

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

ESTUDIO ECONÓMICO Y SOCIAL MUNDIAL 2002

TENDENCIAS Y POLÍTICAS
DE LA ECONOMÍA MUNDIAL



NACIONES UNIDAS • NUEVA YORK, 2005

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen publicados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

En la presente publicación la palabra “país” también se emplea, cuando corresponde, con respecto a territorios o zonas.

La calificación de países como “desarrollados” y “en desarrollo”, y de regiones como “más desarrolladas” y “menos desarrolladas”, tiene por objeto facilitar la presentación estadística, pero no entraña necesariamente un juicio sobre la fase del proceso de desarrollo en que se encuentra un país o territorio determinado.

E/2002/50/Rev.1

ST/ESA/280

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.02.II.C.1

ISBN 92-1-309060-9

PREFACIO

En 2001, la economía mundial sufrió el peor retroceso del decenio. Esto afectó a casi todos los países y puso claramente de manifiesto —en este caso, de manera negativa— los vínculos cada vez más estrechos que unen a las economías del mundo. Agravaron la situación los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, que es probable que tengan también consecuencias a largo plazo no sólo para la paz y la seguridad internacionales sino también para el desarrollo mundial. En la primera parte de 2002, la economía mundial luchó arduamente por recuperarse, pero la incertidumbre a nivel económico y político persistió de manera palpable en todo el mundo.

A pesar de estas dificultades, el año pasado también se hicieron importantes progresos en lo que respecta a articular el consenso internacional sobre el desarrollo en términos más precisos, y a determinar medidas concretas para hacer realidad las aspiraciones reflejadas en la Declaración del Milenio, aprobada por las Naciones Unidas. En la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (Doha (Qatar), noviembre de 2001), la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey (México), marzo de 2002) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo (Sudáfrica), agosto y septiembre de 2002), los gobiernos asumieron compromisos trascendentales que ahora deben cumplir adoptando medidas concertadas de amplio alcance.

*En la primera parte del **Estudio Económico y Social Mundial, 2002**, se pasa revista a estos acontecimientos y se incluyen pronósticos de las tendencias a corto plazo del crecimiento, el comercio y las finanzas a nivel mundial y regional. En la segunda parte se examinan muchos aspectos de la interacción de los sectores público y privado, cada vez más frecuente y multifacética, y se llega a la conclusión que la ampliación del papel del sector privado en el desarrollo altera la función del Estado sin necesariamente reducirla. Los gobiernos siguen teniendo la responsabilidad primordial de establecer marcos de reglamentación, instituciones públicas eficaces y regímenes de impuestos y de adoptar otras medidas para movilizar recursos y encauzar la energía del sector privado. Cómo se lleva esto a cabo varía según el país y según el sector, pero no cabe duda de que es necesario que el sector privado participe activamente en la tarea de lograr que los mercados y el comercio beneficien a todos.*

*La interdependencia mundial ha alcanzado niveles sin precedentes en la historia. Las recesiones, las crisis financieras, los desastres naturales, la aparición repentina de una enfermedad o el estallido de un conflicto en alguna parte del mundo pueden afectar con mucha facilidad a otras regiones del planeta casi sin previo aviso, de modo que prácticamente no hay posibilidades de protegerse. Los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y todos aquellos que están en condiciones de ejercer influencia enfrentan un gran desafío: forjar las alianzas y los vínculos necesarios para el progreso de la humanidad. Esta publicación tiene por fin contribuir a esa labor. La información y los análisis contenidos en este **Estudio** merecen la atención del público más amplio posible.*



KOFI A. ANNAN
Secretario General

PRÓLOGO

En la segunda mitad de 2002, la economía mundial se encuentra en una delicada coyuntura. El proceso de recuperación ha comenzado al cabo de un año caracterizado por los resultados económicos más decepcionantes del decenio. No obstante, ni la fortaleza ni el alcance ni la sostenibilidad de la recuperación están aseguradas. En la primera parte del *Estudio Económico y Social Mundial, 2002*, se examinan las razones por las cuales en 2001 la economía mundial perdió dinamismo, así como las fuerzas que impulsan el proceso de recuperación y los peligros que lo amenazan.

Una característica de la desaceleración mundial de 2001 fue su sincronización a nivel de los países, fenómeno que fue notable entre las principales economías desarrolladas, pero que también afectó a gran número de economías en desarrollo. En los Estados Unidos de América, el Japón y varios países de Europa occidental, el ritmo de crecimiento económico disminuyó marcadamente el año último y algunas de esas economías experimentaron una breve recesión. La mayoría de los países en desarrollo sufrieron un retroceso aún mayor debido a la contracción del comercio internacional, la caída de los precios internacionales de los productos primarios y la disminución de las entradas de capitales extranjeros. Sólo un reducido número de economías, entre ellas China, la India y algunas economías en transición, lograron mantener un ritmo de expansión similar al registrado el año anterior.

En el *Estudio* se atribuye esa sincronización, por un lado, a los vínculos comerciales, tecnológicos y de capital que se fortalecieron en los últimos diez años, y, por otro, a toda una serie de trastornos que convulsionaron a las economías del mundo. Los más importantes fueron la prolongada consolidación del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones a nivel mundial, después de que estallaron las burbujas financiera y de inversión, y los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Además de estos factores a corto plazo, en el *Estudio* también se señala que la desaceleración está relacionada con algunos problemas estructurales de alcance mundial, en particular el hecho de que la economía mundial depende cada vez más del crecimiento en los Estados Unidos y la lenta expansión de las otras economías importantes.

En el *Estudio* se prevé que en 2003 la economía mundial se recuperará gradualmente a medida que avance el año, y que habrá menos sincronización entre las economías en la etapa ascendente. Las distintas medidas de política adoptadas por los países para hacer frente a la desaceleración son un factor al que se atribuyen las diferencias en el ritmo de recuperación. Las economías desarrolladas han tomado medidas de estímulo de distinto tipo y en diverso grado, siendo las más enérgicas las adoptadas en los Estados Unidos, pero en muchas economías en desarrollo la capacidad de tomar esa clase de medidas se ha visto limitada por la necesidad de cumplir los objetivos macroeconómicos prescritos.

En la primera parte del *Estudio* se hacen algunas advertencias con respecto a las perspectivas de la economía mundial. Entre los peligros que acechan al crecimiento económico mundial a corto plazo se señalan los persistentes y muy considerables desequilibrios de la balanza comercial en las principales economías, la fragilidad de los sistemas financieros y bancarios de muchos países, las deficiencias de la gestión de empresas y las prácticas de contabilidad en algunos países, la crisis de la deuda en la Argentina y, en menor grado, en algunas otras economías, así como la incertidumbre en otros ámbitos, como la posibilidad de que se intensifique el conflicto en el Oriente Medio y que se produzcan más ataques terroristas.

En la segunda parte del *Estudio* se examinan algunos aspectos de la evolución de las relaciones entre los sectores público y privado en la producción de algunos

de los bienes y servicios que las sociedades pueden desear como parte de su desarrollo general. En todos los países, el Estado tiene varias funciones esenciales que cumplir, como la defensa exterior, el mantenimiento de la ley y el orden públicos, la preservación de los derechos de las generaciones futuras (por ejemplo, en lo que respecta al medio ambiente), el logro de las metas convenidas en cuanto a la redistribución de la riqueza (en particular, la lucha contra la pobreza) y la rectificación de las deficiencias del mercado. En otras épocas, muchos opinaban que el Estado era el que debía producir o proporcionar directamente los diversos bienes y servicios que contribuirían a la consecución de estas u otras metas. No obstante, se reconoce cada vez más que esos bienes y servicios se pueden proporcionar en forma más eficiente y eficaz si el sector privado interviene de muchas maneras distintas en los procesos de producción y distribución que cuando el sector público lo hace por sí solo.

En lo que respecta a la producción de la mayoría de los bienes y servicios de carácter privado, ya no se considera ni necesario ni eficaz que el Estado participe directamente; al contrario, esa intervención puede ser contraproducente porque, al debilitar las fuerzas del mercado en un entorno competitivo, suele reducir la eficiencia de las operaciones e interfiere con el desarrollo de nuevos productos y procesos. En consecuencia, como se señala en el capítulo IV, muchas industrias y empresas de los sectores que producen bienes y servicios para los consumidores y los productores han sido privatizadas en todo el mundo y, en particular, en las antiguas economías de planificación centralizada. Sin embargo, esto no significa necesariamente que el Estado deba desentenderse totalmente, porque en otros aspectos su función ha adquirido más importancia. Casi todas las entidades del sector privado están sujetas a distintas leyes y reglamentaciones, algunas de aplicabilidad general y otras específicas para el sector o la industria de que se trate. Todos los países cuentan con leyes para reglamentar las operaciones financieras de las empresas públicas y privadas que operan en sus territorios. Entre las medidas encaminadas a alcanzar objetivos de desarrollo más generales existen por lo común leyes y reglamentaciones para proteger y promover, por ejemplo, aspectos generales de la salud y la seguridad públicas, los derechos humanos, los intereses de los consumidores y otras cuestiones de interés público. En algunas esferas existen normas internacionales, como, por ejemplo, los códigos de la Organización Internacional del Trabajo relativos a las condiciones de empleo.

Estas disposiciones generales suelen complementarse con una amplia gama de leyes y reglamentaciones análogas, aplicables a cada sector o industria, que tratan de la salud, la seguridad y otros asuntos de interés público. Además, algunos sectores o industrias reglamentan sus actividades por su cuenta en bien de sus propios intereses y del interés de la sociedad en general. Todas estas medidas resultan mucho más eficaces si, en el momento de formularse, se celebran consultas entre los sectores público y privado y entre los grupos de consumidores y los especialistas. Al cumplir estas diversas leyes y reglamentaciones, las empresas privadas contribuyen al logro de las metas fijadas por la sociedad en la cual actúan. También es cada vez más frecuente que las empresas emprendan voluntariamente (sin la intervención del Estado o del sector o la industria de que se trate) actividades en bien del interés público, como la conservación del medio ambiente y distintas clases de capacitación. Las empresas a menudo reconocen que ellas mismas se verán beneficiadas directa e indirectamente de esas actividades.

Aunque el Estado ha dejado de asumir la responsabilidad inmediata en el caso de muchas actividades, por lo general se considera que la participación directa del gobierno sigue siendo beneficiosa en distintos ámbitos, aunque cada

vez más en el marco de algún tipo de cooperación con el sector privado. En los capítulos V y VI se examinan cuestiones relativas a la interacción de los sectores público y privado, respectivamente, en la investigación agrícola y el suministro de electricidad. Estas dos actividades son indispensables para el desarrollo y en ellas el sector privado puede desempeñar un importante papel. No obstante, en ambos casos el Estado tiene una función complementaria indispensable que cumplir.

En el sector de la investigación agrícola, el Estado posiblemente tenga que asumir la responsabilidad respecto de investigaciones (necesarias desde un punto de vista social) que el sector privado quizá no emprendería porque su principal móvil es el lucro. Lo que es más importante, sin embargo, es que la cooperación internacional, sobre todo en el plano regional, tiene una función que cumplir en la labor de investigación del sector público: puede crear la masa crítica que suele ser necesaria para ese tipo de investigaciones y también reducir la carga financiera de los gobiernos.

En cambio, ya no se considera necesario que el Estado sea el único responsable en lo que respecta a la producción, transmisión y distribución de electricidad; puede alcanzar sus objetivos estableciendo un conjunto apropiado de incentivos y reglamentaciones de acuerdo con los cuales el sector privado puede cumplir esas funciones. Por consiguiente, los mecanismos de reglamentación han adquirido especial importancia en el caso de servicios como la electricidad, porque es necesario impedir que las empresas privadas exploten indebidamente cualquier monopolio natural. Al mismo tiempo, la competencia es necesaria siempre que sea posible, para ofrecer a los consumidores más posibilidades de elección y mantener los precios a niveles competitivos. Para que todos los posibles usuarios, incluidos los pobres y la población de zonas distantes, cuenten con un suministro seguro de electricidad a precios accesibles, es necesario mantener un cuidadoso equilibrio en los incentivos y desincentivos inherentes a los mecanismos de reglamentación y de fomento de la competencia que se establezcan.

En los capítulos VII y VIII se examina la evolución de la situación en dos sectores de importancia crítica, a saber, la salud y la educación, que siempre se han considerado una responsabilidad especial del Estado. A pesar de que el sector público desempeña un papel predominante, en particular en la prestación de servicios básicos de salud y educación, las entidades privadas, muchas de ellas sin fines de lucro, siempre han actuado en uno y otro ámbito y esa participación ha ido en aumento en los últimos años. En la educación, el sector privado ha participado relativamente poco hasta ahora, pero lo está haciendo incluso en países de ingresos bajos y en la prestación de servicios a los segmentos de ingresos bajos de la población en distintos países. En el sector de la salud, la participación de la empresa privada ha sido considerable y en muchos casos ha servido para satisfacer la creciente demanda de esos servicios, que el Estado no podría satisfacer por sí solo. Si bien es necesario fomentar estas contribuciones, el Estado no queda eximido de su responsabilidad permanente de asegurar que las empresas privadas cumplan las normas necesarias y que se atiendan en todos sus aspectos las necesidades de salud y educación de la población en su conjunto. Para ello se requieren nuevos mecanismos, e incluso nuevas instituciones, así como el fortalecimiento de los marcos de reglamentación.

En la segunda parte del *Estudio* se señala que la interacción entre los sectores público y privado está evolucionando de múltiples maneras y puede contribuir eficazmente al logro de las metas de la sociedad si existen instituciones de apoyo y, en particular, mecanismos de reglamentación adecuados. Espero que esta se-

gunda parte del *Estudio* permita a los lectores apreciar y comprender mejor estos cambios, a fin de que se puedan formular políticas y medidas que fomenten la interacción del sector público y privado en pro del desarrollo.



NITIN DESAI
Secretario General Adjunto
de Asuntos Económicos y Sociales

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Prefacio	iii
Prólogo	v
Nota explicativa	xvii
PRIMERA PARTE. SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL	
I. LA ECONOMÍA MUNDIAL EN 2002	3
Puntos fuertes y puntos débiles de la economía mundial	3
Sincronización de la economía mundial y dependencia de la economía de los Estados Unidos de América	4
Efecto estabilizador de la demanda de los consumidores	5
Retrocesos en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, los mercados de valores y la inversión	5
Vicisitudes del comercio internacional	7
Corrientes financieras inestables hacia los países en desarrollo	9
La función de las políticas anticíclicas	9
Debilidades financieras de la economía mundial	11
Desaceleración sincrónica y recuperación secuencial	13
Diversidad en la recuperación de las economías de mercado desarrolladas	15
Crecimiento moderado y estable en las economías en transición	16
Recuperación gradual después de los retrocesos generalizados experimentados por los países en desarrollo	16
Incertidumbres y riesgos a corto plazo	18
Aplicación del nuevo programa internacional para el desarrollo	20
Medidas para lograr que el comercio sea favorable al desarrollo	20
Fortalecimiento de las relaciones de colaboración en pro del desarrollo	21
Reactivación de las corrientes de recursos financieros en condiciones favorables	21
Medidas para hacer frente a la deuda externa	22
Medidas para mantener el impulso	23
II. EL COMERCIO Y LAS FINANZAS INTERNACIONALES	25
Comercio internacional	26
Principales factores de la contracción del comercio	26
Panorama y perspectivas regionales	29
Precios de los productos básicos: tendencias y perspectivas	37
Los precios del petróleo en 2001 y perspectivas para 2002	37
Otro productos básicos: se vislumbra una leve recuperación de los precios	40
Evolución de la política comercial	44
Aplicación del Programa de Doha	44
Tendencias antagónicas en el plano normativo: ¿el proteccionismo?	47
Corrientes financieras hacia las economías en desarrollo	51
Corrientes financieras privadas	53

	<i>Página</i>
Corrientes privadas de crédito	55
Corrientes oficiales de recursos financieros	56
Principales acontecimientos en la esfera de la política financiera internacional	61
La cooperación en la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero y la financiación del terrorismo	62
Nuevos enfoques de la reestructuración de la deuda soberana	63
Normas de contabilidad y su aplicación	68
Examen de las medidas de supervisión, la condicionalidad y la autorización de los programas en las instituciones de Bretton Woods	70
El Consenso de Monterrey y los objetivos de desarrollo del Milenio	71
<i>Anexo.</i> Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo	73
III. LA SITUACIÓN ACTUAL EN LAS ECONOMÍAS DEL MUNDO	89
Economías desarrolladas	90
América del Norte: una recuperación moderada	91
Europa occidental: un cauteloso optimismo	95
Economías desarrolladas de Asia y el Pacífico: persisten las dificultades estructurales en el Japón	104
Economías en transición	107
Europa central y oriental: pérdida de dinamismo	108
La Comunidad de Estados Independientes: de la retaguardia a la cabeza de la fila	113
Los países bálticos: una recuperación vigorosa	117
Las economías en desarrollo	119
África: no se acelera el crecimiento	120
Asia oriental: señales de recuperación y reformas inconclusas	127
China enfrenta los desafíos del futuro	132
Asia meridional: persisten los desequilibrios fiscales	134
Asia occidental: de la recesión a una leve recuperación	136
América Latina: vuelve a ponerse de manifiesto la vulnerabilidad a factores externos	139
SEGUNDA PARTE. LA INTERACCIÓN DE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO EN LA CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DE LA SOCIEDAD	
PANORAMA GENERAL	151
Resumen de las conclusiones y recomendaciones	154
IV. TRANSFERENCIA DE LA PROPIEDAD DE LOS ACTIVOS COMERCIALES DEL ESTADO AL SECTOR PRIVADO	159
La privatización como parte de un proceso de creación de mercados	161
Algunas enseñanzas de 20 años de privatizaciones	165
Fomento de la eficiencia económica y crecimiento del sector privado	165
Fomento de la competencia	167
Transformación del papel del Estado en la economía	169

	<i>Página</i>
Fomento de una mayor participación pública en la propiedad de las empresas estatales y medidas para desarrollar los mercados nacionales de capital	172
Obtención para el Estado de ingresos procedentes de las ventas	172
Controversias con respecto a la venta de bienes de capital	173
Venta de bienes de capital mediante la emisión de acciones	173
Venta de activos a empresas que prestan servicios financieros y de gestión	174
Subasta de activos	176
La privatización y la tecnología	179
Asistencia internacional para la privatización	183
Conclusión	184
V. INTERACCIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO EN LA ESFERA DE LA TECNOLOGÍA AGRÍCOLA	187
Las actividades de investigación y desarrollo de la agricultura	189
¿Quiénes se dedican a actividades de investigación y desarrollo en el sector agrícola?	190
Tendencias de los gastos en actividades de investigación y desarrollo agrícola	193
Interacción de los sectores público y privado	194
La tecnología de la modificación genética	196
Derechos de propiedad intelectual	199
Consecuencias normativas y conclusión	202
VI. REFORMA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: EL CASO DE LA ELECTRICIDAD	207
Participación del sector privado en el suministro de servicios públicos	208
Fundamentos para la participación del sector privado en el suministro de servicios públicos	208
Posibles obstáculos para una mayor participación del sector privado	212
Reglamentación, competencia y liberalización del mercado	214
Interacción entre el sector público y el sector privado en el suministro de electricidad	215
Principales objetivos de la reforma de la electricidad	215
Separación de los segmentos de monopolio natural	218
Reglamentación de la industria de la electricidad	219
La reforma de la electricidad en Chile	222
Reestructuración del sector	223
Reglamentación y promoción de la competencia	223
Evaluación de la reforma	225
La reforma de la electricidad en Gran Bretaña	228
Reestructuración del sector	228
Reglamentación y promoción de la competencia	229
Evaluación de la reforma	231
Conclusión	238

	<i>Página</i>
VII. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: COLABORACIÓN MÁS EFICAZ CON LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE SALUD PRIVADOS	241
Reformas de los sistemas de salud en el pasado y en la actualidad	244
La primera generación y la segunda generación de reformas	245
Reformas actuales de los sistemas de salud: reconocimiento de la presencia del sector privado	247
El papel de los proveedores públicos y privados en la prestación de servicios de salud	250
Argumentos teóricos y empíricos para la promoción de una combinación de servicios de salud públicos y privados	251
Combinaciones de servicios estatales y privados en los sistemas nacionales de salud	254
Conclusión	268
VIII. COLABORACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO EN LA EDUCACIÓN	273
Enseñanza primaria	274
Recuperación de los costos en las escuelas públicas	275
Participación del sector no gubernamental y el sector privado	276
Necesidad continuada de la intervención del sector público	277
El nivel secundario: formación profesional y técnica	280
Formación técnica y profesional en los países en desarrollo	282
México: la reorganización de la enseñanza profesional atrae apoyo del sector privado	283
Filipinas: el sector privado desempeña un papel importante en el suministro de conocimientos	284
China: preparación de los estudiantes para la nueva economía	284
Nuevas direcciones en la enseñanza profesional y técnica	285
Educación superior	285
La importancia creciente de la educación superior	285
Expansión de la educación superior privada en algunos países en desarrollo	287
China: utilización de los principios del mercado en la educación superior	288
Conclusión	289
ANEXO	
Cuadros estadísticos	293
RECUADROS	
II.1. Repercusiones de la adhesión de China y la Provincia china de Taiwán a la Organización Mundial del Comercio: la perspectiva de Asia	33
II.2. La controversia relativa a la imposición de salvaguardias sobre el acero: ¿una amenaza al comercio internacional?	50
III.1. La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)	124
III.2. La crisis en la Argentina	140

	<i>Página</i>
IV.1. La reactivación de la industria minera de Ghana	162
IV.2. Argumentos económicos a favor de la privatización	166
IV.3. Venta de licencias de teléfonos móviles en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	177
VI.1. El modelo asiático de productores de energía independientes.	210
VI.2. Contratos de arrendamiento y de concesión en África occidental: el caso de Côte d'Ivoire	216
VI.3. Reforma de la electricidad en California: crónica de una muerte anunciada	220
VII.1. Las farmacias privadas en Viet Nam	259
VII.2. Subcontratación de los servicios médicos en Zimbabwe	265
VII.3. Seguros de salud privados y gasto público para los pobres: un estudio de simulación de Jamaica	269
VIII.1. Descentralización y privatización de la educación en Chile	278
VIII.2. Algunos ejemplos de institutos profesionales con fines de lucro	279

CUADROS

I.1. Aumento del producto mundial y el comercio mundial, 1993–2003	8
I.2. Frecuencia de las tasas altas y bajas de aumento del producto per cápita en los países en desarrollo, por región, 1999–2002	14
II.1. Protección del comercio y diferencias, 1995–2001	48
II.2. Transferencia neta de recursos financieros a los países en desarrollo, 1993–2001	52
II.3. Corrientes financieras netas hacia las economías en desarrollo, 1991–2001	53
II.4. Asistencia oficial para el desarrollo proporcionada por los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo en 2001	59
III.1. Principales países industrializados: indicadores trimestrales, 2000–2001	99
III.2. Economías en transición: indicadores trimestrales, 2000–2001	110
III.3. Principales países en desarrollo: indicadores trimestrales, 2000–2001	128
IV.1. Ingresos derivados de las privatizaciones en los países en desarrollo, por sectores, 1990–1999	160
V.1. Gastos en actividades de investigación y desarrollo agrícolas, en los países desarrollados y en desarrollo en 1995	192
V.2. Gastos públicos en investigaciones agrícolas, 1976 y 1995	193
V.3. Tres indicadores de la intensidad de las investigaciones agrícolas realizadas por el sector público entre 1976 y 1995	194
VI.1. Proporción de los hogares chilenos sin acceso a servicios de electricidad y teléfono, 1988 y 1998.	226
VI.2. Empleo en la industria de la electricidad en Inglaterra y Gales, 1989–1990 y 1995–1996	235
VI.3. Métodos de pago del gas y la electricidad en el Reino Unido a mediados del decenio de 1990.	237
VI.4. Ganancias medias obtenidas de la redistribución de los precios en las industrias de gas y electricidad desde la privatización, 1996	238
VII.1. Indicadores del gasto nacional en salud, por región, 1998	251

	<i>Página</i>
VII.2. Médicos privados en los países en desarrollo	252
VII.3. Indicadores del desempeño de los sistemas de salud en algunos países desarrollados, 1999	253
VII.4. Gasto público en salud por quintil de ingresos en algunos países en desarrollo.	255
VIII.1. Proporciones de matrícula bruta, por niveles, 1980–1997.	275
GRÁFICOS	
II.1. Aumento del valor del comercio de mercancías, desde el primer trimestre de 1999 hasta el cuarto trimestre de 2001	26
II.2. Comercio mundial de mercancías, producto mundial bruto y producción de manufacturas entre 1993 y 2002	27
II.3. Volumen del comercio mundial de mercancías, 2000–2002	28
II.4. Precios del petróleo, enero de 2000 a abril de 2002	38
II.5. Oferta y demanda mundial de petróleo y producción de la OPEP desde el primer trimestre de 2000 hasta el primer trimestre de 2002	38
II.6. Precios de los productos básicos, excluidos los combustibles, 1995–2002	42
II.7. Márgenes de rendimiento de los bonos de los mercados emergentes, 2 de enero de 2001 a 21 de mayo de 2002	54
III.1. Aumento del PIB real en los Estados Unidos, la zona del euro, el Reino Unido y el Japón desde el primer trimestre de 2000 hasta el primer trimestre de 2002	91
III.2. Confianza de los consumidores en las principales economías, 1998 a 2002	93
III.3. Producción industrial excluida la construcción, de enero de 1999 a abril de 2002	96
III.4. Zona del euro: índices de precios seleccionados, enero de 1999 a abril de 2002	101
III.5. Economías en transición: tasas de aumento del PIB real, 1998–2002	107
III.6. África: aumento anual del PIB en cifras reales, por subregión, 2000–2002	120
III.7. Países del norte de África: número de turistas en 2001	121
III.8. Precios de exportación y ventas mundiales de semiconductores, enero de 2001 a abril de 2002	130
III.9. América Latina y el Caribe: tasas anuales de aumento del PIB real, 1997–2002	144
IV.1. Ingresos mundiales derivados de las privatizaciones, 1990–1999.	160
V.1. Producción agrícola per cápita en las regiones en desarrollo y en China, 1961–2001	188
VI.1. Pérdidas anuales resultantes de las subvenciones y la ineficiencia técnica en las redes de abastecimiento de agua, electricidad, carreteras y ferrocarriles de propiedad estatal en los países en desarrollo a principios del decenio de 1990.	213
VI.2. Proporción de los ingresos de la privatización en los países en desarrollo por sector, 1990–1999	213
VI.3. Fuentes de generación de electricidad en el Reino Unido, 1995 y 2000.	232

	<i>Página</i>
VI.4. Proporción de las principales empresas en el mercado minorista de electricidad en Inglaterra y Gales, 2001	234
VII.1. Mortalidad de los menores de cinco años y esperanza de vida al nacer en las regiones en desarrollo, 1970–1999	246
VII.2. Sistema nacional de salud	256

NOTA EXPLICATIVA

En los cuadros del presente *Estudio* se han empleado los siguientes signos:

- .. Dos puntos seguidos indican que los datos faltan o no se proporcionan por separado.
- La raya doble indica que la cantidad es nula o insignificante.
- El guión indica que el concepto no es aplicable al caso de que se trata.
- El signo menos indica déficit o disminución, salvo que se indique otra cosa.
- ,
- / La coma se utiliza para separar los decimales.
- / La barra entre cifras que expresa años indican un año agrícola o un ejercicio económico, por ejemplo, 1990/1991.
- El guión entre cifras que expresan años, por ejemplo, 1990–1991, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares”, dólares de los Estados Unidos, salvo que se indique otra cosa.

Las tasas anuales de crecimiento o variación, salvo que se indique otra cosa, son tasas anuales compuestas.

En la mayoría de los casos, las tasas de crecimiento previstas para 2002 se han redondeado al medio punto porcentual más próximo.

Debido a que se han redondeado las cifras, la suma de los datos parciales y de los porcentajes presentados en los cuadros no siempre equivale al total correspondiente.

Se han utilizado las siglas siguientes:

ADPIC	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
ADRAO	Asociación para el Desarrollo del Cultivo del Arroz en África Occidental
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
APEC	Consejo de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
ASACR	Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional
AVAD	años de vida ajustados en función de la discapacidad
BCE	Banco Central Europeo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
bpd	barriles por día
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (de la OCDE)
CAMBIA	Centro para la Aplicación de la Biología Molecular a la Agricultura Internacional (Australia)
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CFA	Comunidad Financiera Africana
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales
CIDI	Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (Canadá)
CIMMYT	Centro Internacional del Mejoramiento del Maíz y del Trigo
CIRAD	Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agrícola para el Desarrollo
COMTRADE	Base de datos estadísticos del comercio exterior de las Naciones Unidas
cpp	centésimos de punto porcentual
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas

DEG	derechos especiales de giro (FMI)
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza (FMI y Banco Mundial)
EURIBOR	tasa interbancaria europea
EUROSTAT	Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas
f.o.b.	libre a bordo
FAD	Fondo Africano de Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FERC	Comisión Federal de Reglamentación del Sector Energético (Estados Unidos de América)
FMI	Fondo Monetario Internacional
IAPC	índice armonizado de precios al consumidor
IASB	Junta de Normas Internacionales de Contabilidad
ICP	Programa de Comparación Internacional
INB	ingreso nacional bruto
INTRASTAT	Sistema permanente de recogida de estadísticas para el comercio entre los países miembros de la UE
IPC	índice de precios al consumidor
IRRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz
IVA	impuesto al valor agregado
MCC	Microelectronics and Computer Technology Corporation (Estados Unidos)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MFN	nación más favorecida
MWh	megavatios/hora
NBER	Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (Cambridge, Massachusetts)
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OICV	Organización Internacional de Comisiones de Valores
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte
PAA	política de acceso ampliado (FMI)
pb	por barril
PIB	producto interno bruto
PMB	producto mundial bruto
PNB	producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	paridad del poder adquisitivo
PPME	países pobres muy endeudados
Proyecto LINK	Grupo internacional de investigaciones para la construcción de modelos econométricos, coordinado conjuntamente por la División de Análisis de Políticas de Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas y la Universidad de Toronto
REC	empresa regional de electricidad (Gran Bretaña)
SAE	Servicio de ajuste estructural (FMI)
SAF	Servicio ampliado del Fondo (FMI)
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SCR	Servicio de complementación de reservas (FMI)
SFC	Servicio de financiamiento compensatorio (FMI)

SFCC	Servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias (FMI)
SFRP	Servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza (FMI)
SFS	Servicio de financiamiento suplementario (FMI)
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIDA	síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SRAE	Servicio reforzado de ajuste estructural (FMI)
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UMOA	Unión Monetaria del África Occidental
UMTS	Sistema universal móvil de telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNU	Universidad de las Naciones Unidas
VIH	virus de inmunodeficiencia humana
VNA	valor neto actualizado
WIDER	Instituto Mundial de Investigaciones sobre la Economía del Desarrollo

Con fines analíticos, se ha utilizado la siguiente clasificación^a:

Economías desarrolladas (economías de mercado desarrolladas):

Europa, excluidas las economías europeas en transición
 Canadá, Estados Unidos de América
 Japón, Australia y Nueva Zelandia

Principales economías desarrolladas (Grupo de los Siete):

Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Japón, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Unión Europea:

Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia

Economías en transición:

Economías en transición de Europa central u oriental (denominadas a veces "economías de Europa oriental"):

Albania, Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania y Estados sucesores de la República Socialista Federativa de Yugoslavia, a saber, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, ex República Yugoslava de Macedonia, Yugoslavia

Estados bálticos:

Estonia, Letonia, Lituania

Comunidad de Estados Independientes (CEI):

Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán

Economías en desarrollo:

África

Asia y el Pacífico (excluidos el Japón, Australia, Nueva Zelandia y los Estados miembros de la CEI en Asia)

América Latina y el Caribe

Subgrupos de Asia y el Pacífico:

Asia occidental, más la República Islámica del Irán (denominados comúnmente "Asia occidental"):

Arabia Saudita, Bahrein, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Irán (República Islámica del), Irak, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Turquía, Yemen

^a Los nombres y la composición de las zonas geográficas corresponden a los de los códigos uniformes de país o de zona para uso estadístico (ST/ESA/STAT/SER.M/49/Rev.3) con una excepción, a saber, Asia occidental, que en el Estudio incluye a la República Islámica del Irán (debido a la importancia del sector del petróleo en su economía) pero no incluye a economías en transición de la región. Por otra parte, el término "Europa oriental" tal como se utiliza en el Estudio, se refiere a "Europa central y oriental"; así pues, la composición de la región designada por este término difiere de la composición del grupo estrictamente geográfico.

Asia oriental y meridional:

Todas las demás economías en desarrollo de Asia y el Pacífico (incluida China, a menos que figure por separado). Este grupo se ha dividido a veces en los siguientes subgrupos:

China

Asia meridional: Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka

Asia oriental: Todos los demás países en desarrollo de Asia y el Pacífico

Subgrupo de África:

África subsahariana, excluidas Nigeria y Sudáfrica (denominada comúnmente “África subsahariana”):

Toda África, con excepción de Argelia, Egipto, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos, Nigeria, Sudáfrica, Túnez

Para determinados análisis, los países en desarrollo se han subdividido en los siguientes grupos:***Países con superávit de capital:***

Arabia Saudita, Brunei Darussalam, Emiratos Árabes Unidos, Jamahiriya Árabe Libia, Kuwait, Omán, Qatar, Singapur, Provincia china de Taiwán

Países deficitarios:

Todos los demás países en desarrollo

Países exportadores de combustibles:

Angola, Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Bolivia, Brunei Darussalam, Camerún, Colombia, Congo, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Indonesia, Irán (República Islámica del), Irak, Jamahiriya Árabe Libia, Kuwait, México, Nigeria, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Trinidad y Tabago, Venezuela, Viet Nam

Países importadores de combustibles:

Todos los demás países en desarrollo

Países menos adelantados:

Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo (antiguo Zaire), República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen, Zambia

Para la clasificación de los grupos de países en el texto y los cuadros sólo se han tenido en cuenta consideraciones de conveniencia estadística o analítica; la clasificación no entraña necesariamente un juicio sobre la etapa que un determinado país o región ha alcanzado en el proceso de desarrollo.

PRIMERA PARTE

SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

I LA ECONOMÍA MUNDIAL EN 2002

En 2001, la economía mundial sufrió el peor retroceso del decenio: el producto mundial bruto aumentó sólo 1,3%, después de haber aumentado un 4% en 2000. Casi todos los países tuvieron un crecimiento más lento que en 2000 y el número de países en desarrollo cuyo producto per cápita disminuyó fue semejante al de la época posterior a la crisis de Asia.

La desaceleración comenzó en los Estados Unidos de América, con el estallido de las dos “burbujas” del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones —una en la economía real y la otra en el mercado de valores. La desaceleración se propagó rápidamente por todo el mundo debido a la contracción del comercio internacional —por primera vez en casi 20 años. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 agravaron brevemente la situación, pero los Estados Unidos empezaron a recuperarse antes de finales de ese año.

Se prevé que la economía mundial crecerá menos del 2% en 2002 y tendrá un crecimiento superior al 3% en 2003 debido al impulso de la recuperación. Aunque la desaceleración fue rápida y tuvo efectos inmediatos en muchos países, se pronostica que la recuperación será lenta y se producirá con una menor sincronización de las economías. En 2002 se prevé sólo una ligera recuperación en los países desarrollados y una nueva desaceleración en las economías en transición. Entre los países en desarrollo, China y la India pudieron mantener en gran medida su crecimiento en 2001 y seguramente lo harán también en 2002 y 2003, pero no se prevé que la mayoría vuelva a la tasa media de crecimiento alcanzada en los años anteriores a la crisis asiática hasta finales de 2003.

A pesar de las condiciones económicas adversas a corto plazo para los países en desarrollo y las economías en transición, en 2001 y comienzos de 2002 se sentaron importantes nuevas bases que permitirán fortalecer a mediano plazo la cooperación internacional para el desarrollo. Los encargados de la formulación de políticas de todo el mundo, además de ocuparse de los riesgos que amenazan a corto plazo a la recuperación económica mundial, deben adoptar medidas para asegurar la aplicación cabal del Programa de Doha para el Desarrollo y el Consenso de Monterrey, aprobado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo¹.

PUNTOS FUERTES Y PUNTOS DÉBILES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

La desaceleración generalizada que se produjo en 2001 puso de manifiesto los puntos débiles de la economía mundial, en tanto que la brevedad de la crisis reveló algunos de sus puntos fuertes. Algunos de los factores que contribuyeron a producir el ciclo descendente se han mitigado o han invertido su tendencia, abriendo el camino hacia la recuperación en 2002 y 2003, en tanto que otros seguirán teniendo

¹ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, Monterrey, México, 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

un efecto moderador. Es improbable que ambos factores combinados produzcan una recuperación comparable a la desaceleración en cuanto a magnitud, rapidez o difusión.

Sincronización de la economía mundial y dependencia de la economía de los Estados Unidos de América

Dos características fundamentales que se han observado en los últimos años son la mayor sincronización de las economías del mundo y la mayor dependencia del crecimiento económico mundial respecto de la economía de los Estados Unidos de América. Dado su gran tamaño, la economía de los Estados Unidos ha ejercido una enorme influencia en la situación de la economía en todo el mundo desde la segunda guerra mundial, pero la dependencia del crecimiento económico mundial respecto de los ciclos de la economía de los Estados Unidos en forma exclusiva aumentó a fines del decenio de 1990. Esto puede explicarse en gran medida por la mayor participación de los Estados Unidos en el comercio mundial. Durante el período comprendido entre 1996 y 2000, el aumento de las importaciones de los Estados Unidos sobrepasó el crecimiento del comercio mundial en aproximadamente 3½ puntos anuales. Como resultado de ello, las exportaciones mundiales hacia los Estados Unidos aumentaron del 14,8% en 1995 al 18,6% en 2000. Las exportaciones de los países en desarrollo a los Estados Unidos aumentaron del 22% en 1990 al 28% en 2000. Otros factores, como los vínculos creados por las corrientes de capital, el papel dominante de los mercados estadounidenses en las finanzas internacionales, la primacía tecnológica de las empresas de los Estados Unidos y la mayor correlación mundial de las expectativas respecto de los resultados comerciales también realizaron la importancia de los Estados Unidos para la economía mundial.

Después de la crisis financiera que se produjo en Asia en 1997 y 1998, la gran demanda de importaciones de los Estados Unidos fue prácticamente el único factor que permitió que muchas economías en desarrollo y en transición afectadas superaran la recesión. Sobre todo a partir de ese momento, los Estados Unidos se convirtieron en el “único motor” del crecimiento económico mundial. Esto se hizo más evidente en 2000 y 2001, cuando el motor se paró. La disminución del aumento de las importaciones de los Estados Unidos, de más del 15% en 2000 al 3% en 2001, fue uno de los principales factores que impulsaron la economía mundial hacia una fase descendente. En ciclos económicos mundiales anteriores, la fuerza económica de Europa o el Japón, o de ambos, por lo general había podido contrarrestar los efectos de las fases descendentes en los Estados Unidos. En los últimos años, sin embargo, ninguna de las otras grandes economías ha reemplazado a los Estados Unidos ni ha compartido su función de apoyo al crecimiento mundial.

La mayor sincronización del ciclo descendente de la economía que se produjo en 2001 en muchos países, sobre todo en las grandes economías desarrolladas, se debió en gran parte a una serie de sacudidas que afectaron a todos ellos, en particular el aumento de los precios del petróleo, las consecuencias de políticas monetarias restrictivas, el estallido de la burbuja del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en los mercados de valores como en los gastos de capital, y los ataques terroristas del 11 de septiembre. Entre tanto, la mayor integración económica mundial que se había producido en el decenio de 1990 también contribuyó a la sincronización: el aumento del volumen del comercio y de las corrientes financieras en relación con la producción amplificó los efectos de esos impactos; la integración regional y el crecimiento de las empresas transnacionales impulsaron el comercio entre empresas y condujeron a la creación de redes de producción mun-

diales, lo que fortaleció directamente los vínculos entre empresas, y la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones también facilitó una mayor interconexión a nivel de las empresas de distintos países.

La evolución de la economía mundial en los últimos años ha revelado la inestabilidad que conlleva una mayor sincronización mundial y la creciente dependencia respecto de la economía de los Estados Unidos. Como la estabilidad y el crecimiento económicos de los Estados Unidos tienen consecuencias importantes para muchas otras economías, los encargados de la formulación de la política económica de ese país deben asumir una responsabilidad internacional y no sólo nacional. Al mismo tiempo, los demás países desarrollados se verán beneficiados si adoptan políticas de promoción del crecimiento que permitan que sus economías contribuyan en mayor medida a la expansión económica mundial. También hay que tener en cuenta que la coherencia y coordinación de las políticas internacionales, la supervisión colectiva de la economía mundial y el intercambio de información se han vuelto indispensables. La transición de una economía mundial con un “motor único” a una economía con un crecimiento multipolar y más equilibrado entraña un desafío para los responsables de la formulación de políticas de todo el mundo y es crucial no sólo para mantener la recuperación actual sino también para lograr un crecimiento estable a largo plazo.

Efecto estabilizador de la demanda de los consumidores

En muchos países, el gasto de los consumidores, que es el mayor componente de la demanda agregada, se mantuvo relativamente alto en 2001, impulsado en gran parte por el aumento de los ingresos en el período precedente, pero también, en algunos casos, por políticas incentivadoras. Esto ocurrió, en particular, en los Estados Unidos, donde las bajas tasas de interés permitieron a los fabricantes de automóviles ofrecer incentivos especiales a los consumidores, lo cual aumentó la demanda en una industria importante que suele tener una marcada tendencia al comportamiento cíclico. La confianza de los consumidores se vio gravemente afectada por los ataques terroristas, pero se restableció relativamente rápido. En el Japón, sin embargo, el gasto de los consumidores permaneció continuamente bajo, deprimido por la espiral deflacionaria de la economía: los consumidores se resisten a gastar si piensan que los precios bajarán en el futuro.

Un hecho alentador fue que la demanda interna también fue vigorosa en muchos países en desarrollo y en particular en las economías en transición. Esto se debió a las mejores condiciones económicas generales de esos países, en particular a la alta tasa de crecimiento del año anterior.

Es poco probable que la demanda de los consumidores proporcione el mismo apoyo a la recuperación en el futuro inmediato. Los efectos diferidos del reducido crecimiento económico general y del aumento del desempleo frenarán el gasto de los consumidores en todo el mundo. En los países desarrollados, un efecto de riqueza negativo derivado del colapso de los precios de los valores agravará el problema, que será aún peor en los países donde las políticas macroeconómicas se han vuelto restrictivas.

Retrocesos en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, los mercados de valores y la inversión

En marcado contraste con el resistente sector de los hogares, el sector empresarial tuvo un efecto depresivo en muchas economías en 2001, y su debilidad sigue plan-

teando interrogantes acerca del vigor y la sostenibilidad de la recuperación mundial en 2002.

La debilidad del sector empresarial en 2000 y 2001 se debió a la persistente disminución de las utilidades de las empresas, la caída precipitada de los precios de las acciones, la prolongada declinación de los gastos de capital y una marcada reducción de la producción industrial. Todos estos fenómenos se iniciaron en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones de los Estados Unidos, pero luego se difundieron rápidamente al resto del mundo; los desencadenó el estallido de la “burbuja” de las finanzas y las inversiones, que se había formado en ese sector a finales del decenio de 1990.

Estos factores demostraron tener una gran correlación en su evolución, y a mediados de 2002 no se había producido ninguna mejora significativa, lo cual denota una considerable falta de dinamismo en la recuperación mundial, al menos durante ese año. Por ejemplo, a pesar del mejoramiento general de los indicadores económicos, los índices en la mayoría de los mercados de valores del mundo durante el primer semestre de 2002 siguieron su tendencia a la baja, como en los dos años anteriores. Aunque esos mercados recuperaron gran parte de las pérdidas ocasionadas por los ataques terroristas de septiembre, los problemas relacionados con las prácticas contables, el valor intrínseco de algunas acciones y la gestión de las empresas y sus perspectivas en materia de ganancias condujeron a una nueva ola de ventas en muchos mercados de valores durante el segundo trimestre de 2002, en particular en los países desarrollados. En vista de la depresión de los mercados de valores, las perspectivas en cuanto al aumento de los gastos de los consumidores y los gastos de inversión de las empresas no son brillantes —el primero debido al efecto de riqueza y el segundo debido a la doble función que tiene el mercado de valores, que sirve de referencia para el costo de oportunidad de las inversiones y es una fuente directa de financiación.

Entretanto, las utilidades de las empresas siguieron siendo deslucidas en el primer semestre de 2002 y los gastos de capital siguieron efectuándose con cautela. La moderada recuperación de la demanda de semiconductores y de otros productos de las tecnologías de la información y las comunicaciones durante el primer semestre de 2002 puede indicar una inversión de la tendencia en parte de ese sector, pero no significa que la recuperación será total. Es poco probable que a corto plazo se vuelva a los altos niveles de gastos registrados en el sector en los últimos años del decenio de 1990, porque para ello se requiere no sólo un aumento de las utilidades sino también la aparición de otras innovaciones tecnológicas importantes, lo cual no se vislumbra aún en el horizonte.

Aunque es improbable que en un futuro próximo la fuerza motriz de la recuperación vuelva a ser el auge del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la aplicación de esta tecnología en otros sectores seguramente contribuyó a reducir la duración de la fase descendente en las economías desarrolladas. Apoyan esta hipótesis datos preliminares que indican que la alta tasa de aumento de la productividad que se registró en los Estados Unidos en la segunda mitad del decenio de 1990 continuó durante la fase descendente. El aumento de la cantidad de información y de la rapidez con que se obtiene permitió a los empresarios responder con mayor celeridad al cambio de las condiciones del mercado, reduciendo la necesidad de efectuar ajustes mayores y más perjudiciales en etapas posteriores. Aunque el ajuste de las existencias fue un elemento importante de la última desaceleración, la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones probablemente redujo la magnitud y la duración de esta parte del ciclo. Además, el uso de técnicas de financiación innovadoras ha producido una mayor dispersión

de los riesgos comerciales, al reducir la transmisión de las dificultades del sector real al sector financiero y sus efectos negativos en cadena. Es muy probable que estos efectos sean duraderos y resulten tan beneficiosos en la fase ascendente como en la fase descendente. A la larga, la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones no sólo seguirá contribuyendo al crecimiento de la productividad en los países desarrollados, sino que, gracias a su mayor difusión, contribuirá también al crecimiento y el desarrollo de todo el mundo.

Vicisitudes del comercio internacional

Durante todo el decenio de 1990, el comercio mundial aumentó más rápidamente que la producción mundial y fue un importante factor de promoción del crecimiento económico, en particular en varios países en desarrollo del Asia oriental. En 2001, este estímulo se perdió y el comercio mundial se desaceleró. La desaceleración se vio agravada por las consecuencias de los ataques terroristas del 11 de septiembre: la pérdida de confianza de los consumidores, el aumento del costo de los seguros y las medidas de seguridad y considerables reducciones en el sector del turismo, los viajes por avión y otros servicios. Después de un crecimiento de más del 12% en 2000, el volumen de las exportaciones mundiales de mercancías se redujo alrededor del 1% en 2001 —por primera vez en casi dos decenios (véase el cuadro I.1).

La consolidación y generalización de la integración de la economía mundial que se viene produciendo desde principios del decenio de 1990, en particular a través del comercio, ha beneficiado a la mayoría de los países, incluso a muchos países en desarrollo y con economías en transición. Sin embargo, esta creciente interacción económica internacional ha aumentado, en diverso grado, la dependencia de esos países con respecto al entorno económico internacional. Por ejemplo, el crecimiento económico de algunos países en desarrollo, en particular los de Asia oriental, depende cada vez más de sus exportaciones de bienes manufacturados a las grandes economías desarrolladas. En 2001, esta creciente dependencia respecto del comercio internacional no sólo aumentó los efectos multiplicadores habituales de la disminución de los ingresos de exportación en cada economía, sino que también amplificó su difusión a otros asociados comerciales, con lo cual la desaceleración de las grandes economías de mercado desarrolladas se propagó rápidamente a todo el mundo. Los países en desarrollo, en particular, se vieron afectados, pues el volumen de su comercio se redujo en un 2,7%.

Además de la falta de crecimiento de las exportaciones, muchos precios bajaron por la falta de demanda. La desaceleración tuvo sus efectos cíclicos adversos habituales en los precios de los productos básicos, lo que reforzó la tendencia a la baja de los precios que caracteriza desde hace tiempo a estos mercados, pero que había cobrado impulso a partir de mediados del decenio de 1990. El desplome de los precios de los productos básicos durante todo 2001, en particular después de los ataques del 11 de septiembre, tuvo efectos particularmente negativos en muchos de los países más pobres del mundo. En 2001 también bajaron los precios de algunos productos manufacturados, sobre todo en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, lo que perjudicó a varios de los países en desarrollo más adelantados. En general, en ese año se registró una disminución de más del 6% de los ingresos de exportación de los países en desarrollo.

El aumento de los precios del petróleo en 1999 y en 2000 fue un factor que contribuyó a la desaceleración de la economía en 2002, pero el descenso posterior de esos precios eliminó ese factor como posible obstáculo de la recuperación. Los precios del petróleo siguieron bajando a principios de 2002 y, tras un aumento

Cuadro I.1
AUMENTO DEL PRODUCTO MUNDIAL Y EL COMERCIO MUNDIAL, 1993–2003
(Variación porcentual anual)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a	2002 ^b	2003 ^b
Producto mundial^c	1,4	3,0	2,7	3,2	3,5	2,2	2,9	4,0	1,3	1¾	3¼
<i>del cual:</i>											
Economías desarrolladas	0,9	2,9	2,3	2,7	3,0	2,5	2,8	3,4	1,0	1¼	2¾
Economías en transición	-6,7	-7,2	-0,6	-0,1	2,2	-0,7	3,0	6,3	4,4	3½	4¼
Economías en desarrollo	5,2	5,6	5,0	5,7	5,4	1,6	3,5	5,8	2,0	3¼	5
Comercio mundial	4,6	10,5	8,6	5,5	9,2	3,3	5,2	12,3	-0,9	2¼	6
Partidas pro memoria:											
Todo el mundo:											
Número de países con un producto per cápita en aumento	66	103	111	121	120	101	101	120	105	..	..
Número de países incluidos en la muestra	145	145	145	145	145	145	145	145	145	..	..
Economías en desarrollo:											
Número de países con un producto per cápita en aumento	52	68	74	80	76	59	57	70	58	..	..
Número de países incluidos en la muestra	95	95	95	95	95	95	95	95	95	..	..
Aumento del producto mundial según una ponderación basada en la paridad del poder adquisitivo (PPA)^d	1,7	3,6	3,4	3,9	4,1	2,6	3,4	4,6	2,2	2¾	3½

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Nota: Los dos puntos (..) indican que no se dispone de datos.

^a Estimaciones parciales.

^b Previsiones basadas en parte en el proyecto LINK, grupo internacional de investigación dedicado a la creación de modelos econométricos, coordinado conjuntamente por la Dirección de Análisis de Políticas de Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas y la Universidad de Toronto.

^c Promedio ponderado de la tasa de aumento del producto interno bruto (PIB) de cada país; los coeficientes de ponderación se basan en el PIB a precios y tipos de cambio de 1995.

^d Se utilizó un método distinto para ponderar las tasas de aumento nacionales del PIB, basado en la conversión del PIB expresado en moneda nacional en un PIB expresado en dólares internacionales, tomando como punto de referencia la paridad del poder adquisitivo (PPA).

breve y limitado causado por la escalada de la violencia en el Oriente Medio, volvieron a bajar a alrededor de 23 dólares por barril, cifra inferior en un 30% al nivel alcanzado en 2000. La situación de la oferta y la demanda no permite esperar una variación importante de los precios del petróleo, de modo que su efecto en la recuperación será neutro.

Según las previsiones, el volumen del comercio mundial aumentará junto con la actividad económica en las grandes economías desarrolladas, pero su crecimiento en 2002 será solamente del 2¼%, y la mayor parte de la aceleración tendrá lugar en el segundo semestre. El turismo y el comercio de otros servicios también empezaron a recuperarse de la crisis causada por los ataques del 11 de septiembre, pero permanecen debilitados. Los precios internacionales de la mayoría de los productos básicos distintos del petróleo se recuperaron ligeramente en el segundo trimestre de 2002 y a corto plazo hay posibilidades de un aumento moderado de los precios de la mayoría de esos productos, pues la demanda mundial se mantiene firme. Gran

parte de la tendencia al alza de los precios será, sin embargo, cíclica y no permanente, y es poco probable que los precios de la mayoría de los productos básicos ganen el terreno perdido durante los últimos años. Por lo tanto, se espera que el comercio internacional mejorará en 2002 pero no recuperará el impulso del decenio de 1990 hasta finales de 2003.

Corrientes financieras inestables hacia los países en desarrollo

Debido a la mayor incertidumbre y a las menores posibilidades de obtener ganancias en una economía mundial desacelerada, las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo se redujeron en 2001. La inversión extranjera directa, que en gran medida había sido inmune a crisis anteriores, disminuyó, pero sigue siendo la principal fuente externa de financiación para los países en desarrollo y las economías en transición. Dadas las perspectivas económicas generales, es poco probable que el volumen total de las corrientes de capital privado hacia esos países se recupere antes del segundo semestre de 2002 y, aun entonces, sólo lo hará marginalmente. En 2003 esas corrientes seguirán aumentando.

Después de la presión al alza de los “márgenes” de rendimiento de los bonos en la mayoría de las economías en desarrollo y en transición como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el costo de la financiación externa privada para la gran mayoría de esos países volvió a bajar, y a principios de 2002 era inferior al de un año atrás. En cambio, para la Argentina, el costo de la financiación externa aumentó enormemente. La falta de contagio de los mercados financieros es una diferencia importante entre la desaceleración económica mundial de 2001 y las crisis financieras que tuvieron lugar en Asia y la Federación de Rusia en 1997 y 1998. La creciente capacidad y voluntad de los agentes financieros de establecer diferencias entre los prestatarios y los instrumentos de financiación es un aspecto alentador en una situación poco propicia para la reanudación de las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo en un futuro cercano.

Las corrientes financieras oficiales hacia los países en desarrollo aumentaron en 2001. Esto fue principalmente el resultado de los grandes desembolsos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para la Argentina, el Brasil y Turquía. En el futuro, es probable que la tendencia descendente de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) hacia los países en desarrollo se invierta, pues varios países desarrollados han anunciado aumentos de sus compromisos. Además, algunos países en desarrollo de bajos ingresos están empezando a beneficiarse de la asistencia para el alivio del servicio de la deuda prestada en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). Con todo, se reconoce cada vez más que la asistencia para el alivio de la deuda que se está ofreciendo sigue siendo insuficiente para que la deuda de algunos de esos países sea sostenible.

La función de las políticas anticíclicas

Una inflación moderada permitió en 2001 reducir sustancialmente las tasas de interés en la mayor parte de las economías desarrolladas; el valor real de esas tasas llegó casi a cero en algunos países. Los bancos centrales actuaron con particular celeridad al decidir nuevas reducciones de las tasas de interés en respuesta a la creciente incertidumbre y al previsto deterioro económico mundial después de los atentados del 11 de septiembre. La Junta de Gobernadores de la Reserva Federal de los Estados Unidos redujo la tasa de interés a corto plazo 11 veces durante 2001, hasta llegar al

nivel más bajo de los últimos 40 años. El Banco Central Europeo fue menos decidido ante el temor de que la disminución de las tasas de interés hiciera más difícil de conseguir el objetivo de reducir al 2% la inflación básica en la zona del euro. El Banco del Japón tuvo aun mayores limitaciones: como las tasas nominales de interés a corto plazo ya habían llegado a cero, no fue posible una reducción que no llevara aparejada la utilización de medios poco ortodoxos de aumentar la liquidez.

La respuesta de la política monetaria a la recuperación estuvo más diferenciada, tanto en su magnitud como en su aplicación en el tiempo. Algunos bancos centrales (como los de Australia, el Canadá, Nueva Zelanda y Suecia) aumentaron las tasas de interés a principios de 2002, pero se prevé que la política monetaria en general seguirá siendo ligeramente expansionista durante el año, y pasará gradualmente a ser más restrictiva en el segundo semestre de 2002 a medida que la recuperación cobre impulso. En general, este carácter ampliamente favorable de la política monetaria continuará estimulando la incipiente recuperación económica, aunque la persistente tendencia al alza de la inflación básica en algunas economías de Europa occidental posiblemente induzca a algunos bancos centrales a considerar una política restrictiva.

Los países desarrollados también introdujeron diversos incentivos fiscales en 2001, que en algunos casos consistieron en reducir los impuestos y en otros en aumentar el gasto. Los incentivos fueron más fuertes en los Estados Unidos, donde la reducción de los impuestos, combinada con un aumento de los gastos militares y de seguridad y el incremento de otros gastos, hicieron crecer al PIB en más de un punto porcentual en el cuarto trimestre de 2001. En Europa occidental, el temor de que una política más expansionista provocara déficit presupuestarios incompatibles con los compromisos asumidos en virtud del Tratado de Maastricht de la Unión Europea (UE) limitó los incentivos fiscales. Sin embargo, se mantuvieron algunos gastos discrecionales pese al compromiso de compensar las reducciones de impuestos con recortes de los gastos. Más importante aún es que los mecanismos automáticos de estabilización funcionaron plenamente en la UE y su influencia benéfica resultó más importante de lo previsto. En el Japón, la política fiscal pasó a ser restrictiva en 2001 ante el temor de que la deuda pública, ya muy considerable, siguiera aumentando.

Las medidas de estímulo adoptadas por muchos países desarrollados en 2001 desempeñaron un importante papel para reducir el alcance y duración de la desaceleración económica mundial e iniciar el proceso de recuperación. Mantener una política expansionista cautelosa es igualmente importante para sostener y fortalecer ese proceso. Al considerar la posibilidad de hacer más restrictiva la política monetaria, es necesario comparar los riesgos de una inflación más elevada pero aún moderada con el riesgo de frenar la recuperación, sobre todo si se tiene en cuenta que a partir de 2002 se reducirán las posibilidades de aplicar incentivos fiscales. En las principales economías desarrolladas el equilibrio presupuestario empeoró en 2001, lo cual limita sus posibilidades de aplicar nuevos incentivos fiscales. La situación financiera de los Estados Unidos ha pasado del superávit al déficit y algunas economías de la UE han llegado o se han acercado al déficit del 3% del PIB impuesto como umbral por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Otros países de la UE han interrumpido la trayectoria que les llevaba a la consecución del equilibrio presupuestario en 2004, exigido por el marco de concertación de políticas de la UE, y ésta mantiene la posición de que “la política (fiscal) discrecional debe limitarse a hacer frente a los choques críticos y específicos de cada país”². En ausencia de una disminución imprevista de la inflación o de los déficit fiscales, el principio rector de la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) y los

² *European Economy: Public Finances in EMU, 2002, No. 3 (2002), págs. 93 y sig.*

compromisos asumidos en virtud del Pacto de Seguridad y Crecimiento limitan gravemente la posibilidad de introducir nuevas medidas de estímulo en la mayor parte de Europa occidental.

En los países en desarrollo y las economías en transición, las medidas de los gobiernos para contrarrestar la desaceleración fueron mucho menos homogéneas, debido a que en el plano normativo las posibilidades de maniobra política están limitadas por un sinnúmero de factores. En algunos de esos países, la política monetaria se ha centrado en el tipo de cambio o la inflación y ha dejado poco o ningún margen para medidas anticíclicas. Análogamente, en un elevado número de países no hubo posibilidades de introducir incentivos fiscales debido a la magnitud de los déficit presupuestarios, resultado tanto de la disminución del ingreso debido a la caída de los precios de los productos básicos (el caso de muchos países africanos) como de la deuda pública acumulada con objeto de contrarrestar los retrocesos provocados por las crisis financieras de 1997–1998 (el caso de Asia y América Latina). La decisión de reordenar las finanzas públicas, bien en respuesta a las presiones de los mercados mundiales de capitales o a las exigencias de los acuerdos marco concertados con las instituciones financieras internacionales, ha impedido en muchos casos la introducción de medidas de estímulo. A diferencia de los países desarrollados, muy pocos países en desarrollo o en transición han podido introducir incentivos fiscales y liberalizar al mismo tiempo la política monetaria. Algunos podrían adoptar una política de incentivos fiscales combinada con una política monetaria restrictiva o liberalizar la política monetaria en un clima de austeridad fiscal.

Estos pocos países que tenían un margen de maniobra en el plano normativo se encontraban casi todos en Asia oriental. En esos casos, la política monetaria se liberalizó y se introdujeron medidas expansionistas adicionales, como la reducción de los impuestos, el aumento de la inversión pública y el aumento de los sueldos de los funcionarios públicos. Se prevé que estas medidas continuarán apoyando la demanda interna en estos países en 2002.

En la mayoría de los demás países en desarrollo y de las economías en transición, las tasas de interés siguen siendo sustancialmente más elevadas que en los principales países desarrollados, incluso después de tener en cuenta las diferencias de inflación. La inflación en sí es muy inferior a los niveles históricos en la mayor parte de estos países y, en muchos casos, no plantea una amenaza inmediata a la estabilidad macroeconómica. Aunque las posibilidades de expansión fiscal siguen siendo limitadas, algunos de estos países deberían estar en 2002 en condiciones de proporcionar un impulso a la actividad económica interna reduciendo las tasas de interés.

Debilidades financieras de la economía mundial

El nexo de causalidad entre los ciclos económicos de la economía real y los altibajos de los mercados financieros es difícil de especificar, pero ambas cosas están estrechamente relacionadas: una crisis financiera que afecta a toda la economía —como la quiebra de un banco, la cesación de pagos en concepto de la deuda externa, una crisis monetaria o alguna combinación de todo esto— conduce inevitablemente a una contracción de la producción y el ingreso. Al mismo tiempo, los trastornos que produce en la demanda o en la oferta real agregada agravan casi siempre las tensiones en el sector financiero y pueden desencadenar una crisis si hay algún punto débil. Debido a la creciente interdependencia económica y financiera, este fenómeno ha adquirido una dimensión internacional y puede llegar a tener alcance mundial.

En 1997–1998 las crisis financieras de varios países en desarrollo y economías en transición provocaron una considerable disminución del crecimiento economí-

co mundial. El empeoramiento de la situación en 2000–2001, más grave y más generalizado, se debió principalmente a la aparición de problemas en los sectores real y financiero: la declinación de las inversiones comerciales y la contracción de la oferta en el mercado del petróleo fueron acompañados por el desplome de la especulación financiera en los mercados de valores. Muchos particulares y pequeñas empresas experimentaron pérdidas financieras o quebraron, pero ello no planteó una amenaza sistémica al sector financiero. Un reducido número de grandes empresas y un número limitado de países se enfrentaron también con graves dificultades financieras, pero en su mayoría lograron superarlas. En general, el sistema financiero internacional y casi todos los sistemas financieros nacionales capearon el temporal y los consiguientes trastornos financieros sin desembocar en una crisis. Este limitado contagio del sector financiero, tanto en los países desarrollados y en desarrollo como a nivel internacional, fue uno de los factores que impidieron que se intensificara la desaceleración.

A principios de 2002, algunos observadores consideraron que los limitados efectos de contagio internacional de la crisis de la deuda de la Argentina eran una prueba de la mayor fortaleza del sistema financiero internacional. Sin embargo, una de las razones por las que la crisis de la Argentina no tuvo grandes repercusiones en otras partes era que esa crisis se había previsto hacía mucho tiempo. En segundo lugar, el volumen de los préstamos bancarios pendientes y de otras corrientes financieras a corto plazo a los países en desarrollo ha disminuido año tras año desde la crisis asiática; esto ha reducido las posibilidades de contagio financiero.

No obstante, la falta de un sistema adecuado de prevención y solución de crisis —que puso de manifiesto el caso de la Argentina— debería ser un motivo para poner en duda la solidez del sistema financiero internacional. Persiste el peligro de nuevas crisis de deuda a nivel internacional debido a que muchos países dependen en gran medida de capitales del exterior. Además, incluso cuando no hay crisis, el actual sistema financiero internacional limita las actividades nacionales de desarrollo. Como ya se ha indicado, cuando se enfrentan a una desaceleración económica causada por factores externos (tales como la reducción de los ingresos de exportación y de las entradas de capital), los países en desarrollo disponen de un número limitado de opciones, debido, por ejemplo, a la necesidad de mantener la deuda pública dentro de los límites que la comunidad financiera internacional considera sostenibles.

En cuanto a los sistemas financieros nacionales, las reformas bancarias y la reestructuración financiera de las economías afectadas por las crisis financieras en los últimos años están lejos de haber concluido. Del mismo modo, es cada vez más evidente que la fragilidad financiera interna y la gestión poco racional de las empresas no se limitan a los países en desarrollo y a las economías en transición. Las circunstancias en torno a la quiebra de Enron, una de las empresas más importantes de los Estados Unidos, han desatado una crisis de confianza en los Estados Unidos que afecta a toda una gama de cuestiones más amplias, tales como las prácticas contables, la ética de la gestión, los conflictos de intereses en el ámbito del análisis financiero y la gestión de las empresas. Esta crisis ha agravado la depresión ya existente en los mercados de valores de los Estados Unidos y de algunos otros países, en detrimento de la economía real.

El Japón, la segunda economía mundial, también sigue enfrentando una plétora de problemas financieros internos. Su creciente deuda pública es ya mucho más elevada que su PIB, lo que ha disuadido a las instancias políticas de introducir más incentivos fiscales para hacer frente a la recesión. No obstante, más grave es la amenaza que entraña el volumen cada vez mayor de préstamos morosos en el

sector empresarial y bancario. Se intensifica en la economía el círculo vicioso de deuda–deflación a medida que las debilidades de los sectores financiero y real se agravan mutuamente. Por una parte, la persistente deflación aumenta la carga real de la deuda pendiente y deprime la demanda del consumidor, lo que da lugar a un aumento de los préstamos morosos, en tanto que, por otra parte, el aumento de los préstamos morosos hace que empeoren las condiciones de crédito para las empresas y se reduzca el precio de los activos, generando una mayor deflación. Sigue existiendo la posibilidad de que empeore más la situación financiera de los sectores bancario y empresarial. Esto plantearía un riesgo sistémico para el sistema financiero mundial en su conjunto; sus efectos en el crecimiento económico mundial, particularmente en el de muchas economías en desarrollo de la región, serían muy considerables.

DESACELERACIÓN SINCRÓNICA Y RECUPERACIÓN SECUENCIAL

En 2001 hubo períodos en que la producción se redujo simultáneamente en la Unión Europea, el Japón, los Estados Unidos y en varios países en desarrollo. Era la primera vez que esto sucedía desde mediados del decenio de 1970, cuando se produjo un fenómeno similar tras la crisis mundial del petróleo de finales de 1973. En los países desarrollados, la desaceleración de 2001 fue aguda pero breve y menos profunda que en la mayoría de los casos anteriores. En ese grupo, el crecimiento del PIB pasó del 3% en 2000 al 1%, porcentaje ligeramente superior al registrado durante la desaceleración de 1991. Dentro del grupo, solamente el Japón y Malta tuvieron una tasa de crecimiento negativa durante el año. De las economías en transición, tan sólo la ex República Yugoslava de Macedonia cayó en esta categoría, debido en gran medida a los disturbios civiles que se produjeron durante buena parte de 2001. El crecimiento del grupo en su conjunto fue superior al 4%.

Los efectos de la desaceleración económica mundial en los países en desarrollo fueron más importantes y más amplios. La desaceleración de su crecimiento (del 5,8% en 2000 al 2,0% en 2001), fue tan importante como la que se había producido en el año posterior a la crisis financiera de Asia, pero afectó a un mayor número de países. Fueron relativamente pocos los países que experimentaron contracciones sustanciales, que se debieron principalmente a dificultades específicas de cada país, como sucedió en la Argentina (–4½%), el Irak (–6%), Turquía (–8%) y Zimbabwe (–7½%). Sin embargo, por lo menos en otra docena de países en desarrollo el PIB disminuyó a lo largo del año.

De los 95 países en desarrollo cuya situación económica examina regularmente la Secretaría de las Naciones Unidas, 37 tuvieron un producto per cápita más bajo en 2001 (frente a 25 países en 2000), y sólo en 17, la mitad del número registrado en 2000, hubo un aumento igual o superior al 3%³ (véase el cuadro I.2). Más de la mitad del número de pobres vive en China y la India, y en esos dos países ese sector de la población debería haberse beneficiado de un crecimiento superior al 7% y al 5%, respectivamente, en 2001. Excluidos esos dos países, más de la cuarta parte de los 2.500 millones de habitantes del resto del mundo en desarrollo vivían en países donde el PIB per cápita descendió en 2001, y sólo la séptima parte residía en países donde el aumento del PIB per cápita fue superior al 3%. El número de países menos adelantados con un crecimiento negativo per cápita disminuyó en 2001, pero solamente ocho países menos adelantados, uno menos que en 2000, tuvieron un crecimiento de su PIB per cápita igual o superior al 3%. Esos datos indican que, en la mayor parte de los países y para la mayoría de los habitantes del mundo en desarrollo, no hubo progreso alguno en la lucha para reducir la pobreza en 2001.

³ La Secretaría de las Naciones Unidas considera que el 3% es la tasa mínima necesaria a largo plazo para reducir la pobreza en un país.

Cuadro I.2
FRECUENCIA DE LAS TASAS ALTAS Y BAJAS DE AUMENTO DEL PRODUCTO PER CÁPITA
EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, POR REGIÓN, 1999–2002

	Número de países de la muestra	Disminución del PIB per cápita				Aumento del PIB per cápita superior al 3%			
		1999	2000	2001 ^a	2002 ^b	1999	2000	2001 ^a	2002 ^b
Número de países									
Países en desarrollo	95	38	25	37	30	26	34	17	12
de los cuales:									
América Latina	24	12	6	13	9	6	7	1	0
África	38	14	15	9	8	9	7	10	7
Asia oriental y meridional	18	2	1	7	3	9	13	4	5
Asia occidental	15	10	3	8	10	2	7	2	0
Partidas pro memoria:									
Países menos adelantados	41	17	17	12	11	12	9	8	6
África subsahariana	31	12	14	9	6	6	5	9	7
Porcentaje de la población									
Países en desarrollo	95	21,2	6,5	13,2	9,0	64,6	72,8	55,4	54,3
de los cuales:									
América Latina	24	69,1	11,8	49,4	20,6	25,2	59,7	2,5	0,0
África	38	38,4	28,6	18,7	23,9	28,8	7,6	24,7	15,0
Asia oriental y meridional	18	6,7	0,2	2,5	0,9	83,4	90,6	75,5	76,8
Asia occidental	15	58,1	9,1	59,8	42,4	9,9	71,3	0,5	0,0
Partidas pro memoria:									
Países menos adelantados	41	24,5	24,9	18,2	21,6	51,0	39,0	28,7	23,2
África subsahariana	31	29,6	38,0	28,1	20,9	29,6	9,3	34,3	24,7

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, incluidas las estimaciones y proyecciones de población tomadas de *World Population Prospects: The 2000 Revision, vol. I, Comprehensive Tables and corrigendum* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.01.XIII.8 y Corr.1).

^a Estimaciones parciales.

^b Pronóstico.

Los datos indican también que la situación en el África subsahariana ha mejorado, aunque sigue siendo despareja. En 2001 disminuyó el número de países cuyo producto per cápita había descendido y aumentó el número de aquellos que registraron un aumento igual o superior al 3%. El número de países de cada categoría era el mismo y cada uno representaba alrededor de la tercera parte de la población de la región. En términos generales, esto indica que en 2001 la población del África subsahariana estaba repartida aproximadamente en partes iguales entre quienes habitaban en países cuyo PIB per cápita descendió, los que vivían en países donde el aumento fue tan pequeño que no influyó significativamente en el nivel de vida y quienes habitaban en países donde se podría registrar algún avance para aliviar la pobreza si los progresos conseguidos durante el año se sostenían a mediano plazo. Esta categorización pone de relieve la importancia de alcanzar en el África subsahariana los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular el de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.

En los últimos años, la inmensa mayoría de países en desarrollo y economías en transición han logrado mejorar su política macroeconómica e introducir reformas económicas a más largo plazo. El retroceso del crecimiento registrado en esos

países en 2001 se debió a factores externos y su magnitud fue amplificada por su mayor participación en el comercio mundial. Al mismo tiempo, el clima internacional limitó la capacidad de la mayoría de los países en desarrollo y economías en transición de reaccionar a la desaceleración. Esta falta de margen en el plano normativo contribuirá a retrasar la recuperación de muchos países en desarrollo y economías en transición y, en consecuencia, de la economía mundial en su conjunto.

Diversidad en la recuperación de las economías de mercado desarrolladas

Aunque la desaceleración económica mundial adquirió un carácter sincrónico, los Estados Unidos fueron el país donde se registró primero esa desaceleración. El crecimiento medio de los Estados Unidos en 2001 fue solamente de 1,2% y, si bien no llegó a satisfacer el criterio utilizado comúnmente para definir la recesión⁴, cabe considerar que la economía sufrió una “recesión del crecimiento”, es decir, un período de crecimiento muy inferior a su potencial. La desaceleración fue breve, aunque persisten las dudas en cuanto a la fortaleza, profundidad y durabilidad de la recuperación. El crecimiento económico en el primer trimestre de 2002 fue superior al 5% y se caracterizó por la rápida reposición de las existencias, la vitalidad de la demanda del consumidor y nuevos aumentos de la productividad. Aunque la reposición de existencias que comenzó en el cuarto trimestre de 2001 continuará probablemente a corto plazo, la recuperación económica sostenida a más largo plazo dependerá de un aumento más duradero de la demanda, sostenido por un incremento de las ganancias de las empresas que aliente la inversión, y un aumento del empleo que estimule la demanda del consumidor. Sobre la base de las políticas prevaletentes y el comportamiento de las empresas y los hogares, se prevé para 2002 un crecimiento del 2½% solamente. Es posible que el crecimiento sea ligeramente superior en la última parte del año y a principios de 2003, año en que el crecimiento previsto sería del 3½%.

La desaceleración del crecimiento registrada en la mayoría de las economías de Europa occidental, que pasó del 3% en 2000 a alrededor del 1,6% en 2001, fue menos grave que en los Estados Unidos, y también se prevé que la recuperación será menos vigorosa. En las tres economías principales de la zona del euro —Alemania, Francia e Italia— se registró un descenso del PIB en el cuarto trimestre de 2001, y el crecimiento previsto para 2002 —1% en Alemania, 1½% en Francia, 1¼% en Italia— pone de manifiesto las debilidades económicas de la zona del euro. La política macroeconómica de los países es moderadamente expansionista y se prevé una aceleración de la actividad económica durante el segundo semestre de 2002 y a principios de 2003. Para la región en su conjunto, el PIB probablemente aumentará en un 1½% en 2002 y en un 2¾% en 2003.

La economía del Japón experimentó una contracción del 0,5% en 2001 y para 2002 se prevé un nuevo descenso del 1%, al que seguirá un crecimiento del 1¾% en 2003. Tras una caída del PIB del 4,9% en el cuarto trimestre de 2001, la economía continuó declinando en los primeros meses de 2002, aunque ciertos indicadores básicos apuntan a un posible despegue en el segundo trimestre. A pesar de que un repunte de las exportaciones podría proporcionar un impulso cíclico y aliviar algunas dificultades estructurales del Japón, la fragilidad del sector financiero, el elevado volumen de los préstamos morosos, el alto nivel de la deuda pública y el creciente desempleo continuarán impidiendo la expansión de la demanda interna.

La proximidad geográfica y la fuerte dependencia económica de los Estados Unidos hacen que el Canadá vaya a la zaga del país vecino; su recuperación económica se está afianzando. Australia y Nueva Zelanda evitaron en gran parte la desacelera-

⁴ Para muchos economistas, hay recesión cuando transcurren dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo, aunque el comité encargado de determinar las fechas de las etapas del ciclo económico de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER) de los Estados Unidos la define como “un descenso significativo de la actividad registrado en toda la economía, que se prolonga por algunos meses y se manifiesta en la producción industrial, el empleo, el ingreso real y el comercio al por mayor y al por menor”. (Véase *NBER Reporter*, otoño de 2001, pág. 1.) El BCDC anunció que, con arreglo a este criterio, la recesión en los Estados Unidos había comenzado en marzo de 2001, pero todavía no ha establecido oficialmente la fecha de terminación de esta recesión.

ción económica mundial gracias a que su fuerte demanda interna compensó algunas consecuencias negativas de las crisis externas. Se espera que el crecimiento de Australia se acelere ligeramente en 2002 y se prevé cierta moderación en Nueva Zelanda.

Crecimiento modesto y estable en las economías en transición

La tasa de crecimiento en Polonia, que es la principal economía de Europa central y oriental, se redujo del 4% en 2000 al 1,1% en 2001, aunque la tasa de crecimiento de la región se cifró, en promedio, en el 3,9%. La demanda interna fue un importante factor del crecimiento en muchas de esas economías, impulsada por medidas de estímulo y por los efectos acumulativos de las reformas estructurales emprendidas durante más de un decenio. Además, muchas de ellas tuvieron tasas de aumento de sus exportaciones de dos dígitos. Esto indica que su competitividad internacional aumentó merced a la mejora de la calidad y los precios relativamente bajos de sus productos, a lo que se suma la diversificación de los mercados de exportación. La recuperación económica prevista en Europa occidental servirá de respaldo a esos países a partir del segundo semestre de 2002. Con todo, las circunstancias en 2002 serán en general similares a las de 2001. Excluida Polonia, que se prevé que tendrá una tasa del 1¼%, se espera que la tasa de crecimiento en la región de Europa central y oriental en 2002 será del 3½%.

Las perspectivas para las economías de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) siguen siendo positivas. Se espera que el PIB del grupo pase del 5,7% en 2001 al 4¼% en 2002. El aumento de los precios del petróleo contribuyó a estimular el crecimiento económico en la Federación de Rusia en los dos últimos años, pero, al igual que muchos otros países de la CEI, también influyó la voluntad de realizar reformas, incluso controvertidas. La mayoría de esos países también recogieron los beneficios acumulativos de la continuación de las transformaciones económicas, pese a los progresos desiguales y algunos breves retrocesos. La vitalidad de la economía de la Federación de Rusia en 2001 influyó decisivamente en otras economías de la CEI, dado que las exportaciones a ese país siguieron siendo importantes para el crecimiento de estas últimas. Paralelamente, la mayor firmeza de la demanda interna en muchos de esos países está dando más impulso al futuro crecimiento.

Las tres economías bálticas mantuvieron su expansión económica en 2001 y lograron evitar en gran medida los efectos negativos de la desaceleración del crecimiento de su principal asociado comercial. El debilitamiento de la demanda de Europa occidental, con la que esos países estrechan cada vez más sus vínculos económicos, se vio compensada en parte por el reforzamiento de los vínculos comerciales con las economías de la CEI y Europa central y oriental. Cabe destacar que el fortalecimiento de la demanda interna, incluido el de las inversiones, sirve cada vez más de respaldo al funcionamiento general de esas economías. No obstante, se prevé que la tasa de crecimiento del PIB del grupo disminuirá del 6,3% en 2001 al 4% en 2002, debido en gran parte a que en las economías de Europa occidental no se registrará una mejora significativa hasta mediados de 2002. La desaceleración prevista de otras economías en transición, particularmente de la Federación de Rusia, también limitará el crecimiento a corto plazo en las economías del Báltico.

Recuperación gradual después de los retrocesos generalizados experimentados por los países en desarrollo

Principalmente a causa del empeoramiento del entorno internacional, desde el punto de vista tanto del comercio como de las finanzas, la tasa de crecimiento del PIB

de los países en desarrollo en conjunto descendió del 5,8% en 2000 a sólo el 2% en 2001. Esos países se beneficiarán únicamente de manera gradual de la recuperación económica que está teniendo lugar en los Estados Unidos y que se prevé que también tendrá lugar en Europa occidental ya bien entrado el año 2002. Para 2002 se espera un crecimiento del PIB del 3¼% y del 5% para 2003.

Se prevé que la tasa de crecimiento de África será del 2¾% en 2002, porcentaje ligeramente inferior al de 2001. Las economías nacionales, que desempeñaron un papel crucial al contrarrestar algunos de los efectos perjudiciales externos en 2001, deben seguir fortaleciéndose. Paralelamente, para muchas economías africanas que se vieron afectadas desfavorablemente por la desaceleración mundial en 2001 el entorno económico externo experimentará algunas mejoras en 2002. La ligera recuperación de los precios internacionales de los productos no petrolíferos debería aliviar la situación de muchos países africanos exportadores de productos básicos. No obstante, el repunte previsto de la economía mundial no será suficiente para elevar considerablemente la tasa de crecimiento de África en 2002.

A comienzos de 2002 surgió la amenaza de una grave escasez de alimentos en varios países de África meridional como resultado de las condiciones meteorológicas desfavorables en algunos casos y de la agitación política en otros. Desde hace varios años no ha habido ningún problema alimentario de la magnitud del que al parecer se está gestando, razón por la que la comunidad internacional debe asegurarse de que ni este problema ni la preocupación que suscitan otras cuestiones desvíen su atención de las medidas que es preciso adoptar para hacer frente a esta acuciante necesidad humanitaria.

Después de una desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB en 2001, que se cifró en 1,3%, los países en desarrollo de Asia oriental (excluida China) tendrán una tasa de crecimiento del 4½% en 2002 y del 5¼% en 2003. En 2001, la prolongada y profunda consolidación de la demanda de tecnología de la información y las comunicaciones dio lugar a una contracción inmediata de algunas economías y a una situación próxima al estancamiento en otras. La concentración de la producción y las exportaciones de esos países en desarrollo en productos relacionados con esa tecnología y la importancia de su comercio con el Japón y los Estados Unidos contribuyeron a que esos países fueran los más afectados por la desaceleración económica mundial. A comienzos de 2002 se observaron indicios de una reactivación de los precios de los semiconductores y los productos relacionados con las computadoras personales, lo que posiblemente era indicio a su vez de un repunte del mercado mundial de tecnología de la información y las comunicaciones, tan crucial para la reactivación de muchas economías de Asia oriental.

En China la tasa de crecimiento fue del 7,3% en 2001, dado que el aumento de la demanda interna, respaldado por políticas expansionistas, compensó algunas de las deficiencias del sector externo. Se espera que la continuación de las medidas de estímulo, el impulso generado por el reciente ingreso del país en la Organización Mundial del Comercio, los preparativos de los Juegos Olímpicos de 2008 y el desarrollo económico de las zonas occidentales del país permitirán que China siga teniendo una tasa de crecimiento de alrededor del 7% en 2002 y 2003.

Aunque la desaceleración económica mundial dejó su impronta en muchos países de Asia meridional, la tasa de crecimiento del PIB de la región descendió únicamente del 5% en 2000 al 4,6% en 2001 y se espera que repunte al 5½% en 2002. Debido a la disminución de las exportaciones, la producción industrial apenas aumentó en varias de esas economías, aunque la demanda interna siguió siendo fuerte. El aumento de la incertidumbre a raíz de los atentados terroristas de septiembre y el subsiguiente período de agitación en el Afganistán influyeron negativamente en la

actividad económica de los países vecinos, como puso de manifiesto la disminución del turismo, los obstáculos al transporte, la cancelación de exportaciones y el gran número de refugiados. A principios de 2002 esas dificultades pasaron en buena medida a un segundo plano de resultados de la intensificación de la tirantez militar entre la India y el Pakistán. No obstante, se observaron indicios de una mejora de la situación externa y de los sectores internos en muchas economías de la subregión.

Las perspectivas económicas para Asia occidental también se han visto afectadas por factores geopolíticos y militares. La tasa media de crecimiento (6,3% en 2000) bajó al 1,2% en 2001, aunque se prevé que para 2002 se recuperará en parte y llegará al 1¾%. Muchos países exportadores de petróleo deberían beneficiarse de la estabilización de los precios del crudo, pero los países importadores de petróleo de la región, fuera de Israel y Turquía, tendrán un escaso crecimiento económico en 2002. Están limitando el crecimiento la disminución de las remesas de los trabajadores, especialmente desde los países exportadores de petróleo, la disminución de los ingresos del turismo, en buena medida como consecuencia del conflicto palestino-israelí, así como la contracción de las corrientes comerciales de la región.

El PIB global de las economías de América Latina y el Caribe prácticamente no aumentó en 2001, debido en gran parte a las crisis externas, a las que muchos de esos países son particularmente vulnerables. La mayor parte de las economías de América Central experimentaron una desaceleración de sus exportaciones y sus ingresos del turismo, en tanto que las de América del Sur se vieron perjudicadas por el debilitamiento de los precios de los productos básicos y la escasa financiación externa. La inestabilidad política también obstaculizó el crecimiento de algunos países. Se prevé que en 2002 la tasa de crecimiento de la región crecerá únicamente un ¼%; si se excluyera a la Argentina, la tasa regional sería en promedio del 2%, porcentaje que, sin embargo, apenas supera la tasa de crecimiento de la población. A medida que desaparezcan las condiciones externas adversas, mejorarán las perspectivas de la región, aunque el comportamiento de la economía de algunos países tal vez siga empeorando a corto plazo.

INCERTIDUMBRES Y RIESGOS A CORTO PLAZO

Los efectos económicos directos de los atentados terroristas del 11 de septiembre al parecer no han sido tan amplios como muchos temían, debido en parte a la rápida reacción normativa. Sin embargo, los atentados pusieron de manifiesto la vulnerabilidad de la economía y el desarrollo mundiales a los conflictos y las tensiones políticas en los distintos países y regiones. Desde entonces, esas influencias recíprocas se han vuelto a poner de manifiesto con el resurgimiento del conflicto del Oriente Medio y el aumento de la tirantez militar entre la India y el Pakistán. La intensificación de la situación de conflicto en el mundo a mediados de 2002 se suma a la ya gran incertidumbre de los pronósticos económicos a corto plazo, al tiempo que redundan en perjuicio del desarrollo a largo plazo.

Además de los efectos que se han producido en la región, las repercusiones de la violencia en el Oriente Medio en la economía mundial pueden ser profundas, principalmente a causa de sus posibles consecuencias para el precio del petróleo. Cuando se intensificó el conflicto a principios de abril de 2002, el Irak suspendió sus exportaciones de petróleo durante un mes, plazo que podía ampliarse si el conflicto no se resolvía. Los precios del petróleo aumentaron más de un 15% en una semana, pero descendieron de nuevo después de que los principales países árabes productores de petróleo manifestaran que no recurrirían a un embargo de petróleo. Posteriormente el Irak reanudó sus envíos y la Federación de Rusia anunció que,

a partir de finales de junio de 2002, dejaría de cumplir su compromiso de limitar las exportaciones de petróleo. Esas medidas deberían contribuir a que los precios internacionales del petróleo se mantuvieran dentro de los niveles previstos para 2002 y 2003, pero no cabe descartar totalmente un aumento de los precios. El aumento sostenido del precio del petróleo daría lugar a una disminución considerable del PMB; si el precio se mantuviera a un nivel elevado durante varios meses, probablemente se produciría otra importante desaceleración en los principales países industrializados.

Como se ha indicado, entraña riesgos el elevado grado de dependencia de la economía mundial respecto de la recuperación económica de los Estados Unidos. La fase descendente del ciclo económico en los Estados Unidos, que fue relativamente limitada, no eliminó todos los desequilibrios internos acumulados durante el ciclo económico anterior. Por ejemplo, los precios de las acciones, aunque inferiores a las cifras récord alcanzadas, aún siguen estando muy por encima de los puntos de referencia históricos y se encuentran en una situación inestable. Durante algún tiempo, las tasas de ahorro de las unidades familiares se han mantenido muy bajas y la deuda del sector privado, tanto de las empresas como de los consumidores, sigue registrando niveles máximos históricos. Además, es posible que se produzca un efecto de burbuja en los mercados inmobiliarios, debido en parte a la salida del mercado de valores de algunos activos de las unidades familiares. Esos factores internos entrañan riesgos para la recuperación económica de los Estados Unidos y, por consiguiente, para el repunte de la economía mundial.

En el plano internacional, el tipo de cambio del dólar de los Estados Unidos se ha reducido ligeramente y los déficit externos del país han disminuido en cierta medida, aunque siguen siendo cuantiosos. La fortaleza del dólar y la recuperación de los Estados Unidos benefician al resto del mundo, aunque el segundo factor entraña un aumento de los déficit y, si éstos persisten, será necesaria una corrección aún mayor que tendrá efectos todavía más perjudiciales. Por el momento persiste el riesgo de una brusca caída del dólar y de un drástico ajuste de los desequilibrios comerciales en las principales economías.

A principios de 2002, los Estados Unidos adoptaron algunas medidas comerciales restrictivas. Es posible que aumente el proteccionismo en ese o en otros países. Ello perjudicaría aún más al ya debilitado comercio mundial y reduciría su importancia como fuerza impulsora de la recuperación.

La situación económica en algunos otros países también entraña riesgos para la economía mundial en general, aunque de menor magnitud. Como ya se ha indicado, si no se pone remedio a los problemas financieros del Japón, se podría producir una profunda crisis financiera en ese país. Dado que el Japón es la segunda economía mundial en orden de importancia, ello tendría graves repercusiones en la economía mundial, y particularmente en el dinamismo de la región de Asia sudoriental, la cual, por lo demás, debería desempeñar un papel clave en la recuperación.

La crisis de la deuda y la agitación política en la Argentina, que pueden contagiarse a otros países de la región e intensificar su inestabilidad económica y política, también entrañan problemas para la economía mundial y, en particular, para los encargados de formular políticas. Esa crisis, que no se está resolviendo de manera rápida y efectiva, no sólo está teniendo profundos efectos negativos en la población de la Argentina, sino que también está menoscabando la confianza en la capacidad del mundo en general de gestionar la economía globalizada en beneficio de todos. En la actualidad, esa capacidad y la confianza universal depositada en ella son absolutamente necesarias.

APLICACIÓN DEL NUEVO PROGRAMA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

A pesar de los problemas económicos a corto plazo que enfrentaron los encargados de formular políticas en 2001 y a comienzos de 2002, en ese período se realizaron grandes avances a los efectos de abordar problemas normativos a más largo plazo en materia de desarrollo. El éxito de la aplicación de los acuerdos concertados durante el año contribuirá a reducir algunas de las deficiencias del sistema económico mundial y a mitigar algunos de los efectos perjudiciales de desaceleraciones económicas como la registrada en 2001.

Medidas para lograr que el comercio sea favorable al desarrollo

En la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001, los gobiernos convinieron en emprender un nuevo programa de negociaciones comerciales mundiales en el que se prestaría especial atención a las dificultades que enfrentaban los países en desarrollo después de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Esto significó, ante todo, que los gobiernos reconocían la importancia crucial del comercio para el desarrollo y las consecuencias negativas de ciertos acuerdos en vigor, como el proteccionismo y los subsidios de los países desarrollados, para las posibilidades de desarrollo de los países en desarrollo.

La Organización Mundial del Comercio ha preparado un calendario de las negociaciones que son necesarias para cumplir los compromisos asumidos en Doha. También ha preparado un amplio programa de asistencia técnica para ayudar a los países en desarrollo y, en particular, a los menos adelantados, a participar eficazmente en las negociaciones comerciales y beneficiarse de ellas. Para que el Programa de Doha se lleve a cabo con éxito, será necesario un alto grado de determinación política; en particular, los países desarrollados deben estar dispuestos a adoptar medidas de ajuste, para liberalizar sus regímenes comerciales, análogas a las que se han pedido desde hace mucho tiempo a los países en desarrollo.

En 2001, la ley de los Estados Unidos sobre el crecimiento y el potencial de África y la iniciativa de la UE denominada “Todo menos armas” constituyeron importantes ejemplos del reconocimiento de la importancia de ampliar las oportunidades comerciales en pro del desarrollo de los países más pobres. En cambio, en 2002, el establecimiento de un plan revisado de subsidios agrícolas por parte de los Estados Unidos significó la continuación de un sistema que tiene repercusiones negativas para muchos países en desarrollo y que constituye un importante tema de debate en el marco del Programa de Doha. La imposición de salvaguardias respecto del acero por parte de los Estados Unidos y las amenazas de medidas de represalia por parte de sus asociados comerciales, aunque afectaban a un número relativamente reducido de países en desarrollo, ya habían empañado el entorno comercial internacional y las perspectivas de que se aplicara con éxito el Programa de Doha. El lento crecimiento económico registrado en 2001 y 2002 aumenta las presiones internas para que se adopten medidas proteccionistas en todos los países. No sólo es necesario oponerse a ello, sino que todos los países deben tratar de reducir las distorsiones existentes en el comercio de conformidad con el Programa de Doha para el desarrollo. Ése es especialmente el caso de los países desarrollados, aunque los países en desarrollo también pueden reducir los obstáculos que entorpecen el comercio entre sí.

Fortalecimiento de las relaciones de colaboración en pro del desarrollo

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en marzo de 2002, la comunidad internacional dio un paso adelante en su enfoque del desarrollo. El Consenso de Monterrey, aprobado en la Conferencia, refleja un nuevo espíritu de colaboración y prevé obligaciones recíprocas entre los países desarrollados y en desarrollo en las esferas macroeconómica y financiera. En el Consenso, los países en desarrollo reafirman su plena aceptación de su responsabilidad de promover su propio desarrollo. También se hace hincapié en la necesidad de aplicar políticas internas y medidas institucionales en favor del desarrollo y de adoptar medidas que sirvan para aprovechar al máximo con ese fin los recursos financieros procedentes de fuentes internas. Como contrapartida, en el Consenso se pide a los países desarrollados que tomen medidas en lo tocante a las corrientes financieras privadas, la ayuda, el comercio, la deuda y la buena gestión a nivel mundial. Se destaca en particular la necesidad de que las políticas de los países desarrollados en materia de ayuda, comercio y deuda sean coherentes.

Tanto los donantes como los beneficiarios reconocen que en los países en desarrollo se deben adoptar medidas adicionales para asegurar que los recursos oficiales se utilicen de la manera más eficaz posible con el fin de acelerar el desarrollo y reducir la pobreza. Como parte de esa labor encaminada a mejorar la eficacia en términos de desarrollo, se reconoce que es necesario que los países adopten como propias las soluciones propuestas. Para ello se requieren recursos humanos e institucionales, una buena administración a todos los niveles y políticas bien fundadas. Los países desarrollados y en desarrollo deben esforzarse especialmente por conseguir que se pase de una situación en que los donantes imponen condiciones a otra en que los beneficiarios asumen la responsabilidad respecto de los programas de desarrollo.

En el plano regional, la preparación del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África constituye un importante avance para que, tanto en teoría como en la práctica, los países acepten como propios los programas de desarrollo y asuman la responsabilidad de ejecutarlos. La aplicación de este programa exigirá no sólo un importante esfuerzo de los dirigentes africanos y de la población de sus países, sino también la voluntad de la comunidad internacional de aportar recursos y dejar de encarar los problemas de desarrollo de África en la forma que lo ha hecho hasta ahora.

Reactivación de las corrientes de recursos financieros en condiciones favorables

En 2000 Luxemburgo pasó a ser el quinto país en alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) a la AOD, sumándose así al grupo de cuatro países que lo habían logrado hacía tiempo: Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suecia. En marzo de 2002, la UE y los Estados Unidos anunciaron futuros aumentos de la AOD y algunos otros países, incluidos algunos Estados miembros de la Unión, fijaron niveles de referencia que también conducirían a un aumento de esa asistencia en el futuro. Sin embargo, se estima que para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio será necesario duplicar la AOD (lo cual equivale aproximadamente a una suma adicional de 50.000 millones de dólares). Si bien los aumentos anunciados de la AOD son alentadores, será necesario trabajar con tesón para aumentar esa ayuda en la medida requerida de una manera equitativa.

Además de aumentar el volumen de la AOD, es necesario redoblar esfuerzos para asegurar que dicha asistencia se utilice con más eficacia. A ello pueden contribuir de manera importante los donantes si cumplen la recomendación sobre la desvinculación de la ayuda a los países menos adelantados, aprobada en 2001 por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). También deberían mejorar sus propias operaciones, es decir, fortalecer la coordinación y reducir la superposición de sus actividades en los países en desarrollo, armonizar más los procedimientos operacionales para que resulten menos gravosos para los países receptores y sustituir la asistencia a proyectos por el apoyo a programas.

Medidas para hacer frente a la deuda externa

La situación de la deuda externa de los países en desarrollo sigue siendo una amenaza para muchos de ellos. No se ha hecho ningún progreso para aliviar la deuda en el caso de 16 países pobres muy endeudados (de un total de 42), principalmente porque esos países no estaban en condiciones de hacer los preparativos necesarios debido a la continuación o cesación reciente de un conflicto. Tal vez sea necesario adoptar medidas especiales para que aumente lo antes posible el número de países que cumplen las condiciones para el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME), particularmente aquellos que inician su recuperación tras una situación de conflicto. A fines de marzo de 2002, 26 países habían alcanzado el “punto de decisión” según la Iniciativa Ampliada en favor de los países pobres muy endeudados⁵, pero sólo cinco habían avanzado hacia el “punto de culminación”. Es necesario adoptar nuevas medidas para que los países que cumplen las condiciones establecidas alcancen el punto de culminación lo más rápidamente posible. Además, es cada vez más evidente que, en algunos casos, la suma que se necesita para aliviar la deuda hasta reducirla a un nivel sostenible es mayor de lo que se esperaba, en gran parte porque se han reducido los ingresos de exportación y se ha frenado el crecimiento debido a la caída de los precios de los productos básicos. Es necesario dotar al programa de una mayor flexibilidad para reducir la deuda de los países a un nivel sostenible que se mantenga incluso cuando éstos se vean afectados por acontecimientos que escapan a su control. Finalmente, el alcance del alivio de la deuda empieza a verse afectado por el bajo nivel de aportación de fondos al Fondo Fiduciario para los países pobres muy endeudados y por el hecho de que no todos los acreedores están proporcionando ayuda con ese fin. Es necesario redoblar esfuerzos a fin de movilizar los recursos necesarios para aplicar íntegramente la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados.

La crisis en la Argentina pone claramente de relieve que los mecanismos internacionales existentes hasta ahora no han servido ni para evitar crisis financieras internacionales ni para hacerles frente cuando sobrevienen. Aunque fueron muchos los factores que contribuyeron a la crisis de la Argentina, también fueron muchas las advertencias de que esa crisis era inminente. Sin embargo, no se evitó, y varios meses después de desencadenarse esa crisis, no se había llegado a ningún acuerdo sobre las medidas que había que adoptar. No sólo no se ha formulado un plan a nivel nacional, sino que tampoco existe un mecanismo convenido o un procedimiento sistemático para que un país como la Argentina llegue a un acuerdo con sus acreedores del sector privado sobre cómo hacer frente a obligaciones que le resulta imposible cumplir con respecto al servicio de la deuda externa. La falta de financiación externa resultante ha contribuido a la profunda recesión de la Argentina y a los inmensos costos sociales que ello entraña para sus habitantes. Inevitablemente,

⁵ Véase “Avances en la aplicación de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME)” (documento DC2002-0009 del Comité para el Desarrollo), informe preparado por funcionarios del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Washington, D.C., 14 de abril de 2002.

esos efectos se transmitirán en alguna medida a las otras economías y habitantes de la región.

Actualmente se están estudiando posibles mecanismos para hacer frente a crisis de la deuda como la que atraviesa la Argentina, que afectan a un gran número de prestamistas del sector privado. Cuando se llegue a un acuerdo al respecto será demasiado tarde para la Argentina, apremiada por la necesidad de alcanzar cuanto antes un acuerdo para obtener los recursos financieros que necesita para hacer frente a la crisis económica en que está sumida. Al mismo tiempo, la magnitud de la crisis argentina pone de relieve la necesidad de concertar un acuerdo internacional sobre los mecanismos para afrontar crisis de esta índole y que afectan al sector privado.

Medidas para mantener el impulso

Las Conferencias de Doha y Monterrey han proporcionado un contexto común para muchos debates sobre cuestiones relativas al desarrollo a nivel internacional y han sentado las bases para la creación de una asociación mundial más eficaz en favor del desarrollo entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En ambas Conferencias se formularon programas para el establecimiento de esa asociación, denominados respectivamente Programa de Doha para el desarrollo y “Mantenimiento del compromiso” (sección III del Consenso de Monterrey). La comunidad internacional, los gobiernos nacionales, el sector privado, la sociedad civil y todas las demás partes interesadas tienen ante sí la tarea de asegurar que el nuevo impulso que ha caracterizado el debate sobre el desarrollo en los primeros años del siglo XXI se mantenga y se concrete en medidas prácticas. Los éxitos alcanzados en esas dos Conferencias en 2001 y 2002 no son sino primeros pasos que habrán sido en vano si los programas de trabajo que en ellas se formularon no continúan en el futuro y no se aplican eficazmente en todos sus aspectos.

II EL COMERCIO Y LAS FINANZAS INTERNACIONALES

El entorno económico internacional no favoreció el crecimiento de la economía mundial en 2001. El volumen del comercio mundial disminuyó por primera vez desde 1982 (en comparación, el comercio aumentó en promedio a razón de un 7% anual en el decenio de 1990). La disminución de los precios internacionales de los productos básicos, que en algunos casos llegaron a niveles bajos casi sin precedentes, afectó particularmente a muchos países de bajos ingresos exportadores de esos productos. Además, los países en desarrollo transfirieron al exterior casi 150.000 millones de dólares en recursos financieros, dado que por quinto año consecutivo, las entradas netas de capital fueron muy inferiores a los intereses netos y otros pagos en concepto de inversiones. Sólo un reducido número de países siguió teniendo acceso a inversiones extranjeras directas de alguna consideración y a los mercados internacionales de capital. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) volvió a disminuir aunque, en cifras globales, las corrientes financieras oficiales a los países en desarrollo aumentaron, principalmente debido al apoyo adicional prestado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a ciertos países en desarrollo de ingresos medios que se encontraban en situaciones difíciles.

Las perspectivas para 2002 y 2003 son moderadamente optimistas. El comercio mundial está en vías de reponerse, pero esa recuperación no será muy vigorosa debido al lento crecimiento de la economía mundial. Los precios internacionales de la mayoría de los productos básicos comenzaron a aumentar en el segundo trimestre de 2002, y se prevé que seguirán subiendo en 2003 a medida que se recupere la demanda mundial. La financiación externa para los países en desarrollo de las economías en transición apenas mejorará en 2002 y posiblemente se fortalezcan más en 2003. Si bien las tasas de interés sobre los préstamos disminuyeron a principios de 2002, el costo de la financiación siguió siendo alto para varios países y aumentará cuando las tasas de interés suban en países con monedas importantes a fines de este año y en 2003. Como hecho más positivo cabe señalar que las perspectivas con respecto a la AOD, modalidad de financiación indispensable para muchos países de ingresos bajos, mejoraron cuando varios países desarrollados anunciaron que aumentarían su presupuesto de asistencia para el desarrollo en los próximos años. Además, la labor normativa en el plano internacional progresó con la aprobación del Programa de Doha para el Desarrollo, en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y del Consenso de Monterrey¹ (véase el texto en el anexo al presente informe) en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. No obstante, los problemas que plantea la aplicación de esos programas son considerables y deben abordarse urgentemente.

¹ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 al 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.11.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

² Los datos se refieren al aumento medio anual de las exportaciones e importaciones.

COMERCIO INTERNACIONAL

El comercio internacional se contrajo en 2001. El comercio de mercancías, que en 2000 había aumentado en volumen más del 12%, disminuyó un 0,9% en 2001, se puso así fin a 18 años de expansión ininterrumpida del comercio². En dólares de los EE.UU., la contracción fue más pronunciada (4%), ya que los precios medios de los artículos manufacturados y los productos básicos bajaron durante el año.

Las perspectivas para 2002–2003 son moderadamente positivas. La reactivación de la economía mundial debería ser beneficiosa para el comercio internacional, en particular a medida que la recuperación adquiera impulso. Sin embargo, como se señala en el capítulo I, el producto aumentará sólo ligeramente en 2002 y se fortalecerá recién en 2003. En forma análoga, a estas previsiones, el comercio internacional probablemente aumentará un 2¼% en 2002 y un 6% en 2003, tasa ligeramente inferior a la tasa media de crecimiento en el período 1990–2001.

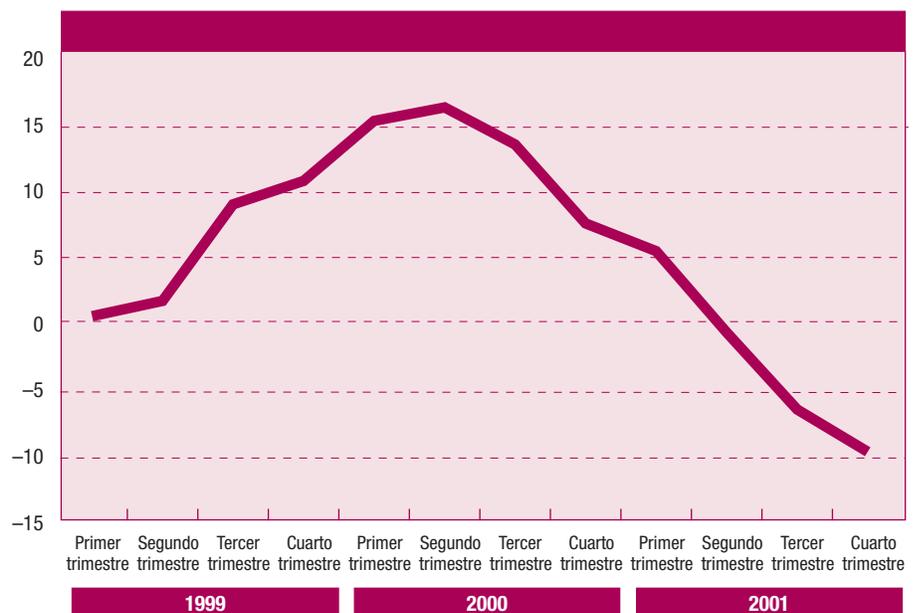
Principales factores de la contracción del comercio

La mayor sincronización de las economías del mundo en el proceso de desaceleración, debido en parte a la creciente integración económica, fue un factor importante que contribuyó al retroceso experimentado por el comercio de mercancías en 2001. En la fase ascendente, el fortalecimiento de los vínculos comerciales, financieros y en materia de inversiones en la economía mundial condujeron a un vigoroso aumento del producto mundial y del volumen del comercio. No obstante, también dio lugar a una rápida desaceleración del comercio a medida que la economía mundial comenzó a debilitarse, sobre todo cuando la desaceleración económica se intensificó durante el año (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1

AUMENTO DEL VALOR DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DESDE EL PRIMER TRIMESTRE DE 1999 HASTA EL CUARTO TRIMESTRE DE 2001

(Variación porcentual con respecto al período correspondiente del año anterior)

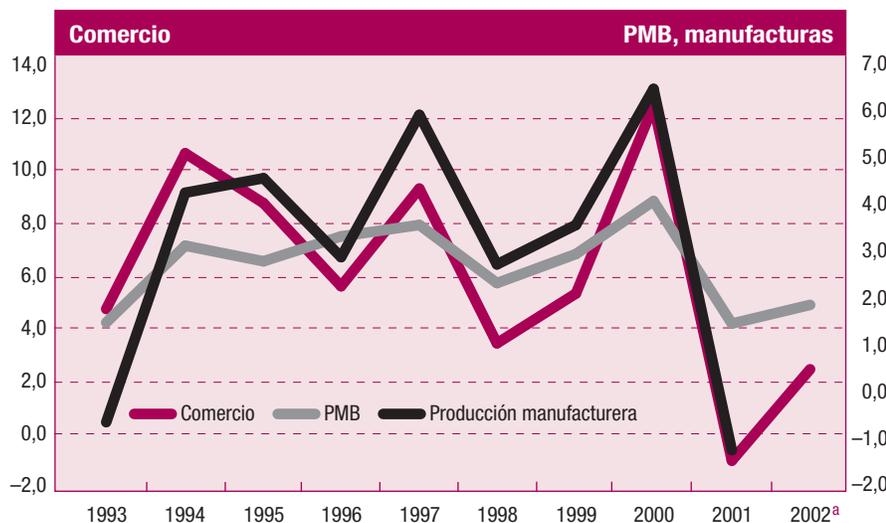


Los Estados Unidos de América han sido la fuerza más importante que ha impulsado el crecimiento del producto y el comercio mundiales desde la crisis asiática; su mercado interno absorbió un gran volumen de mercancías producidas en otros países y, por lo tanto, sirvió para apoyar la actividad económica en países cuya demanda interna se había reducido bruscamente o era poco dinámica. Sin embargo, al desacelerarse su economía, disminuyó su demanda de importaciones³, lo cual influyó en el crecimiento del comercio internacional en general. Las consecuencias fueron particularmente graves para los países que dependían en gran medida del mercado estadounidense.

Como es habitual, las variaciones de la tasa de aumento del volumen del comercio en 2000 y 2001 fueron mucho más pronunciadas que las del aumento del producto mundial bruto (PMB). Algunos analistas opinan que este fenómeno se debió en parte a las modificaciones introducidas en los procesos de producción de las empresas. En muchas industrias, las empresas han ido ubicando distintas etapas de ese proceso en diferentes países y han trasladado componentes de un país a otro. En consecuencia, el comercio internacional se ha ampliado. No obstante, como los países añaden poco valor en cada etapa del proceso, el efecto neto de esa actividad en el producto interno bruto (PIB) ha sido menor de lo que parecería indicar el valor bruto de las exportaciones⁴.

Otro factor (más importante) es que el PIB incluye, además de los bienes y servicios que son objeto de comercio, otros bienes y servicios que no lo son. Los productos manufacturados, que constituyen una importante proporción de bienes comerciables, representaron alrededor del 80% del comercio mundial de mercancías en 2000–2001; por lo tanto sería lógico que hubiera una correlación entre la producción manufacturera y el comercio mundial. Es más, la industria manufacturera experimentó una desaceleración mucho más brusca que el PMB en 2001, sobre todo en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (véase el gráfico II.2). El gráfico II.3 muestra gráficamente datos desagregados sobre el volumen de exportaciones. De todas las categorías generales

Gráfico II.2
COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS, PRODUCTO MUNDIAL BRUTO
Y PRODUCCIÓN DE MANUFACTURAS ENTRE 1993 Y 2002
(Variación porcentual anual del volumen)



³ Según una definición utilizada en las cuentas nacionales, el valor real de las importaciones de mercancías de los Estados Unidos aumentó alrededor de un 13% por año, término medio, en el período 1997–2000, pero se contrajo un 2,8% en 2001. Véase Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Análisis Económico, “Gross domestic product: first quarter 2002 (advance)”; se puede consultar en <http://www.bea.gov>.

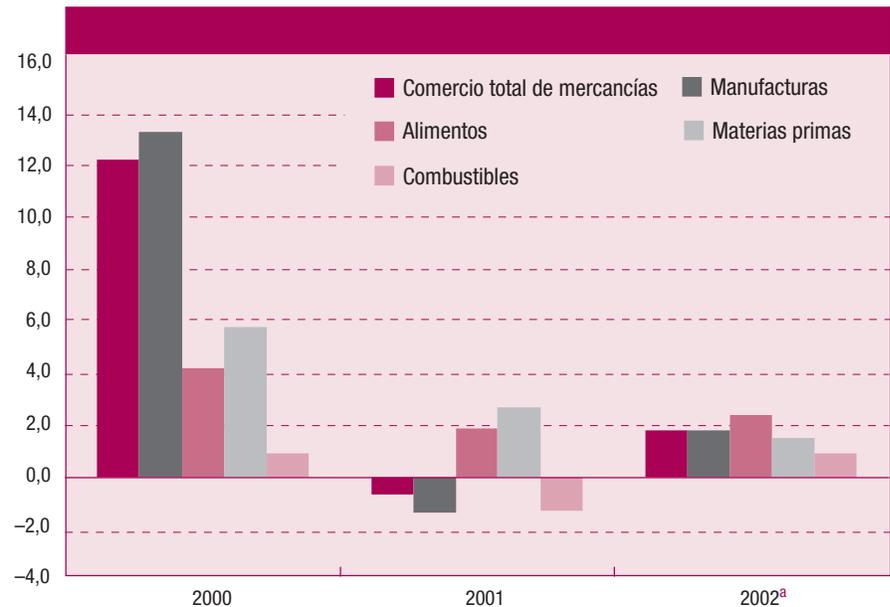
⁴ Véase *Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión 3 y correcciones*, Documentos estadísticos, No. 34/Rev.3 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.86.XVII.12 y Corr. 1 y 2).

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y OCDE.

Nota: La producción manufacturera corresponde únicamente a la de los países miembros de la OCDE.

^a Pronóstico.

Gráfico II.3
VOLUMEN DEL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS, 2000–2002
(Variación porcentual anual)



Fuente: Proyecto LINK.

Nota: Alimentos = CUCI 0 y 1;
Materias primas = CUCI 2 y 4;
Combustibles = CUCI 3;
Manufacturas = CUCI 5 a 9.

^a Pronóstico.

de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), la fluctuación más marcada de la tasa de crecimiento, de 13,4% a $-1\frac{1}{2}\%$ en 2001, correspondió a las manufacturas.

Un factor importante que contribuyó a la disminución del volumen del comercio de manufacturas en 2001 fue la brusca desaceleración del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones. El aumento de la demanda de productos de este sector se desaceleró y la consolidación mundial del sector tecnológico trajo aparejada una contracción de las inversiones en esas tecnologías. En consecuencia, el comercio internacional de esta clase de productos, que había sido muy dinámico, se redujo vertiginosamente. Por ejemplo, entre 1990 y 2000 la proporción de las exportaciones totales de mercancías consistentes en máquinas y aparatos de oficina y equipo de telecomunicaciones prácticamente se duplicó⁵. El crecimiento de este sector fue particularmente vigoroso en 1999 y 2000: el valor de las exportaciones aumentó 12% y 20%, respectivamente, lo cual dio un gran impulso al comercio internacional en esos años. Los datos sobre el comercio de este sector correspondientes a 2001 aún no están disponibles, pero el valor de las ventas mundiales de semiconductores disminuyeron un 30,6% en 2001 (después de haber aumentado más del 35% en 2000)⁶. Estas cifras indican que en 2001 la contracción del comercio de productos de las tecnologías de la información y las comunicaciones fue igualmente considerable.

En 2001 se amplió el comercio en todos los grupos de la CUCI menos los de las manufacturas y los combustibles. No obstante, las exportaciones de alimentos y materias primas aumentaron más lentamente que en 2000 debido a la contracción del sector manufacturero, una de las principales fuentes de demanda de materias primas. Las considerables existencias de algunas materias primas en los países importadores también contribuyeron a moderar la demanda mundial de exportaciones de esos productos. El comercio de combustibles disminuyó en 2001 debido a la

⁵ Esa proporción aumentó del 8,8% en 1990 al 15,2% en 2000 (Organización Mundial del Comercio, *Estadísticas del Comercio Internacional, 2001*; se puede consultar en http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm).

⁶ Semiconductor Industry Association (<http://www.semichips.org>).

reducción de la demanda —consecuencia de la desaceleración económica— y a los recortes de la producción en los principales países exportadores de combustibles.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 tuvieron repercusiones negativas en el comercio, en particular el de servicios, como el transporte aéreo y el turismo (véase el capítulo III). El comercio de mercancías se vio menos afectado, al menos no tanto como se había previsto, una vez que se atenuó el impacto inicial de los ataques. El hecho de que el espacio aéreo de los Estados Unidos quedara cerrado por cuatro días y se reforzaran las medidas de seguridad en las fronteras de ese país entrañó costos adicionales en materia de inspecciones y seguridad, así como considerables demoras en la tramitación de importaciones. Esto último fue un trastorno para las empresas que utilizaban los métodos de gestión de existencias “de disponibilidad inmediata” y dependen de los proveedores internacionales⁷. El aumento de los costos de los seguros también causó problemas en otras partes, por ejemplo, en los países que limitan con el Afganistán (véase *infra*). Otros factores, entre ellos la caída de los precios del petróleo en las semanas posteriores a los ataques, amortiguaron el aumento de los costos de las transacciones. Si bien las repercusiones de los ataques del 11 de septiembre en el comercio mundial fueron limitadas o de poca duración, no se sabe a ciencia cierta cuáles serán las consecuencias a largo plazo.

Se prevé que el sector manufacturero se recuperará ligeramente en 2002 y respaldará al comercio internacional durante el año. El aumento del volumen de las exportaciones de combustibles se repondrá hasta cierto punto, ya que se estima que la demanda mundial de petróleo crecerá en 2002 (véase el cuadro A.18). El comercio de alimentos aumentará alrededor de 2¾% en 2002. Los elevados aranceles y subvenciones que persisten en muchas economías desarrolladas siguen frenando el comercio de alimentos y productos agrícolas. Las medidas proteccionistas y de apoyo han impedido el acceso de otros productores y, en particular, de los países en desarrollo, a mercados en que éstos tienen ventajas relativas. En consecuencia, la demanda de productos agrícolas importados se mantiene a un nivel artificialmente bajo mientras que la producción interna aumenta con el apoyo de subvenciones, lo cual crea una oferta excesiva y conduce al estancamiento de los precios mundiales⁸.

Panorama y perspectivas regionales

A nivel regional y de los países, el principal efecto adverso sobre el comercio tuvo su origen en los países desarrollados, en particular los Estados Unidos y, en menor medida, el Japón (véase el cuadro A.13). Como las economías desarrolladas absorben alrededor de dos tercios de las exportaciones mundiales (véase el cuadro A.14), la disminución de la demanda de importaciones en esos países constituyó un importante obstáculo al crecimiento del comercio en 2001.

La contracción de las inversiones comerciales y la desaceleración de la demanda de los consumidores en los Estados Unidos causaron un brusco retroceso de la tasa de aumento del volumen de las importaciones, lo cual tuvo consecuencias negativas para los principales asociados comerciales de ese país. El volumen de importaciones de los Estados Unidos aumentó alrededor del 15% en 2000, pero se redujo aproximadamente un 2% en 2001. Sin embargo, la brusca disminución de las importaciones no hizo mucho por reducir el desequilibrio interno de la economía estadounidense; las exportaciones se contrajeron casi un 6% después de haber aumentado alrededor del 11% en 2000. Además de la desaceleración general de la economía mundial, la fortaleza del dólar de los Estados Unidos impidió que las exportaciones de ese país aumentaran más rápido. El déficit en cuenta corriente de

⁷ OCDE, *OECD Economic Outlook* (edición preliminar), vol. 71, abril de 2002.

⁸ Si se eliminaran los obstáculos al comercio y las distorsiones de la política interna, los precios de los productos agrícolas podrían aumentar alrededor de un 12%. Uno de los beneficios de ese aumento sería que la necesidad de ayuda alimentaria de los países de ingresos bajos disminuiría un 6% a medida que el alza de los precios mundiales estimulara la producción nacional. Véase Mary E. Burfisher (recop.), *Agriculture Policy Reform in the WTO: The Road Ahead*, Servicio de Investigaciones Económicas del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *ERS Agricultural Economics Report*, No. 802, mayo de 2001, (<http://www.ers.usda.gov/publications/aer802>).

los Estados Unidos, como porcentaje del PIB, disminuyó del 4,5% en 2000 al 4,1% en 2001 y llegó a los 423.000 millones de dólares en ese año (véase el cuadro A.20). En última instancia, esto limitará la capacidad de la economía estadounidense de seguir siendo el principal motor del crecimiento y del comercio en la economía mundial. Si otras economías importantes no participan más activamente para apoyar la actividad económica en todo el mundo, las tasas de aumento del comercio internacional serán más bajas que las registradas antes de 2001. Entre tanto, como se señala en el capítulo I, este gran desequilibrio entraña graves riesgos para la economía mundial.

En 2001, el volumen de exportaciones del Japón disminuyó más del 10%, a medida que la demanda mundial de bienes de capital y de productos de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones se redujo precipitadamente. Las importaciones se contrajeron alrededor del 4% en 2001 cuando la economía japonesa volvió a caer en una recesión. Como el más afectado fue el sector de las exportaciones, el superávit comercial del Japón disminuyó en 46.000 millones de dólares en 2001 (véase el cuadro A.20). Las exportaciones del Japón se repusieron hasta cierto punto en el primer trimestre de 2002, gracias a la reactivación de la economía de los Estados Unidos y algunas economías de Asia. No obstante, se calcula que ese sector no se recuperará mayormente en 2002. Para ese año se prevé una nueva disminución de las importaciones, en vista de que las perspectivas de la economía japonesa siguen siendo desfavorables.

En cambio, en los países de Europa occidental, la tasa de aumento del comercio siguió siendo positiva, aunque mucho más lenta. Las exportaciones, que habían incrementado un 11% en 2000, aumentaron alrededor de 2% en 2001. A este respecto, la demanda de exportaciones de países de fuera de la zona del euro dio un apoyo más firme que la demanda de los países miembros; esto probablemente se debió a la persistente debilidad del euro. Las importaciones también se desaceleraron rápidamente en Europa occidental, del 9,2% en 2000 al 1,6% en 2001. Se prevé que el comercio regional crecerá alrededor de un 2% en 2002.

Las tendencias generales del comercio internacional en 2001 no afectaron a las economías en transición. Las exportaciones de las economías de Europa central y oriental siguieron aumentando en valores reales a una tasa superior al 10% en 2001 (véase el cuadro A.13). Estos países no tienen mucha participación en el mercado de los Estados Unidos (véase el cuadro A.14) ni en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Para esas economías, más importantes fueron los aumentos de la competitividad industrial y el incremento de la producción de más valor agregado, así como su mayor penetración en el mercado de la Unión Europea (UE), su principal asociado comercial⁹. Al mismo tiempo, el aumento de las exportaciones a los países miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) compensó en parte la disminución de la demanda de importaciones de la UE que se produjo más avanzado el año. Como se prevé que la demanda de importaciones de la UE seguirá estancada, las exportaciones de las economías de Europa central y oriental aumentarán más lentamente en 2002 y sólo se acelerarán en la segunda mitad del año. El vigoroso aumento de las importaciones registrado en las economías de Europa central y oriental en 2001 (16%) no seguirá al mismo nivel, aunque en algunos países, como Bulgaria —debido a la importación de bienes de capital— y Rumania —donde ha aumentado la demanda de energía— las importaciones posiblemente sigan siendo considerables.

En las economías de la CEI, el volumen de exportaciones aumentó un 5,8% en 2001, pero la tasa de incremento de los ingresos de exportación se estancó debido a la caída de los precios de los productos básicos y del petróleo. El aumento

⁹ El porcentaje de importaciones de la UE procedentes de las economías de Europa central y oriental aumentó del 2,4% en 1993 al 4,3% en 2001 (véase FMI, *Direction of Trade Statistics Quarterly*, marzo de 2002).

del volumen de exportaciones de la Federación de Rusia se desaceleró durante el año; en cambio, se registró un brusco incremento de las importaciones, cuyo valor real aumentó un 25%. Las exportaciones de otros países de la Comunidad aumentaron gracias a la firme demanda de la Federación de Rusia y al mejoramiento de los vínculos comerciales dentro de la región, así como a la depreciación real de las monedas de muchos países de la CEI respecto del rublo ruso. Las importaciones experimentaron también un fuerte crecimiento en Azerbaiyán, Kazajstán y Turkmenistán. Al aumentar las importaciones y al disminuir los ingresos de exportación, la situación de la balanza en cuenta corriente se empeoró durante el año (véase el cuadro A.21). Se prevé que las importaciones a la región seguirán aumentando en vista de la vigorosa demanda interna y la revaloración de las monedas de algunos países; por lo tanto, los saldos en cuenta corriente probablemente empeorarán más en 2002.

De los tres grupos de países que se analizan en el presente *Estudio*, los que experimentaron las mayores pérdidas en 2001 en la esfera del comercio, tanto en valor como en volumen, fueron los países en desarrollo. El volumen del comercio de esos países se contrajo un 2,7%, porcentaje mucho mayor que el de la contracción del comercio mundial en conjunto, en tanto que el valor de ese comercio disminuyó 6,3%. El superávit comercial de este grupo de economías disminuyó alrededor de 34.000 millones de dólares (véase el cuadro A.22), razón por la cual surgieron problemas adicionales en relación con la balanza de pagos en algunos países.

El volumen de exportaciones de África se estancó en 2001 y su valor disminuyó debido a la caída de los precios de los productos básicos. Las exportaciones de textiles y prendas de vestir aumentaron en los países cuyo acceso al mercado de los Estados Unidos mejoró de conformidad con las disposiciones de la Ley sobre el crecimiento y el potencial de África. Son 35 los países que pueden participar en el programa establecido en virtud de esta ley; sin embargo al mes de abril de 2002, sólo 16 habían aprovechado los beneficios comerciales de ese programa desde que éste se puso en práctica en junio de 2000. En 2001, los Estados Unidos importaron de países africanos productos por valor de unos 7.600 millones de dólares con arreglo a las disposiciones sobre exención de derechos de la ley mencionada¹⁰. Las importaciones de petróleo crudo procedentes de Angola, el Gabón y Nigeria constituyeron más del 90% del total. Sin embargo, hubo también aumentos apreciables (aunque a partir de una base reducida) de las importaciones de prendas de vestir procedentes de Kenya, Lesotho, Madagascar y Sudáfrica. Se prevé que las exportaciones de la región en su conjunto se repondrán algo en 2002, en tanto que las importaciones disminuirán en términos reales a medida que los exportadores de petróleo ajusten su demanda en vista de que sus ingresos han disminuido.

El valor en dólares de las exportaciones procedentes de la mayoría de las economías de Asia oriental (excluida China) se contrajo más del 10% en 2001; tanto el volumen como los precios de las exportaciones se redujeron considerablemente. La contracción de las exportaciones del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, además de ser particularmente marcada, fue el principal factor de la desaceleración. Esto da una idea de cuánto depende la región de las exportaciones procedentes de ese sector, así como del mercado de los Estados Unidos y de la vasta red regional de procesamiento. En vista de que la economía de los Estados Unidos se reactivó en el primer trimestre de 2002, que el nivel de existencias es muy bajo (en particular en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones) y que los precios de los semiconductores y las computadoras personales están subiendo, cabe prever que las exportaciones aumentarán más avanzado el año. A medida que se acelere la reposición de las existencias en el mercado de productos

¹⁰ Véase Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Administración del Comercio Internacional, *US-African Trade Profile* (Washington D.C., marzo de 2002).

de esas tecnologías y aumenten las importaciones de esos productos por los Estados Unidos, habrá repercusiones a través de la red interregional de procesamiento que deberían tener un efecto favorable en las exportaciones de la región. No obstante, no se sabe cuánto aumentará la demanda de esos productos en el futuro, una vez que se hayan repuesto las existencias. De todos modos, el comercio que ha generado la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) (véase el recuadro II.1) y la recuperación económica de los principales países desarrollados contribuirán al aumento de las exportaciones de la región. Se prevé que las importaciones se recuperarán gracias al aumento de la demanda interna y de las exportaciones que tienen un alto contenido importado.

El comercio de China también se vio afectado negativamente por la desaceleración de la economía mundial en 2001. Tanto las exportaciones como las importaciones experimentaron un enorme retroceso con respecto al año anterior. El aumento de las exportaciones disminuyó, en valor, del 28% en 2000 a menos del 7% en 2001, en tanto que el de las importaciones se desaceleró del 35% al 8%. En valores reales, las exportaciones aumentaron un 7,7% (después de haber incrementado un 26% en 2000), en tanto que las importaciones disminuyeron a 11% en 2001. Los resultados comerciales de China reflejaron, entre otras cosas, las medidas adoptadas por ese país para diversificar sus mercados de exportación. Por ejemplo, las exportaciones de China a África, América Latina y la Federación de Rusia aumentaron a tasas de dos dígitos en 2001, en tanto que el incremento de las exportaciones a los principales países industrializados se desaceleró. Se prevé que el sector comercial de China se reactivará, pero el superávit comercial probablemente disminuirá debido al fuerte aumento que experimentarán las importaciones como resultado de la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio y de la consiguiente reducción de aranceles.

En Asia meridional, la desaceleración de las exportaciones se debió principalmente al brusco empeoramiento de la economía en los Estados Unidos y a los atentados terroristas de septiembre de 2001. En varios países (entre ellos, Bangladesh, Nepal y Sri Lanka), ciertos trastornos, como la inestabilidad política y los conflictos internos, causaron problemas que afectaron a la oferta. Las exportaciones de esta región de Asia se recuperarán en forma gradual en 2002 a medida que aumente moderadamente la demanda mundial, en particular la de los Estados Unidos, y se diluyan los efectos negativos del 11 de septiembre; se prevé que se acelerarán en 2003. A medida que las importaciones de Asia meridional repunten junto con el aumento de la demanda interna y las exportaciones, crecerán los déficit comerciales.

No obstante, también influyen fuerzas negativas. En varios países, los problemas que afectan a la oferta seguirán obstaculizando las exportaciones. Además, las perspectivas para las exportaciones de prendas de vestir son particularmente desfavorables, salvo para el Pakistán¹¹. Al aumentar el acceso de los países de África y el Caribe al mercado de los Estados Unidos en 2001—y sumado esto a la eliminación gradual del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido¹² y a la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio— las exportaciones de prendas de vestir de Asia meridional se vieron expuestas a una competencia cada vez más intensa¹³. En vista de la vulnerabilidad de su reducida base de exportación y la intensificación de la competencia, los países tendrán que diversificar su comercio (en lo que respecta tanto a los mercados como a los productos) y aumentar su competitividad.

En Asia occidental, los ingresos de exportación se redujeron debido a que bajaron los precios del petróleo en los países que son exportadores netos de com-

¹¹ Las exportaciones del Pakistán adquirirán impulso gracias al trato comercial preferencial, que incluye un aumento de los contingentes y reducciones arancelarias por parte de los Estados Unidos y la UE, y a medida que disminuya la preocupación por el tema de la seguridad y se reactiven los servicios de refinanciación de las exportaciones.

¹² Véase *Instrumentos jurídicos que contienen los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, hechos en Marrakech el 15 de abril de 1994* (publicación de la secretaría del GATT, número de venta: GATT/1994-7).

¹³ El Acuerdo Multifibras fue reemplazado por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido en 1995. Su finalidad es integrar los textiles y las prendas de vestir en las normas de la Organización Mundial del Comercio. Contiene un calendario de 10 años al fin del cual dejarán de aplicarse los contingentes de importación y los países importadores no podrán discriminar contra ningún exportador. Véase OMC, "Textiles: back in the mainstream" (http://www.wto.org/english/thewta_e/whatis_e/tif_e/agrn4_e.htm).

China y la Provincia china de Taiwán pasaron a ser los miembros 143o. y 144o. de la Organización Mundial del Comercio el 11 de diciembre de 2001 y el 1 de enero de 2002, respectivamente. Las dos economías convinieron en reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios y continuar así el proceso de liberalización de su sector externo que comenzó hace ya más de 10 años. Se prevé que las dos economías reducirán la cuantía actual de los aranceles a alrededor de un tercio. En cifras absolutas, esa reducción adicional no será muy considerable: los aranceles medios se reducirán cinco puntos porcentuales en el caso de China y menos de tres puntos porcentuales en el caso de la Provincia china de Taiwán. No obstante, la dispersión de los recortes arancelarios entre los distintos productos es considerable (véase el cuadro).

ARANCELES MEDIOS DE CHINA Y LA PROVINCIA CHINA DE TAIWÁN SOBRE LAS IMPORTACIONES (Porcentajes)

	<i>En la actualidad</i>	<i>2004–2007</i>
China		
Promedio general	15,00	10,00
Productos industriales	14,80	8,90
Automóviles	80,00	25,00
Productos agrícolas	18,90	15,00
Provincia china de Taiwán		
Promedio general	8,20	5,54
Productos industriales	6,03	4,15
Automóviles	44,00	16,00
Productos agrícolas	20,02	12,90

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC) y Gobiernos de China y la Provincia china de Taiwán.

En el caso de China, la reducción requerida de los obstáculos arancelarios para determinados productos y las modificaciones de su sistema de reglamentación interna son muy considerables y deben efectuarse en un período relativamente breve, de unos cinco años. Las reducciones convenidas de los obstáculos no arancelarios son también importantes. Se reducirán las subvenciones y, para el año 2005, se habrá eliminado la mayoría de los contingentes para importaciones y los acuerdos de concesión de licencias. Para los productos agrícolas estratégicos, como los granos, China aplicará contingentes arancelarios^a. China también reducirá las restricciones aplicadas a una amplia gama de actividades en los sectores de servicios y una multitud de otros obstáculos, como los requisitos para la contratación pública y la transferencia de tecnología, así como los requisitos en materia de contenido local, trato nacional y promoción de las exportaciones. En cuanto a la Provincia china de Taiwán, la reducción programada de obstáculos abarca una amplia variedad de sectores y es considerable en el caso de diversos productos industriales y agrícolas. En el sector de servicios se han asumido importantes compromisos en lo que respecta al pleno acceso al mercado de servicios financieros, el trato nacional (la igualdad de trato para las empresas nacionales y extranjeras) en el sector financiero y la participación mayoritaria de extranjeros en el capital social de las empresas de telecomunicaciones.

Se prevé que la adhesión a la Organización Mundial del Comercio tendrá una influencia positiva en estas economías y también en la economía mundial, sobre todo a

Recuadro II.1.

REPERCUSIONES DE LA ADHESIÓN DE CHINA Y LA PROVINCIA CHINA DE TAIWÁN A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: LA PERSPECTIVA DE ASIA

^a De acuerdo con el régimen de contingentes arancelarios, durante un período determinado se aplican distintos derechos a las importaciones de un mismo producto. Los derechos son más bajos si el volumen de las importaciones es inferior al contingente especificado, y se aplican aranceles más altos a las importaciones que sobrepasan el nivel del contingente.

Recuadro II.1 (continuación)

^b Elena Ianchovichina y Will Martin, *Trade Liberalization in China's Accession to the World Trade Organization*, Banco Mundial, Policy Research Working Paper No. 2623 (Washington, D.C., Banco Mundial, junio de 2001).

^c China tiene una población de 1.300 millones de habitantes y una superficie de 9,6 millones de km² en tanto que Taiwán tiene 22 millones de habitantes y una superficie de 36.000 km². El PIB de China ocupa el séptimo lugar en el mundo si se calcula en dólares corrientes de los EE.UU., y el tercero según la paridad del poder adquisitivo.

^d Este pronóstico del aumento de las exportaciones es del Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo del Consejo de Estado de China. La Academia China de Ciencias Sociales ha calculado que el PIB de China aumentará a razón de medio punto porcentual, en tanto que, según otros cálculos, el aumento será más rápido (alrededor de un punto porcentual).

^e Véase *Instrumentos jurídicos que contienen los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, hechos en Marrakech el 15 de abril de 1994* (publicación de la secretaría del GATT, número de venta: GATT/1994-7).

^f En un estudio del Banco Mundial se calcula que la proporción de exportaciones de artículos de confección de China en el comercio mundial de prendas de vestir —19% en la actualidad— aumentará al 47% en 2005 (véase Ianchovichina y Martin, op. cit.).

^g Feng Lu, "China's WTO accession: impact on its agricultural sector and grain policy", Centro de Investigaciones Económicas de China, Universidad de Beijing, 2001.

^h Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto de Investigaciones sobre los Recursos Humanos.

ⁱ En los últimos 10 años, la afluencia de inversiones extranjeras directas aumentó rápidamente y llegó a 43.000 millones de dólares en 2001. También han aumentado la escala y el contenido técnico de los proyectos de inversión. La Academia de Ciencias Sociales de China ha calculado que para el año 2005 las corrientes de inversión extranjera directa llegarían a los 100.000 millones de dólares.

largo plazo. Se facilitará la libre circulación de mercancías e inversiones, se acelerarán las reformas internas y se promoverá la competencia, lo cual conducirá a una ampliación y reestructuración del comercio y de la producción en esas economías y en toda la región de Asia. Además, aumentará la posibilidad de que mejoren las transacciones económicas directas entre ambas. Se calcula que, como resultado de el ingreso de estas dos economías en la Organización Mundial del Comercio, el PMB aumentará en 56.100 millones de dólares y el PIB de Asia oriental, en 12.500 millones de dólares (en dólares de 1995)^b. Los efectos estarán concentrados en las economías de Asia oriental, pero también resultarán beneficiados los Estados Unidos y algunos otros países desarrollados. Debido a las reformas que aún debe poner en práctica, la mayor cuantía de las reducciones arancelarias que debe efectuar en algunos sectores (como la industria automotriz) y el tamaño de su economía^c, China ejercerá una influencia dominante en los resultados de la adhesión de las dos economías a la Organización Mundial del Comercio.

Se prevé que a largo plazo, el comercio y la producción en China experimentarán un gran aumento, pero también surgirán problemas de ajuste estructural durante el período de transición a medida que se produzcan cambios sectoriales y se introduzcan reformas internas. Las importaciones de China se incrementarán al reducirse los obstáculos a la importación; además, el trato de la nación más favorecida (NMF) que recibirá de otros miembros de la Organización Mundial del Comercio dará un gran impulso a sus exportaciones. Inicialmente, el aumento de las importaciones sobrepasará al de las exportaciones, pero con el tiempo ocurrirá lo contrario. La afluencia masiva y continua de inversiones extranjeras directas, la consolidación de las reformas internas y la intensificación de la competencia aumentarán la competitividad de las exportaciones chinas. Se calcula que las exportaciones y el PIB de China aumentarán a razón de un 2,5% y al menos 0,5% por año, respectivamente^d.

La liberalización del comercio emprendida por China, gradual pero significativa, causará una gran transformación sectorial que entrañará cambios en los precios relativos internos y en la competitividad de las industrias. En los próximos años, las industrias de nivel medio y las que requieren una gran densidad de mano de obra seguramente crecerán. La producción y las exportaciones de prendas de vestir aumentarán particularmente rápido debido a la competitividad de China en este sector y a la eliminación gradual del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido^e, que caducará en 2005^f. El sector de los servicios probablemente experimentará una extraordinaria expansión a medida que China permita las inversiones extranjeras en el sector. En cambio, las industrias nacionales muy protegidas, como las empresas estatales del sector de la industria pesada, enfrentarán grandes dificultades. Se prevé que en la industria automotriz y el segmento del sector agrícola en el que se requieren grandes extensiones de tierras (en particular, el cultivo de cereales) se pondrá en marcha un amplio proceso de racionalización y consolidación^g. Se calcula que sólo en el sector agrícola quedarán sin trabajo 10 millones de trabajadores^h. Puede haber problemas sociales si no se crean en otros sectores suficientes oportunidades de trabajo y no se cuenta con sistemas de protección social. A largo plazo, a medida que China incremente su capacidad tecnológica productiva, aproveche las economías de escala y fortalezca su sector empresarial, aumentará su competitividad en la fabricación de productos de mejor calidad. Las inversiones extranjeras directas seguirán contribuyendo en gran medida a la transferencia de tecnología avanzada y de conocimientos de gestión y a la afluencia de capitalⁱ.

En la Provincia china de Taiwán, los efectos no serán tan espectaculares como en China, principalmente debido a que, en valores absolutos, las reducciones programadas de los aranceles sobre las importaciones son menores (véase el cuadro). Las importa-

ciones aumentarán pero, con el tiempo, se verán compensadas por el incremento de las exportaciones. Se calcula que el PIB aumentará a razón de aproximadamente 60 centésimos de punto porcentual por año en los próximos cinco años^j. Se beneficiarán las industrias de avanzada, incluidos el sector petroquímico y el de las tecnologías de la información y las comunicaciones, pero otras actividades, como la agricultura y las industrias manufactureras que requieren gran densidad de mano de obra, resultarán perjudicadas. Las inversiones extranjeras directas se seguirán utilizando para reubicar parte de la capacidad manufacturera de la Provincia china de Taiwán en la propia China. Esto seguramente causará un aumento general del desempleo.

Al aumentar las importaciones de China y la Provincia china de Taiwán, crecerán también las exportaciones de otras economías asiáticas, en las que también el producto aumentará con más rapidez. Las economías asiáticas recién industrializadas^k y el Japón seguramente serán los más beneficiados debido a su gran interdependencia económica y su complementariedad estructural con China^l, así como a su proximidad geocultural a ese país. Para esas economías, los mayores beneficios se concentrarán en ciertos sectores, como el de las manufacturas que requieren tecnología avanzada para su fabricación (como las tecnologías de la información y las comunicaciones, los productos petroquímicos, el acero de alta calidad y las máquinas eléctricas). Esto se debe a que esos países son competitivos en esos sectores y a que la reducción, por parte de China, de los obstáculos al comercio de esos productos es considerable. En cambio, las economías recién industrializadas y el Japón deberán hacer frente a un aumento de la competencia en el sector de las manufacturas de nivel medio y bajo, así como en el de los productos agrícolas y la pesca. No obstante, las exportaciones destinadas a China aumentarán más rápido a corto plazo que las importaciones de ese país. Además, las medidas de liberalización de China estimularán el sector de servicios, en particular los servicios comerciales y el turismo, en esas economías y en el Japón.

No obstante, a largo plazo, las economías recién industrializadas y el Japón deberán hacer frente a un aumento de la competencia de China en productos de más alto nivel a medida que China se desarrolle económicamente con ayuda de las nuevas inversiones extranjeras directas y las medidas de apoyo del Estado. La disponibilidad de capital y la abundancia de mano de obra barata, sumados a la tecnología que acompaña a las inversiones extranjeras directas, darán a China una ventaja dinámica con respecto a las economías recién industrializadas y el Japón. Con el tiempo, esos países probablemente reubicarán sus industrias más avanzadas en China y modificarán la composición de su producción para concentrarse en las industrias de más valor agregado y en el sector de servicios.

Para otros países de Asia sudoriental, los beneficios serán desparejos. Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia probablemente se beneficiarán menos que las economías recién industrializadas y que las economías más pobres de la subregión debido a la superposición que existe entre esos países y China en una amplia gama de industrias manufactureras. Estas economías recién industrializadas de segundo nivel deberán enfrentar un aumento de la competencia al exportar mercancías que requieren gran densidad de mano de obra, aunque obtendrán un mercado dinámico para sus exportaciones de productos primarios como el caucho, el arroz, el aceite de palma, el petróleo y el gas natural. En los países más pobres de Asia sudoriental, las repercusiones serán favorables gracias a su competitividad en el sector de productos primarios y en industrias que requieren gran densidad de mano de obra, ya que, en comparación con China, en esos países la mano de obra sigue siendo relativamente barata. Entre tanto, los países de Asia meridional se verán beneficiados porque aumentará la demanda de sus productos

^j Cálculo proporcionado por la Oficina del Primer Ministro.

^k Las economías recién industrializadas son la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), la República de Corea, Singapur y la Provincia china de Taiwán. Cabe señalar que esta última no se incluye en este análisis y se ha considerado por separado.

^l Alrededor de la mitad del total de importaciones de China proceden de Asia oriental. El Japón es el asociado comercial más importante: el 20% de las importaciones de China corresponden a ese país. A la República de Corea y a la Provincia china de Taiwán les corresponde a cada una el 10%, porcentaje análogo al de las importaciones procedentes de Estados Unidos.

Recuadro II.1 (continuación)

primarios, pero deberán competir con China en el comercio de productos que requieren gran densidad de mano de obra, en particular las prendas de vestir.

La adhesión a la Organización Mundial del Comercio planteará difíciles problemas internos de ajuste en los dos nuevos miembros. China, en particular, enfrentará grandes dificultades de orden normativo debido a la necesidad de cumplir los compromisos asumidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio y continuar al mismo tiempo las reformas en el plano interno. En la Provincia china de Taiwán también surgirán considerables problemas en lo que respecta a la consolidación industrial y el desempleo. Además, es probable que estas dos economías tengan poca flexibilidad en el plano normativo debido a las normas de la Organización Mundial del Comercio, que limitan el apoyo del Estado. Su adhesión también obligará a las economías asiáticas vecinas a adaptar su estructura de producción para hacer frente al aumento de la competencia. La complejidad de todos los ajustes necesarios en las esferas del comercio y la industria obligará a los países de la región a cooperar más entre sí a nivel estatal y empresarial.

bustibles; entre tanto, los países que son importadores netos de combustibles, como Israel, se vieron perjudicados por la contracción de la demanda mundial y la consolidación del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las importaciones de estos últimos países disminuyeron marcadamente, sobre todo a causa del enorme ajuste del comercio en Turquía, inducido por la devaluación de la lira. Como resultado de esto, la situación en cuenta corriente de Turquía cambió: de un déficit de alrededor del 5% del PIB en 2000 pasó a un superávit de alrededor del 3% en 2001. Se prevé que en 2002 tanto las exportaciones como las importaciones se recuperarán ligeramente en la región.

El valor de las exportaciones de mercancías en América Latina disminuyó un 5,7% en 2001. Debido a la desaceleración de la actividad económica, las importaciones se redujeron alrededor del 8% en valores nominales, lo cual compensó en parte el efecto negativo de la disminución de los ingresos de exportación en la balanza comercial de la región. Tanto las importaciones como las exportaciones se contrajeron en valores reales (véase el cuadro A.13). El volumen de exportaciones de petróleo se redujo a la par de los precios, lo cual afectó fuertemente las cuentas externas de países exportadores como Colombia, el Ecuador y Venezuela, en tanto que el volumen de las exportaciones de algunos productos básicos aumentó. Las exportaciones de manufacturas disminuyeron en los países que mantienen fuertes vínculos comerciales con los Estados Unidos. Se prevé que el volumen de exportaciones latinoamericanas se acelerará a alrededor del 3¼% en 2002, en tanto que las importaciones se contraerán más durante el año debido a problemas financieros y a la lentitud del crecimiento.

Las corrientes comerciales intrarregionales en la región andina, aunque reducidas, mantuvieron su vitalidad en 2001, debido principalmente al dinamismo de las economías del Ecuador y Venezuela. No obstante, las perspectivas para 2002 son más sombrías, en vista de que la situación económica en Venezuela ha empeorado y que ha bajado la tasa de crecimiento del Ecuador. El comercio intrarregional también ha sido relativamente vigoroso en América Central. Hacia el sur del continente, los hechos más notables son la situación en la Argentina y el colapso, en la práctica, del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Las exportaciones del Brasil a la Argentina se han reducido marcadamente, sobre todo en la industria automotriz y otros sectores industriales.

PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Como resultado de la desaceleración de la economía mundial y la contracción de la producción manufacturera, los precios de los productos básicos no pudieron sostenerse en los niveles alcanzados en 2000 y volvieron a bajar en 2001. Sin embargo, esa disminución no fue uniforme en los principales grupos de productos básicos: la de los precios medios de los combustibles fue mayor (16%) que la de los precios de los demás productos (3,8%). Entre estos últimos se observó una asimetría que reflejó las condiciones de la oferta en determinados mercados. Por ejemplo, los precios de las bebidas tropicales bajaron alrededor del 22%, en tanto que los de los alimentos se recuperaron levemente durante el año. Cuando se ajustan para tener en cuenta las variaciones de los precios de las manufacturas, los precios “reales” de los productos básicos distintos de los combustibles disminuyeron un 1,3% en 2001 (véase el cuadro A.17).

Los precios de la mayoría de los productos básicos empezaron a subir en el segundo trimestre de 2002. Se prevé que en 2002–2003 habrá una tendencia alcista a corto plazo, a medida que la demanda mundial siga recuperándose. No obstante, este aumento de los precios será de poca monta y en buena medida temporal. Además, los precios de un gran número de productos básicos siguen cerca del nivel más bajo que se haya registrado hasta ahora. En cambio, los precios de los combustibles seguramente bajarán, en promedio, alrededor del 5½% en 2002, pero experimentarán un aumento de la misma magnitud en 2003.

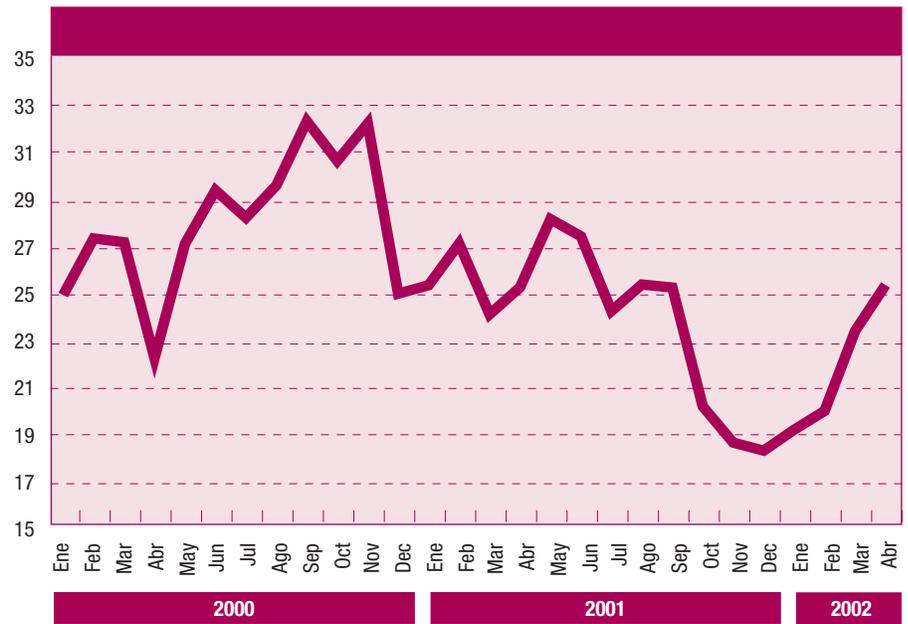
Los precios del petróleo en 2001 y perspectivas para 2002

Los precios del petróleo fueron muy inestables en 2001. Aunque fueron más bajos que a fines de 2000, en la primera mitad del año se mantuvieron dentro de la gama establecida por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de 22 a 28 dólares por barril (pb). Esto se debió en parte a que la OPEP redujo tres veces los cupos de producción a fin de retirar 3,5 millones de barriles por día (bpd) de los mercados mundiales. A pesar de ello, los precios del petróleo se debilitaron mucho después de los atentados terroristas del 11 de septiembre (véase el gráfico II.4), a medida que se desaceleró la economía mundial, y la OPEP se comprometió a garantizar un suministro adecuado. Los precios medios del petróleo, medidos según el crudo de Brent, disminuyeron alrededor del 14% durante el año.

Antes del 11 de septiembre de 2001, la demanda mundial de petróleo ya había aflojado a causa de la desaceleración de la economía mundial. Los atentados del 11 de septiembre intensificaron la presión sobre la demanda: las aerolíneas (a las que correspondía el 8% de la demanda de petróleo de los países desarrollados) se vieron gravemente afectadas por la disminución de los viajes aéreos comerciales y el aumento de la incertidumbre, que desalentó temporalmente el consumo y las inversiones. La demanda de combustible para motores de reacción se redujo y debilitó aún más la demanda mundial de petróleo (véase el gráfico II.5). Esa demanda subió un 0,1% en 2001 (el aumento más bajo registrado desde 1985).

Ante la escasa demanda de petróleo, la disminución de los precios y el aumento de la producción en los países no miembros, la OPEP celebró una reunión ministerial el 14 de noviembre de 2001 para considerar posibles medidas de política a fin de hacer frente a esos problemas. Se tomó la decisión de reducir la producción en 1,5 millones bpd adicionales con efecto a partir del mes de enero de 2002, siempre y cuando la organización pudiera obtener de los países productores de petróleo

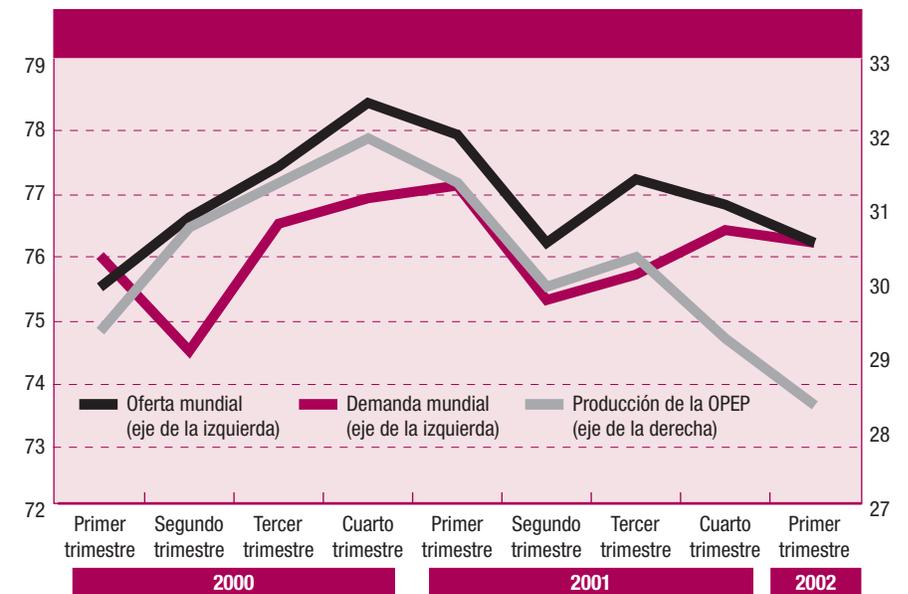
Gráfico II.4
 PRECIOS DEL PETRÓLEO^a, ENERO DE 2000 A ABRIL DE 2002
 (Dólares de los EE.UU. por barril)



Fuente: FMI.

^a Precios del petróleo de Brent.

Gráfico II.5
 OFERTA Y DEMANDA MUNDIAL DE PETRÓLEO Y PRODUCCIÓN DE LA OPEP
 DESDE EL PRIMER TRIMESTRE DE 2000 HASTA EL PRIMER TRIMESTRE DE 2002
 (Millones de barriles por día)



Fuente: Agencia Internacional de Energía, *Monthly Oil Market Report*.

importantes que no pertenecían a la OPEP el compromiso firme de que reducirían su producción total en 500.000 bpd.

La respuesta de los países productores no pertenecientes a la OPEP al pedido de colaboración de la organización no fue unánime. Angola, México, Noruega y Omán hicieron promesas condicionales en virtud de las cuales reducirían su producción en 312.000 bpd en total. Sin embargo, el pedido de colaboración de la OPEP estaba dirigido en particular a la Federación de Rusia, cuya producción había venido aumentando mucho más rápido que la de cualquier otro país no miembro de la OPEP. La Federación de Rusia ofreció reducir las exportaciones de petróleo, pero no la producción; al principio, se comprometió a reducir esas exportaciones en 30.000 bpd, pero posteriormente aumentó esa cifra a 150.000 barriles por día.

Como resultado de las reducciones convenidas de los cupos de producción y de la cooperación brindada por los países no miembros de la OPEP, la producción mundial de petróleo disminuyó en el primer trimestre de 2002. Se ha calculado que la tasa de cumplimiento por parte de los miembros de la OPEP fue de alrededor del 83%: los productores de la OPEP consiguieron retirar o eliminar del mercado mundial 4,2 millones de bpd de los 5 millones fijados como objetivo en la última serie de reducción de cupos¹⁴. Para los participantes en el mercado, esto fue una clara señal de que se había fortalecido la cooperación con la OPEP. Además, la OPEP consiguió efectuar casi el 80% de las últimas reducciones convenidas de la producción en apenas dos meses, o sea más rápido que en ocasiones anteriores. Para abril de 2002, la producción de los 10 países miembros de la OPEP en conjunto se había reducido en 1,2 millones de barriles por día¹⁵. Además, la cooperación entre la OPEP y los países no miembros de la organización mejoró, ya que estos últimos cumplieron sus compromisos de limitar la producción y las exportaciones. Los cinco productores no miembros de la OPEP (Angola, la Federación de Rusia, México, Noruega y Omán) redujeron la producción o las exportaciones de petróleo en 462.500 barriles por día en total. En marzo de 2002, la OPEP declaró que su compromiso de mantener los niveles de producción convenidos en noviembre de 2001 seguiría en pie en el segundo trimestre de 2002.

Los precios del petróleo aumentaron en los primeros cuatro meses de 2002; el precio del crudo de Brent subió de 18,8 dólares por barril en diciembre de 2001 a un promedio de 25,65 dólares por barril en abril de ese año (véase el gráfico II.4). Sin embargo, no se sabe definitivamente hasta qué punto este aumento se debió a las condiciones básicas del mercado o a otros factores. Se ha agudizado la incertidumbre con respecto a la oferta de petróleo, pero no en relación con la limitación de la capacidad. La escalada de la violencia entre Palestina e Israel (véase el capítulo III), la decisión del Irak de suspender temporalmente las exportaciones de petróleo en protesta por las acciones militares de Israel en los territorios ocupados, la posibilidad de que los Estados Unidos atacaran al Irak y otras posibles perturbaciones de la oferta han añadido una prima por riesgo a los precios del petróleo. Además, la recuperación de la economía mundial y el hecho de que esa recuperación comenzara antes de lo previsto contribuyó a la tendencia alcista de precios.

La demanda de petróleo probablemente aumentará sólo ½% en 2002 (véase el cuadro A.18), y no se considera que esto vaya a ejercer presión para que aumenten los precios durante el año. En lo que respecta a la oferta, una vez reducida la producción como se indica *supra*, habrá un exceso de capacidad que se podría utilizar fácilmente si surgiera la necesidad de aumentarla. En consecuencia, se prevé que los precios del petróleo en promedio no sólo no aumentarán en 2002 sino que de ahí en adelante disminuirán aún más: el precio medio será de 23 dólares por barril en 2002, en comparación con 24,4 dólares por barril en 2001¹⁶.

¹⁴ No se incluye al Irak, para cuyas ventas de petróleo se habían fijado límites máximos con arreglo al programa de petróleo por alimentos entre 1996 y 1998. Aunque esos límites se eliminaron en 1999, Irak no ha pasado a ser parte en los acuerdos sobre asignación de cupos concertados últimamente por la OPEP.

¹⁵ No se incluye al Irak.

¹⁶ El precio del petróleo utilizado es el del crudo de Brent, que suele ser entre 1 y 1,50 dólares más alto que el precio de la cesta de combustibles de la OPEP.

En los últimos tiempos, un factor de la inestabilidad de los precios del petróleo ha sido la situación política en Venezuela. El país había adoptado una estrategia para aumentar la capacidad, lo cual haría bajar los precios mundiales del petróleo, pero luego la sustituyó por otra más parecida a la estrategia de precios de la OPEP. Sin embargo, esto causó pérdidas en algunas de las operaciones secundarias de la empresa petrolera estatal, Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). Además, resultó cada vez más difícil hacer frente en el plano político y social a otros costos resultantes de la reducción de los cupos de producción acordada por la OPEP. El trabajo a reglamento y una huelga en PDVSA hicieron que la producción se redujera aún más, lo cual creó más presión para que aumentaran los precios a principios de 2002. Inmediatamente después de un golpe de Estado en abril, los precios del petróleo bajaron dado que los analistas del mercado supusieron que el país cambiaría su política petrolera. Los precios subieron de nuevo cuando el Presidente volvió al poder. En vista de estos acontecimientos, es posible que Venezuela reconsidere su estrategia sobre el petróleo; si reanuda sus planes de aumentar la producción y ampliar la capacidad, probablemente los precios bajarán.

El riesgo de que bajen los precios del petróleo previstos en este *Estudio* está relacionado con la sostenibilidad de la cooperación entre los productores de la OPEP y los países no miembros de la organización. Por ejemplo, la Federación de Rusia indicó en mayo de 2002 que levantaría las restricciones a las exportaciones de petróleo en junio. No está claro si otros países no miembros de la OPEP harán lo mismo.

Sin embargo, a corto plazo es mayor el riesgo de que los precios aumenten. La intensificación del conflicto palestino-israelí, por ejemplo, llevó a algunos productores de la OPEP a proponer un embargo de petróleo en protesta contra la acción militar de Israel, pero la mayoría de los países productores árabes no apoyaron esta propuesta. No obstante, el 8 de abril de 2002 el Irak decidió suspender por un mes sus exportaciones con arreglo al programa de petróleo por alimentos, y previó la posibilidad de prolongarlo si no se resolvían los conflictos¹⁷. Después del anuncio del Irak, los precios del petróleo subieron de 25 dólares por barril el 5 de abril a 27,35 dólares por barril el 8 de abril, debido a la preocupación por la posible escasez de petróleo. El Irak reanudó sus exportaciones de petróleo en mayo; los precios del petróleo bajaron ligeramente hacia fines de mes.

Si el Irak suspende de nuevo sus exportaciones, otros productores importantes pueden reemplazar fácilmente el petróleo iraquí en el mercado. Actualmente la capacidad disponible de los miembros de la OPEP es mayor que la producción¹⁸. Además, Arabia Saudita (el productor de petróleo más importante y por lo general el “proveedor de última instancia”), puede compensar sin mayor esfuerzo cualquier reducción del suministro de petróleo del Irak. En cuanto a los países que no son miembros de la OPEP, se prevé que la Federación de Rusia aumentará sus exportaciones en junio, en tanto que Noruega posiblemente revise su estrategia después del segundo trimestre del año.

Otros productos básicos: se vislumbra una leve recuperación de los precios

La disminución de los precios de los productos básicos distintos del petróleo en 2001 contrarrestó el pequeño aumento que se había registrado en la mayor parte de 2000. A ese aumento había contribuido el mayor dinamismo de la actividad industrial en el mundo, así como el crecimiento económico de muchos países en desarrollo que se habían visto perjudicados por las crisis asiáticas. Los precios de estos

¹⁷ El Irak produce alrededor de 2,5 millones de barriles de petróleo por día, que representan el 3,4% de la oferta total de petróleo del mundo.

¹⁸ Según la Oficina de Información sobre el Sector de la Energía, de los Estados Unidos, los 10 miembros de la OPEP tienen sobrecapacidad para producir alrededor de 5,5 millones de barriles adicionales (mbd) por día, cosa que podrían hacer rápidamente (US/EIA, “OPEC”, 6 de mayo de 2002; se puede consultar en <http://www.eia.doc.gov/emeu/cabs/opec/html>).

productos básicos han mostrado una tendencia decreciente desde 1995, lo cual ha afectado considerablemente a las perspectivas de crecimiento de muchos países en desarrollo que dependen de ellos como principal fuente de ingresos. Por ejemplo, los ingresos de los exportadores de café han menguado en los últimos años; tras alcanzar su nivel máximo, de alrededor de 14.000 millones de dólares, en 1997, esos ingresos se redujeron a 5.400 millones de dólares en 2001¹⁹.

Los vigorosos aumentos de la productividad, el incremento de la superficie cultivada y la dispersión de la producción —que dificulta la coordinación de las reducciones de la oferta— han afectado de manera persistente a los precios de los productos agrícolas, sobre todo en los últimos años²⁰. Además, las devaluaciones ocurridas en muchos países productores han dado a éstos un incentivo para aumentar la producción, lo cual ha ejercido presión para que bajen los precios mundiales. Además, como consecuencia de las subvenciones y otros planes de apoyo a los precios que persisten en los países desarrollados, la oferta en ciertos mercados sigue siendo excesiva y los precios internacionales se han mantenido a un nivel bajo. En el sector de los metales y los minerales, la estructura de la oferta al cabo de algunos años de reformas y medidas de consolidación en el sector está más concentrada. Por lo tanto, la oferta guarda más relación con la demanda que en el caso de los productos agrícolas; esto se refleja en los recortes sucesivos de la producción de ciertos metales y minerales a medida que los precios han bajado. No obstante, los países productores han sufrido la pérdida de sus ingresos de exportación cuando se ha reducido la producción. Entre tanto, las existencias de algunos metales han seguido siendo considerables.

Las perspectivas para todo el año 2002 son relativamente favorables: el incremento previsto de la demanda mundial, sumado a la reducción de la producción de varios productos básicos debido a la persistente disminución de los precios, debería dar lugar a un ligero aumento de éstos. Además, el repunte de los precios reflejará las características de determinados mercados: por ejemplo, es probable que la recuperación de los precios de las materias primas agrícolas sea más amplia que la de los alimentos debido a la mayor sensibilidad cíclica de los primeros. Se prevé también que aumentarán los precios de los metales y los minerales a medida que la actividad industrial recobre sus fuerzas.

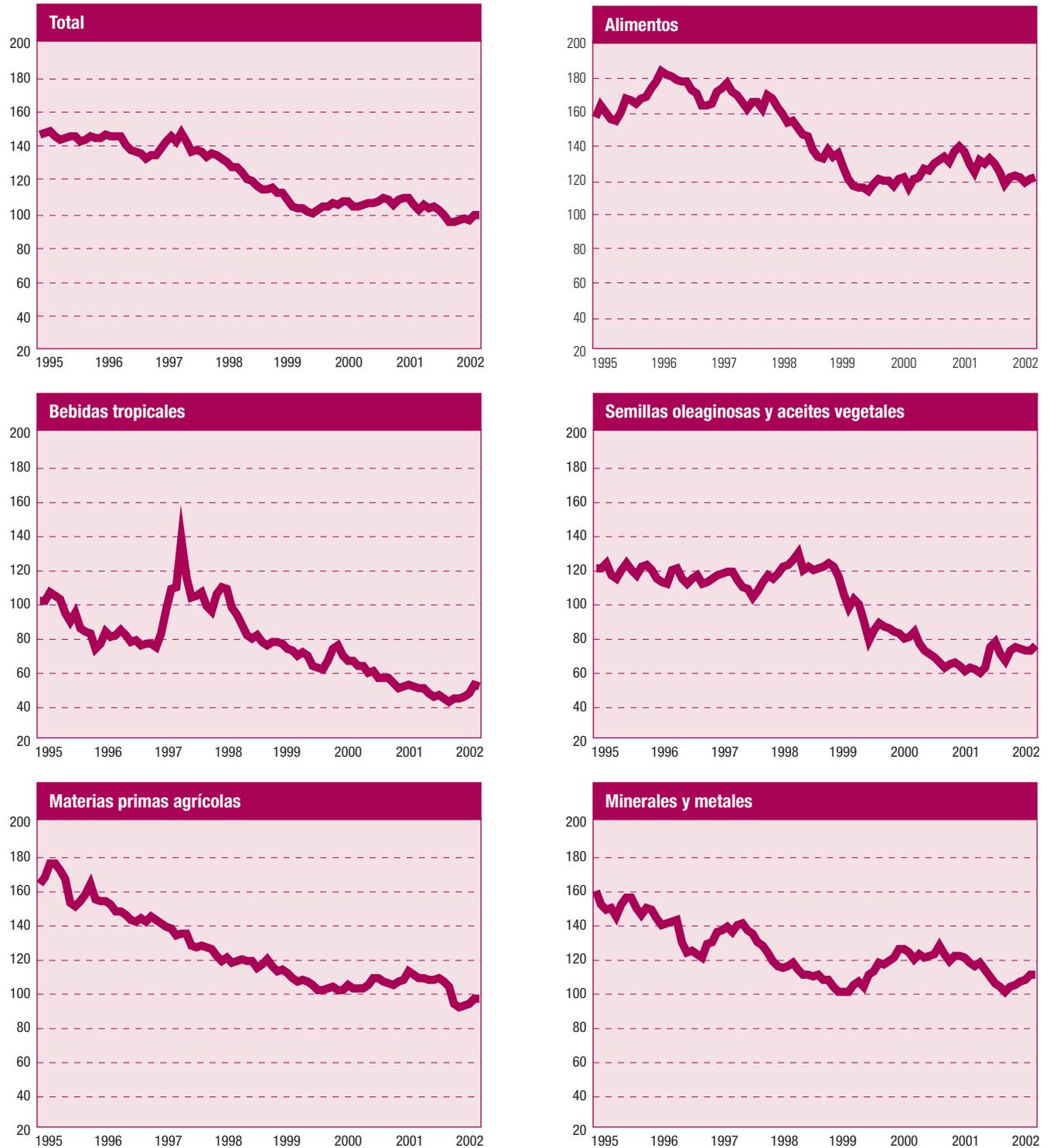
En el primer trimestre de 2002 ya se observaba una ligera mejoría, en particular de los precios de los minerales y los metales (véase el gráfico II.6). Los precios de las bebidas tropicales también comenzaron a aumentar tras haber disminuido en forma ininterrumpida durante dos años. No obstante, el índice de los precios combinados sigue siendo muy inferior al registrado antes de las crisis financieras en Asia (véase el cuadro A.17).

Tras aumentar en 2000, los precios de los alimentos volvieron a bajar durante la mayor parte de 2001. Sin embargo, a fines de ese año, esa tendencia se invirtió. En ese período, el comportamiento de los precios no fue siempre igual respecto de todos los productos básicos. Por ejemplo, el precio del arroz disminuyó casi un 15% en 2001, debido al gran volumen de las existencias, en tanto que el del trigo aumentó un 11% a causa de la disminución constante de la producción. Salvo en el caso del arroz, la relación entre las existencias y el consumo de cereales ha tendido a disminuir en los últimos años y ha aumentado la probabilidad de que se reduzca la oferta y suban los precios en un futuro próximo. El precio de las bananas aumentó gracias a la fuerte demanda en muchos países en desarrollo y a la reducción de la oferta; el aumento fue del 38%. Se prevé que en 2002 la disminución de los precios será significativa. Los precios del azúcar subieron ligeramente en 2001 después de fuertes aumentos en 2000, y es probable que empiecen a debilitarse en 2002 debido

¹⁹ Los datos se refieren a los ingresos de exportación de los miembros de la Organización Internacional del Café. Las pérdidas de ingresos han sido particularmente importantes para los países que no pudieron compensar la caída de los precios aumentando el volumen de las exportaciones de café.

²⁰ Banco Mundial, *Global Development Finance, 2002* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002).

Gráfico II.6.
 PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS, EXCLUIDOS LOS COMBUSTIBLES, 1995–2002
 (Índices de los precios en dólares de los EE.UU., 1985=100)



Fuente: UNCTAD, *Boletín mensual de precios de productos básicos*.

al gran volumen de existencias. Se prevé que los aumentos de la producción serán limitados y permitirán respaldar los precios a mediano plazo.

Los precios de todas las bebidas tropicales fueron considerablemente más bajos que los de 1997. Mientras que los precios del café y el té han seguido disminuyendo en los últimos cinco años debido a los continuos aumentos de la producción y de las existencias y al lento crecimiento de la demanda, los precios del cacao se recuperaron considerablemente en 2001 debido a que las cosechas en algunos de los países exportadores más importantes no fueron tan buenas como se había previsto.

Al cabo de otra serie de resultados negativos en 2001, los precios del café tocaron fondo en el primer trimestre de 2002, debido principalmente a que las exportaciones de algunos de los productores más importantes (como Viet Nam) fueron inferiores a lo previsto. Pero, como se prevé que la cosecha en el Brasil será excepcional y que se suspenderá el plan de retención de exportaciones de la Asociación de Países Productores de Café, los precios no mejorarán de manera significativa a corto plazo, a menos que las condiciones meteorológicas sean inusuales. Los precios del cacao siguieron aumentando a comienzos de 2002, en vista de la actual situación de la producción y la recuperación de la demanda. No obstante, es probable que bajen ligeramente a mediano plazo a medida que aumenta la producción. La tendencia de los precios del té seguirá siendo descendente en 2002 debido al persistente exceso de la oferta en los mercados.

Los precios de las semillas oleaginosas y los aceites vegetales, cuyos principales componentes en el comercio mundial son el aceite de palma y de soja, siguieron bajando durante la mayor parte de 2001 debido al exceso de la oferta. No obstante, aumentaron significativamente en el tercer trimestre de 2001 y en el primero de 2002 a medida que se fortaleció la demanda. Se prevé que en 2002 y 2003 los precios mejorarán porque la demanda seguirá siendo vigorosa. La adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio puede tener repercusiones positivas en la demanda mundial a medida que se eliminan las restricciones a las importaciones.

Los precios de las materias primas agrícolas, que aumentaron poco en 2000, perdieron terreno a partir del segundo trimestre de 2001, a causa, principalmente, de la debilidad de la demanda y los fuertes aumentos de la producción. La producción de caucho natural aumentó más de lo previsto en 2001 como resultado de los fuertes aumentos registrados en Viet Nam y otros países productores, lo cual compensó la desaceleración de la producción en Tailandia.

Mientras que los precios del algodón siguieron siendo bajos, el del caucho natural se recuperó considerablemente en los primeros meses de 2002. Esto se debe a la mayor sensibilidad de este producto básico al mejoramiento de las perspectivas de las manufacturas a nivel mundial, en particular porque se preveía un aumento de la demanda de fabricantes de neumáticos. Además, Indonesia, Malasia y Tailandia, los tres productores principales, han hecho algunos progresos para concertar un acuerdo sobre la limitación de la producción. En el caso del algodón, las perspectivas de que suban los precios son mejores a mediano plazo que para la temporada de 2002/2003: al fortalecerse la demanda, en particular la de países en desarrollo como China, se reducirá la superficie cultivada.

En forma paralela a las perspectivas de la economía mundial, los precios de los minerales y los metales llegaron a su nivel más bajo en el último trimestre de 2001 y subieron en los primeros meses de 2002. En el primer trimestre de ese año, el índice de precios combinados aumentó casi un 6% con respecto al período anterior. Los productores han reducido la producción ante el incremento de las existencias (debido a la contracción de la demanda), lo cual ha contribuido a la reciente subida de los precios. No obstante, éstos siguen siendo inferiores a los de 2000 (véase el

cuadro A.17). Los precios del cobre, el zinc y el níquel fueron los que más bajaron en 2001 (más del 30%). En cambio, los del plomo experimentaron algunos aumentos en 2001 después de haber bajado en 2000.

No se sabe realmente si el aumento de los precios de los metales se mantendrá a mediano plazo. Un ejemplo es el del aluminio. La capacidad desaprovechada es considerable y puede reutilizarse rápidamente, tanto en los Estados Unidos como en el Brasil, a medida que estos países se recuperen, respectivamente, de la crisis en el sector de la electricidad y de la escasez de energía hidroeléctrica. A pesar de estos factores, se prevé que el precio del aluminio se mantendrá firme en 2000 y años subsiguientes a medida que se recupera la demanda. Las perspectivas a plazo más corto son mejores para el cobre debido a la gran reducción de la producción ocurrida en 2001. Lo mismo puede adelantarse con respecto al níquel, cuyas existencias siguen siendo bajas y cuya producción aumentará moderadamente pese a los fuertes aumentos de precios registrados desde octubre de 2001.

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL

En lo que respecta a las relaciones comerciales a escala mundial, el año 2001 culminó con un hecho alentador. En noviembre de 2001, la Cuarta Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Doha, aprobó una declaración en la que se instaba a elaborar un nuevo programa de negociaciones comerciales centrado en el desarrollo²¹. Cuatro nuevos miembros, entre ellos dos potencias comerciales, China y la Provincia china de Taiwán, se adhirieron a la Organización Mundial del Comercio, con lo que el número total de miembros de la organización llegó a 144 países a principios de 2002. Otros 30 países han solicitado ser miembros y los procesos de adhesión respectivos avanzan a distinto ritmo. La conclusión de estos procesos no sólo dará a la organización un carácter más universal sino que también ofrecerá a mediano plazo, nuevas oportunidades de comercio y crecimiento en todo el mundo. Éstos son hechos alentadores. En cambio, en 2001 y a principios de 2002 se observaron señales de tirantez en las relaciones comerciales bilaterales y un aumento del proteccionismo en la esfera del comercio; esto puede entorpecer hasta cierto punto el comercio bilateral a corto plazo y también socavar las perspectivas de la liberalización del comercio a escala mundial a mediano plazo.

Aplicación del Programa de Doha

El Programa de Doha para el Desarrollo, siempre y cuando las negociaciones concluyan con éxito, contribuirá a reducir los obstáculos al comercio en varias esferas y de este modo hará un importante aporte a la expansión del comercio y la producción mundiales y traerá aparejados importantes cambios estructurales en los años venideros. El Programa de Doha para el Desarrollo, además de prever la continuación de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio —“el programa implícito”— sobre la agricultura y los servicios, incluye una amplia gama de otras cuestiones que serán objeto de negociación en el futuro inmediato o más adelante, como el acceso de los productos no agrícolas a los mercados, los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), las normas de la Organización Mundial del Comercio, “las cuestiones de Singapur”²², los procedimientos de aplicación y la protección del medio ambiente. Se ha programado que las negociaciones concluyan a más tardar el 1º de enero de 2005 como “compromiso único, es decir, “nada quedará convenido hasta que todo se

²¹ Para más información sobre la evolución de la política comercial hasta la Conferencia de Doha y el nuevo programa de trabajo de la Organización Mundial del Comercio, véase, por ejemplo, *World Economic Situation and Prospects, 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.02.II.C.2), e *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.D2, cap. II).

²² Se trata de nuevas cuestiones, planteadas después del establecimiento de la Organización Mundial del Comercio: el comercio y la inversión, la interacción del comercio y la política sobre la competencia, la transparencia en la contratación pública y las medidas de facilitación del comercio.

haya convenido⁷. En el Programa se han incluido varias cuestiones que interesan especialmente a los países en desarrollo²³.

Las negociaciones previstas en el Programa de Doha para el Desarrollo comenzaron en enero de 2002 y en algunas esferas han avanzado mucho más rápido que las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Se aprobó un nuevo presupuesto y se decidió que la Quinta Conferencia Ministerial, programada para septiembre de 2003, se celebraría en Cancún (México). El Comité de Negociaciones Comerciales establecido en virtud de la Declaración Ministerial de Doha (párrafo 46) celebró su primera reunión el 1º de febrero de 2002 y estableció siete grupos de negociación (agricultura, servicios, productos no agrícolas, normas, medio ambiente, ADPIC y solución de controversias). Sin embargo, el progreso logrado con respecto a los arreglos de procedimiento no ha ido acompañado de ningún cambio importante en las posiciones de los distintos miembros de la Organización Mundial del Comercio sobre cuestiones concretas desde la celebración de la Tercera Conferencia Ministerial en Seattle (Washington, Estados Unidos de América) en 1999. En las negociaciones seguirá siendo difícil llegar a un acuerdo sobre temas delicados, como el comercio de productos agrícolas y las mercancías que requieren gran densidad de mano de obra para su fabricación.

La liberalización del comercio de productos agrícolas es una de las tareas más críticas del futuro inmediato. Abarca cuestiones tales como el acceso a los mercados, las subvenciones a la exportación y la ayuda interna. Las negociaciones sobre la agricultura comenzaron en marzo de 2000, antes de Doha, en virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio²⁴. Sin embargo, es poco lo que se ha avanzado debido a las grandes diferencias que separan a los distintos países, lo cual refleja presiones políticas internas. A pesar de esto, en marzo de 2002, el Comité de Asuntos Agropecuarios llegó a un acuerdo sobre su programa de trabajo y se propuso finalizar el texto del documento sobre las modalidades o metas para lograr los objetivos de Doha antes del 31 de marzo de 2003, como se prevé en la Declaración, en tanto que los proyectos de compromiso de los distintos países se presentarán a la Quinta Conferencia Ministerial en México en septiembre de 2003.

Las negociaciones sobre servicios también se integraron en el Programa de Doha para el Desarrollo. Los países desarrollados son muy competitivos en la mayoría de los sectores de servicios y probablemente estarán a favor de una apertura más amplia y rápida de los mercados, en tanto que los países en desarrollo posiblemente prefieran un enfoque más mesurado. Aunque es posible que se logren progresos para liberalizar algunos sectores concretos de servicios, es improbable que se concierten nuevos acuerdos importantes en vista de la posición de los países en desarrollo de que ya se comprometieron, en las negociaciones de la Ronda Uruguay, a una considerable liberalización de sus economías²⁵. Estos países están particularmente interesados en la circulación transfronteriza de personas naturales, uno de los cuatro modos de suministro de servicios reconocidos en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)²⁶. En las negociaciones sobre servicios se utiliza el método de solicitud y oferta²⁷. Los plazos para la presentación de las listas de solicitud y oferta vencen el 30 de junio de 2002 y el 31 de marzo de 2003, respectivamente.

Las negociaciones sobre el acceso de los productos no agrícolas a los mercados se centrarán en la reducción o eliminación de aranceles (crestas arancelarias²⁸, aranceles elevados y progresión arancelaria) y obstáculos no arancelarios. A los países en desarrollo les interesa, en particular, la reducción de aranceles sobre productos que requieren una gran densidad de mano de obra para su fabricación, entre ellos los textiles y las prendas de vestir, debido a los elevados aranceles y las crestas aran-

²³ En este contexto, son cuestiones fundamentales el acceso a los mercados, el trato especial y diferenciado, la asistencia técnica y la creación de capacidad. También se añadieron las cuestiones de la deuda externa, la financiación, la transferencia de tecnología y las pequeñas economías como temas de estudio que examinarían los órganos pertinentes de la Organización Mundial del Comercio, aunque no serían objeto de negociaciones inmediatas.

²⁴ *Instrumentos jurídicos...*

²⁵ Debra Steger, "The post-Doha world trade agenda", presentado en la reunión del Proyecto LINK, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 24 al 26 de abril de 2002.

²⁶ *Instrumentos jurídicos...*

²⁷ Según este método, los países exportadores presentan a los países importadores una lista de solicitudes y los importadores responden con una lista en la que indican lo que están dispuestos a ofrecer.

²⁸ Las crestas arancelarias son aranceles muy superiores al arancel medio de una categoría determinada de productos. La progresión arancelaria se refiere al aumento de los aranceles a medida que aumenta el grado de procesamiento o elaboración.

celarias que imponen a esos productos los países desarrollados. Para estos últimos, un objetivo importante es la reducción de los elevados aranceles que aplican en general los países en desarrollo. La reducción de los obstáculos no arancelarios será particularmente difícil de negociar debido a su complejidad. A principios de 2002 se formó un grupo de negociación sobre el acceso de los productos no agrícolas a los mercados, pero no se ha avanzado mucho hasta ahora. Al mes de abril de 2002, este grupo no había podido ponerse de acuerdo para fijar un objetivo con respecto a las modalidades de las conversaciones sobre la liberalización del comercio de productos industriales. El Programa de Doha para el Desarrollo incluye también la cuestión de la revisión de las normas de la Organización Mundial del Comercio sobre *antidumping*, subvenciones, medidas compensatorias y acuerdos comerciales regionales. La inclusión de las medidas *antidumping* en el programa fue un logro importante de la reunión de Doha. Muchos países, entre ellos el Japón, están preocupados por el uso abusivo de esas medidas como recurso proteccionista y desean revisar el acuerdo pertinente. En cambio, los Estados Unidos se oponen a esa revisión.

Otro tema importante del Programa de Doha para el Desarrollo es la relación entre la proliferación de acuerdos comerciales regionales y el sistema multilateral de comercio. Si bien la Organización Mundial del Comercio reconoce que estos acuerdos tienen una influencia positiva en la liberalización del comercio, también reconoce la necesidad de mejorar sus reglas relativas a esos acuerdos para eliminar la posibilidad de repercusiones negativas en terceros, así como la falta de coherencia entre esos acuerdos y las normas multilaterales. En febrero de 2002 se constituyó el Grupo de negociación sobre las normas de la Organización Mundial del Comercio, que se encargaría de examinar las medidas *antidumping*, las subvenciones y los acuerdos comerciales regionales. El grupo celebró su primera reunión oficial el 11 de marzo de 2002 y acordó celebrar cuatro reuniones más en 2002.

Las nuevas cuestiones (“y cuestiones de Singapur”) que abarca el Programa de Doha para el Desarrollo son las inversiones, las normas sobre la competencia, la contratación pública y la facilitación del comercio. Los países desarrollados fueron quienes propusieron estos temas en la primera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Singapur en 1996, pero los países en desarrollo se opusieron aduciendo que esas cuestiones no eran relevantes para el comercio y que la Organización Mundial del Comercio no era el foro apropiado para tratarlas²⁹.

La cuestión del comercio y el medio ambiente se ha examinado en el Comité de Comercio y Medio Ambiente desde la creación de la Organización Mundial del Comercio a pesar de la enérgica oposición de los países en desarrollo. Las negociaciones estarán destinadas a evitar las diferencias y reducir la falta de coherencia entre los acuerdos comerciales multilaterales y los acuerdos sobre el medio ambiente. También se tratará de obtener la colaboración de los organismos encargados de la protección ambiental y el desarrollo, habida cuenta de que la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se celebrará en Johannesburgo (Sudáfrica) del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

En el Programa de Doha para el Desarrollo también se reconoce la necesidad de fortalecer las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado que se aplican a los países en desarrollo. Además, la Organización Mundial del Comercio, otras organizaciones multilaterales y varios países donantes han hecho progresos en lo que respecta al suministro de asistencia técnica relacionada con el comercio a los países en desarrollo y a la creación de un fondo fiduciario mundial para la creación de capacidad, a fin de que los países en desarrollo puedan participar más productivamente en las negociaciones.

²⁹ Amit Dasgupta, “WTO and new issues”, estudio presentado en la quinta Conferencia de cooperación económica sobre la asociación entre el Estado y el sector privado, organizada por la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (ASARC), Katmandú, 4 de febrero de 2001.

En la Declaración Ministerial relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública (TT/MIN(01)/DEC/2), aprobada en Doha, se estipulan las condiciones en las que los gobiernos pueden limitar los derechos de propiedad sobre productos farmacéuticos y conceder licencias obligatorias a fabricantes nacionales de medicamentos genéricos cuando se producen crisis de salud pública, como la del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) y otras epidemias. La Conferencia también aprobó la Decisión sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación (WT/MIN(01)/DEC/17), que se refiere a la aplicación de los acuerdos negociados en la Ronda Uruguay. Estos acuerdos (según los países en desarrollo) no se han cumplido como se había previsto, lo cual ha impedido que la liberalización del comercio beneficie plenamente a los países en desarrollo. Además, ciertas cuestiones, como las subvenciones a la agricultura y los créditos a la exportación, requieren más estudio, razón por la cual también se incluyeron en la decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. La disposición sobre la liberalización acelerada del comercio de textiles y prendas de vestir reviste particular interés para los países en desarrollo.

Las negociaciones que se emprenderán en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo probablemente serán controvertidas y difíciles, sobre todo las relativas a los productos agrícolas. La posibilidad de un aumento de las oportunidades de comercio en el sector de la agricultura tiene importancia crítica para los países en desarrollo, pero en la actualidad ese comercio está trabado por complejas medidas de apoyo y otros obstáculos; además, las subvenciones otorgadas al sector agrícola en los principales países desarrollados son una cuestión políticamente delicada. El plan de subvenciones a la agricultura aprobado recientemente en los Estados Unidos para los próximos 10 años puede tener repercusiones negativas en las negociaciones. Debido al principio del “compromiso único” en que se basan las negociaciones, el acuerdo sobre la liberalización del comercio en el sector de la agricultura es fundamental para que todas las negociaciones en el marco del Programa de Doha concluyan con éxito. Por su parte, muchos países en desarrollo se muestran reacios a adoptar nuevas medidas de liberalización del comercio en el sector de servicios y productos no agrícolas porque les preocupa el futuro de sus “industrias incipientes” y el menoscabo de su soberanía en el plano normativo; también aducen que los países desarrollados no han cumplido cabalmente los compromisos contraídos. Por su parte, los países desarrollados se muestran renuentes a reducir los obstáculos al comercio de mercancías que requieren gran densidad de mano de obra para su fabricación. En lo que respecta a las normas de la Organización Mundial del Comercio, probablemente habrá una gran resistencia a la revisión del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994³⁰ (Acuerdo *Antidumping*). De igual modo, la adopción de normas más estrictas sobre los acuerdos regionales no será tarea fácil, ya que la mayoría de los miembros de la Organización Mundial del Comercio pertenecen al menos a un acuerdo regional. Además, el reciente aumento de la tirantez en la esfera comercial entre los principales exportadores e importadores, sumado a la frecuente aplicación de medidas proteccionistas (véase la sección siguiente) pone gravemente en peligro el éxito de las negociaciones.

Tendencias antagónicas en el plano normativo: ¿el proteccionismo?

La Organización Mundial del Comercio, además de negociar nuevos acuerdos comerciales, es el foro en el que los países pueden denunciar las violaciones de dichos acuerdos. El uso abusivo de medidas *antidumping* con objeto de restringir el co-

³⁰ Instrumentos jurídicos...

mercio es un ejemplo que viene al caso. El número de investigaciones de medidas *antidumping* y medidas compensatorias aumentó de nuevo en 2001 después de haber disminuido en 2000 (véase el cuadro II.1), en tanto que el número de investigaciones sobre salvaguardias continuó su tendencia ascendente. Sin embargo, el inicio de una investigación no significa necesariamente que se autorizará al país que ha presentado la reclamación a imponer medidas correctivas. Además, siempre hay un intervalo entre el inicio de una investigación y la decisión definitiva pero, si el resultado de la investigación confirma esa decisión, el país reclamante puede imponer medidas. Los datos pueden indicar que la aplicación de medidas aumentará en un futuro próximo.

En 2001, los países miembros de la Organización Mundial del Comercio iniciaron 330 investigaciones sobre medidas *antidumping*, cifra muy superior a la de 2000. Alrededor del 40% de las investigaciones iniciadas en 2001 (138 casos) correspondían a la industria de los metales comunes; la mayoría se referían a productos siderúrgicos. Los países tanto desarrollados como en desarrollo han utilizado instrumentos *antidumping*. Por ejemplo, la India inició el mayor número de investigaciones sobre medidas *antidumping* en 2001 (75 casos), la mayoría de las cuales se refería a productos químicos. Le seguían muy de cerca los Estados Unidos (74 casos). La mayoría de las investigaciones sobre medidas *antidumping* están dirigidas contra las exportaciones de países en desarrollo. Además, ha aumentado el número de países incluidos en cada investigación, lo cual puede ser una señal de un uso abusivo de esas medidas. Cuando una investigación de esta índole abarca a varios países exportadores, esto por lo general indica que el problema está relacionado con la industria nacional afectada y no con las prácticas desleales en materia de precios de varios productores que compiten entre sí³¹.

Asimismo, el número de nuevas investigaciones sobre medidas compensatorias (contra subvenciones) aumentó bruscamente de 17 en 2000 a 27 en 2001. También en este caso, la mayoría de las investigaciones se refería a la industria de los metales comunes (14 casos). El hecho de que todas estas nuevas investigaciones menos una se hayan iniciado en forma paralela a las investigaciones sobre medidas *antidumping* parece indicar que los países aplican una combinación de medidas para proteger sus industrias nacionales contra lo que, desde su punto de vista, es la competencia desleal de las importaciones. Los países desarrollados por lo general

³¹ C. Stevenson, *Global Trade Protection Report 2002*, Londres, Mayer, Brown, Rowe and Maw, abril de 2002.

Cuadro II.1
PROTECCIÓN DEL COMERCIO Y DIFERENCIAS, 1995–2001

Año	Medidas antidumping		Medidas compensatorias		Salvaguardias ^a		Diferencias: nuevas solicitudes de consultas
	Investigaciones iniciadas	Adopción de medidas	Investigaciones iniciadas	Adopción de medidas	Investigaciones iniciadas	Adopción de medidas	
1995	157	118	10	19	2	0	23
1996	224	84	7	5	5	1	42
1997	243	124	16	3	1	4	46
1998	254	162	25	6	11	1	44
1999	356	181	41	14	14	14	31
2000	281	234	17	19	24	21	30
2001	330	163	27	12	30	20	27

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC).

^a No corresponden a un año civil. Los datos corresponden al período en que el Comité de Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio examina denuncias, que suele ser de noviembre a octubre.

han predominado en el inicio de investigaciones sobre medidas compensatorias, en tanto que los países en desarrollo han iniciado muchas menos investigaciones de esta índole; esta pauta continuó en 2001, en que todas las nuevas investigaciones, menos una, fueron iniciadas por países desarrollados³².

El número de investigaciones sobre salvaguardias aumentó en 2001. Los países que iniciaron más investigaciones de esta índole fueron los países en desarrollo, quizá porque dichas investigaciones son relativamente sencillas de realizar y pueden ser menos costosas desde un punto de vista político. Las salvaguardias, si bien son más restrictivas que las medidas compensatorias y *antidumping*, no individualizan a ningún país o industria en particular por no actuar en conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio. Hasta 2001, los países desarrollados (con la excepción de los Estados Unidos) rara vez iniciaron investigaciones sobre salvaguardias o impusieron medidas de salvaguardia³³. La mayoría de las investigaciones de los Estados Unidos han estado relacionadas con productos siderúrgicos, la más reciente condujo a la adopción de medidas definitivas de salvaguardia y provocó una reacción internacional. Esto llevó a la Comisión Europea a imponer medidas de salvaguardia por primera vez desde el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio, y al Canadá a iniciar su primera investigación de esta índole (véase el recuadro II.2).

Los países afectados por medidas de protección pueden recurrir a los mecanismos de la Organización Mundial del Comercio para impugnar la imposición de tales medidas u otras medidas de política si tienen motivos para creer que esas prácticas son incompatibles con las normas de la organización. Se ha presentado un considerable número de solicitudes de celebración de consultas utilizando el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (véase el cuadro II.1).

Hasta ahora, los países desarrollados, la Comisión Europea y los Estados Unidos han sido los que han recurrido con más frecuencia al mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio, como “demandados” y como “demandantes”. Han sido muy pocos los países en desarrollo que han planteado sus diferencias en la Organización Mundial del Comercio (la Argentina, el Brasil, la India, la República de Corea, Tailandia y Turquía) entre otros. Además, en la mayoría de sus consultas y diferencias se han visto involucrados otros países en desarrollo. Esta situación cambió en 2001, en que los países en desarrollo plantearon la mayor parte de las diferencias y un mayor número de ellos impugnó medidas adoptadas por las economías desarrolladas³⁴.

Sin embargo, el número de nuevas diferencias planteadas en la Organización Mundial del Comercio ha disminuido desde 1998³⁵. Una explicación posiblemente sea que los países resuelven sus diferencias fuera del marco de la Organización. Otra podría ser que algunas de estas medidas, por ejemplo, las medidas *antidumping*, se han impuesto en gran parte a países que no eran miembros de la Organización (China, la Federación de Rusia, la Provincia china de Taiwán y Ucrania, entre otros) y que, por lo tanto, no pueden hacer uso de sus mecanismos. Sin embargo, como se ha señalado, la mayoría de las medidas proteccionistas se imponen a las exportaciones de los países en desarrollo; bien puede ocurrir que estos países no puedan permitirse, por razones de orden financiero o técnico, impugnar todas esas medidas: la solución de diferencias es un proceso oneroso y largo que por lo general requiere la contratación de expertos y consultores externos y un gran cúmulo de conocimientos especializados y recursos. Así pues, cabe la posibilidad de que los países en desarrollo, si sus medios lo permiten, tiendan a concentrarse en las diferencias que más importancia revisten para ellos y dejen de lado las demás.

³² En el período de 1995–2001, se iniciaron en total 143 investigaciones sobre medidas compensatorias, de las cuales los países desarrollados iniciaron 115. Los Estados Unidos fueron el país que más investigaciones de esta índole inició en ese período (58). Sólo nueve países en desarrollo iniciaron investigaciones sobre medidas compensatorias en ese período (la Argentina, el Brasil, Chile, Egipto, Israel, México, el Perú, Sudáfrica y Venezuela) (http://www.wto.org/english/tratope/Scm_e/Scm_stattab2_2.htm).

³³ Además de los Estados Unidos, el Japón fue el otro país desarrollado que impuso medidas de salvaguardia (provisionales) antes de marzo de 2002. Australia también realizó investigaciones sobre salvaguardias (carne porcina), pero no encontró motivos para imponer medidas de salvaguardia.

³⁴ Los países en desarrollo plantearon en total 19 casos de diferencias nuevas en 2001, ocho de los cuales involucraban a países desarrollados. En cambio, en 2000 hubo un total de 13 casos (de los cuales tres afectaban a países desarrollados) y sólo seis en 1999 (de las que sólo uno involucraba a un país desarrollado).

³⁵ Es posible que esta tendencia se interrumpa en 2002, dado que los primeros cuatro meses de ese año se plantearon 12 nuevas diferencias.

Recuadro II.2.

LA CONTROVERSIAS RELATIVA A LA IMPOSICIÓN DE SALVAGUARDIAS SOBRE EL ACERO: ¿UNA AMENAZA AL COMERCIO INTERNACIONAL?

^a Según el Instituto Internacional de Hierro y del Acero, los Estados Unidos ocuparon el tercer lugar en importancia entre los consumidores de productos siderúrgicos en 2001. Les precedía la Unión Europea, cuyo consumo aparente se calculaba en 143.800 millones de toneladas, y China, con un consumo estimado de 141.200 millones de toneladas métricas. Se calculó que, en 2001, el consumo de acero en los Estados Unidos había sido de 103.000 millones de toneladas métricas. Véase “Trends and Indicators: World Steel Consumption Data” (se puede consultar en http://www.worldsteel.org/trends_cons/cons01).

^b Acuerdo sobre Salvaguardias (http://www.wto.org/english/tratop_e/safetint.htm).

^c A los efectos de la Proclamación 7529, los países en desarrollo, según la definición de los Estados Unidos, son los beneficiarios de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Esta categoría es muy diferente a la que se utiliza en este *Estudio*. Por lo tanto, es posible que las salvaguardias afecten a las importaciones de todos los países que no son beneficiarios de ese sistema (todos los países desarrollados, salvo el Canadá, los países en desarrollo como China, la Provincia china de Taiwán y la República de Corea, y economías en transición como la Federación de Rusia y Ucrania, entre otros, y a los productos de los beneficiarios del SGP cuyas exportaciones sobrepasen el límite del 3% (el Brasil, la India, la República de Moldova, Rumania, Tailandia, Turquía y Venezuela). Véase “Developing countries with products not excluded from remedy” (se puede consultar en <http://www.ustr.gov/sectors/industry/steel201/2002-03-05-exclusions.pdf>).

El 5 de marzo de 2002, el Presidente de los Estados Unidos de América anunció que se impondrían salvaguardias de carácter temporal sobre las importaciones de ciertos productos siderúrgicos (Proclamación 7529). Las medidas se tomaron sobre la base de los resultados de una investigación realizada por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, que concluyó que las importaciones habían afectado gravemente a la industria siderúrgica de los Estados Unidos^a.

Según las normas de la Organización Mundial del Comercio, se pueden imponer medidas de salvaguardia cuando se comprueba, al cabo de una investigación que llevan a cabo las autoridades competentes, que las importaciones “causan o amenazan con causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores” (Acuerdo sobre Salvaguardias, artículo 2, párr. 1). Las medidas deben ser de carácter temporal, aplicarse de manera no selectiva y liberalizarse progresivamente mientras estén en vigor. Las importaciones de poco volumen procedentes de los países en desarrollo deben quedar exentas de esas medidas. Además, se debe otorgar una compensación a los miembros de la Organización Mundial del Comercio cuyas exportaciones se hayan visto afectadas. A falta de un acuerdo sobre esa compensación, los miembros exportadores afectados —tras obtener la aprobación de un grupo de arbitraje de la Organización Mundial del Comercio— pueden, a título individual, suspender concesiones otorgadas u obligaciones equivalentes contraídas con el país que haya causado la imposición de salvaguardias. Sin embargo, esas concesiones u obligaciones no se suspenderán durante los primeros tres años de aplicación de las medidas de salvaguardia si éstas se han adoptado “como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones” (artículo 8, párr. 3) y están en conformidad con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio. En circunstancias críticas, se pueden imponer medidas provisionales de salvaguardia, pero nunca por más de 200 días^b.

Las medidas adoptadas por los Estados Unidos incluyen la aplicación de derechos de importación más elevados a productos siderúrgicos de importancia clave (los nuevos aranceles varían del 8 al 30%) y de contingentes arancelarios a la importación de desbastes (el contingente inicial es de 4,8 millones de toneladas métricas y el arancel sobre el excedente es del 30%). Las salvaguardias se eliminarán a lo largo de un período de tres años durante el cual los aranceles disminuirán gradualmente y los contingentes aumentarán. No se aplicarán salvaguardias a las importaciones de asociados comerciales que han firmado un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos (Canadá, Israel, Jordania y México). Quedan también excluidas las importaciones de países en desarrollo que representan menos del 3% del total de las importaciones de cada producto siderúrgico designado^c. La Proclamación también autoriza al representante comercial de los Estados Unidos a considerar solicitudes de exclusión de productos para garantizar que los consumidores estadounidenses tengan acceso a los productos que necesiten.

Las medidas adoptadas por los Estados Unidos provocaron una gran variedad de reacciones. Algunos países (el Brasil, China, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia, la República de Corea, Suiza y los miembros de la Unión Europea) que cuestionaron la compatibilidad de esas medidas con las normas de la Organización Mundial del Comercio, pidieron que se celebraran consultas con los Estados Unidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio para la solución de diferencias. China, el Japón, la República de Corea y la UE también han solicitado que se constituya un grupo especial de la Organización Mundial del Comercio para decidir la legalidad de las medidas de los Estados Unidos. China, el Japón, Noruega, Suiza y la UE ya han presentado una lista de productos que

importan de los Estados Unidos respecto de los cuales se suspenderán las concesiones hasta tanto el grupo de la Organización Mundial del Comercio tome una decisión o venza el plazo de espera de tres años en marzo de 2005^d. Otros países han emprendido negociaciones bilaterales directas para que se los exima de la aplicación de estas medidas, en tanto que otros han solicitado una compensación por los aranceles más altos aplicados al acero. Unos pocos países, preocupados por la posibilidad de que los productos destinados inicialmente a los Estados Unidos sean desviados hacia sus propios mercados nacionales, han comenzado a cerrar esos mercados imponiendo aranceles más altos a las importaciones de acero^e. Dos buenos ejemplos son México y Venezuela. El Canadá y China han iniciado su propia investigación sobre medidas de salvaguardia en relación con productos siderúrgicos; China también ha impuesto salvaguardias provisionales a las importaciones de ciertos productos siderúrgicos. Sin embargo, más significativo aún es el hecho de que la UE haya anunciado la aplicación de medidas provisionales de salvaguardia (contingentes para 15 categorías de productos siderúrgicos) que afectarán aproximadamente al 40% de las importaciones de acero de la UE (alrededor de 7,5 millones de toneladas). Los contingentes se otorgarán según el orden de presentación de las solicitudes y no afectarán a los productos procedentes de países en desarrollo; no obstante, se harán excepciones^f. La imposición de medidas de salvaguardia por la UE generó otra serie de reacciones negativas.

Consideradas en conjunto, las medidas adoptadas por los Estados Unidos y las reacciones a esa decisión afectan negativamente no sólo a los mercados internacionales del acero sino también al comercio mundial en general, sobre todo si se cierran otros mercados y se suspenden otras concesiones. Esta situación no sólo tiene consecuencias adversas directas para los productores de acero de los países en desarrollo y las economías en transición, sino también efectos secundarios en sus asociados comerciales. Dado que el proceso de recuperación se encuentra todavía en su etapa inicial, es necesario no desalentar el comercio internacional sino estimularlo. En términos más generales, la creación de nuevos obstáculos al comercio, las reacciones proteccionistas de represalia y la suspensión de concesiones otorgadas previamente son una amenaza que se cierne sobre las nuevas negociaciones comerciales iniciadas en Doha en noviembre de 2001, sobre todo en vista de que se está prestando más atención a los posibles beneficios del comercio para el desarrollo y a la consiguiente necesidad de una mayor liberalización del comercio, especialmente por parte de los países desarrollados.

^d El valor del comercio afectado sería de alrededor de 800 millones de dólares que podrían ser objeto de sanciones punitivas antes de esa fecha, ya que el período de espera de tres años se refiere a la medida de salvaguardia que “haya sido adoptada como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones” y que tal medida se conforme a “las disposiciones del Acuerdo [sobre salvaguardias]” (véase el párr. 3 del artículo 8 del Acuerdo).

^e Los Estados Unidos importaron en 2001 alrededor de 27 millones de toneladas de productos siderúrgicos, que incluían 21 millones de toneladas de productos acabados. Los analistas de esta industria estiman que las medidas de protección posiblemente reduzcan las importaciones estadounidenses de productos siderúrgicos acabados en unos 5 millones de toneladas por año en los próximos dos años. Los principales proveedores de acero de los mercados estadounidenses son el Brasil, el Canadá, China, la Federación de Rusia, México, la Provincia china de Taiwán, la UE y Turquía.

^f La cuantía total de los contingentes establecidos equivalía aproximadamente a la cuantía de las importaciones en 2001. Se aplicarán aranceles del 14,9 al 26% a las importaciones que sobrepasen los niveles de los contingentes establecidos. No se aplican salvaguardias a las importaciones procedentes de la Federación de Rusia, Kazajstán y Ucrania, a las cuales se aplican otras disposiciones cuantitativas o sobre cantidades. Sin embargo, sí se aplican a ciertos productos siderúrgicos procedentes de la Argentina, el Brasil, China, Egipto, Indonesia, la India, la República Islámica del Irán, la Jamahiriya Árabe Libia, Malasia, Sudáfrica, Tailandia, la Provincia china de Taiwán, Venezuela y Viet Nam. Véase la “Ordenanza de la Comisión (EC) No. 560/2002, de 27 de marzo de 2002, por la que se imponen medidas provisionales de salvaguardia contra las importaciones de ciertos productos siderúrgicos”, *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*, 28/03/002, págs. L85/1-L85/39.

CORRIENTES FINANCIERAS HACIA LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

Por quinto año consecutivo, hubo una transferencia neta de recursos financieros de los países en desarrollo a otros países. Esto significa que los pagos netos al exterior en concepto de ingresos de inversión y salidas de capital fueron mayores que las correspondientes entradas³⁶. Fue éste el tercer año en que la transferencia “negativa” o al exterior sobrepasó los 100.000 millones de dólares, aunque en 2001 el monto de esa transferencia fue menor que la de 2000 (véase el cuadro II.2). No obstante, fue más de dos veces superior a la transferencia neta de recursos financieros a esos países registrada en 1993, año en que alcanzó su máximo nivel.

³⁶ Véanse más detalles sobre el concepto de transferencia neta en el *Estudio Económico Mundial, 1986* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.86.II.C.I), anexo III.

Cuadro II.2
TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS FINANCIEROS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1993–2001
(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Países en desarrollo	66,3	33,9	36,0	24,2	-1,3	-34,1	-120,4	-186,4	-146,9
África	2,5	3,6	4,5	-6,9	-4,8	15,1	3,8	-18,3	-8,9
África subsahariana (excluidas Nigeria y Sudáfrica)	11,9	6,9	6,0	7,1	6,2	10,1	12,7	3,7	1,8
Asia oriental y meridional	10,0	2,1	23,0	25,4	-28,5	-128,0	-131,6	-111,1	-102,6
Asia occidental	39,0	7,7	7,4	1,2	4,2	30,4	-4,7	-54,6	-36,2
América Latina	14,8	20,6	1,1	4,5	27,8	48,4	12,0	-2,4	0,8
Partida pro memoria:									
Países pobres muy endeudados (PPME)	12,2	8,5	9,4	9,3	10,2	13,0	9,4	3,6	6,5

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2002, y FMI, *Balance of Payment Statistics*, varios números.

^a Estimación preliminar.

Las estimaciones preliminares relativas a América Latina indican que en 2001 no hubo ninguna transferencia neta hacia la región o desde ella en conjunto. Hubo un gran aumento de los préstamos oficiales a la región, en particular del FMI (véase *infra*), pero ninguna transferencia neta porque la financiación de fuentes privadas se redujo apreciablemente. Esta situación es radicalmente distinta a la de años anteriores, en que se transfirieron a América Latina importantes cantidades netas de recursos procedentes de fuentes privadas, transferencias que tocaron a su fin en 1998.

Hubo una pequeña transferencia neta de recursos financieros a los países del África subsahariana y a los países pobres muy endeudados (PPME), que se encuentran principalmente en África. Como estos países también se vieron afectados por los bajos precios de exportación de los productos básicos, esas corrientes financieras distaron mucho de satisfacer sus necesidades. Estos países tienen un acceso muy limitado a las fuentes privadas de capital y escasa capacidad para pagar intereses sobre los préstamos de esas fuentes; sumado esto a las pérdidas de ingresos que han sufrido al disminuir los precios de los productos básicos, no tienen más remedio, a corto plazo, que depender de un aumento de la asistencia oficial y la reducción de la deuda (con lo cual se reduce la proporción del servicio de la deuda en las salidas de recursos incluidas en las cifras sobre transferencias netas). A mediano plazo, la solución radica en un aumento de las inversiones para diversificar la producción de mercancías comerciables, un aumento de la productividad y la aceleración del crecimiento y el desarrollo económicos.

Si se excluyen los pagos netos al exterior en concepto de intereses y utilidades y la acumulación de reservas oficiales, la corriente neta de recursos financieros a los países en desarrollo en conjunto en 2001 fue en total de 63.000 millones de dólares (véase el cuadro II.3). Las corrientes oficiales netas de recursos financieros aumentaron en ese año porque se incrementó la asistencia internacional a los países con dificultades financieras. Las corrientes privadas incluyeron un gran volumen de inversiones directas en un reducido número de países y salidas netas importantes, consistentes principalmente en reembolsos de créditos (en particular de créditos privados concedidos a la Argentina, Turquía y varios países de Asia oriental). Así

Cuadro II.3

CORRIENTES FINANCIERAS NETAS HACIA LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO, 1991–2001

(Miles de millones de dólares)

	Promedio 1991–1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Corrientes netas de capitales privados	133,5	210,7	108,0	45,6	55,5	6,9	27,1
Inversiones directas netas	54,4	104,5	126,9	133,3	140,4	130,6	151,5
Inversiones de cartera netas ^b	56,0	73,6	38,8	-9,1	30,8	-7,1	-32,6
Otras inversiones ^c	23,0	32,7	-57,8	-78,6	-115,6	-116,6	-91,8
Corrientes oficiales netas	28,0	-3,8	32,0	42,3	13,3	5,3	35,8
Total de corrientes netas	161,5	206,9	140,0	87,9	68,8	12,2	62,9

Fuente: Fondo Monetario Internacional, base de datos de *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2002.^a Estimación preliminar.^b Incluidas las obligaciones de cartera y las corrientes de capital.^c Incluidos los préstamos bancarios a corto y a largo plazo. Como los datos son limitados, cabe la posibilidad de que esa cifra incluya algunas corrientes oficiales.

pues, por primera vez en muchos años, las corrientes oficiales sobrepasaron las corrientes financieras netas de carácter privado.

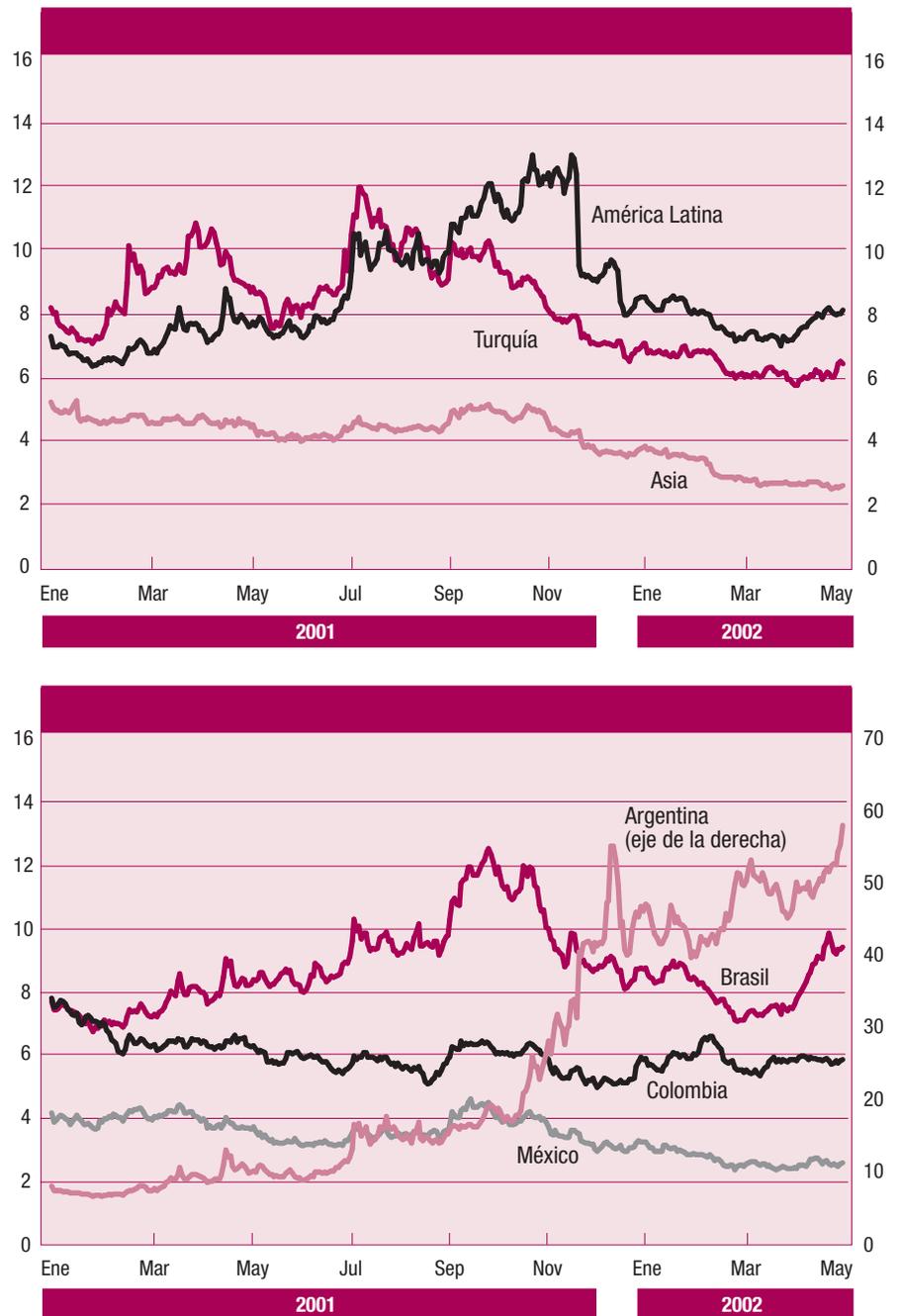
Corrientes financieras privadas

El bajo nivel de las corrientes financieras privadas en 2001 se debió a la actitud cautelosa que siguieron teniendo los inversionistas y prestamistas extranjeros con respecto a los mercados emergentes, así como a la limitada demanda local de financiación. Durante el año aumentó la preocupación de los inversionistas por los riesgos que se planteaban en los mercados emergentes, relacionados, en particular, con las crecientes dificultades de la Argentina y agravados por la expectativa de que habría problemas en los mercados financieros mundiales después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Después de los atentados, la perspectiva de una desaceleración económica a escala mundial, que había suscitado preocupación en mucha gente unos meses antes, fue reemplazada por la expectativa general de que habría una recesión en todo el mundo y el temor de que la infraestructura financiera mundial sufriera nuevos y violentos trastornos. Las ramificaciones políticas y militares de los atentados y la campaña militar iniciada poco tiempo después en el Afganistán exacerbaban la incertidumbre y desalentaron las inversiones en las economías en desarrollo.

Al mes de noviembre de 2001, los peligros que amenazaban al sistema financiero mundial parecían haber cedido y las medidas de liberalización de la política monetaria adoptadas para contrarrestar la crisis en las principales economías restablecieron hasta cierto punto la confianza en la economía mundial. La aversión de los inversionistas al riesgo disminuyó en los últimos dos meses de 2001 y esta situación continuó hasta principios de 2002, lo cual se refleja en el margen entre el rendimiento de los bonos de los mercados emergentes y los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, indicador de referencia libre de riesgo (véase el gráfico II.7)³⁷. En este período, también aumentó ligeramente el volumen de las corrientes financieras privadas hacia las economías en desarrollo. La liquidez aumentó en 2001 gracias a los sucesivos recortes de las tasas de interés en los países desarrollados. Al disiparse los temores en el mercado en los últimos meses de 2001, se reactivó la demanda de

³⁷ Como muestra la sección superior del gráfico II.7, la brusca reducción de los márgenes de rendimiento entre los valores latinoamericanos y los títulos del Tesoro de los Estados Unidos ocurrió aproximadamente al mismo tiempo en que en la Argentina esos márgenes aumentaron, con respecto a los títulos del Tesoro de los Estados Unidos, de aproximadamente 40 puntos porcentuales a casi 60 (véase la sección inferior del gráfico). Esto se debe a que en ese índice se utiliza como coeficiente de ponderación el valor de mercado de bonos de un país. A partir del momento en que la Argentina dejó de pagar su deuda, el índice de América Latina muestra básicamente la diferencia media en América Latina, excluida la Argentina.

Gráfico II.7
MÁRGENES DE RENDIMIENTO DE LOS BONOS DE LOS MERCADOS EMERGENTES,
2 DE ENERO DE 2001 A 21 DE MAYO DE 2002
(Puntos porcentuales)



Fuente: Datos de J. P. Morgan Co., Nueva York.

nuevas inversiones en los mercados emergentes impulsada por el deseo de los inversionistas de diversificar sus inversiones y aumentar su rendimiento.

Muchos observadores del mercado temían desde hacía tiempo que la Argentina dejara de pagar su deuda a los acreedores privados, cosa que ocurrió en diciembre de 2001. Por esa razón, el contagio (financiero) fue limitado; los inversionistas discriminaron entre los bonos de distintos países según el riesgo³⁸. Las prolongadas dificultades financieras de la Argentina habían inducido a muchos inversionistas extranjeros, antes de la cesación de pagos, a encauzar sus fondos hacia mercados que ofrecían menos riesgos, por lo cual no fueron tantos los cambios que debieron hacer posteriormente en sus carteras de inversiones. Si bien la crisis en la Argentina siguió agudizándose después de la cesación de pagos y el sistema bancario prácticamente se desmoronó a fines de abril de 2002 y la economía se contrajo vertiginosamente, en los mercados internacionales prevalece la actitud que esta situación es en gran medida *sui generis*. Por ejemplo, a partir del mes de noviembre, el margen de los valores de Turquía se redujo y luego se mantuvo estable, gracias a las gestiones realizadas para resolver la crisis financiera de Turquía y el apoyo internacional que recibió ese país para su programa de ajuste.

Corrientes privadas de crédito

El volumen de nuevos préstamos bancarios a las economías en desarrollo se redujo bruscamente en 2001 y llegó a niveles comparables a los registrados después de las crisis de 1997–1998. Los bancos que realizan operaciones internacionales, preocupados por los riesgos que corrían en una época caracterizada por la incertidumbre y la posibilidad de una recesión, limitaron sus préstamos a los prestatarios menos solventes. Entre tanto, la demanda de fondos de los prestatarios de primera clase disminuyó debido a la debilidad de la economía mundial. Los préstamos a los principales países latinoamericanos, excluida la Argentina, representaron una gran proporción de la financiación bancaria a fines de 2001, ya que la demanda de los prestatarios de Asia disminuyó. La demanda de crédito no recobró sus fuerzas a principios de 2002; las operaciones crediticias de los bancos también disminuyeron debido a los constantes esfuerzos de éstos por reducir el monto de sus préstamos a los prestatarios de más riesgo. Por lo tanto, se prevé que el volumen de nuevos préstamos bancarios seguirá siendo bajo durante todo el año 2002.

En cambio, el monto de las emisiones de bonos en 2001, estimuladas por la vigorosa recuperación que se observó en los dos últimos meses del año después de un tercer trimestre de escasísima actividad, fue comparable al del año anterior. El dinamismo de las emisiones de bonos continuó a principios de 2002, como resultado de una serie de reclasificaciones crediticias, en particular, de la deuda soberana de México y la República de Corea, la que pasó a ser de “primera calidad”. La abrumadora mayoría de las nuevas emisiones de bonos fueron efectuadas por los prestatarios más solventes, concentrados en los grandes países latinoamericanos, excluida la Argentina, y varios países de Asia. Se prevé que en 2002, el acceso al mercado permitirá ampliar la escala de clasificaciones crediticias para abarcar un mayor número de emisores y que la emisión de bonos continuará activamente a medida que mejore la situación económica.

Corrientes de capital privado

En 2001, las inversiones extranjeras directas fueron la única fuente de corrientes privadas netas de recursos financieros, a las economías en desarrollo. Los atentados terroristas parecen haber tenido poco efecto inmediato en esas corrientes, a pesar de

³⁸ Esto no quiere decir que no se haya hecho sentir el efecto en los países vecinos, que son los principales asociados comerciales de la Argentina, como el Brasil y el Uruguay (véase el capítulo III).

³⁹ Véase un examen detallado de la cuestión en Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "FDI downturn in 2001 touches almost all regions" (TAD/INF/PR37), 23 de enero de 2002.

⁴⁰ Véanse más detalles sobre las inversiones extranjeras directas en 2001 en *World Economic Situation and Prospects, 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.02.II.C.2), cap. II, secc. titulada "Reduced foreign investment flows".

que las dificultades económicas internas causaron una reducción de las inversiones en algunos países³⁹. Las corrientes de inversiones extranjeras directas hacia algunos países, entre ellos la Argentina, el Brasil y la República de Corea, se redujeron debido a que las inversiones con fines de privatización y las operaciones de fusión y adquisición de empresas perdieron fuerza. En cambio, en otros países, como México y Sudáfrica, las operaciones de fusión y adquisición de empresas y privatización en gran escala fueron el impulso que aumentó esas inversiones. Además, las inversiones extranjeras directas en China aumentaron sustancialmente en 2001⁴⁰. Se prevé que este aumento se mantendrá en los próximos años como resultado de la adhesión de ese país a la Organización Mundial del Comercio y de su mayor competitividad en la producción de un número cada vez mayor de manufacturas (véase el recuadro II.1 *supra*).

Las inversiones extranjeras netas de cartera en las economías en desarrollo, cuyo monto suele ser menor que el de las inversiones extranjeras directas, disminuyeron considerablemente en 2001. La emisión de nuevas acciones llegó a un nivel muy inferior al de los dos años anteriores. Sin embargo, las corrientes de inversión aumentaron sustancialmente a fines de año y para comienzos de 2002 los precios de las acciones en las economías en desarrollo comenzaron a repuntar en forma paralela a los precios en las bolsas de valores de los países desarrollados. Esto compensó la caída vertiginosa de los precios después de los atentados terroristas. Los precios y la afluencia de inversiones de cartera favorecieron a los países que más probabilidades tenían de beneficiarse de la recuperación de la economía mundial mediante el fortalecimiento de las exportaciones. No obstante, en el segundo trimestre de 2002 hubo una consolidación de precios en las bolsas de las economías emergentes, a medida que aumentó la inestabilidad en los mercados bursátiles mundiales.

Corrientes oficiales de recursos financieros

El cambio más importante ocurrido en las corrientes oficiales de recursos financieros a los países en desarrollo en 2001 fue el incremento de los préstamos del FMI. Las corrientes netas a esos países llegaron a la cifra sin precedentes de 17.600 millones de dólares, lo cual marcó el fin de dos años consecutivos de reembolsos netos por un total de 15.700 millones de dólares (véase el cuadro A.23; véase también el cuadro A.24, sobre las economías en transición). Sin embargo, la asistencia del Fondo durante el año consistió casi en su totalidad en paquetes financieros para tres países: la Argentina, el Brasil y Turquía. Los desembolsos eran tramos previstos en los acuerdos de derecho de giro aprobados para Turquía en 1999 y para el Brasil en 2001, y dos aumentos conforme a un acuerdo de esa índole aprobado inicialmente para la Argentina en 2000.

En términos globales, los compromisos del Fondo relacionados con programas de financiación para países en desarrollo aumentaron aproximadamente un 9% en 2001, a 24.200 millones de dólares, la mayor parte de esa suma correspondía a un acuerdo de derecho de giro para el Brasil. Para el Pakistán se aprobó un compromiso de 1.300 millones de dólares consistente en préstamos subvencionados con cargo al Servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza (SCRIP). En cuanto a las economías en transición, el compromiso más importante fue un acuerdo de derecho de giro para Rumania por valor de 300 millones de dólares.

Compromisos multilaterales de financiación para el desarrollo aprobados en 2001

Los compromisos de financiación de las instituciones y programas multilaterales de desarrollo en beneficio de las economías en desarrollo y en transición aumentaron

en 2001 a 47.000 millones de dólares, o un 14% en dólares, lo cual representa un aumento de aproximadamente el 16% a precios y tipos de cambio constantes (véase el cuadro A.27). El aumento puso fin a dos años consecutivos de declinación, que alcanzó su máximo en 1998 en relación con las crisis ocurridas ese año. Los compromisos en condiciones no concesionarias aumentaron un 13%; el mayor aumento, del 47%, correspondió a los compromisos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La principal fuente de financiación multilateral en condiciones de mercado sigue siendo el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la institución del Grupo del Banco Mundial que concede préstamos de carácter no concesionario y que en 2001 aprobó compromisos por valor de casi 12.000 millones de dólares⁴¹. Cabe señalar que el BID, que ha concedido préstamos por 7.500 millones de dólares y despliega cada vez más actividad, ha pasado a ser la segunda fuente de financiación en importancia.

Los compromisos de financiación en condiciones muy favorables (préstamos con tasas bajas de interés y donaciones) aumentaron un 16%. El hecho más notable fue que los compromisos en condiciones muy favorables aprobados por el BID, si bien su monto total era reducido, aumentaron un 44% como resultado del marcado incremento de los préstamos aprobados para el sector social. Los compromisos de la fuente más importante, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) —la institución del Grupo del Banco Mundial que otorga créditos en condiciones concesionarias— aumentaron un 17%; los créditos más importantes fueron los aprobados para la India, el Pakistán, la República Unida de Tanzania, Uganda y Viet Nam (en conjunto, recibieron el 38% del total de la financiación de la AIF aprobada en 2001). Los compromisos de financiación de los organismos operacionales de las Naciones Unidas aumentaron casi un 30% durante el año.

El aumento de las corrientes multilaterales de financiación fue en parte una respuesta a las consecuencias de los atentados terroristas del 11 de septiembre⁴². En vista de esta crisis y de la desaceleración de la economía mundial, las instituciones financieras internacionales examinaron sus políticas de financiación y su flexibilidad para proporcionar asistencia adicional. En su examen, el Banco Mundial señaló que podría otorgar nuevos préstamos o reestructurar, aumentar o acelerar los programas existentes⁴³. En este contexto, indicó que estaba en condiciones de otorgar créditos adicionales a los países en los que se hubiera reducido la demanda de exportaciones y debilitado los precios de los productos básicos, a causa de factores externos negativos, a condición de que esos países aplicaran una política macroeconómica bien fundada y pusieran en práctica programas de reforma. En el caso de otros países que tuvieran un buen desempeño económico, el Banco podría acelerar la preparación de nuevas operaciones de ajuste para contrarrestar el efecto de circunstancias externas adversas. Además, a partir del 11 de mayo de 2002, los países prestatarios que aplicaran políticas macroeconómicas acertadas y tuvieran una tasa satisfactoria de ejecución de programas podrían utilizar la nueva “opción de giro diferido” del Banco, que, en realidad, es una línea de crédito contingente para sostener programas estructurales básicos en caso de que disminuya el acceso de un país a los mercados financieros internacionales. Esa línea de crédito está a disposición de los países que reúnen las condiciones necesarias para obtener en préstamo fondos en condiciones no concesionarias del Banco o los que utilizan una combinación de recursos no concesionarios y créditos de la AIF⁴⁴.

Por ahora, las instituciones multilaterales de desarrollo tienen la capacidad de aumentar su financiación no concesionaria a las economías en desarrollo y en transición. No obstante, al mes de mayo de 2002, se había puesto en duda la capacidad de prestar esa asistencia a corto plazo, debido principalmente a que se había

⁴¹ Los países receptores de los préstamos más importantes del BIRF fueron Turquía (2.200 millones de dólares), la India (1.600 millones de dólares), el Brasil (1.500 millones de dólares), México (860 millones de dólares) y la Argentina (735 millones de dólares). Considerados en conjunto, los compromisos aprobados para estos cinco países representaron alrededor del 60% del total de compromisos del BIRF.

⁴² Por ejemplo, el Afganistán recibió del Banco Mundial alrededor de 110 millones de dólares de los EE.UU. en forma de donaciones de emergencia para, entre otras cosas, apoyo presupuestario y para ayudar a la Administración Provisional del Afganistán a administrar los recursos aportados por donantes para la reconstrucción del país.

⁴³ Véase “Repercusiones de los acontecimientos recientes en los países de ingreso bajo y mediano: respuesta del Grupo del Banco Mundial” (documento del Comité para el Desarrollo DC2001-0028), informe preparado por funcionarios del Banco Mundial, Washington, D.C., 7 de noviembre de 2001.

⁴⁴ El giro diferido da a un país la opción de diferir por un máximo de tres años la recepción de un préstamo de tramo único para fines de ajuste siempre y cuando la ejecución general de los programas y la estructura macroeconómica sigan siendo adecuadas. Véase “Proposal to introduce a deferred drawdown option (DDO) for use with IBRD adjustment loans” (R2001-0174), Banco Mundial, 26 de septiembre de 2001.

demorado el acuerdo sobre la reposición de los recursos de la AIF para el período de tres años que comenzaría en julio de 2002 (AIF-13). Había desacuerdo sobre la cuestión de qué proporción de los desembolsos de la AIF, que están destinados exclusivamente a los países de ingresos bajos, debían tener el carácter de donaciones. Las negociaciones para reponer los recursos del Fondo Africano de Desarrollo (FAD), el servicio del Banco Africano de Desarrollo que otorga préstamos en condiciones muy favorables, también se prolongaron más de lo previsto. Los desembolsos del “FAD IX”, correspondientes al período 2002–2004, deberían haber comenzado en enero de 2002.

Asistencia oficial para el desarrollo

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los Estados miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE volvió a disminuir de 53.700 millones de dólares en 2000 a 51.400 millones de dólares en 2001 (véanse los cuadros II.4 y A.25 y A.26). En valores nominales, esa disminución fue de 4,4%, pero si se excluyen los efectos de la inflación y las variaciones de los tipos de cambio, la AOD en cifras “reales” disminuyó sólo 1,4%. El total de AOD de los países miembros del CAD como grupo, según la relación AOD–producto nacional bruto (PNB) de los donantes, siguió siendo muy baja (0,22%).

La AOD en valores “reales” proporcionada por Irlanda y Luxemburgo aumentó en 2001 a tasas de doble dígito y la asistencia de España incrementó un 45%. En cambio, los desembolsos netos de la AOD en valores “reales” del Japón disminuyeron un 18% durante el año, como resultado de varios factores, entre ellos el hecho de que llegaron a su fin los desembolsos programados destinados a las organizaciones multilaterales y de que aumentaron las entradas en concepto de reintegro de los préstamos de los países asiáticos a los que el Japón había prestado asistencia después de la crisis financiera de Asia en 1997. Al disminuir la AOD de este país, los Estados Unidos reemplazaron al Japón como el donante más importante entre los países miembros del CAD.

Sin embargo, en marzo de 2002, la probabilidad de que se pudiera frenar el descenso de la AOD mejoró cuando algunos de los principales donantes anunciaron considerables aumentos de la AOD en la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) (véase la sección al final de este capítulo). Los Estados Unidos anunciaron que se proponían aumentar la asistencia básica para el desarrollo en 5.000 millones de dólares por año (aproximadamente un aumento del 50%) antes de 2006. Estos fondos se depositarían en una nueva cuenta para afrontar los desafíos del Milenio y se distribuirían a los países en desarrollo que demostraran su determinación de adoptar políticas bien fundadas de gestión pública, salud y educación, así como políticas económicas apropiadas para promover el desarrollo y el espíritu de empresa. Los países miembros de la UE se comprometieron a aumentar su AOD antes del 2006 al 0,39% de su PNB con miras a lograr el objetivo del 0,7% de su PNB⁴⁵. Para alcanzar esta meta, Francia anunció que aumentaría su AOD en 2002 al 0,36% de su PNB. El Canadá también ha indicado que aumentará su AOD a razón de un 8% anual en el curso de los próximos años. Varios países miembros del CAD, entre ellos Grecia, Irlanda, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y Suiza, también han fijado objetivos concretos para aumentar la AOD a corto y a mediano plazo. Noruega y los Países Bajos han establecido metas para la relación AOD–PNB que permitirán aumentar considerablemente esta asistencia, y Alemania ha declarado que aumentará la AOD en las consignaciones presupuestarias de 2002.

⁴⁵ En el marco de este objetivo general, todos los miembros de la UE procurarían alcanzar una relación AOD–PNB de por lo menos 0,33% antes de 2006, y los miembros cuya contribución fuera de ese monto o mayor la mantendrían o la aumentarían.

Cuadro II.4
ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO PROPORCIONADA POR LOS PAÍSES
MIEMBROS DEL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO EN 2001

Países	AOD (en millones de dólares)	AOD/PNB ^a (porcentaje)	Variación real de 2000 a 2001 ^b (porcentaje)
Alemania	4 879	0,27	-1,5
Australia	852	0,25	-6,3
Austria	457	0,25	9,2
Bélgica	866	0,37	6,7
Canadá	1 572	0,23	-7,1
Dinamarca	1 599	1,01	-3,7
España	1 748	0,30	44,8
Estados Unidos	10 884	0,11	7,0
Finlandia	389	0,33	5,7
Francia	4 293	0,34	5,9
Grecia	194	0,19	-13,4
Irlanda	285	0,33	20,0
Italia	1 493	0,14	8,8
Japón	9 678	0,23	-18,1
Luxemburgo	142	0,80	17,3
Noruega	1 346	0,83	6,8
Nueva Zelandia	111	0,25	1,1
Países Bajos	3 155	0,82	-1,1
Portugal	267	0,25	-2,9
Reino Unido	4 659	0,32	6,2
Suecia	1 576	0,76	-3,1
Suiza	908	0,34	0,1
Total	51 354	0,22	-1,4
Promedio de asistencia por país (no ponderado)	..	0,40	—
Partidas pro memoria:			
Países de la UE en conjunto	26 004	0,33	4,4
Comisión Europea	5 915	—	21,1

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, comunicado de prensa, París, 13 de mayo de 2002 (<http://www.oecd.org/dac>).

^a A partir de 2001, la secretaría del CAD calcula la relación AOD/PNB como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) en lugar del producto nacional bruto (PNB). Este cambio fue necesario en vista de la revisión del Sistema de Cuentas Nacionales que tuvo lugar en 1993, en la que el término PNB fue reemplazado por el de INB, que es un concepto equivalente.

^b Teniendo en cuenta las variaciones de la inflación y de los tipos de cambio.

La disminución de la AOD en el decenio de 1990 se atribuyó en parte al hecho de que los gobiernos donantes dejaron de tener la seguridad de que los países receptores utilizaban la ayuda recibida eficazmente. Los compromisos asumidos recientemente para aumentar la AOD indican una mayor confianza en las reformas emprendidas por muchos de los países que reciben esa asistencia; por lo tanto, se justifica que aumente el apoyo internacional. La declaración de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo refleja este nuevo compromiso entre los donantes y los receptores de AOD, que se afianza día a día. También se reconoce que tanto los donantes como los beneficiarios tienen la responsabilidad de asegurar la eficacia de la ayuda. Para ello es necesario “desvincular” más la ayuda y reducir “los costos de las transacciones” armonizando las políticas y procedimientos de los donantes bilaterales y multilaterales, coordinando los mecanismos de desembolso y entrega de la ayuda y adoptando gradualmente medidas para centralizar la asistencia, de modo que cada vez más los donantes proporcionen apoyo presupuestario directo a los programas que los países receptores hayan aceptado como propios.

Tratamiento de la carga excesiva de la deuda de los países de ingresos bajos

En 2001, la deuda externa de los países en desarrollo era en total de 2.071 millones de dólares, cifra ligeramente superior a la de 2.028 millones de dólares alcanzada en 2000 (véanse los cuadros A.28 y A.29). Si bien para muchos países el monto de la deuda era sostenible, para muchos otros era excesivo, y la situación debía encararse en el ámbito normativo a nivel internacional.

En lo que respecta al grupo de países de ingresos bajos cuya deuda es insostenible, según ha reconocido la comunidad internacional, es decir, los países pobres muy endeudados (PPME), el valor nominal de la deuda no ha variado mucho en los últimos años⁴⁶. Vale decir que, a pesar de que se han hecho considerables progresos para poner en práctica la iniciativa internacional encaminada a reducir esa deuda, aún queda mucho por hacer. Al mes de abril de 2002, 26 países recibían ayuda en el marco de la Iniciativa para los PPME, aunque sólo cinco (Bolivia, Burkina Faso, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Uganda) habían llegado al “punto de culminación” del proceso. En los doce meses anteriores a abril de 2002, cuatro países (Chad, Etiopía, Ghana y Sierra Leona) se sumaron a los que habían llegado a la etapa intermedia, denominada “punto de decisión”. Los funcionarios del FMI y del Banco Mundial preveían que en los meses restantes de 2002 otros tres países (Benín, Malí y Mauritania) llegarían al punto de culminación y que Côte d’Ivoire podría llegar al punto de decisión. Se esperaba que tres países (Comoras, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo) llegarían a la etapa de “preparación de los documentos preliminares”, siempre y cuando hubieran hecho los progresos previstos en la aplicación de los programas de ajuste patrocinados por el Fondo⁴⁷.

El “valor neto actualizado” (VNA) de la ayuda prometida a los 26 países que han llegado al “punto de decisión” en el marco de la Iniciativa para los PPME es de 26.000 millones de dólares⁴⁸. De este modo, la deuda pendiente de esos países se reducirá dos tercios, de alrededor de 62.000 millones de dólares (según su VNA) a 27.000 millones de dólares, tras utilizar los mecanismos existentes antes de la iniciativa para los PPME y la asistencia con arreglo a dicho programa; se reducirá a 22.000 millones de dólares una vez que esos países hayan recibido la ayuda bilateral adicional para la reducción de la deuda fuera del marco de la Iniciativa. El servicio anual de la deuda que pagarán estos países en el período 2001–2005 se reducirá al equivalente de aproximadamente un tercio de los pagos anuales por ese concepto efectuados en 1998–1999. Esto equivale a una reducción media anual (de los pagos en concepto de servicio de la deuda) equivalente al 1,3% de su PNB. Se prevé que el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones disminuirá de un promedio anual de 16% en los últimos años a 8,8% en 2001–2005; como porcentaje de los ingresos del Estado, se calcula que se reducirá de un promedio anual del 24,3% en 1998–1999 al 13,1% en 2001–2005.

Las previsiones de los párrafos precedentes están basadas en el supuesto de que los PPME “se mantendrán al día” en lo que respecta a los ajustes normativos, que los donantes suministrarán la ayuda prevista y que los pronósticos relativos a las exportaciones son correctos. A este respecto, la experiencia del último año indica que esos supuestos no son necesariamente válidos. Por ejemplo, algunos países necesitaron más tiempo de lo previsto para llegar a un acuerdo con el Banco Mundial y el FMI acerca de las estrategias de lucha contra la pobreza que son parte integrante del programa para los PPME. Otros se demoraron en aplicar las reformas económicas programadas y algunos donantes no proporcionaron ayuda en la forma prevista.

⁴⁶ Se calcula que a finales de 2001, la deuda total de los PPME era de 187.000 millones de dólares; había llegado a su punto máximo (206.000 millones de dólares) en 1995 y, a partir de 1997, había fluctuado entre los 185.000 y los 192.000 millones de dólares (véase FMI, *World Economic Outlook* (Washington, D.C., FMI, abril de 2002), pág. 215).

⁴⁷ Véase “Avances en la aplicación de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME)” (documento DC2002–0009 del Comité para el Desarrollo), informe preparado por funcionarios del FMI y del Banco Mundial, Washington, D.C., 14 de abril de 2002.

⁴⁸ La proporción de la deuda de los PPME consistente en préstamos otorgados en condiciones concesionarias es muy considerable; esto significa que el valor nominal de esa deuda no es un indicador útil del monto de las obligaciones de esos países en concepto de servicio de la deuda. Para tener esto en cuenta, el monto de la deuda de los PPME y la reducción de esa deuda por disposición normativa se calculan de acuerdo con el valor neto actualizado de la futura corriente de efectivo necesaria para el pago de los intereses y el reintegro del capital. El VNA es la suma que sería necesario reservar hoy para que los ingresos que generara según tasas de interés del mercado cubriera las obligaciones por servicio de la deuda en el futuro.

Además, incluso en los casos en que el programa para los PPME marchaba tal como se había previsto, hubo retrocesos en el calendario fijado para la solución de los problemas de endeudamiento de algunos países. Debido al deterioro del entorno económico mundial y a la marcada disminución de los precios de los productos básicos, los resultados en materia de exportaciones fueron inesperadamente flojos, el crecimiento económico se desaceleró y, en consecuencia, empeoraron los indicadores de la deuda externa de esos países. Los funcionarios del FMI y el Banco Mundial consideraron que, de los cinco países que habían llegado al punto de culminación, sólo Mozambique y la República Unida de Tanzania habían alcanzado una etapa en que su deuda era sostenible⁴⁹. Debido a la contracción repentina de las exportaciones, las perspectivas de que ello ocurra en la mayoría de los países a los que se aplicaría la Iniciativa también han empeorado; no obstante, hasta ahora, no se considera que se hayan visto gravemente perjudicados. Sin embargo, varios países podrían llevar a buen término sus programas con arreglo a la Iniciativa con coeficientes de deuda-exportaciones de más de 150%, que es el nivel máximo aceptable. En vista de estas preocupaciones, el Comité para el Desarrollo decidió examinar la cuestión de la sostenibilidad de la deuda a largo plazo en su reunión de septiembre de 2002⁵⁰.

Otra preocupación que suscita la Iniciativa para los PPME es que algunos de los países que podrían tener derecho a recibir ayuda conforme a ella se han visto envueltos en conflictos o se han atrasado mucho en el pago de sus obligaciones multilaterales. Esos países deben restablecer la seguridad en forma duradera, reconstruir sus instituciones y adoptar políticas racionales. Además, para recibir asistencia para el alivio de la deuda con arreglo a la Iniciativa para los PPME, es preciso preparar un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), proceso que entraña la participación de todos los sectores de la sociedad. Para los países que acaban de salir de un conflicto, esto puede ser particularmente difícil, ya que muchos grupos de población se encuentran desplazados (véanse más detalles sobre el examen de los DELP en 2001–2002 en los párrafos siguientes).

Otro problema es que no todos los países incluidos en el programa para los PPME han recibido la asistencia adicional prevista. Para seis de esos países, las entradas netas de ayuda en 2001 fueron inferiores a las de 1997–2000. Guinea, Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe se atrasaron en las evaluaciones sobre la reducción de la pobreza requeridas por el FMI; también se demoró el desembolso de donaciones y préstamos destinados al Chad, Malí y Mauritania⁵¹. Asimismo, muchas instituciones multilaterales de desarrollo africanas y árabes más pequeñas, así como la UE (como acreedor multilateral), se han demorado en llegar a un acuerdo sobre la ayuda que se comprometerán a prestar a los países que han llegado al punto de decisión. Estas demoras se han debido a obstáculos administrativos, a problemas para terminar de redactar los acuerdos jurídicos y a la lentitud del proceso de conciliación de datos entre los países deudores y acreedores. Según el FMI y el Banco Mundial, algunos acreedores multilaterales ni siquiera han manifestado aún su intención de proporcionar ayuda a los países que están endeudados con ellos y que tienen derecho a recibirla en el marco de la Iniciativa⁵².

PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN LA ESFERA DE LA POLÍTICA FINANCIERA INTERNACIONAL

Al analizar la evolución de la política financiera internacional el año pasado se destacan cinco hechos en particular. En primer lugar, aumentó la preocupación por el “lavado de dinero”, en vista de su posible relación con la financiación del terro-

⁴⁹ No se dispuso de ningún análisis de los indicadores de la deuda de Burkina Faso, que acababa de llegar al punto de culminación. Se expresó preocupación por la situación imperante en Bolivia y Uganda.

⁵⁰ Véase el comunicado del Comité Ministerial Conjunto de los Directorios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sobre la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo (Comité para el Desarrollo), Washington, D.C., 21 de abril de 2002, noveno párrafo (vuelto a imprimir en el *Boletín del FMI*, 29 de abril de 2002, págs. 126 y 127).

⁵¹ Esto se debió principalmente a que, en el caso del Chad, se atrasaron los desembolsos de la ayuda proporcionada por un donante importante y, en el caso de Mauritania, hubo un atraso imprevisto en el pago de derechos de pesca.

⁵² Véase una lista de los acreedores multilaterales que proporcionan ayuda o que se han comprometido a proporcionarla y los que todavía no han aprobado la concesión de asistencia a ningún PPME en “Avances en la aplicación de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME)”..., cuadro 6.

rismo y de la necesidad de una mayor cooperación internacional para reprimirlo. En segundo lugar, hubo un reconocimiento general de que era preciso adoptar un nuevo enfoque en el proceso de reestructuración de la deuda externa de las economías emergentes que estuvieran sumidas en una crisis financiera. Como resultado de ello, se formularon dos importantes propuestas, que se examinan *infra*. En tercer lugar, la contravención en gran escala de las normas de contabilidad por empresas de los países desarrollados, en particular los Estados Unidos, sirvió para dar la alarma y llamar la atención sobre la estrategia internacional para elaborar y promover códigos internacionales que abarcaran una amplia gama de actividades en las economías en desarrollo y en transición; dicho en otras palabras, puso de relieve la necesidad imperiosa de que todas las partes interesadas aceptaran esas normas y las aplicaran escrupulosamente y de que se adoptaran medidas para asegurar su aceptación y cumplimiento. En cuarto lugar, las instituciones de Bretton Woods hicieron un estudio de las medidas adoptadas recientemente para reestructurar la relación entre las instituciones financieras internacionales y los gobiernos donantes, por un lado, y los países que recibirían asistencia, por otro. Esta labor incluyó un examen, por el FMI, de sus actividades de supervisión y su régimen de condiciones, así como un examen conjunto por el FMI y el Banco Mundial del proceso de preparación de los DELP. En quinto lugar, con la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en marzo de 2002, se preparó el terreno para abordar de manera integrada las dimensiones nacionales e internacionales de la política financiera, comercial y de desarrollo. En esa Conferencia se congregaron por primera vez todas las principales partes interesadas al nivel más alto a fin de coordinar opiniones y considerar propuestas innovadoras sobre cuestiones de importancia crítica relativas a la financiación del desarrollo.

La cooperación en la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero y la financiación del terrorismo

Ha ido en aumento el acuerdo, en todos los países, respecto a la gravedad del daño que hace a las sociedades la corrupción de los funcionarios públicos, y de la valiosa ayuda que los países pueden prestarse unos a otros en la lucha para reprimirla. Un aspecto frecuente de la corrupción es la ocultación y transferencia de fondos ilícitamente adquiridos a través de las fronteras, esto es, el “blanqueo de dinero”. Esto puede hacerse mediante sistemas de transferencia de dinero no regulados y, en algunos casos, ilegales; pero, cuando los fondos son considerables, los sistemas financieros regulados de los países de origen y de destino se involucran casi inevitablemente en las transferencias de fondos.

La corrupción es una de las fuentes del dinero que se destina al blanqueo; algunos otros ejemplos son las actividades delictivas, el tráfico de estupefacientes y la trata de seres humanos. Los fondos “blanqueados” circulan a través de las fronteras por medio de sistemas financieros formales e informales. Esto afecta igualmente a la financiación del terrorismo, que puede provenir de actividades lícitas. En consecuencia, existe un considerable interés en el uso indebido de sistemas financieros formales e informales para fines ilícitos, de corrupción o de terrorismo.

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, D.C, las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales tomaron una serie de iniciativas para rastrear y localizar mejor los fondos que se hubieran blanqueado. El Consejo de Seguridad estableció el Comité contra el Te-

rorismo, que ha venido examinando las actividades nacionales, país por país, y colaborando con los países para prevenir y reprimir la financiación de actos de terrorismo⁵³. Además, el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales (GEEF), en una reunión plenaria extraordinaria celebrada los días 29 y 30 de octubre de 2001, amplió su mandato para incluir la detección y prevención del uso indebido del sistema financiero mundial por terroristas. Ello ha llevado, por ejemplo, a elaborar una directriz especial para las instituciones financieras, publicada en abril de 2002, para ayudarlas a detectar las técnicas y mecanismos que se emplean en la financiación del terrorismo⁵⁴.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial están trabajando en colaboración con el GEEF para elaborar una metodología detallada que permita evaluar la observancia de la normativa del GEEF sobre el blanqueo de dinero y la lucha contra la financiación del terrorismo. Esa metodología podría llegar a incluirse en el programa de examen de normas y códigos establecido por el Fondo y el Banco. Al mismo tiempo, el FMI, el Banco Mundial, el Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero de las Naciones Unidas, el Comité contra el Terrorismo, el Grupo Egmont de dependencias de inteligencia financiera y otros grupos están trabajando para coordinar la asistencia técnica, identificar las deficiencias de la capacidad institucional y determinar los recursos necesarios para fortalecerla.

Además, en 2002, la Asamblea General inició las negociaciones para elaborar una convención de las Naciones Unidas contra la corrupción que fuera amplia y eficaz. La convención ha de tratar del problema de la corrupción en todos sus aspectos y, entre otras cosas, estará destinada a prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el lavado de dinero, y la devolución de esos fondos. La Asamblea instó a los negociadores a que adoptaran un enfoque multidisciplinario y se esforzaran por lograr que los países en desarrollo participaran plena y eficazmente en las negociaciones. También invitó a los negociadores a que tuvieran en cuenta los aportes de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil y procuraran concluir las negociaciones a fines de 2003⁵⁵.

Si bien las naciones del mundo están tratando de fortalecer de este modo la cooperación para combatir el lavado de dinero, también deben mejorar la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo y a las economías en transición para ayudarles a participar en las iniciativas tomadas a fin de erradicar ese problema. Entre tanto, también es importante que todos los países ratifiquen y apliquen plenamente los instrumentos aprobados por las Naciones Unidas para combatir la financiación del terrorismo, congelar los bienes de los terroristas, establecer unidades de inteligencia financiera y asegurar el intercambio de información⁵⁶. Además, dado que las medidas para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo alteran los mecanismos existentes para las transferencias financieras, sean formales o informales, es preciso evaluar las consecuencias negativas que esto podría tener para los usuarios legítimos de esos mecanismos y considerar la posibilidad de establecer otros que permitieran realizar transferencias internacionales de manera segura y a bajo costo.

Nuevos enfoques de la reestructuración de la deuda soberana

Después de la crisis financiera internacional de 1997–1998, se fue ampliando progresivamente el consenso en el sentido de que la participación del sector privado en

⁵³ Denominado oficialmente Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo. Al 30 de mayo de 2002, el Comité contra el Terrorismo había recibido informes de 155 Estados miembros y de otros Estados (para más información sobre el Comité contra el Terrorismo, véase <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373>).

⁵⁴ Véase FATF, *Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing*, París, 24 de abril de 2002 (en Internet en: http://www.fatf-fafi.org/pdf/GuidFIT01_en.pdf).

⁵⁵ En la resolución 56/260 de la Asamblea General, aprobada el 31 de enero de 2002, figuran más detalles sobre el mandato para las negociaciones.

⁵⁶ Al 10 de abril de 2002, sólo 34 Estados habían ratificado el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado por la Asamblea General en su resolución 54/109, de 9 de diciembre de 1999.

la solución de las crisis de la deuda soberana debería ser más “significativa”. Dicho de otro modo, se ha reconocido que en algunos casos, que es de esperar que no sean muy frecuentes, pueden producirse crisis de endeudamiento en los que un país debe hacer frente a obligaciones financieras externas de gran magnitud y a corto plazo en un momento en que ha dejado de tener acceso a los mercados financieros internacionales. Se opina ahora que para hacer frente a situaciones de esta índole, además del suministro de asistencia oficial, los acreedores privados no deberían exigir que se pagara puntualmente y en su totalidad el servicio de la deuda (por ejemplo, deberían ponerse de acuerdo rápidamente para refinanciar en forma temporal los créditos que estén por vencer) e iniciar un proceso para la renegociación de la deuda del país. Sin embargo, no existe un marco preciso para la reestructuración de la deuda con una multitud de acreedores externos sin dilación y en forma ordenada. En los principales foros intergubernamentales ya se ha llegado a un acuerdo: ha llegado la hora de introducir reformas.

La tarea de establecer mecanismos más eficientes para facilitar la reestructuración ordenada y oportuna de una deuda soberana que se ha vuelto insostenible no es fácil. Ante todo, no se sabe a ciencia cierta cómo se va a resolver el problema de la “acción colectiva”: si bien cada acreedor tiene un incentivo para tratar de recuperar los fondos que ha prestado a expensas de los demás acreedores, sólo un enfoque colectivo permitirá resolver adecuadamente el problema. La diversidad cada vez mayor de corrientes de capital hacia los mercados emergentes y, en particular, el mayor uso de la financiación mediante la emisión de obligaciones, han complicado más la situación. Además de anónimos y difíciles de coordinar, los tenedores de bonos privados son más numerosos que los bancos y no se preocupan tanto por los efectos de sus actos en las relaciones comerciales a largo plazo con un país determinado.

El primer intento de superar estas dificultades se hizo en 2000. En las reuniones anuales de las juntas de gobernadores del FMI y el Grupo del Banco Mundial celebradas en Praga se llegó a un acuerdo sobre un marco general para la “participación del sector privado” en la prevención y solución de crisis. El principio básico de ese marco era que los inversionistas y acreedores privados debían responsabilizarse de las consecuencias de sus decisiones⁵⁷. Sin embargo, pese a que se llegó a un acuerdo sobre los lineamientos generales, seguía habiendo una gran incertidumbre acerca de cómo se encararían las reclamaciones de los acreedores en una situación de crisis o quién decidiría su destino. Esta incertidumbre complica el proceso de adopción de decisiones para todas las partes interesadas: el sector privado, los acreedores oficiales y los gobiernos deudores.

Para encarar los problemas de coordinación que son inherentes a la reestructuración de la deuda soberana y poder aliviar la incertidumbre que impide la afluencia de nuevos recursos, se están considerando actualmente dos enfoques generales. Según el primero, se establecería un marco regulatorio que permitiera que un deudor soberano y una mayoría determinada de sus acreedores llegaran a un acuerdo que tendría fuerza obligatoria para estos últimos. De acuerdo con el segundo, se añadirían nuevas cláusulas a los contratos sobre obligaciones soberanas sobre cómo proceder a una amplia reestructuración de la deuda en situaciones de crisis.

Nuevo marco regulatorio propuesto

Hasta hace poco tiempo, los que se habían ocupado de analizar el nuevo marco regulatorio eran, además de la UNCTAD, académicos y organizaciones no gubernamentales⁵⁸. La Sra. Anne Krueger, Primera Subdirectora Gerente del FMI, expuso

⁵⁷ Véanse más detalles en el informe del Secretario General (A/56/173 y Add. 1 y 2) titulado “La arquitectura financiera internacional y el desarrollo, incluidas las transferencias netas de recursos entre los países en desarrollo y los países desarrollados”, 11 de julio de 2001, sec. III.E.

⁵⁸ Véase Kenneth Rogoff y Jeromin Zettelmeyer, “Early ideas on sovereign bankruptcy reorganization: A survey”, IMF Working Paper, WP/02/57, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, marzo de 2002.

su interpretación de este enfoque en noviembre de 2001⁵⁹. Aunque posteriormente la propuesta fue revisada, sigue en pie el principio de que, para que una acción colectiva sea eficaz, las distintas clases de acreedores deben tomar decisiones sobre la reestructuración de sus reclamaciones mediante el voto de la mayoría apropiada y que un nuevo mecanismo para la reestructuración de la deuda soberana podría facilitar el proceso.

El mecanismo propuesto permitiría que una mayoría necesaria de acreedores de diversa índole concertaran un acuerdo de reestructuración que tuviera fuerza obligatoria para todos ellos. La propuesta tiene otras tres características importantes: la suspensión de las acciones judiciales luego de la interrupción convenida de los pagos como resultado del inicio de una crisis; la protección de los intereses de los acreedores durante esa suspensión, y el suministro de nueva financiación por los acreedores privados (y las instituciones oficiales). Algunas de las características del mecanismo para la reestructuración de la deuda soberana se parecen a los contemplados en el segundo de los nuevos enfoques del proceso de la reestructuración de la deuda, a saber, la aplicación de cláusulas de acción colectiva (o mayoritaria) en las emisiones de bonos. Sin embargo, a diferencia de esas cláusulas, el mecanismo para la reestructuración de la deuda soberana sería un régimen formalmente establecido mediante un tratado internacional que se aplicaría a toda la deuda en moneda extranjera, es decir, las obligaciones internacionales y nacionales, los préstamos bancarios, los créditos comerciales y las obligaciones oficiales.

No se han aclarado del todo, o son controvertidas, muchas cuestiones relacionadas con el diseño del mecanismo de reestructuración de la deuda soberana. Tampoco se ha llegado a un consenso sobre la función de los distintos participantes en el proceso. Según la propuesta inicial, se habría facultado al Fondo para que decidiera ciertas cuestiones fundamentales relativas al funcionamiento del mecanismo: la activación de la suspensión de las acciones judiciales, la prórroga de esa suspensión y la aprobación del acuerdo de reestructuración (este último debería concertarse con la mayoría necesaria de acreedores). Se ha aducido que el FMI, por ser una organización acreedora de propiedad de los gobiernos y controlada por éstos, tanto deudores como acreedores, podría dar la impresión de que no es imparcial, lo cual socavaría la legitimidad del régimen⁶⁰. La Sra. Krueger aceptó este argumento y ofreció otra versión de la propuesta según la cual todos los poderes de decisión más importantes quedarían colectivamente en manos del deudor y de una mayoría calificada de sus acreedores, y el Fondo se limitaría a tomar decisiones sobre la aportación de sus propios recursos⁶¹. Esta versión requeriría la creación de un nuevo órgano judicial independiente que se encargaría de la verificación de las demandas y la solución de diferencias.

Los procedimientos de reestructuración propuestos se basan en líneas generales en el capítulo 11 del Código de Quiebras de los Estados Unidos, que trata de las sociedades⁶². Sin embargo, algunos analistas opinan que debería tomarse como modelo el capítulo 9 del Código de Quiebras de los Estados Unidos, que trata de la quiebra de las organizaciones gubernamentales subnacionales, como las municipalidades o los condados. En virtud de sus disposiciones, se concede el derecho a expresar sus opiniones a las personas afectadas por una reorganización financiera programada para hacer frente a una situación de crisis. Si este principio se aplicara a la deuda soberana, el proceso de reestructuración de la deuda sería más abierto y transparente y se rendiría cuentas a los ciudadanos, que suelen ser los más perjudicados cuando se producen crisis de esta índole⁶³.

Otra cuestión aún no resuelta es la de los acreedores que deberían incluirse en el proceso. Según la propuesta relativa al mecanismo de reestructuración de la

⁵⁹ Anne Krueger, "International financial architecture for 2002: a new approach to sovereign debt restructuring", discurso pronunciado en la reunión anual de los miembros del National Economists' Club, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 26 de noviembre de 2001 (esta declaración de la Sra. Krueger y las que se citan en los párrafos subsiguientes pueden consultarse en el sitio del FMI en la web (<http://www.imf.org>)).

⁶⁰ Véase, por ejemplo, Michael Chamberlin, "Revisiting the IMF's sovereign bankruptcy proposal and the request for more orderly sovereign work-outs", declaración formulada en la Conferencia sobre la reestructuración de la deuda soberana: ventajas y riesgos, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2 de abril de 2002.

⁶¹ Anne Krueger, "New approaches to sovereign debt restructuring: an update on our thinking", declaración formulada en la Conferencia sobre la reestructuración de la deuda soberana: ventajas y riesgos, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1 de abril de 2002.

⁶² Anne Krueger, "¿Deberían poder declararse en quiebra países como la Argentina?", *El País*, 18 de enero de 2002.

⁶³ Véase, por ejemplo, Ann Pettifor, "Chapter 9/11? Resolving the international debt crisis", Jubilee Research at New Economics Foundation, febrero de 2000, pág. 10.

⁶⁴ Véase Kunibert Raffer, "Solving sovereign debt overhang by internationalizing Chapter 9 procedures", informe del Instituto Austríaco de Asuntos Internacionales, junio de 2001, pág. 28.

⁶⁵ Con respecto a las crisis de liquidez se hace alusión a las cláusulas de acción colectiva, véase Krueger, "New approaches to sovereign debt restructuring".

⁶⁶ "Managing Director's to the International Monetary and Financial Committee: Fund surveillance and crisis prevention and resolution", 16 de abril de 2002.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, Marcus Miller, "Sovereign debt restructuring: new articles, new contracts—or no change?", International Economic Policy Brief, No. PB02-3, Institute for International Economics, Washington, D.C., abril de 2002, pág. 5.

⁶⁸ Krueger, "New approaches to sovereign debt restructuring"..., pág. 2.

deuda soberana, los créditos otorgados por el Fondo y los bancos multilaterales de desarrollo no se reestructurarían, de conformidad con acuerdos y normas establecidas hace tiempo que les confieren la condición de "acreedores privilegiados". Sin embargo, se ha opinado que no debería haber acreedores privilegiados, ya que quien tome la decisión de otorgar un préstamo debe aceptar también la responsabilidad por los riesgos financieros que entraña⁶⁴. Tampoco está claro cómo se procedería con respecto a la deuda soberana que estuviera en manos de nacionales del país deudor.

La posibilidad de que las autoridades tengan que imponer temporalmente controles para frenar la fuga de capitales en una crisis financiera plantea otro problema. Es probable que para las autoridades encargadas de los controles cambiarios el servicio de la deuda de las empresas privadas tenga menos prioridad que la financiación de importaciones esenciales y el pago del servicio de la deuda a los acreedores multilaterales; podría ocurrir, entonces, que los deudores nacionales interrumpieran el pago del servicio de la deuda a los acreedores no residentes. No está claro cómo se podría proteger a las empresas nacionales en buena situación económica que pudieran ser objeto de una acción judicial por haber suspendido el pago de sus obligaciones sólo porque se hubieran impuesto controles financieros.

A diferencia de las disposiciones del Capítulo 11 (y del Capítulo 9), las propuestas relativas al mecanismo de reestructuración de la deuda soberana se limitan explícitamente a los casos en que la deuda es insostenible, es decir, a crisis de solvencia⁶⁵. Sin embargo, en una situación de crisis, es muy difícil, cuando no imposible, distinguir entre falta de liquidez e insolvencia. El FMI está tomando medidas para fortalecer la base analítica utilizada para tomar esta decisión; pero, sea cuales fueren las medidas que se tomen, es prácticamente imposible hacer una evaluación inapelable de la situación en medio de una crisis⁶⁶. Por lo tanto, los mercados no sabrían de antemano si se consideraría justificado que un país en crisis recurriera al mecanismo de reestructuración de la deuda soberana. Esto podría exacerbar la incertidumbre en una situación crítica que de por sí es incierta. Para algunos observadores, éste es uno de los puntos débiles de la propuesta⁶⁷. La aplicación de la propuesta sobre el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana podría requerir la conclusión de nuevos tratados internacionales, la introducción de cambios en el derecho interno o la enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo.

Todo esto llevaría tiempo. Según la Sra. Krueger, aun con un apoyo político unánime (que no es lo que se vislumbra), el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana sólo podría entrar en funcionamiento dentro de dos o tres años como mínimo⁶⁸. Entre tanto, continúan los trabajos sobre los aspectos jurídicos, institucionales y de procedimiento de la propuesta.

Propuestas sobre nuevos contratos de financiación

Se estima que el enfoque contractual, o sea el de las cláusulas de acción colectiva, podría aplicarse mucho más rápido que el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana. Su finalidad es obtener prácticamente los mismos resultados que el otro enfoque propuesto, pero de manera descentralizada y con orientación de mercado. Según este enfoque, los deudores soberanos incluirían nuevas cláusulas en sus contratos de obligaciones en previsión de una eventual reestructuración de la deuda. El sector oficial se encargaría de negociar con los prestatarios y acreedores las cláusulas más eficaces que fuera posible y de crear incentivos para alentar su incorporación en dichos contratos.

Al igual que la propuesta relativa al mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, el elemento central de este segundo enfoque es un proceso que impida

que una pequeña minoría de acreedores sabotee la reestructuración. Además, muchos partidarios de este enfoque están a favor de incluir cláusulas de representación (que especifiquen cómo se organizarían los deudores y los acreedores en el caso de una reestructuración de la deuda) y cláusulas de iniciación (que describirían cómo iniciaría el deudor soberano el proceso de reestructuración)⁶⁹. También se ha sugerido que en los contratos de obligaciones se incluyan opciones de refinanciación que permitan que el deudor aplase el vencimiento de la obligación por un período determinado, con un margen preestablecido y en condiciones definidas de antemano⁷⁰. Según algunos observadores, lograr que los acreedores, al firmar los contratos de obligaciones, acepten la posibilidad de una suspensión de la deuda por un plazo prefijado en determinadas condiciones sería la forma más aceptable de imponer una moratoria si llegara a ser necesaria más adelante⁷¹.

No obstante, este enfoque contractual tiene varios puntos débiles, entre ellos el problema de la agregación y la transición⁷². El primero se refiere a la necesidad de coordinar acreedores con deudas de distinta categoría. El segundo es el hecho de que si las cláusulas de acción colectiva se incluyen únicamente en las nuevas emisiones, transcurrirán muchos años antes de que una mayoría abrumadora de las obligaciones pendientes tengan estas cláusulas.

Para ampliar el alcance de las cláusulas de acción colectiva, se ha propuesto que se empleen las mismas cláusulas en las deudas bancarias y en las emisiones de los bonos. Aun así, no sería posible abarcar a la totalidad de los acreedores de un país. Además, se parte del supuesto de que las cláusulas se incorporarían en los instrumentos de deuda en cada emisión o en cada préstamo por separado. Esto podría dar lugar a una falta de coherencia debido a que los distintos tipos de emisiones estarían sujetos a las leyes de diferentes jurisdicciones. A este respecto, se ha sugerido que las diferencias entre acreedores se resuelvan mediante un proceso de arbitraje estipulado en los contratos propiamente dichos⁷³. No hay ninguna certeza de que con este método se pueda abordar de manera simultánea, equitativa y exhaustiva la totalidad de las obligaciones de un país con el exterior ni de que la comunidad internacional u otros acreedores suministren a la vez una cantidad suficiente de nuevos fondos. Por lo tanto, se ha propuesto otro mecanismo, a saber, la reestructuración voluntaria de la deuda con acreedores privados y oficiales a través de un mecanismo independiente de mediación al que recurriría un país en determinadas condiciones y que permitiría la participación de comités e instituciones que representarían a los acreedores de todas las categorías⁷⁴.

Se han propuesto varias medidas a fin de que los prestatarios y prestamistas tengan un incentivo para incorporar las nuevas cláusulas en sus contratos de obligaciones. Una sería el requisito de todo país que hubiere concertado un programa de financiación con el FMI o deseara hacerlo debería aplicar esas cláusulas; los países que incorporaran esas cláusulas en sus contratos pagarían intereses más bajos sobre los préstamos que recibieran del FMI. También se están considerando incentivos financieros para que los acreedores conviertan sus actuales instrumentos de deuda en instrumentos que incluyan las nuevas cláusulas.

En otras épocas, la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo se mostraban renuentes a introducir cláusulas de acción colectiva debido principalmente a que no querían dañar su reputación en el mercado. Se ha sugerido que, para vencer esta resistencia, los gobiernos de los siete países industrializados más importantes (G-7) incorporen las cláusulas de acción colectiva como elemento estándar en sus propios instrumentos de deuda soberana. Hasta ahora, sólo Alemania, el Canadá y el Reino Unido han incorporado estas cláusulas en sus emisiones de bonos denominados en moneda extranjera y en las emisiones de otros valores.

⁶⁹ Véase, por ejemplo, John Taylor, "Sovereign debt restructuring: a U.S. perspective", observaciones formuladas en la Conferencia sobre la reestructuración de la deuda soberana: ventajas y riesgos, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2 de abril de 2002.

⁷⁰ Willem Buiter y Anna Sibert, "A contribution to the new international financial architecture", *International Finance*, vol. 2, No. 2 (julio de 1999), págs. 227 a 247.

⁷¹ Véase, por ejemplo, Kenen y Calvo plantean nuevas propuestas para la resolución y prevención de crisis financieras, *Boletín del FMI*, 25 de febrero de 2002, pág. 52.

⁷² Anne Krueger, "New approaches to sovereign debt restructuring"...

⁷³ John Taylor, loc. cit., pág. 3.

⁷⁴ Véase el informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo (A/AC.257/12), 18 de diciembre de 2000, párr. 125.

⁷⁵ En las reuniones del FMI y el Banco Mundial celebradas en abril de 2002, los Ministros de Hacienda y los presidentes de los bancos centrales de los países del Grupo de los Siete y el Grupo de los Diez anunciaron que habían decidido examinar a fondo el enfoque con orientación de mercado para la reestructuración de la deuda soberana (véanse sus respectivos comunicados en *Boletín del FMI*, 29 de abril de 2002, págs. 128 y 129).

⁷⁶ Véase, por ejemplo, Marcus Miller, loc. cit., pág. 9.

Para que este enfoque cobre impulso, otros países del G-7 deberían seguir su ejemplo⁷⁵.

Según muchos observadores, el incentivo más importante para aplicar las cláusulas de acción colectiva es que se las considera una alternativa al mecanismo propuesto para la reestructuración de la deuda⁷⁶. La mayoría de los prestamistas, así como de los prestatarios, se resisten a la idea de un nuevo mecanismo centralizado que podrían verse obligados a aceptar. De modo que, a medida que se va desarrollando esa propuesta, el sector privado tiene un aliciente para elaborar rápidamente otras variantes del enfoque contractual. No obstante, es dudoso que sea suficiente un enfoque basado exclusivamente en los principios del mercado, ya que sólo el sector oficial podría abordar ciertas cuestiones, como la del trato equitativo de todos los acreedores. En consecuencia, es más probable que la doble estrategia de seguir desarrollando en forma paralela las dos propuestas de reforma produzca mejores resultados que cualquiera de los dos enfoques por separado.

Normas de contabilidad y su aplicación

Un componente integral de la estrategia para fortalecer la arquitectura financiera internacional ha sido la elaboración de normas y códigos de conducta fundamentales en diversas esferas económicas y financieras y promover su adopción, sobre todo en las economías emergentes. La cuestión de las normas internacionales de contabilidad ha sido una de las esferas prioritarias en las que se ha aplicado este enfoque en las economías en desarrollo y en transición. En un estudio realizado en febrero de 1999, el Grupo Intergubernamental de Expertos en normas internacionales de contabilidad y presentación de informes se refería a las grandes deficiencias existentes en materia de contabilidad y verificación de cuentas; esas deficiencias habían contribuido a la acumulación de problemas que desencadenaron la crisis financiera de Asia y contribuyeron a su virulencia. La mayoría de las empresas que quebraron en los países de Asia oriental habían sido objeto de auditorías y habían recibido el visto bueno de las oficinas locales de las que entonces eran seis empresas internacionales de contaduría más importantes. Sin embargo, en ese estudio se había comprobado que esas empresas no cumplían las normas internacionales de contabilidad⁷⁷. Se señalaba también, que si las empresas de esos países hubieran aplicado estrictamente esas normas al preparar sus estados financieros, no se habría engañado a los inversionistas, que podrían haber tomado más oportunamente las decisiones apropiadas⁷⁸.

Por lo tanto, se había llegado a la conclusión de que una aplicación más escrupulosa de las normas internacionales de contabilidad, que promovería la divulgación completa y objetiva de la información pertinente, permitiría obtener datos fiables al nivel microeconómico. Éstos, sumados a los indicadores macroeconómicos, servirían para dar la alerta a tiempo y evitar la repetición de episodios similares en el futuro. De esto se desprendía que las normas internacionales de contabilidad debían elaborarse en más detalle, divulgarse y aplicarse. Los sucesos del año pasado pusieron de relieve la importancia crítica de esto último, tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo y en transición.

Fortalecimiento de la elaboración de normas internacionales

En 2001 se inauguró un nuevo mecanismo para elaborar normas internacionales de contabilidad. El Comité Internacional de Normas Contables, que había comenzado sus funciones en 1973 como organización voluntaria encargada a tiempo parcial de la armonización de las normas de contabilidad y auditoría en todo el mundo, se

⁷⁷ UNCTAD, "The role of accounting disclosures in the East Asian financial crises" (cap. VI), en *International Accounting and Reporting Issues: 1999 Review* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.99.II.D.27), sec. IV, titulada "Review and analysis of accounting practices", págs. 139 a 147.

⁷⁸ *Ibid.*, cap. VI, págs. 117 a 124.

convirtió en un órgano permanente, denominado Junta de Normas Internacionales de Contabilidad, que se ocuparía de la elaboración de normas. Esto fue la culminación de hechos que aumentaron la importancia de las normas internacionales de contabilidad, en particular la aprobación de dichas normas por la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV) en 2000 para su uso en las emisiones ofrecidas al público y la cotización de valores en la bolsa. Además, la Comisión Europea propuso que para 2005 las empresas cuyas acciones se cotizaran en bolsa en la UE publicaran estados financieros consolidados que estuvieran en conformidad con las normas internacionales de contabilidad. Esto obligaría a por lo menos 7.000 empresas europeas a aplicar dichas normas. En los Estados Unidos, que aplican sus propios principios de contabilidad de aceptación general en lugar de las normas internacionales de contabilidad, la Comisión de Valores y Bolsa emitió una comunicación en febrero de 2000 en la que solicitaba a las empresas extranjeras que operaban en los mercados financieros de los Estados Unidos sus opiniones sobre la aplicación de dichas normas. La cuestión seguía en estudio al mes de mayo de 2002.

Las normas internacionales sobre la presentación de informes financieros, nombre con el que se conocerán las normas que elabore la Junta Internacional de Normas de Contabilidad, deberán basarse en las mejores prácticas internacionales y mejorarse a medida que lo exijan las circunstancias. Dada la importancia de los mercados financieros de los Estados Unidos en el sistema mundial, las normas de contabilidad de ese país han tenido una gran influencia en las normas internacionales. No obstante, la Junta no se atendería necesariamente a la práctica de los Estados Unidos en todos los detalles. Por ejemplo, en 2000, la Junta decidió elaborar una norma sobre la contabilidad de las acciones con salida a bolsa u opciones sobre acciones, mientras que la Junta de Normas de Contabilidad Financiera de los Estados Unidos no ha podido llegar a un acuerdo sobre dicha norma desde comienzos del decenio de 1990 debido a la oposición de las empresas estadounidenses.

La nueva crisis de confianza de los inversionistas: necesidad de una aplicación rigurosa de las normas

Entre tanto, el colapso de la Enron Corporation en los Estados Unidos y el escándalo en que se vieron involucrados sus auditores (Arthur Andersen) ha sacudido a las empresas contables del mundo debido a la inquietante posibilidad de que los propios contadores contribuyan al incumplimiento de las normas básicas de gestión empresarial. La contravención patente de las normas de contabilidad y auditoría precisamente en el país al que suele considerarse el paradigma en esta esfera puso en tela de juicio la credibilidad de las normas propiamente dichas e hizo resaltar la necesidad de introducir cambios drásticos⁷⁹.

Las recientes quiebras, no sólo de Enron sino también de Global Crossing y algunas otras grandes empresas, indican que, en lo que respecta a la presentación de informes financieros y la verificación de cuentas de empresas en todo el mundo, los problemas posiblemente estén mucho más extendidos de lo que se había pensado. Incluso en el caso de empresas que no han ido a la quiebra, surgen cada vez con más frecuencia sospechas de irregularidades contables a medida que las empresas de los Estados Unidos y de otros países imprevisiblemente modifican sus estados financieros y los precios de sus acciones experimentan una brusca caída. Existe el temor de que, si cunde la incertidumbre, los grandes inversionistas institucionales posiblemente se retiren de los mercados emergentes como grupo a medida que se percaten de que sus carteras de inversiones corren más riesgo del que están dispuestos a tolerar y reduzcan ese riesgo limitando sus tenencias de activos en esos mercados. Es más, el

⁷⁹ Por ejemplo, en la revista *Business Week*, de amplia circulación en los Estados Unidos, se afirmaba que en la agitada década de 1990, al intensificarse la presión para obtener ingresos cada vez mayores y cotizaciones de acciones cada vez más altas, las empresas estadounidenses habían comenzado a extralimitarse como nunca en sus prácticas contables. Las empresas de contaduría se habían resistido tenazmente a los cambios aun a pesar de las reiteradas fallas de las auditorías y los escándalos. La situación iba a cambiar, porque el colapso de Enron, por su magnitud y alcance, era descomunal y no se podía pasar por alto ("Special report: Accounting in crisis", *Business Week*, 28 de enero de 2002, págs. 44 y 45).

Foro de Estabilidad Financiera, al que asisten los más altos funcionarios financieros de los países industrializados más importantes y de los principales órganos internacionales para tratar cuestiones de reglamentación financiera, abordó, en marzo de 2002, la cuestión de si las irregularidades contables podían tener consecuencias sistémicas para la estabilidad del sistema financiero internacional. El Foro volverá a examinar la cuestión en septiembre de 2002.

El problema que ha sacado a la luz el colapso de varias empresas es que las normas de contabilidad son válidas sólo si se cumplen. Las socava la falta de cumplimiento por parte de las empresas y los propios auditores que toleran los abusos. Antes de las revelaciones que sacudieron a los Estados Unidos, el problema de la contravención de las normas de contabilidad se examinaba en su mayor parte en el contexto de las economías emergentes. Ahora se tiene conciencia de que el problema es de alcance mundial. Todos los países comparten la responsabilidad de reprimir los abusos contables en el futuro y restablecer la confianza de los inversionistas en la calidad de las cuentas financieras, ya se trate de las economías desarrolladas o en desarrollo. Al mismo tiempo, las normas de contabilidad deben ser estrictas y apropiadas. La nueva Junta de Normas Internacionales de Contabilidad puede hacer una importante contribución en este sentido. Además, es preciso que la comunidad internacional preste más atención a la tarea de crear incentivos apropiados para que las empresas de contabilidad apliquen las normas profesionales convenidas por un lado y, por otro, desincentivos para impedir que se violen.

Examen de las medidas de supervisión, la condicionalidad y la autoría de los programas en las instituciones de Bretton Woods

En vista de los resultados decepcionantes que tuvo la intervención de los organismos multilaterales durante la crisis financiera de Asia a fines del decenio de 1990, y el desaliento que causa desde hace aún más tiempo la situación económica en muchos países de ingresos bajos, las instituciones de Bretton Woods se han abocado a la tarea de reevaluar su relación con los países a los que prestan apoyo y el asesoramiento que les proporcionan sobre cuestiones normativas.

El Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) examinó recientemente la cuestión de la reforma de las políticas del FMI sobre la supervisión del estado de la economía de todos los países miembros y la determinación de condiciones para la utilización de los recursos del Fondo. Como resultado de este examen, se hará, entre otras cosas, más hincapié en una evaluación de las repercusiones globales de las políticas de los distintos países, en particular los más grandes, así como de las vulnerabilidades que puedan surgir en el plano internacional a causa de la inestabilidad en determinados países y en los mercados financieros internacionales. Además, se harán evaluaciones más francas y detalladas de los regímenes cambiarios. El Comité también recomendó que el Fondo utilizara con más provecho otras fuentes en relación con cuestiones de supervisión que no fueran de su especialidad y que integrara más la labor de supervisión multilateral y regional en sus actividades corrientes de supervisión a nivel de los países. Además, el Comité aconsejó que se fortalecieran los programas de ajuste apoyados por el Fondo, para lo cual era necesario simplificar y focalizar la condicionalidad de la ayuda y lograr que los países se identificaran con los programas y los adoptaran como propios. Asimismo, era necesario que el Fondo considerara la posibilidad de encarar la situación desde una nueva perspectiva con respecto a las cuestiones relativas a la ejecución cotidiana de los programas⁸⁰. No obstante, se señaló que la racionalización de las condiciones del FMI no debía afectar al Banco Mundial y a los bancos regionales de desarrollo, lo

⁸⁰ Véase el comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, 20 de abril de 2002, párrafos noveno y decimosexto (reproducido en *Boletín del FMI*, 29 de abril de 2002, págs. 118 a 122).

cual no aliviaría en absoluto el peso de la condicionalidad⁸¹. Ciertamente, ha suscitado gran interés la cuestión de cómo se aplicarán estas directrices a los programas de los distintos países.

Un tema que está presente en todos los exámenes de las relaciones de los acreedores y donantes con los países que reciben asistencia es la importancia de que los países asuman más responsabilidad por los programas de ajuste normativo. Este tema se deriva de una mayor apreciación, por parte de la comunidad internacional, de los aspectos de política económica de las reformas y del valor irremplazable de un estudio a fondo, por expertos, de la situación en cada país para que esas reformas sean eficaces. El mecanismo para poner estas ideas en práctica en los países de ingresos bajos es el proceso de consulta para la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). El FMI y el Banco Mundial examinaron la experiencia adquirida con estos documentos en 2001–2002 y el Comité para el Desarrollo estuvo de acuerdo con la evaluación positiva de esa experiencia, sobre todo para que los países se identificaran mejor con los programas de ajuste. No obstante, el Comité reconoció también que era posible introducir mejoras, en particular para ampliar la participación en la preparación de los DELP, la aplicación de políticas que fomentaran el crecimiento y una mayor coherencia entre los programas de los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo y las estrategias nacionales⁸².

La preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza es una tarea ímproba para muchos países de ingresos bajos, dada su limitada experiencia y escasa capacidad técnica, y se ha puesto en duda que, en la elaboración de esos documentos en dichos países, hayan participado realmente todos los sectores pertinentes de la sociedad. Esa participación no se intentaba siquiera en la preparación de los DELP de carácter provisional, que debían elaborarse rápidamente para no demorar el proceso previsto en la Iniciativa para los PPME. Se suponía que estos casos serían la excepción. Sin embargo, no todos los países han estado en una situación en que ha sido práctica la participación intensiva de todas las partes interesadas o en los que los gobiernos, las instituciones de Bretton Woods y la sociedad civil han estado plenamente de acuerdo sobre el alcance o el contenido apropiados de dicho documento. En síntesis, si bien se han hecho algunos progresos alentadores en lo que respecta a los DELP, aún queda mucho por hacer.

El consenso de Monterrey y los objetivos de desarrollo del Milenio

Las cuestiones de política examinadas en los párrafos precedentes son todos importantes elementos de un dilema en el plano normativo: cuál es la mejor forma de movilizar recursos financieros y utilizarlos para promover el desarrollo y erradicar la pobreza. Esto ha sido un verdadero desafío para los responsables de la formulación de políticas de todo el mundo durante medio siglo, pero en los últimos años se ha puesto en marcha un proceso internacional sin precedentes para enfrentarlo con más eficacia. Para llevar adelante esta labor, han participado en este proceso todas las partes interesadas más importantes.

Ese nuevo proceso, centrado en las Naciones Unidas, llegó a una etapa crucial en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) del 18 al 2 de marzo de 2002. En esa Conferencia, los Jefes de Estado y de Gobierno, los ministros de finanzas, comercio, desarrollo y relaciones exteriores, los jefes de las instituciones financieras internacionales y la Organización Mundial del Comercio y otras organizaciones intergubernamentales, así como dirigentes de empresas y representantes de organizaciones de la sociedad civil

⁸¹ Véase el comunicado del Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro sobre cuestiones monetarias internacionales y desarrollo, 19 de abril de 2002, vigésimo cuarto párrafo (reproducido en *Boletín del FMI*, 29 de abril de 2002, págs. 130 a 133).

⁸² Véase el comunicado del Comité para el Desarrollo, 21 de abril de 2002, cuarto párrafo (reproducido en *Boletín del FMI*, 29 de abril de 2002, págs. 126 y 127).

⁸³ Esta oración es una paráfrasis de la decisión de establecer el Comité Preparatorio para la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, adoptada por la Asamblea General en diciembre de 1999 (véase la resolución 54/196 de la Asamblea General, párr. 3).

⁸⁴ Véanse los comunicados del Comité para el Desarrollo y el Comité Monetario y Financiero Internacional en *Boletín del FMI*, 29 de abril de 2002, págs. 126 y 127 y 118 a 122, respectivamente.

⁸⁵ Véanse los resúmenes de las mesas redondas de múltiples partes interesadas celebradas durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002 (A/CONF.198/8 y Add. 1 a 12).

⁸⁶ Entre otras cosas, se propusieron nuevos mecanismos de financiación (como la nueva asignación de derechos especiales de giro (DEG) por el FMI para que se utilizaran como donaciones a entidades no gubernamentales); métodos para fomentar la inversión privada en los países en desarrollo (como la creación de un centro de información mundial en Internet para poner directamente al alcance de los inversionistas información útil sobre los países); nuevas asociaciones entre entidades del sector público y privado (sobre la base de las experiencias de América Latina), la financiación de inversiones en salud y otros bienes públicos mundiales, etc. (véanse más detalles en el sitio de la Conferencia en la web (<http://www.un.org/esa/ffd>)).

⁸⁷ Véase la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General), aprobada por las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2000.

⁸⁸ Los Informes del Milenio incluirán una evaluación por países de los progresos que se logren para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Ya se han elaborado los primeros informes piloto sobre Bolivia, el Camerún, Camboya, el Chad, Nepal, la República Unida de Tanzania y Viet Nam; se pueden consultar en <http://www.undp.org/mdg/countryreoprts.html>.

de los países del norte y el sur, mantuvieron conversaciones que, por su alcance y profundidad, no tenían precedentes. El resultado fue, entre otras cosas, un acuerdo sobre un conjunto conciso pero detallado de políticas sobre cuestiones de carácter nacional, internacional y sistémico relativas a la financiación para el desarrollo, abordadas “en forma integral en el contexto de la globalización y la interdependencia”, en las que se indicaban los medios de obtener recursos financieros suficientes para alcanzar las metas fijadas en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas celebradas en el decenio de 1990⁸³.

Los resultados de la Conferencia quedaron consignados en el Consenso de Monterrey. La aprobación del texto convenido por los jefes de Estado y de Gobierno y otros dirigentes fue una manifestación de un nuevo enfoque positivo, que muchos han denominado “el espíritu de Monterrey”. Ese espíritu se reflejó en los importantes compromisos asumidos en la Conferencia para aumentar la AOD, como se ha señalado antes, y en las deliberaciones que tuvieron lugar en las reuniones de abril de las instituciones de Bretton Woods sobre la aplicación del Consenso de Monterrey⁸⁴. También se reflejó en la participación de alto nivel en las mesas redondas de Monterrey para ministros y jefes de gobierno⁸⁵ y en las múltiples propuestas formuladas en Monterrey por los gobiernos, los representantes de la sociedad civil y el sector privado⁸⁶.

Una preocupación expresada por varios gobiernos en Monterrey era que muchos países en desarrollo no habían avanzado lo suficiente para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio antes del año 2015, objetivos que las naciones del mundo se habían comprometido a lograr en la Cumbre del Milenio, celebrada en las Naciones Unidas en septiembre de 2000⁸⁷. En el Consenso de Monterrey quedó reflejada la firme determinación de los países desarrollados y en desarrollo de mancomunar esfuerzos para aumentar las posibilidades de que todos los países alcanzaran esos objetivos. A fin de centrar la atención en las necesidades normativas y financieras a este respecto, en el Consenso de Monterrey se apoyaba una iniciativa del Secretario General según la cual el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo iniciaría una importante campaña a fin de obtener apoyo político en todos los países para el logro de esos objetivos. El proyecto se basaría en tres pilares. El primero sería el proyecto del Milenio, un programa de investigación en el que los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y otras entidades harían estudios y elaborarían estadísticas para seguir de cerca los progresos en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y ayudar a las Naciones Unidas a promover esos objetivos. El segundo pilar serían los Informes del Milenio, en los que se examinarían los adelantos que se hicieran a escala mundial y nacional para alcanzar esos objetivos⁸⁸. El tercer pilar sería la Campaña del Milenio, en la que se utilizaría la información recogida en los Informes para sensibilizar al público y promover coaliciones mundiales en apoyo de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Si bien esta importante campaña es tan sólo un elemento del proceso de Monterrey, es una indicación de cómo puede la comunidad internacional, que comprende a los gobiernos, las organizaciones internacionales, las empresas y la sociedad civil, movilizarse cuando así lo desea para hacer progresos concertados en la esfera del desarrollo. El reto de Monterrey, denominado con todo acierto “Mantenimiento del compromiso” en el Consenso, es lograr que todas las partes interesadas sigan colaborando en forma constructiva y coordinando sus esfuerzos a nivel nacional e internacional a fin de hacer los progresos necesarios en todos los aspectos esenciales de la financiación para el desarrollo.

ANEXO

CONSENSO DE MONTERREY DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

Cómo hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo: una respuesta mundial

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Monterrey (México) los días 21 y 22 de marzo de 2002, hemos resuelto hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo en el mundo, en particular en los países en desarrollo. Nuestra meta es erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible al tiempo que avanzamos hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos.

Tomamos nota con preocupación de que, según las estimaciones actuales, disminuirá marcadamente el volumen de recursos disponibles para alcanzar las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, incluso las fijadas en la Declaración del Milenio^a.

La movilización de recursos financieros, el aprovechamiento de esos recursos y el logro a nivel nacional e internacional de las condiciones económicas necesarias para alcanzar las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, en particular las consignadas en la Declaración del Milenio, de eliminar la pobreza, mejorar las condiciones sociales, y los niveles de vida y proteger el medio ambiente, será el primer paso que daremos para asegurar que el siglo XXI sea el siglo del desarrollo para todos.

El logro de las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, incluso las establecidas en la Declaración del Milenio, requieren una nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo. Nos comprometemos a adoptar políticas racionales, promover una buena gestión pública en todos los niveles y respetar el estado de derecho. También nos comprometemos a movilizar nuestros recursos internos, atraer corrientes financieras internacionales, fomentar el comercio internacional como motor del desarrollo, incrementar la cooperación financiera y técnica internacional en pro del desarrollo, promover una financiación sostenible de la deuda, adoptar medidas para el alivio de la deuda externa y aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales.

Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la desaceleración económica mundial se intensificó y se redujeron aún más las tasas de crecimiento. Es ahora aún más apremiante la necesidad de que mejore la colaboración entre todas las partes interesadas para promover un crecimiento económico sostenido y hacer frente a los problemas a largo plazo de la financiación para el desarrollo. Nuestra determinación de actuar concertadamente es más firme que nunca.

Cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social, y nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo. No obstante, las economías nacionales están ahora interrelacionadas con el sistema económico mundial; entre otras cosas, las oportunidades de comercio e inversión pueden ser una ayuda para los países en su lucha contra la pobreza. La labor de desarrollo nacional debe apoyarse en un entorno económico internacional favorable. Alentamos y apoyamos los programas de desarrollo emprendidos a nivel regional, tales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y las actividades análogas emprendidas en otras regiones.

La mundialización ofrece oportunidades pero plantea problemas. Ante esos problemas y oportunidades, los países en desarrollo y los países con economías en transición

^a Resolución 55/2 de la Asamblea General.

se enfrentan con dificultades especiales. El proceso de mundialización debe basarse en la equidad e incluir a todos; hay una gran necesidad de formular y aplicar políticas y medidas en los planos nacional e internacional, con la plena y activa participación de los países en desarrollo y los países con economías en transición, para ayudarlos a superar esos problemas y aprovechar esas oportunidades.

En una economía mundial cada vez más interdependiente, es indispensable adoptar un enfoque integral con respecto a los problemas nacionales, internacionales y sistémicos, relacionados entre sí, de la financiación para el desarrollo: un desarrollo sostenible que promueva la igualdad entre hombres y mujeres y tenga una dimensión humana en todas partes del mundo. Se deben crear oportunidades para todos, generar recursos—que se deben utilizar productivamente— y establecer instituciones sólidas y responsables en todos los niveles. Para ello es necesario adoptar medidas conjuntas y coherentes en cada uno de los ámbitos interrelacionados de nuestro programa, con la activa participación de todos los interesados.

Reconociendo que la paz y el desarrollo se refuerzan mutuamente, uniremos nuestras fuerzas en el marco de un multilateralismo dinámico para promover nuestra visión común de un futuro mejor. Resueltos a defender y respetar la Carta de las Naciones Unidas y apoyándonos en los valores de la Declaración del Milenio, nos comprometemos a promover sistemas económicos nacionales y mundiales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión.

Principales medidas

Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo

En nuestra búsqueda común del crecimiento, la eliminación de la pobreza y el desarrollo sostenible, nos enfrentamos con la imperiosa necesidad de crear las condiciones internas necesarias para movilizar el ahorro interno, público y privado, mantener un nivel adecuado de inversiones productivas y mejorar el capital humano. Una tarea esencial es aumentar la eficacia, coherencia y compatibilidad de las políticas macroeconómicas. Un entorno nacional propicio es fundamental para movilizar los recursos internos, aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales, estimular al sector privado y atraer y utilizar productivamente las inversiones y la asistencia internacionales. La comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos por crear ese entorno.

La buena gestión de los asuntos públicos es indispensable para un desarrollo sostenible. La aplicación de políticas económicas racionales, la existencia de instituciones democráticas sólidas que sepan responder a las necesidades de la población y el mejoramiento de la infraestructura constituyen la base de un crecimiento económico sostenido, de la eliminación de la pobreza y la creación de puestos de trabajo. La libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y el estado de derecho, la igualdad entre los géneros, las políticas con orientación de mercado y el compromiso general de crear sociedades justas y democráticas son también condiciones esenciales que se refuerzan mutuamente.

Estableceremos marcos normativos y reglamentarios apropiados en nuestros respectivos países y en conformidad con las leyes nacionales para fomentar la iniciativa pública y privada, incluso en el plano local, y promover un sector empresarial dinámico y eficiente; al mismo tiempo, estimularemos el aumento de los ingresos y mejoraremos su distribución, aumentaremos la productividad, daremos poder de decisión a las mujeres y protegeremos los derechos de los trabajadores y el medio ambiente. Reconocemos que la función apropiada del Estado en las economías con orientación de mercado variará de un país a otro.

Una de nuestras prioridades es la lucha contra la corrupción en todos los niveles. La corrupción es un grave obstáculo que entorpece la movilización y asignación eficientes de recursos que deberían destinarse a actividades indispensables para erradicar la pobreza y promover un desarrollo económico sostenible.

Reconocemos la necesidad de aplicar políticas macroeconómicas racionales encaminadas a mantener índices altos de crecimiento económico, el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la estabilidad de los precios y saldos fiscales y externos sostenibles a fin de que el crecimiento beneficie a todos, en particular a los pobres. Los gobiernos deben asignar prioridad a la prevención de distorsiones inflacionarias y fluctuaciones económicas bruscas que repercuten negativamente en la distribución del ingreso y la asignación de recursos. Es necesario contar con un sistema cambiario apropiado y aplicar políticas fiscales y monetarias prudentes.

Para movilizar los recursos públicos y administrar su uso, es fundamental que los gobiernos cuenten con un sistema que se caracterice por su eficacia, eficiencia, transparencia y sentido de responsabilidad. Reconocemos la necesidad de asegurar la sostenibilidad fiscal y de contar con sistemas tributarios y de administración de impuestos que sean equitativos y eficientes, así como de reestructurar el gasto público de modo que no desplace las inversiones privadas productivas. También reconocemos la contribución que pueden hacer a este respecto los programas fiscales de mediano plazo.

Las inversiones en servicios básicos de infraestructura económica y social, servicios sociales y protección social, incluidos los de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social, que permitan atender debidamente a los niños y las personas de edad, tengan en cuenta la perspectiva de género y abarquen al sector rural y a todas las comunidades desfavorecidas, son fundamentales para lograr que la población, en particular la que vive en la pobreza, se adapte mejor a los cambios de la situación económica y pueda aprovechar las oportunidades que surjan. Una política laboral activa que prevea la capacitación de los trabajadores puede ayudar a aumentar el empleo y mejorar las condiciones de trabajo. También es necesario ampliar la cobertura y el alcance de los programas de protección social. Las crisis económicas ponen de manifiesto la importancia de contar con sistemas de seguridad social eficaces.

Reconocemos la necesidad de fortalecer y promover el sector financiero interno, estimulando el desarrollo sin tropiezos de los mercados de capital por medio de sistemas bancarios sólidos y otros mecanismos institucionales destinados a atender las necesidades de financiación para el desarrollo, en particular el sector de los seguros y los mercados de bonos y valores, que promueven y canalizan el ahorro y fomentan las inversiones productivas. Para ello se requiere un buen sistema de intermediación financiera, marcos reglamentarios transparentes y mecanismos de supervisión eficaces, respaldados por un banco central sólido. Se deberían elaborar planes de garantías y establecer servicios de fomento empresarial para facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los recursos financieros locales.

La microfinanciación y el crédito para las pequeñas y medianas empresas, incluso en las zonas rurales y en particular para las mujeres, así como los planes nacionales de ahorro, son importantes para realzar la influencia social y económica del sector financiero. Los bancos de desarrollo, los bancos comerciales y otras instituciones financieras, en forma independiente o colaborando entre sí, pueden ser instrumentos eficaces para facilitar el acceso de esas empresas a los medios de financiación, incluso a inversiones en capital social y a una oferta adecuada de crédito a mediano y a largo plazo. Además, la promoción de innovaciones financieras en el sector privado y de la colaboración entre éste y el sector público también puede ampliar los mercados financieros internos y contribuir al desarrollo del sector financiero en cada país. El objetivo primordial de los planes de pensión es la protección social, pero si están plenamente capitalizados, esos planes también pueden ser una fuente de ahorro. Teniendo en cuenta consideraciones de índole económica y social, se debería tratar de incorporar el sector informal en la economía estructurada, siempre que fuera posible, también es importante reducir los gastos de transferencia de las remesas de dinero de los trabajadores migrantes y crear oportunidades de inversión orientadas al desarrollo, en particular en el sector de la vivienda.

Es fundamental reforzar la labor nacional de fomento de la capacidad en los países en desarrollo y con economías en transición, entre otras, las siguientes esferas: infraestructura institucional, desarrollo de los recursos humanos, finanzas públicas, créditos

^b A/CONF.191/11.

^c *Informe de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Bridgetown, Barbados, 25 de abril a 6 de mayo de 1994* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.I.18 y correcciones), cap. I, resolución 1, anexo II.

hipotecarios, reglamentación y supervisión financieras, educación básica en particular, administración pública, formulación de políticas presupuestarias con una perspectiva de género y teniendo en cuenta sus repercusiones sociales, sistemas de alerta temprana y prevención de crisis y gestión de la deuda. A este respecto, es necesario prestar particular atención a las necesidades especiales de África, los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral. Reafirmamos nuestra adhesión al Programa de Acción para los países menos adelantados en el decenio de 2001–2010, aprobado por la Tercera Conferencia sobre los Países Menos Adelantados celebrada en Bruselas del 14 al 20 de mayo de 2001^b, y al Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo^c. El apoyo de la comunidad internacional a estos programas, incluida la asistencia técnica, y en el marco de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo, es indispensable. Alentamos la cooperación Sur–Sur, incluida la cooperación triangular, para facilitar el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos que han tenido éxito, así como sobre la experiencia adquirida y la repetición de proyectos.

Mobilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados

Las corrientes internacionales de capitales privados, en particular las de inversiones extranjeras directas, así como la estabilidad financiera internacional, constituyen un complemento fundamental de las actividades nacionales e internacionales de desarrollo. Las inversiones extranjeras directas contribuyen a financiar el crecimiento económico sostenido a largo plazo. Son particularmente importantes por las posibilidades que ofrecen de transferir conocimientos y tecnologías, crear puestos de trabajo, aumentar la productividad general, estimular la competitividad y el espíritu de empresa y, en última instancia, erradicar la pobreza mediante el fomento del desarrollo y el crecimiento económico. Por lo tanto, un gran desafío es crear las condiciones internas e internacionales necesarias para facilitar las corrientes de inversiones directas —que contribuyan al logro de los objetivos prioritarios de desarrollo de los países— hacia los países en desarrollo, en particular de África, así como a los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países con economías en transición.

Para atraer corrientes de capital productivo y estimularlas, es necesario que los países perseveren en sus esfuerzos por crear condiciones transparentes, estables y previsibles para la inversión, con disposiciones para hacer cumplir los contratos y hacer valer los derechos de propiedad, en el marco de políticas macroeconómicas racionales e instituciones que permitan que las empresas, tanto nacionales como internacionales, funcionen de manera eficiente y rentable y tengan la máxima repercusión en el desarrollo. Es preciso tomar medidas especiales en esferas prioritarias, como la política económica y los mecanismos de reglamentación para promover y proteger las inversiones, y en lo que respecta al desarrollo de los recursos humanos, las disposiciones para evitar la doble tributación, la buena administración empresarial, las normas de contabilidad y la promoción de condiciones que fomenten la competencia. También pueden ser importantes otros mecanismos, como las asociaciones entre el sector público y el privado y los convenios de inversión. Subrayamos la necesidad de reforzar los programas de asistencia técnica y fomento de la capacidad productiva, a solicitud de los interesados, y de asignar a esos programas recursos suficientes.

A fin de complementar la labor nacional, es necesario que las instituciones internacionales y regionales pertinentes y las instituciones apropiadas de los países de origen aumenten su apoyo a la inversión extranjera privada en el desarrollo de la infraestructura y otras esferas prioritarias, incluso en proyectos para cerrar la brecha en materia de tecnología informática, tanto en los países en desarrollo como en los países con economías en transición. Con ese fin, es importante proporcionar créditos de exportación, servicios de cofinanciación, capital de riesgo y otros medios de financiación, garantías contra riesgos, servicios de movilización de asistencia, información sobre oportunidades de in-

versión, servicios de desarrollo empresarial, foros para facilitar los contactos comerciales y empresariales y la colaboración entre empresas de países desarrollados y en desarrollo, así como fondos para financiar estudios de viabilidad. La colaboración entre empresas es un poderoso instrumento para la transferencia y difusión de tecnologías. A este respecto, conviene fortalecer las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales y regionales. En los países de origen también deberían adoptarse otras medidas para estimular y facilitar las corrientes de fondos de inversión hacia los países en desarrollo.

Si bien los gobiernos son quienes establecen el marco en que se desenvuelven las actividades comerciales, las empresas, por su parte, tienen la responsabilidad de participar en el proceso de desarrollo de manera que inspiren confianza y se pueda contar con ellas. Instamos a las empresas a que tengan en cuenta no sólo las consecuencias económicas y financieras de sus actividades sino también los aspectos sociales, ambientales, de desarrollo y de género. En este espíritu, invitamos a los bancos y a otras instituciones financieras de los países en desarrollo y desarrollados a que promuevan enfoques innovadores de financiación para el desarrollo. Acogemos con beneplácito todos los esfuerzos que se hagan por promover el espíritu cívico en los círculos empresariales y tomamos nota de la iniciativa de las Naciones Unidas tendiente a promover asociaciones a nivel mundial.

Apoyaremos la creación de nuevos mecanismos de financiación en los que participen los sectores público y privado y en que se utilicen instrumentos de deuda y valores, tanto en los países desarrollados como en los países con economías en transición, y que beneficien en particular, a los pequeños empresarios, las empresas pequeñas y medianas y los servicios de infraestructura. Una de esas iniciativas público-privadas podría ser el establecimiento de mecanismos de consulta entre las organizaciones financieras internacionales y regionales y los gobiernos nacionales, por un lado, y el sector privado, por otro, en los países de donde proceden los fondos y en los países receptores, con miras a crear condiciones favorables para la actividad empresarial.

Subrayamos la necesidad de que las corrientes de recursos financieros privados hacia los países en desarrollo y los países con economías en transición se mantengan a un nivel adecuado y estable. Es importante promover medidas en los países de origen y de destino para aumentar la transparencia de esas corrientes y mejorar la información al respecto. Asimismo, tienen importancia las medidas para atenuar el impacto de la excesiva inestabilidad de las corrientes de capital a corto plazo. Dadas las diferencias de capacidad de los países, también es importante tener en cuenta las características de la gestión nacional de la deuda externa; prestar suma atención a los riesgos cambiarios y de liquidez; fortalecer las normas de disciplina y control y la supervisión de todas las instituciones financieras, incluidas las que tienen un alto nivel de endeudamiento; liberalizar las corrientes de capital en forma ordenada y bien escalonada, de conformidad con los objetivos de desarrollo, y aplicar en forma progresiva y voluntaria los códigos y normas convenidos internacionalmente. Estamos a favor de iniciativas público-privadas que faciliten el acceso a la información sobre los países y los mercados financieros, así como la exactitud, la puntualidad y el alcance de esa información, lo cual fortalece la capacidad de evaluar los riesgos. Las instituciones financieras multilaterales podrían prestar más asistencia para todos estos fines.

El comercio internacional como promotor del desarrollo

Un sistema comercial multilateral abierto a la participación de todos basado en normas, no discriminatorio y equitativo, junto con una liberalización real del comercio puede estimular apreciablemente el desarrollo en todo el mundo y beneficiar a los países en todas las etapas de desarrollo. A este respecto, reafirmamos nuestro compromiso de fomentar la liberalización del comercio y asegurarnos de que el comercio contribuya plenamente a promover el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo de todos los países. Por lo tanto, acogemos con satisfacción las decisiones de la Organización Mundial del Comercio en el sentido de que las necesidades y los intereses de los países en desarrollo constituyen el elemento central de su programa de trabajo, y nos comprometemos a ponerlas en práctica.

El comercio es en muchos casos la fuente externa más importante de financiación para el desarrollo, pero para que los beneficie verdaderamente, los países en desarrollo y los países con economías en transición deben establecer instituciones y políticas apropiadas o mejorar las existentes. La liberalización efectiva del comercio es un elemento importante de la estrategia de desarrollo sostenible de un país. La expansión del comercio y de la inversión extranjera directa podría estimular el crecimiento económico y ser una importante fuente de empleo.

Tenemos presentes las cuestiones relativas al comercio internacional que interesan particularmente a los países en desarrollo y a los países con economías en transición, en lo que se refiere a aumentar su capacidad de financiar su propio desarrollo. Estas cuestiones son, entre otras, las siguientes: las barreras comerciales, los subsidios y otras medidas que distorsionan el comercio, en particular en sectores de especial interés para las exportaciones de los países en desarrollo, incluida la agricultura; la aplicación indebida de medidas *antidumping*; las barreras técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias; la liberalización del comercio en industrias manufactureras de gran densidad de mano de obra; la liberalización del comercio de productos agrícolas; el comercio de servicios; las crestas arancelarias, y la elevada cuantía y la escalada de aranceles y las barreras no arancelarias; la circulación de personas; la falta de reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual para la protección de los conocimientos tradicionales y el folclore; la transferencia de conocimientos y tecnologías; la aplicación e interpretación del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio^d de manera que sirvan de apoyo a la salud pública, y la necesidad de incluir en los convenios comerciales disposiciones que prevean un trato especial y diferente para los países en desarrollo, para que esos instrumentos sean más precisos y eficaces y tengan aplicación en la práctica.

Para que el comercio mundial apoye el desarrollo en beneficio de todos los países, instamos a los miembros de la Organización Mundial del Comercio a que pongan en práctica los resultados de la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización, celebrada en Doha (Qatar) del 9 al 14 de noviembre de 2001.

También nos comprometemos a facilitar el ingreso de todos los países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados y de los países con economías en transición que soliciten su admisión a la Organización Mundial del Comercio.

Cumpliremos los compromisos contraídos en Doha de abordar el problema de la marginalización de los países menos adelantados en el comercio internacional, así como el programa de trabajo aprobado para examinar cuestiones relativas al comercio de las economías de pequeño tamaño.

Como parte de nuestros esfuerzos por crear un mejor sistema de comercio mundial, también nos comprometemos a promover la importancia de los acuerdos regionales y subregionales y de las zonas de libre comercio, en conformidad con el sistema de comercio multilateral. Instamos a las instituciones financieras internacionales, en particular a los bancos regionales de desarrollo, a que sigan apoyando proyectos que fomenten la integración subregional y regional de los países en desarrollo y los países con economías en transición.

Reconocemos la importancia de que mejore y sea previsible el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a todos los mercados, en particular las de los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral, los países en desarrollo de tránsito y los países africanos, así como las de los países con economías en transición.

Hacemos un llamamiento a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho para que procuren alcanzar el objetivo de permitir el acceso libre de derechos y cupos de las exportaciones de todos los países menos adelantados, como se prevé en el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados aprobado en Bruselas. También sería útil examinar las propuestas de que los países en desarrollo contribuyan a mejorar el acceso de los países menos adelantados a sus mercados.

Reconocemos asimismo la importancia de que los países en desarrollo y los países con economías en transición consideren la posibilidad de reducir las barreras comerciales que existen entre ellos.

^d *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos* (Ginebra, secretaria del GATT, 1994), anexo 1C.

En cooperación con los gobiernos interesados y sus instituciones financieras y con miras a apoyar más firmemente las medidas adoptadas por los países para aprovechar las oportunidades de comercio e integrarse eficazmente en el sistema comercial multilateral, invitamos a las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales y bilaterales a que amplíen y coordinen su labor para eliminar gradualmente las limitaciones de la oferta y destinen más recursos a ese fin; mejoren la infraestructura del comercio; diversifiquen la capacidad de exportación y apoyen un aumento del contenido tecnológico de las exportaciones; fortalezcan el desarrollo institucional y estimulen la productividad y la competitividad en general. Con ese fin, invitamos también a los donantes bilaterales y a las instituciones financieras internacionales y regionales, así como a los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, a que redoblen su apoyo a los servicios de capacitación, desarrollo de la capacidad, fortalecimiento institucional y apoyo al comercio. Se debería dar un trato especial a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo de África, los países en desarrollo de tránsito y los países con economías en transición, en particular por medio del Marco integrado para la asistencia técnica en materia de comercio para los países menos adelantados y las correspondientes actividades de seguimiento, el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica, el Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo, de la Organización Mundial del Comercio, y las actividades del Centro de Comercio Internacional.

También es necesaria la ayuda multilateral para mitigar las consecuencias del estancamiento de los ingresos de exportación de los países que aún dependen considerablemente de las exportaciones de productos básicos. Por esa razón, nos complace el reciente examen del servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional, y seguiremos evaluando su eficacia en el futuro. Asimismo, es importante proporcionar a los productores de productos básicos de los países en desarrollo los medios necesarios para asegurarse contra posibles riesgos, incluidos los desastres naturales. Invitamos además a los donantes bilaterales y a los organismos multilaterales de ayuda a que redoblen su apoyo a los programas de diversificación de las exportaciones de esos países.

En apoyo del proceso iniciado en Doha, se debería prestar atención inmediata al fomento y fortalecimiento de la participación plena y activa de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales, sobre todo la de los países menos adelantados. En particular, los países en desarrollo necesitan asistencia para participar eficazmente en el nuevo programa de trabajo de la OMC y en el proceso de negociación, para lo cual se requiere una mayor cooperación de todas las partes interesadas que corresponda, incluidas la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial. Con ese fin, destacamos la importancia de que la financiación de la asistencia técnica y del fortalecimiento de la capacidad en relación con el comercio sea eficaz, segura y previsible.

Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima. La AOD puede ayudar a los países a movilizar un volumen adecuado de recursos internos en un plazo apropiado, y a la vez a mejorar su capital humano y aumentar su capacidad productiva y de exportación. También puede contribuir de manera decisiva a mejorar el entorno para las actividades del sector privado, y de este modo, preparar el terreno para un crecimiento vigoroso. Asimismo, es un instrumento de apoyo de importancia crítica para la educación, la salud, el desarrollo de la infraestructura pública, la agricultura, el desarrollo rural y el aumento de la seguridad alimentaria. Para muchos países de África, países menos adelantados, pequeños Estados insulares en desarrollo y países en desarrollo sin litoral, la AOD sigue representando el grueso de la financiación externa y es indispensable para alcanzar las metas y objetivos de desarrollo enunciados en la Declaración del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

Para ser eficaces, las asociaciones entre donantes y receptores debe basarse en el reconocimiento de que los países deben identificarse con los planes de desarrollo y hacerse cargo de su dirección; en ese marco, se necesitan políticas racionales y una buena gestión pública en todos los niveles para garantizar la eficacia de la AOD. Una prioridad importante es establecer esas asociaciones, en particular en apoyo de los más necesitados, y procurar que la AOD contribuya en la mayor medida posible a la reducción de la pobreza. Las metas, objetivos y compromisos estipulados en la Declaración del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente puedan ayudar a los países a fijar prioridades nacionales a corto y a mediano plazo que sirvan de base para establecer asociaciones de apoyo externo. En este contexto, subrayamos la importancia de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas y estamos decididos a apoyarlos firmemente.

Reconocemos que será necesario aumentar sustancialmente la AOD y otros recursos para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluso los consignados en la Declaración del Milenio. Para incrementar el apoyo a la AOD, colaboraremos para mejorar más las políticas y estrategias de desarrollo, tanto en el plano nacional como internacional, a fin de aumentar la eficacia de esa ayuda.

En este contexto, instamos a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho a que adopten medidas concretas para dedicar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) como AOD para los países en desarrollo y, destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados, objetivos reafirmados en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. Alentamos a los países en desarrollo a que consoliden los progresos logrados para utilizar eficazmente la AOD a fin de alcanzar sus metas y objetivos de desarrollo. Expresamos nuestro reconocimiento a todos los donantes, por los esfuerzos desplegados, encomiamos a aquellos cuyas contribuciones a la AOD están aumentando, han alcanzado objetivos fijados o los han sobrepasado, y subrayamos la importancia que se comprometan a considerar los medios y los plazos para alcanzar esos objetivos y metas.

Los países receptores y los países donantes, así como las instituciones internacionales, deberían tratar de aumentar la eficacia de la AOD. En particular, es necesario que las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales y bilaterales intensifiquen sus esfuerzos a fin de:

- Armonizar sus procedimientos operacionales al más alto nivel, a fin de reducir los costos de las transacciones y hacer más flexibles los desembolsos y las entregas de AOD, teniendo en cuenta las necesidades y los objetivos de desarrollo que haya determinado el propio país receptor;
- Apoyar y respaldar las medidas e iniciativas tomadas últimamente, como las medidas para hacer más favorables las condiciones de la ayuda, en particular la puesta en práctica de la recomendación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre la liberalización de la ayuda a los países menos adelantados, aprobada en la OECD en mayo de 2001. Se deberían redoblar los esfuerzos por abordar el problema de las restricciones gravosas;
- Mejorar la capacidad de absorción y la gestión financiera de los países receptores en lo que respecta a la utilización de la ayuda, a fin de promover el uso de los instrumentos más apropiados para el suministro de asistencia que permitan tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y la necesidad de que las corrientes de recursos sean previsibles, en particular mecanismos de apoyo presupuestario, cuando corresponda y sobre la base de consultas exhaustivas;
- Utilizar los planes de desarrollo que los propios países en desarrollo hayan determinado y con los cuales se hayan identificado, que prevean estrategias para reducir la pobreza, así como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, como medios para suministrar la ayuda solicitada;
- Proceder de modo que los países receptores puedan contribuir más a la elaboración de los programas de asistencia técnica, incluidas las adquisiciones, y tengan

más influencia en ese proceso, y utilizar más y mejor los recursos de asistencia técnica locales;

- Promover la utilización de la AOD con miras a movilizar recursos financieros adicionales para el desarrollo, como las inversiones extranjeras, el comercio y los recursos internos;
- Fortalecer la cooperación triangular, incluidos los países con economías en transición, y la cooperación Sur-Sur como instrumentos para la prestación de asistencia;
- Centrar más la AOD en los grupos pobres y mejorar la coordinación de la ayuda y la medición de los resultados.

Invitamos a los donantes a que procedan a poner en práctica estas medidas en apoyo de todos los países en desarrollo, incluso en forma inmediata para respaldar la estrategia general incorporada en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, así como actividades análogas en otras regiones, y en apoyo de los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral. Expresamos nuestro aprecio y reconocimiento por las deliberaciones que tienen lugar en otros foros sobre las propuestas para liberalizar las condiciones de la financiación para el desarrollo, incluido un mayor uso de las donaciones.

Reconocemos la utilidad de considerar fuentes innovadoras de financiación, siempre que esas fuentes no constituyan una carga excesiva para los países en desarrollo. A este respecto, convenimos en examinar, en los foros apropiados, los resultados del análisis solicitado por el Secretario General sobre nuevas fuentes posibles de financiación, tomando nota de la propuesta de utilizar la asignación de derechos especiales de giro (DEG) para el desarrollo. Consideramos que en cualquier evaluación de las asignaciones de DEG que se lleve a cabo es preciso respetar el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y las normas y procedimientos establecidos del Fondo, que exigen que se tenga en cuenta la necesidad mundial de liquidez a nivel internacional.

Los bancos de desarrollo multilaterales y regionales continúan desempeñando un papel indispensable para atender las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo y con economías en transición. Esos bancos deberían contribuir a asegurar un volumen adecuado de recursos financieros a los países sumidos en la pobreza que han adoptado políticas económicas racionales pero que no tienen suficiente acceso a los mercados de capital. También deberían atenuar las repercusiones de la inestabilidad excesiva de los mercados financieros. El fortalecimiento de los bancos regionales de desarrollo y de las instituciones financieras subregionales permite a estas entidades prestar un apoyo financiero flexible que complementa la labor de desarrollo en los planos nacional y regional, lo cual facilita la identificación de los países receptores con los programas de ayuda y aumenta la eficiencia en general. Asimismo, para los países en desarrollo que son miembros, constituyen una fuente indispensable de información y conocimientos especializados sobre el crecimiento económico y el desarrollo.

Nos aseguraremos de que los recursos con que cuenta a largo plazo el sistema financiero internacional, incluidas las instituciones y fondos regionales y subregionales, sirvan para apoyar adecuadamente el desarrollo económico y social, la asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad y los sistemas de protección social y ambiental. Seguiremos tratando de aumentar la eficacia general de esa financiación procediendo de manera que los países asuman más responsabilidad, promoviendo operaciones que aumenten la productividad y rindan resultados tangibles en la lucha contra la pobreza y estrechando la coordinación con los donantes y con el sector privado.

La deuda externa

La financiación sostenible de la deuda es un instrumento importante para movilizar recursos destinados a la inversión pública y privada. La formulación de estrategias nacionales generales para supervisar y gestionar las obligaciones externas en que se tengan

en cuenta las condiciones para la sostenibilidad de la deuda en cada país, incluida la existencia de políticas macroeconómicas racionales y una buena gestión de los recursos públicos, es fundamental para reducir la vulnerabilidad de los países. Los deudores y los acreedores deben compartir la responsabilidad de evitar y resolver situaciones en que el nivel de endeudamiento es insostenible. La asistencia técnica para la gestión de la deuda externa y el seguimiento de la deuda puede ser importante y debe reforzarse.

El alivio de la deuda externa puede ser un factor crítico para liberar recursos que pueden entonces encauzarse hacia actividades que promuevan un crecimiento y un desarrollo sostenibles; por lo tanto, cuando corresponda, se deberían considerar activamente y sin tardanza medidas para el alivio de la deuda, incluso en los Clubes de París y Londres y otros foros pertinentes. Dada la importancia de restablecer la viabilidad financiera de los países en desarrollo con un nivel insostenible de endeudamiento, expresamos nuestra satisfacción ante las iniciativas tomadas para reducir la deuda pendiente e invitamos a que se adopten medidas adicionales a este respecto, en los planos nacional e internacional, incluso, cuando corresponda, medidas para la cancelación de la deuda y disposiciones de otra índole.

La Iniciativa reforzada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados ofrece la oportunidad de mejorar las perspectivas económicas y fortalecer las medidas adoptadas por los países beneficiarios para reducir la pobreza. La aplicación rápida y efectiva de la Iniciativa reforzada en todos sus aspectos, que debería financiarse íntegramente con recursos adicionales, tiene importancia crítica. Los países pobres muy endeudados deberían adoptar las medidas de política necesarias para poder recibir asistencia en el marco de la Iniciativa. En los análisis futuros de la sostenibilidad de la deuda, también se debería tener en cuenta cuánto influye el alivio de la deuda en el avance en el logro de las metas de desarrollo de la Declaración del Milenio. Destacamos la importancia que se siga actuando con flexibilidad con respecto a los criterios para el suministro de la ayuda. Es necesario redoblar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda de esos países a niveles sostenibles. También es necesario mantener en estudio los métodos de cálculo y las hipótesis en que se basan los análisis de la sostenibilidad de la deuda. En la etapa de culminación, es necesario considerar en esos análisis si las perspectivas de crecimiento mundial y las relaciones de intercambio han empeorado. Habría que tratar de evitar que las disposiciones para el alivio de la deuda impusieran una carga excesiva a otros países en desarrollo.

Subrayamos la necesidad de que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, al formular recomendaciones sobre cuestiones normativas y, en particular, cuando corresponda, sobre el alivio de la deuda, tengan en cuenta cualquier cambio que haya alterado de manera fundamental la sostenibilidad de la deuda de un país como consecuencia de catástrofes naturales, trastornos graves de la relación de intercambio o conflictos.

Si bien reconocemos que es necesaria una combinación flexible de instrumentos para tener en cuenta adecuadamente las diferentes circunstancias económicas y capacidades de los países, destacamos la importancia de establecer un conjunto de principios claros para la gestión y solución de crisis financieras que prevea una distribución equitativa de la carga entre el sector público y el privado y entre deudores, acreedores e inversores. Alentamos a los países donantes a que tomen medidas para asegurarse de que los recursos que suministren para el alivio de la deuda no menoscaben los de AOD destinados a los países en desarrollo. También instamos a la búsqueda de mecanismos innovadores para hacer frente a los problemas de la deuda de los países en desarrollo, incluidos los de ingresos medios, y los países con economías en transición.

Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo

Reconocemos la urgente necesidad de aumentar la coherencia, buena gestión y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales a fin de complementar la labor de desarrollo a nivel nacional. Con este fin, subrayamos la importancia

de que siga mejorando la gestión de la economía mundial y se siga fortaleciendo el liderazgo de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo. Con ese mismo propósito, se deberían redoblar los esfuerzos en el plano nacional para mejorar la coordinación entre todos los ministerios e instituciones pertinentes. De igual modo, deberíamos promover la coordinación de las políticas y programas de las instituciones internacionales y la coherencia a nivel operacional e internacional a fin de alcanzar las metas de desarrollo de la Declaración del Milenio, a saber, un crecimiento sostenido, la erradicación de la pobreza y un desarrollo sostenible.

Se está llevando una importante labor internacional para reformar la arquitectura financiera internacional. Es necesario que esta labor continúe y se caracterice por una mayor transparencia y por la activa participación de los países en desarrollo y con economías en transición. Uno de los principales objetivos de la reforma es aumentar la financiación para el desarrollo y la erradicación de la pobreza. Reafirmamos nuestro compromiso de mantener sectores financieros sólidos en nuestros respectivos países, que hacen una gran contribución a la labor de desarrollo nacional, como elemento importante de una arquitectura financiera internacional que respalde el desarrollo.

La firme coordinación de las políticas macroeconómicas de los principales países industriales tiene importancia crítica para aumentar la estabilidad mundial y reducir la inestabilidad de los tipos de cambio, que son indispensables para estimular el crecimiento económico y contar de manera previsible con más recursos financieros para los países en desarrollo y los países con economías en transición.

Las instituciones financieras multilaterales, en particular el Fondo Monetario Internacional, deben seguir asignando alta prioridad a la determinación y prevención de posibles crisis y al fortalecimiento de los cimientos de la estabilidad financiera internacional. A este respecto, recalamos la necesidad de que el Fondo refuerce más sus actividades de vigilancia de todas las economías, prestando especial atención a las corrientes de capitales a corto plazo y sus consecuencias. Alentamos al Fondo Monetario Internacional a que establezca sistemas de vigilancia y alerta temprana bien estructurados para facilitar la detección oportuna de síntomas de vulnerabilidad externa y a que coordine estrechamente su labor con las instituciones u organizaciones regionales pertinentes, incluidas las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

Subrayamos la necesidad de que las instituciones financieras multilaterales, al proporcionar asesoramiento sobre cuestiones normativas y apoyo financiero, tomen como base los programas nacionales de reforma que estén bien fundados y con los cuales se hayan identificado los países respectivos, que tengan en cuenta las necesidades de los pobres e incluyan medidas para reducir la pobreza; asimismo, esas instituciones deben tomar en consideración las necesidades especiales y la capacidad de ejecución de los países en desarrollo y los países con economías en transición, con miras a fomentar el crecimiento económico y un desarrollo sostenible. Al prestar ese asesoramiento, deben tener presentes los costos sociales de los programas de ajuste, que deberían diseñarse de manera de reducir al mínimo sus repercusiones negativas en los segmentos vulnerables de la sociedad.

Es indispensable asegurar la participación eficaz y equitativa de los países en desarrollo en la formulación de normas y códigos financieros. También es indispensable asegurar el cumplimiento de esas normas y códigos de manera progresiva y voluntaria a fin de reducir la vulnerabilidad de los países a las crisis financieras y al efecto de contagio.

Al evaluar el riesgo soberano, el sector privado debería aplicar en la mayor medida posible parámetros rigurosos, objetivos y transparentes. La disponibilidad de datos y análisis de buena calidad puede facilitar esta labor.

En vista de las consecuencias de las crisis financieras o el riesgo de contagio para los países en desarrollo y con economías en transición, sea cual fuere su tamaño, subrayamos la necesidad de que las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional, cuenten con un conjunto adecuado de servicios y recursos financieros para responder oportunamente y en forma apropiada, de conformidad con sus respectivas políticas. El Fondo Monetario Internacional dispone de una serie de instrumentos adecuados y su situación financiera es sólida. La línea de crédito para imprevistos

es un importante indicador de la fortaleza de las políticas nacionales y una salvaguardia contra el contagio en los mercados financieros. Se debería seguir estudiando la necesidad de asignar derechos especiales de giro. A este respecto, también destacamos que es preciso la influencia estabilizadora de los fondos de reserva regionales y subregionales, las disposiciones sobre canjes (*swaps*) y mecanismos análogos que complementan la labor de las instituciones financieras.

A fin de promover una distribución equitativa de la carga y reducir al mínimo los riesgos morales, acogeríamos complacidos el examen, por todas las partes interesadas, de un mecanismo internacional de renegociación de la deuda en los foros apropiados, que permitiera que los deudores y los acreedores se reunieran para reestructurar las deudas insostenibles oportunamente y en forma eficiente. El establecimiento de tal mecanismo no debería excluir la financiación de emergencia en épocas de crisis.

La buena gestión pública a todos los niveles es también fundamental para un crecimiento económico sostenido, la erradicación de la pobreza y un desarrollo sostenible en todo el mundo. A fin de reflejar mejor el aumento de la interdependencia y aumentar la legitimidad, la gestión económica debe desarrollarse en dos ámbitos: se debe ampliar la base para la adopción de decisiones sobre cuestiones relativas al desarrollo y se deben subsanar las deficiencias de organización. Para complementar y consolidar los avances en estos dos ámbitos, debemos fortalecer el sistema de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales. Alentamos a todas las organizaciones internacionales a que procuren mejorar constantemente sus operaciones y sus relaciones mutuas.

Subrayamos la necesidad de ampliar y fortalecer la participación de los países desarrollados y con economías en transición en el proceso de adopción de decisiones y el establecimiento de normas sobre cuestiones económicas a nivel internacional. Con ese fin, acogemos favorablemente la adopción de nuevas medidas para ayudar a los países en desarrollo y con economías en transición a desarrollar su capacidad de participar eficazmente en los foros multilaterales.

Una de las primeras prioridades es encontrar nuevas formas prácticas para que los países en desarrollo y los países con economías en transición participen más eficazmente en los diálogos y procesos internacionales de adopción de decisiones. En conformidad con los mandatos de las respectivas instituciones y foros y los medios de que disponen, instamos a que se adopten las medidas siguientes:

- Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: deberían seguir promoviendo la participación de todos los países en desarrollo y con economías en transición en sus procesos de adopción de decisiones; de este modo se fortalecería el diálogo internacional y la labor de estas instituciones cuando se examinen las necesidades de desarrollo de esos países y las cuestiones que les interesan;
- Organización Mundial del Comercio: debería asegurarse de que en todas las consultas estuvieran representados todos los miembros de la OMC y que la participación se basara en criterios claros, sencillos y objetivos;
- Banco de Pagos Internacionales, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y Foro sobre Estabilidad Financiera: deberían seguir mejorando sus actividades de promoción y consulta con los países en desarrollo y con economías en transición en el plano regional y examinar, cuando correspondiera, su respectiva composición para permitir que esos países participaran adecuadamente;
- Agrupaciones especiales encargadas de formular recomendaciones normativas con repercusiones de alcance mundial: deberían seguir mejorando sus actividades de promoción dirigidas a los países en desarrollo que no son miembros y aumentar la colaboración con las instituciones multilaterales que tuvieran mandatos intergubernamentales claramente definidos y de amplia base.

A fin de que el apoyo del sistema económico mundial al desarrollo sea más eficaz, recomendamos que:

- Se mejore la relación entre las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio en la esfera del desarrollo y se fortalezca la capacidad de ambas organizaciones de prestar asistencia técnica a todos los países que la necesiten;

- Se apoye a la Organización Internacional del Trabajo y se promueva su labor actual sobre las dimensiones sociales de la mundialización;
- Se fortalezca la coordinación del sistema de las Naciones Unidas y todas las demás instituciones financieras, de comercio y de desarrollo de carácter multilateral, a fin de apoyar el crecimiento económico, la erradicación de la pobreza y un desarrollo sostenible en todo el mundo;
- Se integre la perspectiva de género en las políticas de desarrollo en todos los niveles y todos los sectores;
- Se fortalezca la cooperación internacional en cuestiones tributarias, mejorando el diálogo entre las autoridades tributarias nacionales y aumentando la coordinación de la labor de los órganos multilaterales competentes y las organizaciones regionales pertinentes, prestando especial atención a las necesidades de los países en desarrollo y los países con economías en transición;
- Se promueva el papel de las comisiones regionales y los bancos regionales de desarrollo en apoyo del diálogo sobre cuestiones macroeconómicas, financieras, comerciales y de desarrollo entre los países a nivel regional.

Nos comprometemos a negociar y finalizar lo antes posible una convención de las Naciones Unidas contra la corrupción en todos sus aspectos, incluida la cuestión de la repatriación de los fondos adquiridos ilícitamente a los países de origen, y también reforzar la cooperación para eliminar el lavado de dinero. Alentamos a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de firmar y ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional^e.

Como cuestión prioritaria, instamos a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ser partes en el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo^f, y hacemos un llamamiento para que aumente la cooperación con ese objetivo.

La revitalización del sistema de las Naciones Unidas es una cuestión prioritaria y tiene importancia fundamental para promover la cooperación internacional en pro del desarrollo y un sistema económico mundial que beneficie a todos. Reafirmamos nuestro compromiso de lograr que la Asamblea General desempeñe con eficacia su papel central como principal órgano deliberante, normativo y representativo de las Naciones Unidas, y de fortalecer más el Consejo Económico y Social a fin de ayudarlo a desempeñar la función que se le ha asignado en la Carta de las Naciones Unidas.

Mantenimiento del compromiso

Para establecer una alianza mundial en pro del desarrollo, será necesario desplegar esfuerzos sin tregua. Por lo tanto, nos comprometemos a seguir dedicados de lleno a esta labor, a nivel nacional, regional e internacional, a asegurar un seguimiento apropiado del cumplimiento de los acuerdos y compromisos contraídos en esta Conferencia y a seguir promoviendo lazos de unión entre las organizaciones de desarrollo, financiación y comercio y las iniciativas que se tomen en esas esferas, en el marco del programa global de la Conferencia. Es necesario que aumente la cooperación entre las instituciones existentes, sobre la base del respeto y de una clara comprensión de sus respectivos mandatos y estructuras de gestión.

Tomando como base la experiencia fructífera de esta Conferencia y del proceso preparatorio, fortaleceremos la Asamblea General y el Consejo Económico y Social y recurriremos más a ellos y a los órganos intergubernamentales pertinentes de otras instituciones interesadas, con miras al seguimiento de la Conferencia y la coordinación de actividades, estableciendo nexos sustantivos en orden ascendente, como se indica a continuación:

a) La interacción de los representantes del Consejo Económico y Social y los directores ejecutivos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional puede servir para un intercambio preliminar de opiniones sobre cuestiones relativas al seguimiento de la Conferencia y los preparativos para la reunión anual de primavera de esas insti-

^e Resolución 55/25 de la Asamblea General.

^f Resolución 54/109 de la Asamblea General, anexo.

tuciones. También puede haber una interacción análoga con representantes del órgano intergubernamental apropiado de la Organización Internacional del Comercio;

b) Alentamos a las Naciones Unidas, al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional a que, conjuntamente con la Organización Mundial del Comercio, traten las cuestiones de la coherencia, la coordinación y la cooperación como parte del seguimiento de la Conferencia, en la reunión de primavera del Consejo Económico y Social y las instituciones de Bretton Woods. Esa reunión debería incluir una serie de sesiones a nivel intergubernamental para examinar un programa que decidirían de común acuerdo las organizaciones participantes, así como un intercambio de ideas con representantes de la sociedad civil y el sector privado;

c) Durante el diálogo de alto nivel sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo mediante la asociación, que tiene lugar cada dos años en la Asamblea General, se examinarían los informes sobre la financiación para el desarrollo presentados por el Consejo Económico y Social y otros órganos, así como otras cuestiones conexas. El diálogo de alto nivel se reestructuraría para convertirse en el centro de coordinación intergubernamental del seguimiento general de la Conferencia y las cuestiones conexas. Incluiría deliberaciones de carácter normativo, con la participación de las partes interesadas que correspondiera, sobre la aplicación de los resultados de la Conferencia, incluido el tema la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo;

d) Se examinarán las modalidades apropiadas para que todas las partes interesadas que corresponda puedan participar, según sea necesario, en el diálogo reestructurado de alto nivel.

En apoyo de lo que antecede a nivel nacional, regional e internacional, decidimos:

- Seguir promoviendo la interacción de los ministerios de desarrollo, finanzas, comercio y relaciones exteriores, así como de los bancos centrales para aumentar la coherencia de nuestras políticas internas;
- Recabar el apoyo activo de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y de los bancos regionales de desarrollo;
- Mantener el proceso de financiación para el desarrollo en el programa de todas las principales entidades interesadas, en particular todos los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, incluida la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Reconocemos el nexo que existe entre la financiación del desarrollo y el logro de las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio, al evaluar los progresos en la esfera del desarrollo y al ayudar a fijar prioridades en esa esfera. A este respecto, nos complace la intención de las Naciones Unidas de preparar un informe anual, y alentamos a las Naciones Unidas, al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y a la Organización Mundial del Comercio a cooperar estrechamente en la preparación de dicho informe. Apoyaremos a las Naciones Unidas en la ejecución de una campaña mundial de información sobre las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los consignados en la Declaración del Milenio. A este respecto, deseamos alentar a todas las partes interesadas que corresponda, en particular a las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, a que participen activamente.

Para apoyar esta labor, pedimos al Secretario General de las Naciones Unidas que, con la colaboración de las secretarías de las principales instituciones interesadas pertinentes y utilizando plenamente el mecanismo de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, preste todo el apoyo necesario, en el marco del sistema de las Naciones Unidas, al seguimiento de la aplicación de los acuerdos y compromisos contraídos en esta Conferencia y se asegure de que se disponga del apoyo de secretaría necesario. Este apoyo se basará en las nuevas modalidades de participación y las disposiciones de coordinación conexas que se aplicaron en los preparativos de la Con-

ferencia. También pedimos al Secretario General de las Naciones Unidas que presente un informe anual sobre esta labor de seguimiento.

Instamos a la celebración de una conferencia internacional de seguimiento encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, cuyas modalidades se decidirán a más tardar en 2005.

III LA SITUACIÓN ACTUAL EN LAS ECONOMÍAS DEL MUNDO

En 2001, la abrumadora mayoría de los países tuvo un crecimiento más lento que durante el año anterior. Dos excepciones notables fueron China y la India, que seguramente mantendrán sus elevadas tasas de crecimiento en 2002 y 2003. Para el resto del mundo, estos dos años serán un período de consolidación y recuperación después de los retrocesos experimentados en 2001. Es improbable que la mayoría de las economías recupere el impulso de 2000 hasta fines del 2003; entretanto, varias seguramente sufrirán nuevos reveses.

Partiendo del supuesto de que no ocurrirán más trastornos que afecten a la economía mundial en general, cabe prever que las economías de mercado desarrolladas se recuperarán en forma secuencial de la contracción que sufrieron de manera y sincronizada: en primer lugar, América del Norte, luego Europa occidental, y, por último, el Japón. No obstante, hay riesgos que amenazan la recuperación en cada una de estas economías, en particular la posibilidad de una reacción repentina a los déficit externos de los Estados Unidos de América, una restricción prematura del crédito en Europa occidental y contratiempos financieros en el sector privado del Japón.

Las economías en transición han quedado rezagadas con respecto a la mayoría del resto del mundo en el actual ciclo económico. Si bien resistieron relativamente bien la desaceleración de 2001, estos países seguramente experimentarán una nueva disminución del ritmo de crecimiento en 2002 antes de empezar a recuperarse en 2003.

En general, los países en desarrollo se recuperarán lenta pero progresivamente del grave retroceso que experimentaron en 2001. En Asia occidental, donde el producto disminuyó en 2001, el crecimiento, en 2002 será positivo aunque moderado. Se estima que los países de Asia oriental, después de la segunda desaceleración importante que han sufrido en menos de cinco años, se recuperarán más rápidamente; muchos ya lo hicieron a comienzos de 2002. Partiendo del supuesto de que no se exacerbará la tirantez política en Asia meridional, se prevé que la región se recuperará vigorosamente en 2002 después de la ligera pérdida de dinamismo que tuvo en 2001. Para América Latina, una de las regiones más afectadas por el cambio de la coyuntura en el mundo desarrollado en 2001, las perspectivas son menos alentadoras. La crisis en la Argentina estaba teniendo repercusiones negativas cada vez más amplias en la región a medida que avanzaba 2002, y en consecuencia la tasa de crecimiento en esa región probablemente será insignificante hasta 2003. El crecimiento en África no disminuyó tanto como en otras regiones en 2001, pero la situación no mejorará mucho en 2002. Se calcula que la tasa de crecimiento económico en el continente seguirá fluctuando alrededor del 3%, lo cual es insuficiente para hacer mella en la miseria

en que está sumida la población. Además, por primera vez en casi 10 años, parte de la región se vio amenazada por la posibilidad de una hambruna a partir de mediados de 2002.

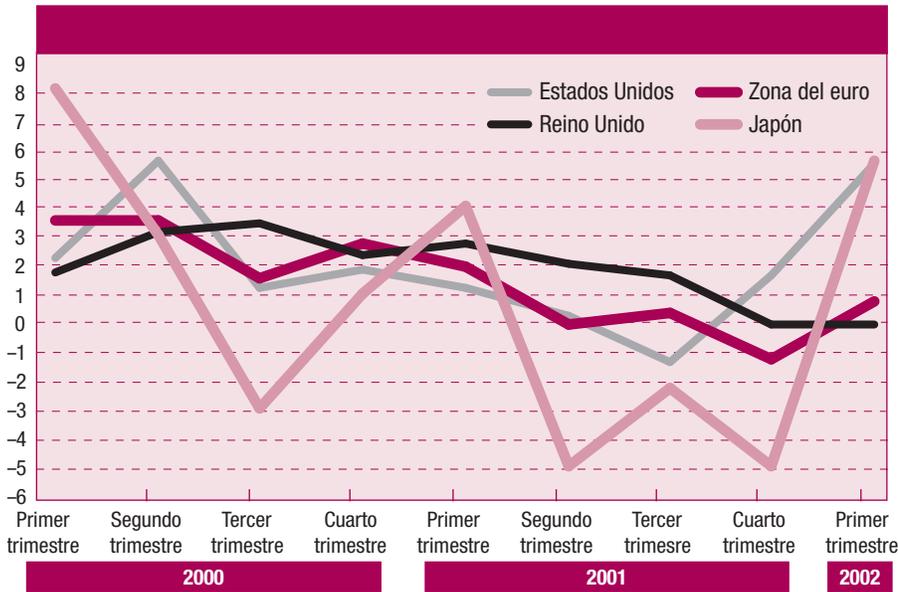
ECONOMÍAS DESARROLLADAS

A pesar de que en muchas economías desarrolladas de América del Norte y Europa oriental, así como el Japón (véase el gráfico III.1), la situación económica empeoró en forma sincrónica en 2001, hay marcadas disparidades en el actual proceso de recuperación. Desde el comienzo de 2002, el mejoramiento de la situación en América del Norte ha sido confirmado por todo un torrente de estadísticas, pero las señales de recuperación en Europa occidental siguen siendo intermitentes y la mayoría de las indicaciones de una mejoría se observan más bien en encuestas de empresas que en resultados concretos. En el Japón, la demanda interna se sigue contrayendo a pesar de que las exportaciones se han fortalecido en cierta medida. Entre tanto, la orientación de las políticas macroeconómicas también varía mucho. Se prevé que la recuperación de estas economías se afianzará y se ampliará gradualmente en la segunda mitad de 2002 y cobrará más impulso en 2003. Los Estados Unidos seguirán a la cabeza del grupo en el proceso de recuperación, pero a un ritmo poco ágil. Las economías de Europa occidental se fortalecerán a partir de mediados de 2002, pero en el Japón no habrá indicios tangibles de crecimiento hasta fines de año.

Considerada retrospectivamente, la sincronización aparentemente más acentuada de las economías desarrolladas más importantes, que pareció acentuarse en 2000–2001, no se debió a una convergencia estructural sino principalmente a una serie de conmociones que las afectaron a todas: el derrumbe de los precios de las acciones en los sectores de alta tecnología, la adopción de políticas monetarias más restrictivas, el aumento de los precios de la energía, la consolidación del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los ataques del 11 de septiembre de 2001. Entre tanto, los vínculos económicos internacionales entre estas economías desarrolladas resultaron ser mucho más fuertes que lo que daban a entender algunos indicadores convencionales como las corrientes comerciales bilaterales, en particular entre América del Norte y Europa occidental. Por esta razón, el impacto de esos trastornos en las economías se hizo sentir mucho más intensamente de lo que se había previsto. A medida que se recupera la calma, las tasas de crecimiento de las economías desarrolladas, dominadas por las peculiaridades de sus estructuras, volverán a la normalidad.

Un peligro que amenaza a las economías desarrolladas es el persistente desequilibrio externo. Los grandes déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos y los correspondientes superávit en el Japón y Europa occidental, que aumentaron en el decenio de 1990, se redujeron apenas durante la desaceleración de 2001. Paradójicamente, dadas las características del actual proceso de recuperación, se prevé que esos desequilibrios aumentarán de nuevo y presagiando el riesgo cada vez mayor de una inevitable inversión de esa tendencia en el futuro. Cuanto mayores los desequilibrios, mayor la probabilidad de un cambio radical. Estrechamente relacionada con esta cuestión es la incertidumbre con respecto a la estabilidad de los tipos de cambio entre las tres monedas más importantes: el dólar de los Estados Unidos, el euro y el yen japonés. Una rectificación abrupta de los desequilibrios externos existentes entre las principales economías desarrolladas iría acompañada de una brusca devaluación del dólar de los Estados Unidos con respecto al euro y al yen. Éste es un posible factor de inestabilidad no sólo de estas economías, sino también para el resto del mundo.

Gráfico III.1
 AUMENTO DEL PIB REAL EN LOS ESTADOS UNIDOS, LA ZONA DEL EURO,
 EL REINO UNIDO Y EL JAPÓN DESDE EL PRIMER TRIMESTRE DE 2000
 HASTA EL PRIMER TRIMESTRE DE 2002
 (Variación porcentual con respecto al trimestre anterior de los datos ajustados
 para tener en cuenta las diferencias estacionales)



América del Norte: una recuperación moderada

La recuperación está en marcha en América del Norte al cabo de un año en que se registraron los peores resultados económicos de los últimos 10 años. La cuestión de si hubo una recesión en los **Estados Unidos** en 2001, en que la tasa de crecimiento anual fue del 1,2%, es discutible; las dos economías de la región sufrieron cuando menos una “recesión del crecimiento”, es decir, un ritmo de crecimiento mucho menor que el potencial. Entre tanto, la recesión en el sector manufacturero y en las ganancias de las empresas no dejó lugar a dudas¹. Si bien la mayoría de las estadísticas han confirmado el momento decisivo en que comenzó la recuperación², persiste la incertidumbre con respecto a su vigor y sostenibilidad. Teniendo en cuenta los riesgos que persisten en ambos sentidos, el crecimiento en la región, según el pronóstico de referencia, será del 2½% en 2002, y luego se acelerará al 3½% en 2003.

Las fuerzas que impulsan el actual proceso de recuperación son los estímulos fiscales, una política monetaria de adaptación, la considerable reposición de las existencias, la vitalidad del gasto de los consumidores y los sólidos aumentos de la productividad, en particular en los Estados Unidos. No obstante, la sostenibilidad de la recuperación dependerá de la mejoría de las utilidades de las empresas, los gastos de capital y los mercados de trabajo. Entre tanto, ciertas deficiencias probablemente serán un lastre que frenarán el impulso de la recuperación, sobre todo en los Estados Unidos: la baja tasa de ahorro de los hogares, el gran endeudamiento del sector privado y los considerables desequilibrios en cuenta corriente y en la cuenta comercial.

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en datos del FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y fuentes nacionales.

¹ Véase un análisis más detallado de las causas de la fase descendiente del ciclo registrada en la región y las repercusiones de los ataques terroristas contra los Estados Unidos en *Estudio Económico y Social Mundial, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.II.C.1); *Global Economic Slowdown Aggravated by the Attack on the United States*, en <http://www.un.org/esa/analysis/ddpa.thm>, y *World Economic Situation and Prospects, 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.02.II.C.2).

² La rapidez con que los Estados Unidos se recuperaron de las conmociones que los ataques terroristas provocaron en la economía sorprendió a muchos analistas. El PIB aumentó un 1,7% en el cuarto trimestre de 2001, en lugar de seguir disminuyendo, como habían predicho la mayoría de los expertos; en el primer trimestre de 2002, los Estados Unidos tuvieron un crecimiento del 6,1%.

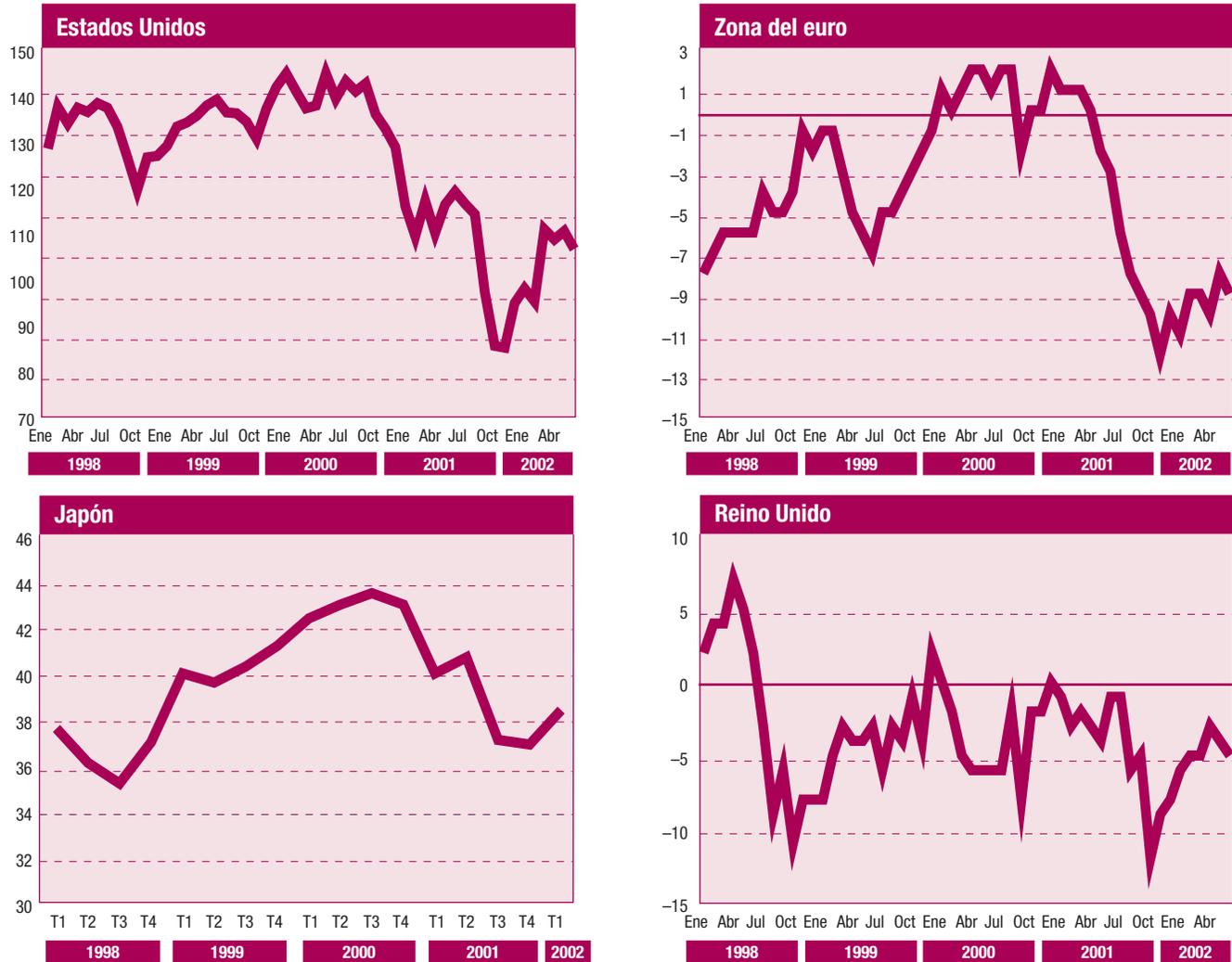
Las medidas de estímulo han contribuido en gran medida a que las economías pasen de una etapa de contracción, causada por la disminución de inversiones y agravada por los atentados terroristas contra los Estados Unidos, a la actual etapa de recuperación. La adopción de una política monetaria menos restrictiva, sumada a las medidas de expansión fiscal en 2001, fueron factores decisivos que frenaron la erosión de la confianza (véase el gráfico III.2), e interrumpieron el círculo vicioso de ajuste a la baja y reforzaron la demanda. Estas medidas de estímulo seguirán teniendo importancia crítica para el fortalecimiento del proceso de recuperación.

Los bancos centrales de las dos economías habían ido reduciendo gradualmente las tasas de interés desde el comienzo de 2001, pero las políticas se distendieron a un ritmo sin precedentes después de los ataques del 11 de septiembre. La Reserva Federal de los Estados Unidos redujo sus tasas de interés un total de 475 centésimos de punto porcentual a lo largo de un período de 12 meses, y el Banco del Canadá, las redujó 375 centésimos de punto porcentual. Ahora que las tasas de interés de los bancos centrales han llegado al nivel más bajo de los últimos 40 años, las correspondientes tasas reales en las dos economías prácticamente equivalen a cero, de modo que hay una abundante liquidez para los mercados financieros y la economía real. El circulante y el crédito aumentaron rápidamente, y cada vez hay más datos que confirman los beneficios de la decidida distensión de la política monetaria, tanto para los hogares como para las empresas: las operaciones de refinanciación de hipotecas aumentaron vertiginosamente y las empresas reforzaron sus balances. Se prevé que se disfrutará de estos beneficios de las bajas tasas de interés durante el resto de 2002.

Con respecto a la política monetaria, las cuestiones claves son el momento en que cambia esa política y el grado de restricción; esto último probablemente sea más importante que lo primero. El Banco del Canadá comenzó a aplicar una política más restrictiva en abril de 2002, ya que la reactivación de la economía canadiense parecía más vigorosa que lo previsto. Dada la debilidad del dólar canadiense frente al dólar de los Estados Unidos, es preciso que en apoyo del primero haya una diferencia mayor entre las tasas de interés de las dos economías. El aumento de las tasas de interés en el futuro dependerá en cierta medida de la evolución de las tasas de inflación. Estas tasas han llegado a su nivel más bajo en ambas economías, sin embargo, el nivel general de inflación había aumentado en los primeros meses de 2002 debido al repentino ascenso de los precios de la energía y el alza de los precios de otros productos básicos. El incremento es más evidente en el Canadá debido a la mayor concentración de la actividad económica en el sector de la energía y otros productos básicos. En el análisis prospectivo, la inflación, en particular las tasas básicas, seguirá siendo moderada, ya que no se espera que se pueda absorber rápidamente el excedente de capacidad en ambas economías.

La política fiscal en ambas economías ha sido expansionista, en particular desde los atentados del 11 de septiembre. Los dos gobiernos han recortado considerablemente los impuestos: los Estados Unidos por medio de la Ley de crecimiento económico y reducción de impuestos y el Canadá por medio de su Plan quinquenal, que prevé reducciones de impuestos por valor de 100.000 millones de dólares de los EE.UU. El gasto público también ha crecido en las dos economías, sobre todo en los Estados Unidos, donde el aumento fue de más de un 10% en el cuarto trimestre de 2001 y de otro 7% en el primer trimestre de 2002. Según los estados presupuestarios más recientes, la política fiscal en 2002 en la región seguirá teniendo la misma orientación: nuevos recortes de los impuestos y aumentos de los gastos en seguridad interna y otras partidas y de los gastos militares en los Estados Unidos. En este país se aprobó a principios de marzo un conjunto de medidas para estimular la economía que se habían elaborado después de los atentados terroristas. Aunque

Gráfico III.2
 CONFIANZA DE LOS CONSUMIDORES EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS, 1998 A 2002^a



Fuentes: Estados Unidos: The Conference Board; Japón: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales; toda la zona del euro: *European Economy*, encuestas de empresas y consumidores.

se aprobaron demasiado tarde para iniciar el proceso de recuperación, estas medidas aportarán 50.000 millones de dólares adicionales a la economía en 2002.

Los saldos fiscales han empeorado en las dos economías debido a la combinación de reducciones de impuestos y aumentos de los gastos y a la disminución de los ingresos causada por la desaceleración de la economía. Se prevé que el Canadá tendrá un pequeño superávit presupuestario, pero en los Estados Unidos el saldo acreedor del Tesoro de los últimos cuatro años se convertirá en un déficit.

Si bien las medidas de estímulo han sido importantes para iniciar el proceso de recuperación, para que estas economías se repongan plenamente será necesario que se reactiven el consumo privado y las inversiones comerciales.

El gasto de los consumidores no se vio particularmente afectado durante la desaceleración de ambas economías en 2001; en los Estados Unidos aumentó un

6% en el cuarto trimestre de 2001, y el gasto en bienes duraderos subió repentinamente un 39%. Contribuyeron a esto diversos factores, como el mejoramiento de las finanzas familiares gracias a la reducción de las tasas de interés, la refinanciación de hipotecas y la reducción de los impuestos; los descuentos y otros incentivos financieros ofrecidos por el comercio minorista (por ejemplo, préstamos sin interés para la compra de automóviles); el aumento del valor de los bienes inmobiliarios, que contrarrestó en parte el efecto de riqueza negativo resultante de las pérdidas en los mercados bursátiles, y un aumento del ingreso real de los trabajadores gracias a la tasa más baja de inflación, que compensó algunos de los efectos adversos de la reducción de la masa salarial.

Tiene importancia crítica la cuestión de si el gasto de los hogares podrá mantener su vitalidad. Es improbable que el gasto en bienes duraderos continúe al ritmo extraordinario registrado a fines de 2001; posiblemente disminuya por el resto de 2002. El mercado laboral y el mercado inmobiliario serán fundamentales para sostener este gasto.

A principios de 2002 hubo una cierta mejoría en el mercado de trabajo de las dos economías, y en el Canadá la tasa de empleo experimentó un repentino aumento en el primer trimestre; no obstante se requerirán al menos varios meses de crecimiento económico por encima de la media para eliminar totalmente la pérdida de puestos de trabajo durante la etapa de desaceleración.

A diferencia de los mercados bursátiles, que siguen estancados, los precios de los bienes inmobiliarios en las dos economías han ido aumentando rápidamente. Esto ha llevado a algunos observadores a advertir el riesgo de que se forme una burbuja que podría estallar y eliminar una importante fuente de apoyo para el consumo privado. Además, a pesar de que la confianza de los consumidores en los Estados Unidos ha repuntado hasta el nivel anterior a septiembre de 2001, el gran endeudamiento y la baja tasa de ahorro puede limitar el gasto de los hogares. Estos factores indican que el consumo privado aumentará en forma moderada; según los datos disponibles, el gasto de los consumidores disminuirá en el primer trimestre de 2002.

Para sostener el proceso general de recuperación, lo ideal sería que el dinamismo del gasto de los hogares se transmitiera al gasto de las empresas. La desaceleración de 2001 se caracterizó por una profunda y prolongada disminución de las inversiones comerciales en la región, en particular en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Fue particularmente grave en los Estados Unidos: la tasa de contracción de esas inversiones en cada trimestre de 2001 fue en promedio de dos dígitos. Los datos recogidos posteriormente indican que es posible que la reducción de los gastos de capital haya tocado fondo; no obstante, se estima que no habrá una sólida recuperación del aumento de las inversiones comerciales, sobre todo en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, hasta la segunda mitad de 2002. Además, muchos analistas consideran que el gasto relacionado con esas tecnologías no volverá al nivel anterior a 2000, en valores nominales, hasta dentro de varios años. Algunos de los factores clave que determinarán la expansión de las inversiones comerciales en el futuro son la reactivación de ese sector, el mejoramiento de las utilidades de las empresas y el repunte de los mercados bursátiles. Así como la mayoría de los analistas no fueron capaces de prever la rapidez de las innovaciones y la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones a fines del decenio de 1990, también será difícil prever cuándo llegará a su fin el proceso de consolidación y más difícil aún predecir cuándo ocurrirá la nueva ola de adelantos tecnológicos en esta esfera. Las utilidades de las empresas, que disminuyeron durante más de un año, finalmente dan señales de reactivación,

pero ni el aumento de las utilidades ni los valores de las acciones volverán en un futuro próximo a los niveles alcanzados a fines del decenio de 1990.

A corto plazo, las inversiones en existencias posiblemente sean un estímulo más poderoso para la economía que las inversiones fijas. Las existencias de fábrica disminuyeron en todos los meses de 2001, si bien la liquidación de existencias fue imparable en el sector de la tecnología, ahora parece haber aminorado la marcha. La reposición de existencias, sumada al aumento de la demanda en otros sectores, acelerará la producción industrial. Más de la mitad del aumento del producto interno bruto (PIB) en el primer trimestre de 2002 en los Estados Unidos correspondió a aumentos de las existencias. Además, esta reposición será cíclica y promoverá el crecimiento sólo a corto plazo.

Para los Estados Unidos en particular, un factor de apoyo positivo y de carácter más estructural es el constante aumento de la productividad. A pesar de la desaceleración de la economía, la productividad de los trabajadores aumentó un 5,2% en el último trimestre de 2001 y 1,9% en todo el año. Ésta es la gran diferencia entre el actual ciclo económico y los anteriores, en los que la productividad por lo general disminuyó al producirse una recesión. Aunque es posible que una de las razones por las cuales se mantuvo el aumento de la producción por hora de trabajo haya sido la reducción más drástica de mano de obra en el sector empresarial, se han mantenido los aumentos resultantes de los cambios estructurales que trajo aparejadas el adelanto tecnológico. En este sentido, algunos analistas piensan que la nueva economía sigue intacta. Algunos de los aumentos de la productividad de los últimos años del decenio de 1990 se mantendrán: las inversiones en tecnologías de la información y las comunicaciones realizadas en los primeros años siguen estimulando cambios en la organización y el comportamiento de las empresas, y pasarán años antes de que se desarrollen plenamente; entre tanto, una gran proporción de empresas aún no ha adoptado las tecnologías más avanzadas.

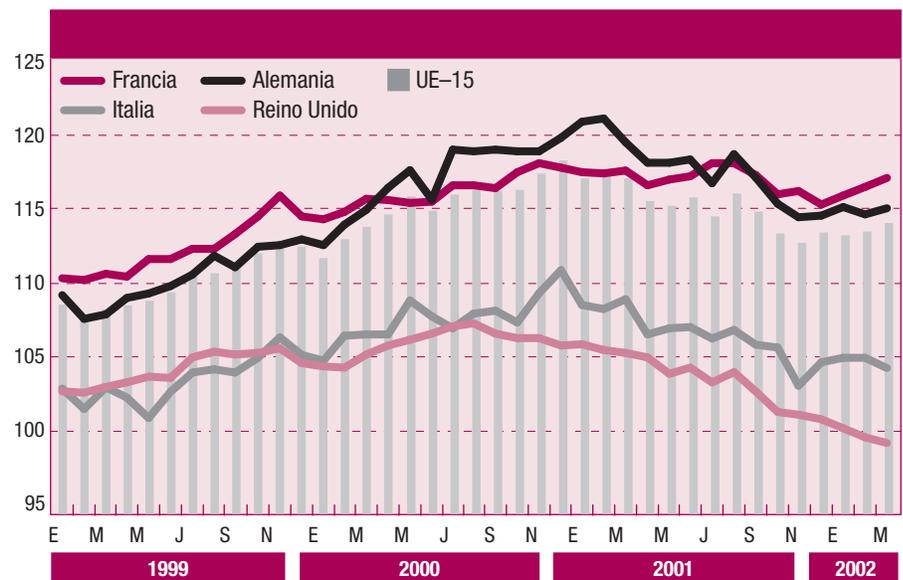
Sigue existiendo el riesgo de una recaída en la región, o de una recesión doble, si los precios de las acciones siguen bajando a la vez que se produce una considerable rectificación en los mercados inmobiliarios, y los precios del petróleo aumentan mucho más. Por otro lado, el resurgimiento de las innovaciones a escala mundial en el sector de las tecnologías de información y las comunicaciones puede estimular un crecimiento más vigoroso que el previsto. Sin embargo, el riesgo más alarmante es el que entraña el creciente déficit externo de los Estados Unidos, que puede augurar otro empeoramiento cíclico de la economía mundial; cuanto mayor el desequilibrio, más abrupto podría ser el ajuste en el futuro³.

Europa occidental: un cauteloso optimismo

Desde principios de 2002, el pesimismo que caracterizaba a las perspectivas macroeconómicas para Europa occidental ha sido reemplazado gradualmente por un cauteloso optimismo, impulsado por datos bastante uniformes derivados de encuestas de que el proceso de recuperación económica ya está en marcha. Sin embargo, esto aún no se refleja en los resultados. La producción industrial fue muy inestable a principios de 2002 y dio señales de recuperación, pero no fue pareja en todos los sectores ni en todos los países (véase el gráfico III.3). Los resultados preliminares sobre el PIB del primer trimestre indican que el crecimiento es positivo pero carente de vitalidad. En general, persiste el riesgo de que el proceso de recuperación sea débil e incluso vacilante. Dos cuestiones importantes que preocupan son el gasto de los consumidores y la posibilidad de que se adopten políticas fiscales y monetarias más restrictivas que las previstas.

³ Por ejemplo, véase *Estudio Económico y Social Mundial, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.01.II.C.1), recuadro I.1.

Gráfico III.3
 PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EXCLUIDA LA CONSTRUCCIÓN,
 DE ENERO DE 1999 A ABRIL DE 2002
 (Índice 1995 = 100, ajustado para tener en cuenta variaciones estacionales)



Fuente: OCDE, *Main Economic Indicators*.

A pesar de estas advertencias y de la perspectiva de un empeoramiento sincronizado de las economías, el ciclo europeo ha seguido los pasos del de los Estados Unidos con una diferencia de hasta un trimestre, como demuestra el hecho de que todas las economías más importantes de Europa tuvieron un crecimiento equivalente a cero o negativo en el cuarto trimestre en tanto que en los Estados Unidos esto ocurrió en el tercer trimestre (véase el gráfico III.1); por lo tanto, no es sorprendente que tampoco haya habido señales de un mejoramiento de la situación. Las primeras señales indican que la situación se estabilizará y luego el crecimiento se acelerará gradualmente en la primera mitad de 2002, y cobrará mucha más velocidad en la segunda mitad del año. Las fuerzas que impulsan este proceso seguramente serán un aumento de la demanda mundial que estimulará las exportaciones y la actividad en el sector manufacturero hará repuntar las inversiones. La liquidación de existencias debería tocar a su fin en la primera mitad de 2002, y se prevé que habrá una reposición moderada en la segunda mitad del año a medida que aumenta la demanda. El gasto de los consumidores, aunque más lento que en 2001, seguirá apoyando la demanda. Se proyecta que el crecimiento en los países miembros de la Unión Europea (UE-15) será de 1½% en 2002, en comparación con 1,6% en 2001; la aceleración en la segunda mitad del año dará lugar a un crecimiento de 2¾% en 2003.

La considerable disminución del crecimiento económico en Europa occidental en 2001 se debió principalmente a la contracción de la demanda interna, que había sido la principal fuerza impulsora del vigoroso crecimiento registrado en los años anteriores. En la zona del euro, la demanda interna aportó casi tres puntos porcentuales al aumento del PIB en 2000, pero tan sólo un punto porcentual en 2001. En cambio, la contribución de las exportaciones netas al crecimiento no varió de un año a otro, a pesar de que las exportaciones se redujeron drásticamente en el transcurso del año⁴. El aumento de las exportaciones en Europa occidental se redujo

⁴ Véase Banco Central Europeo, *Annual Report, 2001* (Frankfurt am Main, Alemania, 2002), pág. 39.

de 11,0% en 2000 a 2,1% en 2001, pero también las importaciones disminuyeron muy considerablemente, de 9,2% en 2000 a 1,6% en 2001 (véase el cuadro A.13). La contracción de la demanda interna y sus efectos en las importaciones fueron los factores clave de la desaceleración general, pero esto encubre hasta cierto punto el impacto de trastornos externos en las distintas clases de demanda interna. En particular, los primeros pasos del proceso de desaceleración se pueden atribuir a los efectos de los precios más altos del petróleo (agudizado por la debilidad del euro frente al dólar de los EE.UU.) y el derrumbe de los precios de las acciones, así como a una política monetaria cada vez más restrictiva, que tuvo efectos poderosos y duraderos en el consumo y la inversión. Posteriormente, la drástica reducción de la demanda de exportaciones tuvo fuertes repercusiones negativas en las inversiones y las existencias. Algunos países fueron más susceptibles o vulnerables a estos trastornos. Alemania, en particular, tuvo la desaceleración más brusca en la región y debido al tamaño de su economía y su importancia en la región, esos efectos se agudizaron.

La verdadera fuerza que provocó la desaceleración fue la contracción de las inversiones en capital fijo y la considerable liquidación de existencias a lo largo del año. Al disminuir la demanda de exportaciones se estancaron rápidamente las inversiones, en particular en los países cuyos sectores manufactureros dependen en gran medida de las ventas al exterior. Las inversiones también se vieron perjudicadas por la considerable reducción de las ganancias, efectivas y previstas; los costos aumentaron a medida que subieron los precios de la energía y la demanda disminuyó cuando las condiciones externas e internas se debilitaron. Además, los balances de las empresas empeoraron a causa de la caída de los precios de las acciones, por lo que resultó más difícil, o más oneroso, obtener fondos. Esto ocurrió, en particular, en el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones, donde los valores de los activos se redujeron drásticamente, y el gran endeudamiento resultante de la financiación de las licencias de teléfonos celulares o móviles de tercera generación, no hizo más que agravar la situación. Por último, aumentó la incertidumbre acerca de las perspectivas de la demanda, sobre todo después de los atentados del 11 de septiembre. El debilitamiento de la demanda, tanto la demanda corriente, que se reflejó en el decrecimiento de la utilización de la capacidad a lo largo del año, como la demanda futura, dio lugar a una considerable liquidación de las existencias; en la zona del euro, el PIB se redujo 0,5% en 2001 por esta causa. A medida que se reactiva la demanda, mejoran las ganancias y se hacen sentir plenamente los efectos de las bajas tasas de interés, las inversiones fijas de capital y en existencias seguramente repuntarán, y adquirirán cierto impulso hacia fines de 2002. Sin embargo, los gastos de inversión no serán un importante factor de crecimiento según el análisis prospectivo. Se prevé que las exportaciones se reactivarán muy gradualmente a lo largo del período y los problemas en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones tardarán en resolverse.

El consumo privado fue un soporte importante de la demanda a lo largo del año, pero la desaceleración que había empezado en la segunda mitad de 2000 continuó. En el primer trimestre de 2001 se observó alguna mejoría, debida al estímulo que brindaron las reducciones de impuestos en varios países a fines de 2000 y a comienzos de 2001, pero durante el resto del año la economía se debilitó considerablemente a medida que disminuyeron los ingresos, la riqueza y la confianza. El aumento constante de la inflación (debido a los aumentos de los precios de la energía y los alimentos) y el empeoramiento de la situación en los mercados de trabajo afectaron negativamente al ingreso real disponible (el desempleo aumentó en muchos países y también la incertidumbre acerca de las tendencias futuras del empleo). La riqueza disminuyó al bajar los precios de las acciones con respecto a los dos años

anteriores. Por último, las perspectivas menos favorables en los mercados laborales afectaron a la confianza de los consumidores y el comportamiento con respecto al ahorro. A fines de 2000, la confianza de los consumidores se mantenía a niveles sin precedentes, pero durante 2001 disminuyó considerablemente y llegó a su más bajo nivel (véase el gráfico III.2). No obstante, la confianza disminuyó a un nivel apenas por debajo de su promedio a largo plazo y ha ido mejorando ininterrumpidamente desde el comienzo de 2002. Se prevé que el gasto de consumo estimulará el crecimiento en 2002, pero a un ritmo más lento. La disminución de la inflación, los aumentos moderados de los salarios y pequeñas reducciones de impuestos deberían mejorar los ingresos. Las tasas de ahorro deberían estabilizarse y luego disminuir a medida que aumenta la confianza, sobre todo dado que se calcula que la tendencia decreciente del desempleo se reanudará a fines de 2002.

Uno de los factores más importantes de la desaceleración en Europa occidental fue el deslucido desempeño de **Alemania**, uno de los dos países de la región que sufrieron una recesión; tuvo tasas negativas de crecimiento en los trimestres 3º y 4º⁵ (véase el cuadro III.1). La principal razón fue la debilidad de la demanda interna; al escaso aumento del consumo privado se sumó una brusca disminución de las inversiones. Alemania es una de las economías de Europa occidental que tiene más densidad de manufacturas; el sector manufacturero está muy orientado hacia la exportación, de modo que las inversiones en equipo se vieron gravemente afectadas por el derrumbe de las exportaciones. Además, la capacidad sobrante, creada durante la etapa pujante posterior a la reunificación, sigue afectando a las inversiones en el sector de la construcción. Se prevé que el crecimiento se acelerará a medida que mejora la demanda externa, pero se verá frenado por las dificultades que persisten en el sector de la construcción y la debilidad del consumo privado.

Francia tuvo una tasa negativa de crecimiento en el cuarto trimestre de 2001, pero su situación mejoró el resto del año gracias a que la vigorosa demanda interna amortiguó los efectos de los trastornos externos. El consumo fue el principal puntal de apoyo, estimulado por reducciones de los impuestos y la vitalidad del empleo, que contribuyó a mejorar tanto los ingresos como la confianza. El aumento del empleo ha sido vigoroso en los últimos tres años, debido en parte a una serie de medidas de intervención en el mercado de trabajo, entre ellas la adopción de una semana de trabajo de 35 horas. No obstante, la desaceleración de la actividad económica causó un aumento del desempleo a fines de 2001, que persistió en el primer trimestre de 2002. A pesar de ello, se espera que el consumo siga apoyando el crecimiento a medida que nuevas reducciones de impuestos entren en vigor en 2002–2003, de modo que el crecimiento seguramente mantendrá algo de impulso.

En **Italia**, la tasa de aumento del PIB también disminuyó en el cuarto trimestre de 2001, a medida que el debilitamiento de las exportaciones se hizo sentir en el sector manufacturero y las inversiones aumentaron más lentamente. No obstante, a diferencia de Alemania, el aumento de las inversiones en Italia siguió siendo positivo durante el año y a pesar de que el consumo se debilitó, siguió respaldando al crecimiento, gracias, en parte, a la situación favorable en materia de empleo. Se prevé un incremento de las inversiones con la reactivación de las exportaciones, impulsada por incentivos fiscales vinculados a las nuevas inversiones.

La economía del **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte** no se contrajo pero, por primera vez en casi 10 años, en términos absolutos, no experimentó ningún crecimiento en el cuarto trimestre de 2001. Las exportaciones disminuyeron bruscamente y el sector manufacturero quedó muy perjudicado. Las inversiones en equipo disminuyeron en términos absolutos. Sin embargo, la vitalidad del mercado de la vivienda proporcionó un fuerte apoyo, primero a tra-

⁵ Austria fue la otra economía que sufrió una recesión.

Cuadro III.1
PRINCIPALES PAÍSES INDUSTRIALIZADOS: INDICADORES TRIMESTRALES, 2000–2001

	Trimestre de 2000				Trimestre de 2001			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
	Aumento del producto interno bruto^a (variación porcentual de los datos ajustados para tener en cuenta las variaciones estacionales)							
Alemania	4,1	4,9	1,2	0,8	1,6	-0,1	-0,8	-1,2
Canadá	5,1	4,7	4,9	2,6	1,1	0,9	-0,6	2,0
Estados Unidos	2,3	5,7	1,3	1,9	1,3	0,3	-1,3	1,7
Francia	2,6	2,9	3,6	5,3	1,3	-0,2	2,5	-1,8
Italia	4,1	1,1	1,9	3,3	2,7	0,0	0,8	-0,8
Japón	8,2	3,1	-2,9	1,1	4,1	-4,9	-2,2	-4,9
Reino Unido	1,8	3,2	3,5	2,4	2,8	2,1	1,7	0,0
Principales economías desarrolladas	4,1	4,3	0,7	2,0	2,2	-1,0	-0,9	-0,8
Zona del euro	3,6	3,6	1,6	2,8	2,0	0,4	0,4	-1,2
	Tasa de desempleo^b (porcentaje de la fuerza total de trabajo)							
Alemania	6,8	6,7	6,9	6,9	6,9	7,0	7,2	7,7
Canadá	6,8	6,7	6,9	6,9	6,9	7,0	7,2	7,7
Estados Unidos	4,1	4,0	4,0	4,0	4,2	4,5	4,8	5,6
Francia	10,2	9,7	9,3	9,2	8,6	8,6	8,6	8,8
Italia	11,0	10,6	10,3	10,0	9,7	9,5	9,4	9,2
Japón	4,8	4,7	4,6	4,8	4,7	4,9	5,1	5,4
Reino Unido	5,8	5,6	5,4	5,3	5,0	4,9	5,0	5,1
Principales economías desarrolladas	5,9	5,8	5,6	5,6	5,6	5,8	6,0	6,4
Zona del euro	9,3	9,0	8,8	8,6	8,4	8,3	8,3	8,4
	Aumento de los precios al consumidor^c (variación porcentual con respecto al trimestre anterior)							
Alemania	3,5	1,5	3,4	0,9	4,3	4,1	0,6	-1,7
Canadá	2,2	3,5	3,9	2,7	0,9	6,9	0,3	-3,5
Estados Unidos	4,0	4,3	3,2	2,2	3,9	4,2	0,5	-1,1
Francia	2,3	2,3	1,3	1,7	-0,1	5,3	0,4	0,3
Italia	2,5	2,9	2,4	2,9	3,4	3,5	2,4	1,3
Japón	-2,5	0,9	-0,9	-0,5	-1,2	-0,3	-1,1	-1,5
Reino Unido	1,6	7,7	0,6	2,5	-0,5	5,1	0,2	-0,5
Principales economías desarrolladas	1,9	3,1	1,9	1,4	2,0	3,2	0,1	-1,1
Zona del euro	2,7	1,9	4,2	2,3	1,9	5,7	0,4	1,1

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, basado en datos del FMI, *International Financial Statistics*; la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y organismos nacionales.

^a Expresado como tasa anual (el total es el promedio ponderado; el coeficiente de ponderación es el PIB anual a precios y tipos de cambio de 1995).

^b Datos ajustados para tener en cuenta las variaciones estacionales, normalizados por la OCDE.

^c Expresado como tasa anual.

vés de su efecto en las inversiones en el sector de la construcción que, aunque a un ritmo más lento, mantuvieron su dinamismo, y, en segundo lugar, gracias a la firmeza de los precios en el sector de la vivienda que, al aumentar la riqueza de los hogares, contribuyó a estimular el consumo privado. Se prevé que la recuperación será bastante vigorosa. El consumo del Estado le dará un gran impulso, en tanto que las inversiones públicas compensarán la lenta recuperación de las inversiones privadas. El sector de la vivienda seguramente mantendrá su vitalidad de modo que el gasto de consumo, aunque se desacelere su ritmo de aumento, debería proporcionar un apoyo considerable, y las inversiones en el sector de la construcción mantendrían su empuje.

La evolución favorable de la situación en los mercados de trabajo de los 15 miembros de la UE, donde el desempleo habría disminuido del 11,1% en 1994 al 7,7% en 2001, tocó a su fin en ese último año (véase el cuadro A.7). En el primer trimestre de 2002 se registró un pequeño aumento al nivel agregado, pero hubo diferencias considerables entre los distintos países. En Francia y Alemania, el desempleo aumentó de manera apreciable durante el trimestre, así como en algunas de las economías más pequeñas de la región, pero siguió disminuyendo en Dinamarca e Italia. Dado el atraso cíclico del desempleo y el hecho de que la actividad económica se acelerará lentamente a lo largo de 2002, se calcula que esa tendencia decreciente volverá a observarse en la segunda mitad del año, en tanto que el promedio anual será del 8% en 2002 y mejorará poco en 2003.

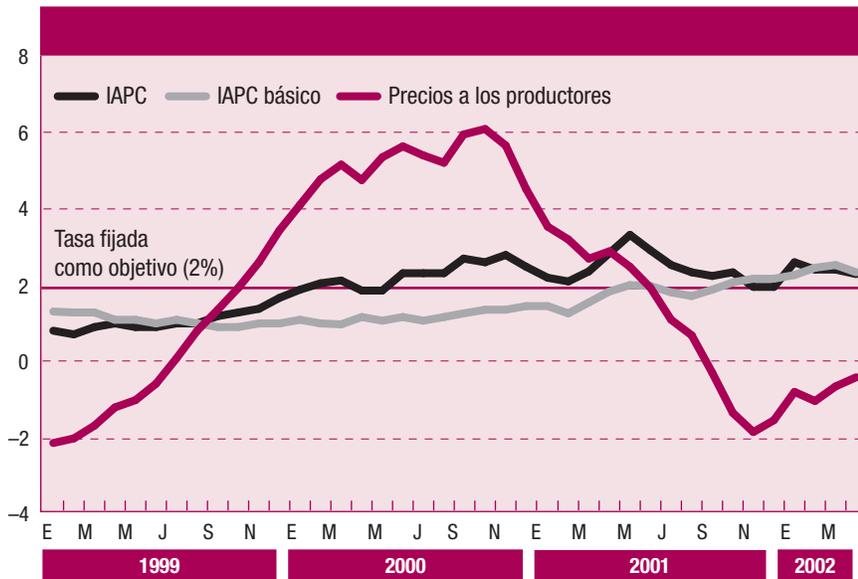
A pesar de que a fines de 2001 las economías de la región estaban muy próximas a una recesión y a que la actividad económica se estabilizó muy ligeramente en el primer trimestre de 2002, la inflación, medida por el Índice Armonizado de Precios al Consumidor (IAPC), ha seguido siendo de más del 2%, tasa fijada por el Banco Central Europeo (BCE) como límite superior de la inflación para la zona del euro (véase el gráfico III.4). La expectativa de que inflación se desacelerará rápidamente y baje a un nivel inferior al indicado se ha desvanecido debido a los aumentos de los precios del petróleo en los primeros meses de 2002 y a las repercusiones de impulsos inflacionarios de años anteriores, que siguen teniendo efectos secundarios.

La inflación se aceleró en el primer semestre de 2001: el IAPC para la zona del euro llegó a su nivel máximo de 3,4% en mayo, en tanto que la inflación básica, que no incluye la de los precios de la energía, los alimentos, las bebidas alcohólicas y el tabaco, aumentó un 2,1%. Las principales causas fueron la persistente influencia del aumento de los precios del petróleo en 2000 y los fuertes incrementos de los precios de los alimentos en 2001 debido a las malas condiciones del tiempo en la primavera y a las enfermedades del ganado. A medida que estos impulsos cedieron, la inflación general según el IAPC bajó al 2,0% en diciembre de ese año, pero los efectos secundarios siguieron reflejándose en la inflación básica, que volvió a aumentar.

La inflación aumentó de nuevo a principios de 2002 como resultado del alza de los precios de los alimentos y los impuestos indirectos, por un lado, y, por otro, de efectos de base y del reemplazo de las monedas nacionales por el euro en billetes y monedas⁶. Como se trataba en su mayor parte de efectos excepcionales, no suscitaron mayor preocupación; sí preocupa, en cambio, el repunte de los precios del petróleo y los efectos indirectos de impulsos anteriores, que han seguido ejerciendo presiones inflacionarias. El incremento de los precios de la energía ya ha hecho aumentar los precios a los productores industriales. La inflación básica siguió aumentando durante el mes de febrero pero ha sido relativamente estable a partir de entonces, lo cual indica que esos efectos secundarios posiblemente hayan desapare-

⁶ La Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) calculó que el reemplazo de las monedas nacionales por el euro agregó entre 0,0 y 0,16 puntos porcentuales al aumento del 0,5% del aumento de la inflación registrado en enero de 2002 según el IAPC. Véase *Eurostat news release*, número 58/2002 (16 de mayo de 2002).

Gráfico III.4
ZONA DEL EURO: ÍNDICES DE PRECIOS SELECCIONADOS,
ENERO DE 1999 A ABRIL DE 2002
(Variación porcentual anual)



Fuente: OCDE, *Main Economic Indicators*.

cido. Sin embargo, hay más tirantez en los mercados de trabajo: las huelgas organizadas en Alemania e Italia han dado la señal de alarma y los acuerdos concertados para resolverlas han causado incertidumbre acerca de las futuras negociaciones salariales. A pesar de esto, los impulsos inflacionarios causados por los trastornos de la oferta deberían disiparse aún más, en vista de que la recuperación será lenta y que se da por sentado que los precios del petróleo no volverán a aumentar. Por lo tanto, la inflación del IAPC y la inflación básica deberían descender a menos del 2% antes de fines de 2002 y permanecer a ese nivel en 2003.

Al nivel agregado, la política fiscal fue moderadamente expansionista en 2001. Además del apoyo brindado por los mecanismos automáticos de estabilización, las reducciones de impuestos efectuadas en muchos países a fines de 2000 y comienzos de 2001 no se vieron compensadas enteramente por la limitación del gasto. Por esta razón, el saldo primario ajustado en función de las variaciones cíclicas disminuyó ligeramente en 2001 con respecto a 2000⁷. En vista de las graves dificultades que enfrentan muchos países para cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la política fiscal que se adopte en 2002 y 2003 seguramente será tan neutral como sea posible, y en algunos casos es posible que sea más restrictiva.

En los últimos 10 años, la consideración primordial en la esfera fiscal ha sido el reordenamiento de las finanzas públicas, inicialmente como requisito para ingresar en la Unión Económica y Monetaria (UEM) de Europa y posteriormente de acuerdo con lo estipulado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este proceso ha hecho que el déficit en la zona del euro se reduzca ininterrumpidamente del 5,7% del PIB en 1993 al 0,8% en 2000. No obstante, en 2000 se registró el primer retroceso: el déficit creció al 1,3% del PIB; para el grupo de la UE-15, el déficit aumentó del 0,2% en 2000 al 0,7% en 2001.

La situación financiera de nueve de los 15 países miembros de la UE empeoró durante el año, las excepciones fueron Austria, Dinamarca, España, Grecia, Italia y

⁷ El concepto de saldo primario ajustado en función de las variaciones cíclicas se emplea para medir el volumen de gastos discrecionales netos una vez descontados los efectos del ciclo y de los pagos en concepto de intereses. Las cifras correspondientes a la UE figuran en *Public Finances in EMU-2002: European Economy*, No. 3/2002 (Luxemburgo, Comisión Europea, 2002), pág. 8.

⁸ No se incluyen los ingresos derivados de las subastas oficiales de licencias para los servicios de telefonía móvil de tercera generación (Sistema Universal de Telecomunicaciones Móviles).

Suecia⁸. No obstante, en estos últimos el mejoramiento se puede atribuir en parte a medidas de excepción u otras maniobras presupuestarias de carácter temporal. Pese al entorno difícil, nueve de los 15 países de la UE lograron un equilibrio o un superávit y seis tuvieron déficit. En el caso de Alemania, Francia, Italia y Portugal, los déficits fiscales fueron considerables y variaban del 1,4 al 2,7% del PIB.

La mayoría de los países de la zona del euro no lograron alcanzar los objetivos presupuestarios previstos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y estipulados en sus Programas de Estabilidad presentados a fines de 2000 y a comienzos de 2001. Los cuatro países con los déficits más considerables estuvieron muy lejos de alcanzar sus objetivos presupuestarios (Alemania y Portugal, por más de un punto porcentual). En la segunda mitad de 2001, Italia tuvo que reconfirmar su compromiso de que cumpliría los objetivos presupuestarios de su Programa de Estabilidad, en tanto que en enero de 2002, Alemania y Portugal a duras penas evitaron recibir advertencias formales después de aceptar la revisión de sus Programas de Estabilidad, según los cuales la fecha para alcanzar el equilibrio presupuestario seguiría siendo la fijada inicialmente, o sea 2004.

Como consecuencia de esta difícil situación financiera, sobre todo en los países más grandes, habrá una enorme presión para seguir efectuando ajustes presupuestarios en los próximos dos años. Esto se sumará a la constante presión para introducir reformas tributarias, como la reducción de la tasa marginal de tributación. Por lo tanto, en el período de 2002 hasta el fin de 2004 los países miembros tendrán muy poca flexibilidad. Si se produce cualquier disminución de la tasa prevista de crecimiento, el déficit podría sobrepasar el límite del 3% en algunos países, aun a pesar de los mecanismos automáticos de estabilización.

La variabilidad del ciclo económico ha conducido a un cambio evidente de orientación de la política monetaria. La cuestión, a fines de 2001, de si la política adoptada era suficientemente expansionista (y, en consecuencia, si cabía esperar que se distendiera aún más) ha cedido lugar a la de cuándo, y cuán rápido, se volverá a adoptar una política más neutral. Como suele ocurrir en momentos decisivos como éste, la elección de la política apropiada se complica debido a la necesidad de mantener un delicado equilibrio en distintos planos.

En 2001, el BCE redujo considerablemente las tasas de interés a corto plazo; las redujo 25 cpp dos veces, en mayo y en septiembre, y 50 cpp en dos ocasiones después del 11 de septiembre (en septiembre y noviembre), con lo cual el tipo comprador mínimo bajó al 3,25%. En valores reales, y con una tasa prevista de inflación de alrededor del 2%, esa tasa de interés a corto plazo se puede considerar como un estímulo.

Como se parte de la base de que la economía se recuperará, es necesario adoptar una política que determine una trayectoria más neutral y que establezca un equilibrio entre el riesgo de que se vuelva a acelerar la inflación y la posibilidad de frenar el incipiente proceso de recuperación. Por un lado, dada la falta de datos concluyentes en el sentido de que la economía efectivamente se recuperará, más el peligro de que flaquee ese proceso de recuperación, se podría aducir que la política no debería cambiar en los próximos trimestres. Al mismo tiempo, la inflación sigue fluctuando alrededor del límite máximo del 2% fijado por el BCE, lo cual parecería indicar que sería necesario un cambio de política a más corto plazo.

Teniendo en cuenta estas preocupaciones, en el análisis prospectivo se parte de la base de que la política monetaria será cada vez más restrictiva en toda Europa occidental, con algunas excepciones; el momento y la medida en que ello ocurra dependerán de las condiciones locales. Se parte de la base de que el BCE mantendrá las tasas de interés a los niveles actuales hasta el fin del tercer trimestre de este año y

luego comenzará a adoptar gradualmente una política más restrictiva, aumentando las tasas 25 cpp en el cuarto trimestre de 2002 y otros 75 cpp en el curso de 2003. En Suecia ya se ha dado el primer paso en esa dirección. El Banco Central que probablemente será el próximo en seguir este ejemplo es el del Reino Unido, dada la mayor vitalidad del crecimiento de esa economía; se parte del supuesto de que el Banco de Inglaterra aumentará las tasas de interés 50 cpp en la segunda mitad de 2002 y otros 75 cpp en 2003.

A comienzos de 2002 comenzó la circulación del euro en billetes y monedas; la transición se hizo sin tropiezos. Si bien el valor de la moneda ha aumentado ligeramente frente al dólar de los EE.UU. desde abril de 2002, acaba de volver a los niveles registrados a comienzos de 2000. En varias ocasiones durante este período, causó optimismo la impresión de que había comenzado el proceso de apreciación del euro, proceso que rápidamente experimentó un retroceso. El euro perdió bastante valor en el segundo trimestre de 2001 y llegó a su nivel más bajo (\$0,85) en junio, pero repuntó en julio y agosto. Inmediatamente después del 11 de septiembre, el euro tuvo un considerable aumento de valor frente al dólar, y se pensó que habían comenzado a cambiar las actitudes con respecto al euro e incluso que se había empezado a cuestionar el carácter del dólar como moneda de refugio. Sin embargo, al cabo de pocos días y en las semanas siguientes a ese aumento, el euro fue objeto de nuevas presiones a la baja, a medida que, según los indicadores disponibles, la actividad económica se debilitaba en Europa occidental. En el primer trimestre de 2002, la moneda siguió débil, oscilando dentro de un estrecho margen. Sin embargo, el segundo trimestre ha sido un período de apreciación sostenida frente al dólar, lo cual puede indicar otro posible cambio de actitud con respecto al euro.

Desde la introducción del euro, el principal factor que ha debilitado esta moneda y ha fortalecido el dólar es la impresión de que las inversiones en los Estados Unidos tienen un mejor rendimiento. Otros parámetros fundamentales, en particular el creciente déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos, no parecen haber tenido mucha influencia. Sin embargo, como la financiación de ese déficit requiere anualmente una considerable entrada neta de fondos en los Estados Unidos, la cuestión ha pasado a primer plano, en vista de la incertidumbre con respecto a las futuras ganancias de las empresas estadounidenses e incluso el hecho de que esas ganancias se hayan exagerado en años recientes. No obstante, como no se prevé que la tasa de crecimiento en Europa sea mucho mejor que la de los Estados Unidos en el período 2002–2003, no habrá ningún cambio de fondo en el análisis prospectivo, a pesar de que el euro aumentará moderadamente de valor. Pese a todo, persiste el riesgo de un realineamiento importante de los tipos de cambio de las monedas.

Existen otros riesgos que podrían poner en peligro el proceso de recuperación. El primero tiene que ver con el hecho de que, tal como está encaminada la política fiscal y monetaria podría trabar el crecimiento. Si la recuperación se afianzara y se fortaleciera, correspondería adoptar una política neutral, pero esta tendencia se está acelerando a causa de la precaria situación fiscal reinante en la mayoría de los países importantes, por un lado, y por la persistencia de la inflación, por otro. Otro riesgo es la situación con respecto al desempleo. Gran parte del aumento del gasto de los consumidores en Europa occidental en 2000 y a principios de 2001 se debió al considerable y sostenido mejoramiento registrado en los mercados laborales. Incluso un pequeño aumento del desempleo podría tener vastas repercusiones. Por último, la situación en Alemania sigue suscitando preocupación, porque ha sido la más débil de las economías regionales más importantes y su reactivación será un componente fundamental del proceso de recuperación regional.

Economías desarrolladas de Asia y el Pacífico: persisten las dificultades estructurales en el Japón

Se estima que, al cabo de un año de recesión —el tercero en los últimos 10 años— la economía del **Japón** no se recuperará de manera tangible en 2002 (véase el cuadro A.2). Si bien el repunte de las exportaciones dará un impulso cíclico a la economía, en particular al sector industrial, que sigue estancado, varios problemas estructurales siguen obstaculizando la recuperación de la demanda interna. A pesar de algunos progresos logrados para resolver dichos problemas, como la reforma del sector bancario y la reestructuración financiera de las empresas, las tareas aún pendientes son monumentales, en particular la eliminación del gran volumen de préstamos morosos. Entre tanto, sigue habiendo poca flexibilidad en el plano macroeconómico, dado que los responsables de la formulación de políticas se enfrentan a un dilema al tener que alcanzar objetivos antagónicos. Se estima que el PIB disminuirá otro 1% en 2002, sumándose a la reducción de 0,5% registrada el año anterior. Se prevé una leve recuperación en la segunda mitad de 2002, y una nueva mejoría en 2003.

La economía nacional, ya debilitada, empeoró al reducirse bruscamente la demanda externa y se contrajo en 2001. El volumen de exportaciones de mercancías se redujo un 10,3% (véase el cuadro A.13), cuando se desmoronó la demanda mundial de bienes de capital y productos relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones. El valor real de las importaciones bajó un 4,3% y la contribución neta del sector externo al aumento general del PIB fue marcadamente negativa en 2001. También hubo un cambio fundamental en la estructura del saldo de la balanza de pagos del Japón en 2001. El superávit de la cuenta comercial sufrió la mayor reducción en 10 años (de casi 50.000 millones de dólares) (véase el cuadro A.20), los ingresos procedentes del exterior sobrepasaron los ingresos comerciales por primera vez en la historia, a medida que las empresas japonesas siguieron ampliando su capacidad manufacturera en otras economías, como China y otros países en desarrollo. Si continúa esta tendencia, la contribución de las exportaciones de mercancías al aumento del PIB irá perdiendo importancia en el futuro. Las exportaciones del Japón se recuperaron apreciablemente en el primer trimestre de 2002, impulsadas por el progresivo dinamismo de la actividad económica en los Estados Unidos y algunas otras economías asiáticas. No obstante, se estima que las exportaciones de todo el año se recuperarán moderadamente.

El repunte de las exportaciones produjo un gran cambio en la producción industrial a principios de 2002, que se había estancado gravemente en el año anterior, y también evitó que empeorara la actitud de los empresarios. No obstante, no habrá un aumento general de las inversiones comerciales en 2002. Como seguía habiendo un exceso de capacidad de producción y persistía la incertidumbre con respecto a la demanda interna, los gastos de capital de las empresas continuaron disminuyendo en el primer trimestre de 2002. El aumento de las ganancias de las empresas y el mejoramiento de su situación financiera general será la clave de la recuperación de esas inversiones, pero las perspectivas a corto plazo en estos dos sectores siguen siendo sombrías. Como indicó la encuesta empresarial de *Tankan* a principios de 2002, se estima que las ganancias de las empresas no mejorarán hasta fines de 2002, y las empresas consideran que la actitud de las instituciones financieras en materia de crédito es desfavorable. En consecuencia, las inversiones fijas de las empresas disminuirán un 5% en 2002, al cabo de un año de crecimiento negativo.

El sector de los hogares sigue endeble, porque la situación en materia de empleo e ingresos continúa empeorando. La tasa de desempleo, después de llegar a un máximo sin precedentes de 5,4% a fines de 2001 (véase el cuadro III.1), bajó

ligeramente en el primer trimestre de 2002. Sin embargo, esta disminución mínima fue en su mayor parte de carácter técnico: no reflejó una mejora de la situación del empleo sino el hecho de que un número mayor de desocupados abandonaron la búsqueda de trabajo. El número de trabajadores despedidos ha seguido aumentando y la relación entre las ofertas de trabajo y el número de candidatos sigue disminuyendo gradualmente. Al mismo tiempo, no se espera ningún aumento de los salarios ni de la remuneración de los empleados.

Junto con la anémica demanda interna, desde hace tres años persiste en el Japón una tendencia deflacionaria que seguramente continuará. Aunque la depreciación del yen a principios de 2002 y el repunte de los precios internacionales de muchos productos básicos, en particular el petróleo, han fortalecido temporalmente los índices generales de precios, la creciente disparidad entre la producción potencial y la demanda efectiva y la reducción de los salarios sigue ejerciendo presión para que los precios bajen a mediano plazo. La espiral deflacionaria sigue siendo un motivo de gran preocupación para los responsables de la formulación de políticas.

Se ha discutido mucho la eficacia de las políticas macroeconómicas del Japón. Ninguna de las medidas de política adoptadas hasta ahora ha logrado revitalizar la economía, aquejada en los últimos 10 años por una combinación de problemas estructurales y una serie de trastornos cíclicos externos. Algunos observadores, en sus argumentos, han hecho hincapié en las peculiaridades de la economía japonesa y han opinado que las normas y la lógica de las economías occidentales tal vez no sean aplicables al Japón. En cambio, otros atribuyen la falta de eficacia a errores de política, o a la falta de firmeza y coherencia en la aplicación de esas políticas⁹. Después de todo, la experiencia del Japón ha demostrado, en primer lugar, que las políticas macroeconómicas anticíclicas no sirven de mucho para resolver problemas estructurales y, en segundo lugar, que algunos problemas estructurales pueden bloquear algunas de las vías por las que se transmiten las medidas de política macroeconómica a los sectores reales de la economía.

El Japón ha adoptado una política fiscal austera desde principios del ejercicio económico de 2001, lo cual ha representado un considerable cambio de orientación; se abandonaron los gastos como medida de estímulo a la economía y se dio más prioridad a las reformas estructurales¹⁰. Como consecuencia de este cambio, en 2001 hubo una gran reducción de los gastos de inversión públicos que agravó la difícil situación económica general. Los gastos de inversión del Gobierno, en valores reales, disminuyeron un 4% en 2001, y se prevé que seguirán disminuyendo en los próximos dos años. Se ha fijado un límite máximo de 30 billones de yen para la emisión de bonos del Estado, y las recaudaciones de impuestos disminuirán debido a la contracción de la actividad económica; por lo tanto, la política fiscal seguirá siendo restrictiva. El Gobierno anunció, a comienzos del ejercicio económico de 2002, un conjunto de medidas contra la “deflación”, previsto desde hacía tiempo, destinadas a eliminar las deudas improductivas, apoyar los precios de las acciones y estabilizar los mercados financieros. Como no se incluyó ninguna medida directa para estimular la demanda, se prevé que el Gobierno dará a conocer otro presupuesto suplementario en 2002, aunque será reducido. Como el déficit del Estado llega casi al 8% del PIB (sin incluir seguridad social), la deuda pública sigue aumentando y en valores netos ha llegado al equivalente del 90% del PIB. El reordenamiento de las finanzas públicas es más difícil que nunca.

La política monetaria del Japón sigue siendo una política de estímulo, aunque la distensión monetaria no ha logrado poner freno a la inflación. En 2001 se adoptaron diversas medidas, ninguna de ellas fue muy ortodoxa. Una consistió en cambiar el objetivo de la política monetaria: la tasa de interés de los préstamos día

⁹ Véase un análisis más detallado de la cuestión en K. Kuttner y A. Posen, “The Great Recession: Lessons for Macroeconomic Policy from Japan”, *Brookings Paper on Economic Activity* (Washington, D.C.), No. 2 (2001).

¹⁰ Véanse más detalles en *Estudio Mundial Económico y Social, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S. 01.II.C.1), pág. 80.

a día fue sustituida por el saldo de liquidez del Banco Central del Japón en las operaciones del mercado de dinero. Se utilizó el índice de precios al consumidor (IPC) como directriz para distender la política monetaria pero sin adoptar un mecanismo formal de objetivos en materia de inflación y aumentaron las compras directas de bonos del Estado por parte del Banco Central para asegurar un buen suministro de liquidez. Después de la conmoción causada por los atentados del 11 de septiembre, el Banco Central del Japón proporcionó más liquidez aumentando sustancialmente el saldo pendiente del Banco y reduciendo prácticamente a cero la tasa de actualización. Durante el año, el Banco Central aumentó la cifra de 4 billones, fijada inicialmente como objetivo para el saldo pendiente, a una cifra de 10 a 15 billones. En marzo de 2002, la volvió a aumentar a 27 billones de yen teniendo en cuenta el incremento estacional de la demanda de liquidez, lo cual se debía principalmente al aumento de los pagos del Estado al final del ejercicio económico. Se prevé que esa cifra volverá a fijarse en 15 billones de yen.

Una cuestión clave para la política monetaria del Japón es la de desvincular la base monetaria del medio circulante; el aumento de la base monetaria ha tenido poco efecto en las finanzas de las empresas. En 2001 la base monetaria aumentó un 30%, en tanto que el medio circulante aumentó sólo un 3,7%. Como los bancos comerciales están empantanados con préstamos no productivos, no pueden o no quieren conceder más préstamos a pesar de contar con reservas adicionales; con lo cual desaparece un nexo de importancia vital para la trasmisión de la política monetaria.

Algunos analistas están a favor de una devaluación del yen como medio de reactivar la economía. El yen perdió gran parte de su valor en 2001 y nuevamente en el primer trimestre de 2002, lo cual suscitó cierta preocupación en las economías vecinas. Con frecuencia se ha considerado que el debilitamiento del yen tiene efectos favorables en el sector manufacturero del Japón y efectos perjudiciales en los demás sectores. Sin embargo, se ha demostrado que, debido a los cambios estructurales introducidos en el Japón en los últimos 20 años, los efectos negativos están sobrepasando a los positivos. Es posible que el aumento previsto de las ganancias de las empresas como resultado de la depreciación del yen sea mucho menor y que su presión inflacionaria también sea limitada.

Las otras dos economías desarrolladas de la región, **Australia y Nueva Zelanda**, obtuvieron buenos resultados en 2001 y no se vieron afectadas por la desaceleración mundial. Ambas economías enfrentan algunas dificultades cíclicas a corto plazo.

El aumento del PIB en Australia se aceleró en cada uno de los trimestres de 2001 y en el cuarto aumentó un 5,2%, estimulado por el pujante mercado de vivienda y la debilidad de la moneda. La construcción de viviendas aumentó aceleradamente un 25,4%, gracias a una subvención estatal de 14.000 dólares australianos concedidos a quienes compraban una vivienda por primera vez. La economía también se benefició con otras medidas de estímulo: el Gobierno bajó los impuestos y el Banco Central redujo las tasas de interés seis veces en 2001. Se prevé que el auge de la construcción de viviendas decaerá y ejercerá presión a la baja en la economía, pero la reactivación de otros sectores comerciales tal vez proporcione más apoyo. Entretanto, el repunte de los precios de los productos básicos seguramente reducirá el déficit comercial. Se estima que el PIB aumentará alrededor de 2¾% en 2002 (véase el cuadro A.2).

El vertiginoso crecimiento de las inversiones en vivienda también ha sido una fuerza impulsadora de la economía neocelandesa. El empleo ha aumentado vigorosamente y el desempleo está cerca de su nivel más bajo en más de diez años (véase el cuadro A.7). No obstante, se estima que la economía está funcionando prácticamente a plena capacidad, y la tasa de inflación general ha estado próxima al límite supe-

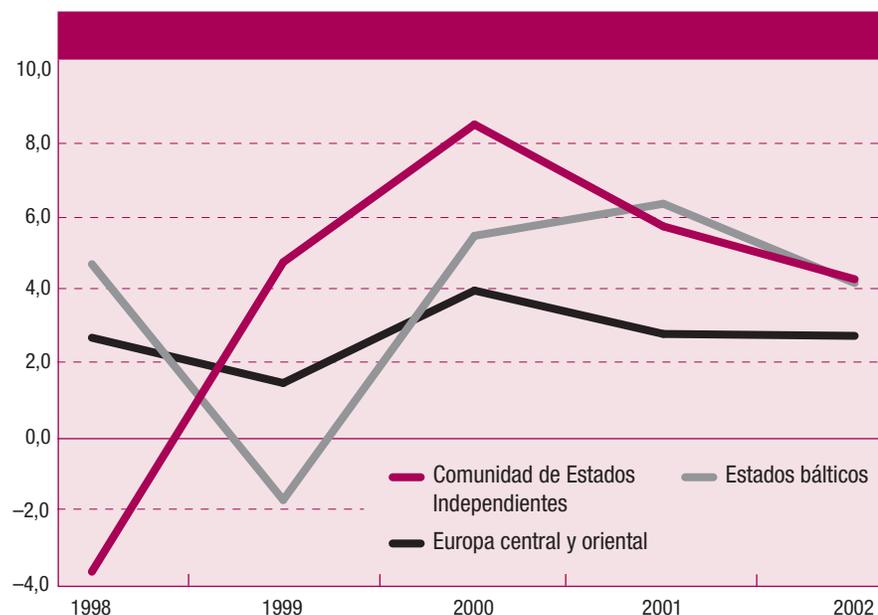
rior del objetivo de inflación desde hace más de un año. Ha comenzado un ciclo de restricción monetaria, ya que el Banco Central fue el primero de los bancos centrales de las economías desarrolladas en aumentar las tasas de interés en marzo de 2002. No obstante, la política monetaria sigue teniendo una orientación acomodaticia. En cambio, la política fiscal será ligeramente restrictiva. La situación en cuenta corriente ha mejorado mucho en los últimos años: el déficit bajó de un máximo del 7% del PIB en 1999 al 3% a fines de 2001, debido principalmente a que la balanza comercial aumentó bruscamente como resultado de una relación de intercambio cada vez más favorable; no obstante, esta relación se ha debilitado últimamente. El PIB seguramente aumentará un 3% en 2002–2003, tras haber subido un 2½% en 2001.

ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN

El crecimiento de las economías en transición, que había llegado a una tasa sin precedentes del 6,3% en 2000, se desaceleró al 4,4% en 2001 (véase el gráfico III.5). Todos los países, salvo la ex República Yugoslava de Macedonia, tuvieron un crecimiento positivo durante el año. Se prevé que en 2002 el crecimiento perderá impulso y será del 3½%; el desempeño de las economías de Europa oriental se verá afectado por el debilitamiento de la UE y por las repercusiones, en la Comunidad de Estados Independientes, de la disminución de los precios de la energía.

A pesar de la menor aceleración de la economía mundial, las exportaciones de Europa oriental se mantuvieron firmes en 2001 y esa región se convirtió en uno de los destinos preferidos de las inversiones extranjeras directas. Estos éxitos se pueden atribuir a las reformas estructurales de los últimos años y a la modernización de las economías, proceso apoyado a su vez por la gran afluencia de inversiones extranjeras orientadas hacia las exportaciones. Entretanto, el crecimiento en la región de la CEI fue impulsado en su mayor parte por la recuperación económica en la Federación

Gráfico III.5
ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN: TASAS DE AUMENTO DEL PIB REAL, 1998–2002
(Variación porcentual anual)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

de Rusia, a la que siguieron favoreciendo los elevados precios de la energía de los últimos dos años, las reformas normativas y el aumento de la demanda interna. La recuperación de Rusia contribuyó al aumento de las exportaciones en otros países de la CEI y los tres Estados bálticos. Al mismo tiempo, el fortalecimiento de la demanda interna en esos países contribuyó al crecimiento de sus economías.

Europa central y oriental: pérdida de dinamismo

Después de haber alcanzado una tasa excepcionalmente alta en 2000, el crecimiento en Europa central y oriental perdió impulso y llegó al 2,7% en 2001. Esto se debió principalmente a que se debilitó la actividad económica en el principal asociado comercial de la región, a saber, la Unión Europea. No obstante, la tasa de aumento de las exportaciones de varios países fue de dos dígitos y la desaceleración fue menos pronunciada que en muchas regiones en desarrollo. Algunas economías, como la de la República Checa, Rumania y Eslovaquia, crecieron más rápidamente que en 2000. Se prevé que en 2002, la tasa de crecimiento en la región se reducirá a alrededor del 2½%, antes de repuntar a alrededor del 4% en 2003, a medida que mejora el entorno económico mundial.

Los países de Europa central y oriental pudieron protegerse del cambio desfavorable de la coyuntura en 2001 debido principalmente a que sus exportaciones no se vieron expuestas de inmediato o en gran medida a los sectores más afectados por el debilitamiento de la actividad económica en la UE. Los países de Europa central y oriental habían diversificado sus productos de exportación y ampliado sus mercados de exportación en la UE y de ese modo pudieron sacar provecho del comercio de productos con países donde la demanda de importaciones era mayor. Sin embargo, el factor más importante fue el aumento del valor agregado de los productos de Europa oriental y su competitividad en materia de calidad, como resultado de las inversiones extranjeras y las reformas económicas, a pesar de la erosión gradual de su competitividad en materia de precios. Esto contribuyó a facilitar el acceso de esos países al mercado de la UE y a aumentar su penetración en dicho mercado.

Además del dinamismo de las exportaciones, el repunte de la demanda interna, en lo que respecta tanto al consumo como a la inversión, dio impulso a la producción en muchas de estas economías en 2001. Esto se debe en parte a que los ingresos de exportación obtenidos en 2000 fueron muy considerables; también se debe a las políticas fiscales expansionistas recién adoptadas con las elecciones parlamentarias que tuvieron lugar en varios de esos Estados en 2002. En particular, el fuerte gasto público fue un factor importante que contribuyó al crecimiento económico de Hungría. En términos más generales, el mejoramiento de las condiciones económicas básicas como resultado de reformas anteriores permitió que muchos países no dependieran tanto de los ciclos económicos de la UE. Si bien la mayoría de las economías de la región siguen firmemente orientadas hacia las exportaciones, es evidente que el mercado interno para la producción interna se está ampliando, sobre todo en el caso de los servicios.

Si bien los países de Europa central y oriental lograron resistir inicialmente la desaceleración cíclica de 2001, es necesario que se intensifique la actividad en la UE para que la recuperación económica en esa región sea sostenible. Hacia fines de 2001, el crecimiento económico se había estancado en la mayor parte de la región. Los datos preliminares sobre el primer trimestre de 2002 indican que el aumento tanto de las exportaciones como de la producción industrial seguirá siendo lento, dado que a principios de 2002 la actividad empresarial en las principales economías de la UE seguía siendo floja.

Partiendo del supuesto de que en la UE el crecimiento se acelerará en 2002 y que, en los países de Europa central y oriental, el aumento del propio gasto interno dará nuevo impulso a sus economías, se prevé que las tasas de crecimiento volverán a aumentar en la segunda mitad del año. Se prevé asimismo que el aumento del comercio con los países de la CEI, en particular la Federación de Rusia, que tiene una alta tasa de crecimiento, beneficiará a la región. Por otro lado, si persisten las perspectivas ya desfavorables en lo que respecta a las exportaciones de la región, la expansión económica pasará a depender más de la demanda interna y de la política macroeconómica.

La afluencia de inversiones extranjeras directas, incluso para proyectos de tipo totalmente nuevo, continuó en 2001 y contribuyó al aumento de las inversiones en capital fijo. Esas inversiones tuvieron un crecimiento vigoroso en la República Checa y Eslovaquia, donde en su mayor parte se destinaron a la nueva formación de capital, pero disminuyeron en Polonia, donde el lento ritmo de las operaciones de privatización, las elevadas tasas de interés y el letargo del entorno comercial fueron desincentivos para las inversiones comerciales. Las perspectivas de la región para 2002 en materia de inversiones siguen dependiendo de la situación económica en la UE, así como de las actitudes de los inversores internacionales. No obstante, se prevé que las inversiones extranjeras directas continuarán, tanto como inversiones derivadas como en operaciones totalmente nuevas, en particular en vista del próximo ingreso de los países de la región en la UE. Además, la debilidad económica en la UE puede inducir a algunas empresas a reubicar los medios de producción a fin de reducir los costos. Asimismo, es posible que gobiernos de algunos países de Europa central y oriental se vean obligados, debido a sus elevados déficit presupuestarios, a privatizar más empresas públicas en 2002, lo cual atraerá inversiones extranjeras directas. Al mismo tiempo, habrá concluido el proceso de reforma del sector bancario en muchos países, y las mayores posibilidades de obtener fondos en préstamo debería facilitar las inversiones nacionales.

Polonia, la economía regional más importante, fue la excepción en 2001, año en que la mayoría de los países de Europa central y oriental obtuvieron buenos resultados económicos (véanse los cuadros III.2 y A.2). Su PIB aumentó sólo alrededor de un 1%, la tasa más baja registrada desde principios del decenio de 1990, y las inversiones disminuyeron casi un 10%. Como la economía polonesa está menos liberalizada que la de otros países de la región, ese estancamiento se puede atribuir sólo en parte a la debilidad del sector externo; más bien es resultado de problemas estructurales y de medidas de política.

En gran medida, la situación en Polonia es consecuencia de la política monetaria restrictiva adoptada para rectificar los desequilibrios macroeconómicos de 1998–1999. Aun después de una serie de reducciones de las tasas de interés por un total de 1000 cpp efectuados en 2001 principios de 2002, las tasas de interés reales siguen siendo elevadas (dado que la inflación ha disminuido considerablemente) y frenan tanto el consumo como las inversiones. La necesidad de esa política monetaria se debe en parte a una política fiscal poco estricta, ya que el elevado déficit fiscal reduce las posibilidades de distensión en la esfera monetaria. Al mismo tiempo, en muchos sectores de la economía la gestión empresarial es deficiente y hay problemas relacionados con la oferta debido a que se han atrasado las reformas. Estos factores impedirán que la economía polaca realice todo su potencial en 2002, ya que el estancamiento de las exportaciones y la debilitada demanda interna frenarán el crecimiento.

En enero de 2002, el Gobierno aprobó un programa económico de mediano plazo con miras a reactivar el crecimiento antes de fines de 2005. Aunque no

Cuadro III.2
ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN: INDICADORES TRIMESTRALES, 2000–2001

	Trimestre de 2000				Trimestre de 2001			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
	Tasa de aumento del producto interno bruto^a							
Belarús	6,6	2,2	6,7	7,3	2,4	5,1	4,5	4,0
Federación de Rusia	11,0	9,0	9,9	6,6	4,8	5,3	5,8	4,3
Hungría	6,6	5,7	4,6	4,2	4,4	4,0	3,7	3,3
Kazajistán	9,6	11,9	11,1	6,9	11,2	16,6	13,2	11,8
Polonia	5,9	5,0	3,1	2,4	2,3	0,9	0,8	0,2
República Checa	3,3	3,1	2,8	3,9	3,6	3,5	3,3	2,7
Rumania	1,2	2,8	1,4	1,8	4,3	5,1	5,7	5,3
Ucrania	5,7	4,3	6,3	6,6	7,8	10,8	10,7	9,0
	Aumento de los precios al consumidor^a							
Belarús	227,4	209,7	195,7	168,9	83,3	76,4	68,2	61,4
Federación de Rusia	25,4	22,5	21,2	20,8	22,3	23,4	22,6	21,6
Hungría	10,0	9,6	9,7	9,9	10,4	10,5	9,9	9,2
Kazajistán	20,4	17,0	14,5	13,4	9,1	9,4	9,0	8,5
Polonia	10,4	10,3	10,5	10,2	6,8	6,7	6,1	5,5
República Checa	3,6	3,7	3,8	3,9	4,2	4,6	4,9	4,7
Rumania	53,8	48,8	47,4	45,7	40,1	38,4	36,0	34,5
Ucrania	25,1	26,3	28,0	28,2	19,4	16,9	14,1	12,0

Fuente: CEPE.

^a Cambio porcentual con respecto al período correspondiente del año anterior.

se conocían los detalles a fines de abril de 2002, el programa prevé un aumento del gasto en infraestructura y el mejoramiento del entorno comercial, así como la estabilización de las finanzas públicas. No obstante, el déficit presupuestario del 5% del PIB previsto para 2002 reducirá la flexibilidad para aplicar algunas de las disposiciones del programa, como las exenciones de impuestos y el otorgamiento de subvenciones.

A pesar del entorno externo desfavorable, los resultados económicos en Bulgaria y Rumania siguieron siendo positivos en 2001; este último país tuvo una de las tasas de crecimiento más elevadas de la región tras varios años de desempeño mediocre. Estas economías funcionaron satisfactoriamente a pesar de la disminución de la demanda de importaciones en Turquía; el gasto en inversión fue muy considerable en Bulgaria, y en Rumania aumentó la producción industrial y la cosecha fue excepcionalmente buena. En cooperación con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la UE, los gobiernos de ambos países están aplicando medidas para mejorar las condiciones para el comercio y el sistema financiero y continuar el proceso de privatización; ambos también recibieron préstamos contingentes del FMI aprobados en 2001.

Muchos otros países de Europa sudoriental siguen dependiendo en gran medida de la asistencia financiera externa. Los mayores riesgos relacionados con las economías subregionales y la fragmentación de sus mercados son un factor de disuasión que frena la afluencia de inversiones extranjeras directas, que son muy necesarias para la modernización de esas economías. Se prevé que los acuerdos comerciales bilaterales concertados entre estos países y la perspectiva de que la UE conceda preferencias comerciales asimétricas a varios de ellos tendrán un efecto favorable.

En Albania, la escasez de energía afectó considerablemente al sector industrial en 2001. Al mismo tiempo, la tirantez entre grupos étnicos en la ex República Yugoslava de Macedonia tuvo un efecto perjudicial en la economía, ya que obstaculizó la producción industrial e hizo que el PIB se redujera un 4,6%. En una conferencia internacional de donantes celebrada en marzo de 2002, se prometió una cantidad sustancial de asistencia a condición de que aumentara la estabilidad y se introdujeran reformas.

En Yugoslavia, el sector industrial siguió estancado en 2001 debido a problemas relacionados con la oferta. Como hecho positivo, cabe señalar que hubo algunas mejoras en el sector bancario, en el de servicios y en el del transporte y se estableció un sistema tributario más transparente. A corto plazo, el país depende considerablemente de la asistencia oficial y de la reprogramación de su deuda externa. En noviembre de 2001 se llegó a un acuerdo con el Club de París de acreedores oficiales, pero al mes de abril de 2002 aún no se había concertado un acuerdo definitivo con el FMI sobre un préstamo contingente y tampoco se habían reanudado las conversaciones con el Club de Londres de acreedores comerciales.

La inflación disminuyó en Europa central y oriental en 2001 (véase el cuadro A.9), gracias a que se moderaron los precios internacionales del petróleo, la depreciación nominal de las monedas fue más lenta y se debilitó la actividad económica en algunos Estados. Los precios de los alimentos bajaron en algunos países gracias a la abundancia de la cosecha, en tanto que el aumento de los precios controlados y los ajustes de los precios relativos contribuyeron a estimular la inflación en algunos casos. En la República Checa, la vigorosa demanda interna generó presiones inflacionarias y se alcanzó el objetivo en materia de inflación al cabo de muchos años de no dar en el blanco. En cambio, en Polonia, donde ese objetivo se había sobrepasado durante muchos años, la inflación fue más baja que lo previsto porque la deslucida demanda interna tuvo un efecto desinflacionario. En Hungría, que también ha adoptado la estrategia de fijar objetivos directos en materia de inflación, se siguieron controlando los precios de la electricidad para tratar de alcanzar el objetivo fijado. En Rumania y Yugoslavia, las tasas de inflación fueron relativamente altas (en este último país, debido a la desregulación de los precios controlados).

Se prevé que la tendencia desinflacionaria continuará en la región en 2002 gracias a que bajarán los precios del petróleo, se afirmarán los tipos de cambio y el aumento de los salarios reales será lento. No obstante, existe el riesgo de que suban los precios de la energía y empeore la situación fiscal, como también de que el incremento de los precios de la electricidad cause trastornos fuera de serie. Es posible que la excesiva afluencia de capitales a la región también genere presiones inflacionarias. En Rumania, cuya tasa de inflación es una de las más elevadas de la región, el Gobierno ha aprobado un programa de desinflación gradual y medidas fiscales y monetarias más restrictivas a fin de reducir la inflación a alrededor del 24% en 2002.

En vista de las condiciones externas desfavorables, los países de Europa central y oriental procuran adoptar medidas de política que puedan estimular la actividad económica sin causar un empeoramiento de la situación presupuestaria y las cuentas corrientes y sin reavivar la inflación. Uno de los instrumentos utilizados con este fin es la política monetaria. Sin embargo, las posibilidades de adoptar medidas de política son limitadas, como lo es también el efecto de esas medidas en el sector real de la economía.

En 2001 se distendió la política monetaria en la región en general y, en particular, en Polonia. A partir del comienzo de 2002, los bancos centrales más importantes de la región, aprovechando que la inflación era baja efectuaron una serie de

recortes de las tasas de interés. En muchos casos, la reducción de las tasas de interés influye en las economías no porque aumenten el gasto y las inversiones internas sino porque aumenta la competitividad del sector externo. Una mayor liberalización de la política monetaria en 2002 podría agravar el persistente dilema en el plano fiscal y monetario en la mayoría de los Estados; por lo tanto, no se prevé que ello ocurra en medida significativa. La preocupación acerca de la estabilidad macroeconómica y la consecución de los objetivos de la UE para la admisión de nuevos miembros limitará mucho las posibilidades de maniobra, y en Hungría ya hay señales de que se invertirá la política monetaria.

En cambio, la expansión fiscal anticíclica, estimulada por las elecciones parlamentarias que se celebrarían en breve plazo en algunos países, siguió siendo una política popular en los países de Europa central y oriental en 2001, y los déficit presupuestarios, de carácter estructural, siguen siendo uno de los aspectos más vulnerables de estas economías. En 2001 los presupuestos de vieron afectados por la disminución de las recaudaciones impositivas en toda la región, y en algunos países, por el elevado costo de la reestructuración de los bancos. Si bien en muchos casos se ha financiado con medios no inflacionarios (como los ingresos generados por las privatizaciones), la distensión de la política fiscal sigue constituyendo un peligro para la estabilidad macroeconómica, porque se demoran tanto la reforma de los gastos como la consolidación de los gastos extrapresupuestarios. Para sanear las finanzas públicas es preciso introducir amplias reformas, en particular en los programas de bienestar social. Se prevé que en 2002 los déficit presupuestarios seguirán siendo elevados (entre el 3% y el 5%, aproximadamente, del PIB en la mayoría de los Estados), sobre todo debido a las hipótesis optimistas con respecto al aumento del PIB, en las que se basan los presupuestos, y los considerables gastos que entrañan los preparativos para ingresar a la UE y, en algunos casos, a la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN).

En lo que respecta al empleo, la situación en la región sigue siendo difícil (véase el cuadro A.7). Si bien en 2001 mejoró ligeramente en algunos países, sobre todo gracias al aumento de las operaciones manufactureras de tipo totalmente nuevo, las elevadas tasas de desempleo siguen siendo un grave problema para Bulgaria, Polonia y Eslovaquia y para la mayoría de los Estados sucesores de la República Socialista Federativa de Yugoslavia, en particular para los jóvenes y en las zonas rurales. Esto se debe a que se continúa la reestructuración de muchos sectores de las economías, a que se ha debilitado la demanda externa y a que ha aumentado la productividad de la mano de obra en el sector industrial. Las perspectivas a corto plazo no son alentadoras, a pesar de que la expansión fiscal en algunos Estados antes de la celebración de elecciones, en particular la ejecución de proyectos públicos de infraestructura en Hungría, tendrán algún efecto beneficioso en el empleo a corto plazo. En cambio, las nuevas reformas del mercado de trabajo probablemente harán aumentar el desempleo a corto plazo pero deberían surtir un efecto positivo a mediano plazo.

Los déficit en cuenta corriente de la mayoría de los países de Europa central y oriental no mejoraron de manera apreciable en 2001, pero los aliviaron hasta cierto punto la reducción de los precios del petróleo y el mejoramiento de los tipos de cambio reales (véase el cuadro A.21). Hacia fines de ese año, las exportaciones disminuyeron en tanto que la demanda de importaciones, estimulada por el consumo interno y las inversiones, siguió siendo vigorosa. Sólo Polonia redujo considerablemente su déficit en cuenta corriente; se prevé que éste disminuirá aún más en 2002, ya que el debilitamiento de la demanda interna frenará el aumento de las importaciones. También en Hungría se registró una ligera reducción del déficit, atribuible al mejoramiento de la balanza comercial y al aumento de los ingresos en

el sector del turismo. En general, se prevé que los déficit en cuenta corriente volverán a aumentar en toda la región en 2002, ya que las exportaciones seguirán siendo débiles pero las importaciones mantendrán su vitalidad. Sin embargo, muchas de éstas serán importaciones de maquinaria, que acompañarán a las nuevas inversiones extranjeras directas; estas inversiones seguirán financiando buena parte de los déficit en cuenta corriente.

Los países que han solicitado su admisión a la UE están llegando a las fases finales de sus negociaciones con la Unión. Al mismo tiempo, ha comenzado la etapa más difícil de las negociaciones, es decir, los capítulos del *acquis communautaire* de la UE (el conjunto de obligaciones previstos en los tratados y leyes a los que deben adherirse todos los Estados miembros) sobre agricultura, política regional y presupuesto. En la Cumbre de Laeken (Bélgica), celebrada en diciembre de 2001, la UE se comprometió a concluir las negociaciones sobre la admisión de nuevos miembros en 2002 y a admitir simultáneamente a un máximo de diez nuevos miembros a comienzos de 2004. No cabe duda de que éste es un plan ambicioso, dada la cantidad de problemas que siguen sin resolver.

En el plano normativo, las principales dificultades que enfrenta la mayoría de los países de Europa central y oriental en el actual entorno económico son mantener tasas elevadas de crecimiento, mantener la estabilidad macroeconómica, preservar la competitividad de las exportaciones y tratar de reducir las elevadas tasas de desempleo. También deben abordar la cuestión de las finanzas públicas, incluida la privatización parcial de los fondos de seguridad social. Para la mayoría de estos países, esa tarea también abarca reformas estructurales y nuevas privatizaciones, así como el fortalecimiento del marco reglamentario y el sistema financiero. En Yugoslavia se requieren reformas de alcance aún mayor.

Aunque las economías fueron relativamente inmunes a las conmociones externas en 2001, su liberalización las hace vulnerables, de modo que el riesgo más grave a corto plazo para la región es la posibilidad de una desaceleración económica prolongada en la UE. Los componentes económicos fundamentales son mucho más sólidos que antes, pero tanto los resultados de las exportaciones como la afluencia de inversiones siguen teniendo importancia crucial.

La Comunidad de Estados Independientes: de la retaguardia a la cabeza de la fila

Tras alcanzar los mejores resultados económicos anuales desde que comenzó la transición, la CEI tuvo otro año de vigoroso crecimiento en 2001 (casi el 6%) (véase el cuadro A.3). Todos los países tuvieron tasas de crecimiento de más del 4%, en tanto que nueve lograron un crecimiento superior al de 2000. Los resultados económicos en la región fueron mejores que lo previsto debido a la inesperada invulnerabilidad de esos países a la desaceleración económica mundial y al debilitamiento de los precios de la energía. Aunque el entorno externo seguirá desfavorable en 2002, se estima que la tasa de crecimiento en la región fluctuará alrededor del 4%, y el aumento de la demanda de los consumidores no contrarrestará totalmente una nueva disminución de la tasa de aumento de las exportaciones. Salvo en el sector de la energía en la región del Mar Caspio, el aumento de las inversiones se verá limitado por la lentitud con que se introducen reformas, la persistente debilidad del sector financiero y la nueva fuga de capitales.

El crecimiento económico disminuyó en toda la región en el primer trimestre de 2002 y se prevé que el aumento del PIB durante todo el año probablemente será menor que en 2001 en prácticamente todos los países. Las tasas de crecimiento en la

¹¹ Turkmenistán ha concluido un acuerdo a largo plazo para abastecer a Ucrania, pero se beneficiaría mucho si también concertara un acuerdo a largo plazo con la Federación de Rusia, que el año pasado compró sólo un 20% de la cantidad prometida inicialmente. Sin embargo, la dependencia de Turkmenistán de esos dos mercados se reduciría si se construye un oleoducto al Pakistán, que se está considerando actualmente.

¹² En promedio, alrededor del 25% del total de exportaciones de la CEI está destinado a la Federación de Rusia.

Federación de Rusia y Ucrania, impulsadas, en particular, por la demanda interna, serán del 4% y el 5%, respectivamente. La expansión en Azerbaiyán y Kazajstán será vigorosa gracias al aumento de las inversiones y de la capacidad de exportación. Turkmenistán, otro exportador de hidrocarburos, seguirá teniendo una tasa de crecimiento de alrededor del 15% siempre y cuando no disminuya la demanda de petróleo y gas de la Federación de Rusia y Ucrania¹¹. Se prevé que las tasas de crecimiento más bajas de la región corresponderán a Belarús y Uzbekistán debido a la falta de reformas estructurales en esos países, a pesar de que la operación militar y la reconstrucción en el Afganistán deberían generar algunos beneficios indirectos para los países de Asia central.

El dinámico crecimiento de la región en 2001 se debió en su mayor parte a que continuó la recuperación de la Federación de Rusia, la economía más importante de la región y el principal mercado de exportación para la mayoría de los países de la CEI¹². La firme demanda en ese país y la apreciación real del rublo ruso frente a todas las demás monedas de la CEI, sumadas al mejoramiento de los vínculos comerciales dentro de la región, contribuyeron al comienzo al aumento de las exportaciones en otros países de la Comunidad. A fines de 2001 y comienzos de 2002, habida cuenta de la apreciación real de la moneda y la reducción de los precios del petróleo, la contracción de las exportaciones se vio compensada en parte por el fortalecimiento de la demanda interna. En términos generales, la contribución media de las exportaciones netas al PIB disminuyó. Por ejemplo, en la Federación de Rusia las exportaciones se contrajeron un 2% en 2001, en tanto que las importaciones aumentaron un 22%.

El consumo privado aumentó considerablemente en toda la región (un 8,7% en la Federación de Rusia) debido a que aumentaron los salarios reales y la confianza de los consumidores. En cambio, los resultados de las inversiones fueron desparejos. El aumento de las inversiones se desaceleró en la Federación de Rusia debido a que disminuyeron las ganancias en el sector industrial. Esto, a su vez, fue consecuencia de condiciones externas menos favorables y del aumento de los costos de los insumos a causa de la apreciación real del rublo. La mayoría de las inversiones en la Federación de Rusia se siguieron financiando con ingresos retenidos, dado que la financiación bancaria siguió siendo limitada y las inversiones extranjeras directas, insignificantes. Las mayores tasas de aumento de las inversiones se registraron en Azerbaiyán, Kazajstán y Ucrania. En los dos primeros, la mayoría de las inversiones consistieron en inversiones extranjeras directas en proyectos de gran envergadura para la explotación del petróleo y el gas. Se prevé que esta tendencia continuará en 2002.

En lo que respecta a la oferta, la producción industrial creció a un ritmo más lento en 2001 en casi todos los países. Esta tendencia se aceleró hacia fines de año y en el primer trimestre de 2002; es probable que la producción industrial siga estancada hasta fines de 2002. La contribución al crecimiento económico de los sectores industriales orientados al mercado interno por lo general ha aumentado. En la Federación de Rusia, los sectores industriales de crecimiento más rápido en 2001 fueron la elaboración de alimentos y la fabricación de maquinaria, en tanto que, en Ucrania, además de la industria siderúrgica, los factores de crecimiento, son cada vez más la industria del papel y la madera, la elaboración de alimentos, la fabricación de maquinaria y la construcción. No obstante, debido a la constante apreciación de las monedas de la región, el proceso de sustitución de importaciones que comenzó después de la crisis de 1998 en Rusia ha ido menguando. En algunos países, como la Federación de Rusia, el estrangulamiento de la oferta se está convirtiendo en un verdadero problema debido a la insuficiencia de reformas estructura-

les. La economía de la República Kirguisa, por ejemplo, es muy vulnerable porque depende en gran medida de la producción de oro¹³. La producción industrial del país disminuyó un 12% en el primer trimestre de 2002 debido a la brusca disminución de la producción en la mina de oro de Kumtor.

El sector agrícola funcionó satisfactoriamente en 2001, gracias, en su mayor parte, a condiciones meteorológicas favorables, y en algunos países, al efecto acumulativo de las reformas, incluida la reducción del papel del Estado en la asignación de insumos y productos y más facilidades de crédito para los productores. Tanto en Kazajstán como en Ucrania, las cosechas de cereales llegaron a cifras récord, pero el vigoroso crecimiento de la agricultura fue particularmente importante en los países más pequeños no productores de petróleo, como Armenia, Kirguistán y Tayikistán.

A pesar de que la tasa de crecimiento en la región ha sido positiva por tercer año consecutivo y a pesar de algunas mejoras de la situación del empleo, la tasa de desocupación sigue siendo alta. En la Federación de Rusia, el empleo, según las cifras oficiales, disminuyó de alrededor del 12% en 1999 a menos del 9% en 2001, pero es probable que esta cifra no dé una idea cabal de la verdadera magnitud del problema. En Ucrania y Kazajstán también hubo una reducción significativa de la tasa de desempleo oficial. No obstante, no se prevé que la situación vaya a mejorar en la región en un futuro próximo, ya que el aumento de la producción se está desacelerando en 2002.

La tasa media de inflación en la región disminuyó de alrededor del 25% al 19% en 2001, debido principalmente a una considerable reducción de esa tasa en Belarús y al mejoramiento de la situación en Ucrania (véase el cuadro A.9). En la mayoría de los países, salvo Belarús, Tayikistán y Uzbekistán, la inflación no sobrepasó el 20%. Siguió siendo relativamente alta en la Federación de Rusia, debido principalmente a las grandes corrientes de divisas relacionadas con las exportaciones, que fueron absorbidas sólo en parte. En los últimos dos años, la cuestión de cómo hacer frente al rápido aumento del circulante mediante intervenciones del Banco Central encaminadas a absorber las entradas de monedas extranjeras ha sido el principal problema en la esfera de la política monetaria, no sólo en la Federación de Rusia sino también en otros países ricos en petróleo y Ucrania. En la Federación de Rusia, este problema comenzó a ceder a fines de 2001, ya que el superávit externo se redujo al bajar los precios del petróleo y a los cuantiosos pagos en concepto de servicio de la deuda externa.

En general, el mejoramiento de las finanzas públicas logrado en los dos años anteriores se mantuvo en 2001, aunque en varios países la situación empeoró relativamente como resultado de la caída de los precios del petróleo. La Federación de Rusia tuvo un superávit presupuestario de más del 2% del PIB por segundo año consecutivo, aun a pesar de los importantes pagos efectuados en relación con su deuda externa. La disminución de los ingresos del Estado en concepto de exportaciones de petróleo quedó compensada con el importante aumento de las recaudaciones tributarias. El Gobierno anunció que los ingresos tributarios habían aumentado a alrededor de un 50% como resultado de la introducción de un nuevo impuesto sobre los bajos ingresos¹⁴.

En el plano fiscal, los países exportadores de petróleo deben encontrar la forma de reducir la dependencia de sus ingresos respecto de los precios del petróleo y de asegurar que la disminución de esos precios no cause desequilibrios fiscales (y externos). Azerbaiyán y Kazajstán cuentan ya con fondos de estabilización de los ingresos del petróleo de modo que, cuando los ingresos de exportación son excepcionalmente altos, parte del superávit se invierte para ser utilizado cuando los ingresos bajan.

¹³ El oro representa el 40% de la producción industrial del país; el 90% se extrae de la mina de Kumtor.

¹⁴ Según fuentes oficiales, esto fue resultado de la formalización de la "economía gris".

¹⁵ En 2001, las importaciones de Azerbaiyán, Kazajstán y la Federación de Rusia aumentaron 22%, 26% y 22%, respectivamente.

El considerable superávit en cuenta corriente que tuvo la región en 2000 disminuyó en 2001 (véase el cuadro A.21). Los saldos positivos que tuvo la mayoría de los países productores de energía en 2000 se convirtieron en déficit en algunos de ellos debido a la caída de los precios de la energía y al fuerte aumento de las importaciones¹⁵. Por ejemplo, el superávit en cuenta corriente de Kazajstán en 2000, del 4,1% del PIB, se convirtió en un déficit del 3,6% en 2001. En la Federación de Rusia, el superávit en cuenta corriente, de alrededor de 36.000 millones de dólares (el 11% del PIB), disminuyó, aunque siguió siendo importante. Ucrania también pudo mantener su superávit en cuenta corriente a pesar del brusco empeoramiento de las exportaciones en la segunda mitad de 2001, tras la aplicación de un impuesto al valor agregado (IVA) del 20% a las mercancías importadas por la Federación de Rusia a partir de julio, y los aranceles impuestos por los Estados Unidos a las importaciones de acero en el mes de octubre. En algunos de los países no productores de petróleo, los saldos en cuenta corriente mejoraron debido a que disminuyó el costo de las importaciones de combustibles, la demanda de sus importaciones siguió siendo vigorosa y mejoraron los vínculos comerciales entre los países miembros de la CEI. Es probable que los saldos en cuenta corriente empeoren más en 2002 a medida que las importaciones sigan aumentando para satisfacer la vigorosa demanda interna y como consecuencia de la constante apreciación de las monedas.

El servicio de la deuda externa es un gran problema para las finanzas de algunos países fuertemente endeudados de la región y un importante componente de sus déficit fiscales. Sin embargo, se han hecho algunos progresos en lo que respecta a la reestructuración de la deuda. Por ejemplo, Kirguistán reprogramó su deuda con los acreedores del Club de París en abril de 2002. En ese mismo mes, el FMI, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) anunciaron una iniciativa para reducir la pobreza, promover el crecimiento y niveles de deuda sostenibles en siete países de la CEI, en la que participarían Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán, la República de Moldova, Tayikistán y Uzbekistán (CEI-7).

La actitud de los inversores extranjeros respecto de la región y, en particular, de la Federación de Rusia cambió en 2001 y a principios de 2002. Debido al mejoramiento del servicio de la deuda externa, el aumento de las reservas de divisas y la aceleración de las reformas estructurales, así como al debilitamiento de otros mercados emergentes, el rendimiento de los bonos internacionales de la Federación de Rusia a 30 años disminuyó 600 cpp en 2001. El país, que a principios de 2001 había iniciado conversaciones sobre la posibilidad de una cesación de pagos con respecto a su deuda, no sólo pudo efectuar puntualmente los pagos programados sino también reintegrar al FMI alrededor de 3.000 millones de dólares antes de la fecha prevista. También ha reestructurado su deuda con Alemania¹⁶. Por lo tanto, parece que será posible hacer frente a los pagos de mayor cuantía en relación con la deuda externa programados para 2003. Este mejoramiento de la situación financiera de la Federación de Rusia en los mercados internacionales quedó confirmada cuando varios organismos de evaluación financiera asignaron a ese país una calificación crediticia más alta a principios de 2002. Ucrania y Kazajstán, que ocupan respectivamente el segundo y el tercer lugar entre las economías más importantes de la región, también recibieron mejores calificaciones de esos organismos en 2001 y a principios de 2002. Los márgenes de los eurobonos de Kazajstán se han reducido, y los Estados Unidos recientemente otorgaron al país la condición de economía de mercado.

El ritmo de las reformas estructurales se aceleró considerablemente en la Federación de Rusia en 2001. Esas reformas tenían por fin mejorar las condiciones para

¹⁶ La deuda, estimada inicialmente en 6.400 millones de dólares, fue reestructurada con objeto de que Rusia efectuara pagos de 500 millones de euros (440,1 millones de dólares) a lo largo de tres años.

la inversión, concretamente por medio de reformas impositivas, la introducción de un Código del Trabajo, la desregulación comercial y el fortalecimiento de los derechos de propiedad. Particularmente dignos de mención fueron la introducción de un impuesto fijo a la renta personal del 13% (la tasa más baja de Europa) y una reducción de 10 cpp de la tasa del impuesto a las sociedades. El proceso de reforma seguramente será más lento en 2002 y 2003 debido a las elecciones parlamentarias y presidenciales que se celebrarán en 2003 y 2004, respectivamente. El actual programa de reformas incluye cuestiones delicadas desde el punto de vista social, como la desreglamentación de los alquileres de las viviendas municipales y la reforma del sistema de seguridad social y de jubilación. La reforma del sector bancario también se ha demorado y sigue obstaculizando la transformación del país en una economía con orientación de mercado y con un sistema financiero operacional. La privatización de los grandes bancos estatales es una cuestión políticamente delicada y probablemente no ocurra antes de 2004. De igual modo, la reforma, muy necesaria, de los monopolios naturales afecta a muchos intereses creados y probablemente no se hagan muchos progresos al respecto en 2002.

Sigue siendo necesario introducir nuevas reformas en otros países de la región. Tanto en Ucrania como en la Federación de Rusia, la propiedad privada de la tierra está ahora permitida por la ley. Si bien el bloque reformista ganó las recientes elecciones parlamentarias, es improbable que se hagan progresos importantes en este sentido en 2002 porque la situación política sigue convulsionada. En otros países de la CEI es preciso introducir una gran cantidad de reformas estructurales, a pesar de la estabilidad macroeconómica relativa y la reducción de los déficit fiscales. La falta de reestructuración está afectando las perspectivas de Belarús y Uzbekistán, donde el proceso de reforma es más lento que en los demás países.

Los países bálticos: una recuperación vigorosa

En 2001, las economías bálticas siguieron recuperándose de la recesión de 1999, provocada por la crisis en Rusia, y la región tuvo un crecimiento de más del 6%. El aumento de la demanda interna y la demanda relativamente firme de los países de la CEI contrarrestó en parte los efectos del debilitamiento de la demanda de la UE. Se prevé que en 2002 el crecimiento se desacelerará a alrededor del 4% (véase el cuadro A.3). Tanto el consumo privado como las inversiones privadas aumentarán en 2002, pero es improbable que puedan compensar totalmente la reducción prevista de las exportaciones.

Un hecho particularmente importante en 2001 fue la vigorosa recuperación de Lituania (véase el cuadro A.3), la mayor de las tres economías bálticas y la que solía ir a la zaga de las otras dos. Contribuyó a ese crecimiento un aumento del 20% de las exportaciones, debido en parte a su reorientación hacia los mercados de la CEI y Europa oriental, pero también influyó el hecho de que los productos de petróleo refinado son el principal producto de exportación de Lituania y que la demanda de esos productos no se vio particularmente afectada por la desaceleración económica mundial. En Estonia y Letonia, la fuerte demanda interna impulsó el crecimiento y compensó parcialmente la disminución de las exportaciones. Esa disminución fue particularmente brusca en Estonia en razón de los fuertes vínculos comerciales de este país con Finlandia y Suecia, cuyo desempeño económico fue insatisfactorio en 2001. Gracias a que las tasas de interés se mantuvieron bajas y estables, a que continuó la reestructuración y consolidación del sector bancario, a que aumentaron los salarios¹⁷ y a que mejoró en Estonia la situación en materia de empleo, el consumo privado y las inversiones aumentaron en estos dos países. En

¹⁷ En 2001, los salarios nominales aumentaron un 11% en Estonia y un 9% en Letonia.

Lituania, la demanda interna, en particular el consumo privado, perdió vitalidad debido a la elevada tasa de desempleo y a una disminución del 1% de los salarios reales en 2001.

En lo que respecta a la oferta, la producción industrial fue el principal factor del crecimiento en Lituania, debido en gran parte a que la refinería de Mazeikiiai pudo funcionar sin interrupción por primera vez desde 1999 gracias al suministro estable de petróleo procedente de la Federación de Rusia. En Estonia y Letonia, el crecimiento tuvo una amplia base, pero las contribuciones más importantes fueron las del sector de servicios, en particular el transporte y las comunicaciones, el comercio minorista y el mercado inmobiliario. En el sector del transporte, generó la mayor parte de los ingresos el tránsito de petróleo ruso, pero esos ingresos disminuirán en 2002 porque Rusia ha impuesto aranceles al transporte de carga por ferrocarril a través de puertos extranjeros, razón por la cual los exportadores prefieren los puertos y terminales de transporte marítimo de Rusia. Con la inauguración de la nueva terminal petrolera de Primorsk¹⁸, también prefieren transportar el petróleo a través del Golfo de Finlandia.

En materia de empleo, los resultados en 2001 fueron desparejos en las tres economías (véase el cuadro A.7). En Lituania, la tasa de desempleo aumentó al 12,9%, debido en su mayor parte a la reestructuración del sector agrícola. En cambio, en Estonia disminuyó por primera vez en cuatro años y no varió en Letonia. Habida cuenta del actual programa de reestructuración y de tasa más baja de crecimiento, es improbable que la situación a este respecto mejore mucho en 2002.

La tasa media de inflación en la región aumentó lentamente en 2001 (véase el cuadro A.9). Se prevé que esta tendencia ascendente pero moderada continuará en 2002, ya que los precios más bajos de la energía y la disminución de la demanda interna compensarán sólo en parte el efecto de los aumentos programados de las tarifas de la electricidad, el agua, etc., y de una ligera distensión de la política fiscal en Estonia y Letonia en relación con las elecciones parlamentarias y municipales que se celebrarán en un futuro en esos dos países, respectivamente.

Tras las notables mejoras registradas en 2000, en 2001 continuó el proceso de consolidación de las finanzas públicas. En lo que respecta al saldo presupuestario, Estonia pasó de un pequeño déficit en 2000 a un superávit igualmente pequeño en 2001, en tanto que en Letonia y Lituania los déficit disminuyeron a menos del 2% del PIB (tras haber llegado al equivalente, en el caso de Lituania, de más del 8% del PIB después de la crisis de Rusia). De los tres países, Estonia es el que más ha avanzado en el reordenamiento de las finanzas públicas, ya que ha aprobado una ley que exige que el Gobierno y el Parlamento aprueben presupuestos equilibrados.

El déficit en cuenta corriente en Letonia aumentó a alrededor del 8% del PIB en 2001, pero disminuyó ligeramente en Estonia. No se prevé que en 2002 mejore apreciablemente el déficit en cuenta corriente de la región, dado que, según se estima, volverán a reducirse las exportaciones, crecerán las importaciones en respuesta al vigoroso consumo privado y aumentará la necesidad de bienes de capital debido a las nuevas medidas de reestructuración y privatización. No obstante, los elevados déficit en estos países son tolerables debido a la gran afluencia de inversiones extranjeras directas.

Los tres países mantienen un régimen de convertibilidad o un sistema equivalente muy parecido. Lituania sustituyó el dólar por el euro en febrero de 2002 para la paridad de su moneda a fin de reflejar la evolución de sus relaciones comerciales y en vista de la necesidad de adaptarse al nuevo mecanismo cambiario (EMS II). El porcentaje de sus exportaciones a la UE ha aumentado de alrededor de un 30% a

¹⁸ Sólo está habilitada la primera de las dos terminales proyectadas, que permitirá exportar 12 millones de toneladas de petróleo por año. La segunda terminal aumentará la capacidad de exportación del puerto a 30 millones de toneladas de petróleo por año.

mediados de 1990 al 60%, de modo que al vincular su moneda al euro aumentará la estabilidad de su comercio.

La adhesión a la UE sigue siendo la piedra angular de la política exterior de estos países. En su informe provisional publicado en noviembre¹⁹, la Comisión Europea señalaba que los tres países se contaban entre los principales candidatos para ingresar en la UE, posiblemente ya en 2004. Estonia tomó una importante medida encaminada a integrar su sector financiero en los mercados occidentales a principios de 2002, fecha en que vinculó su sistema bursátil con el de la bolsa de valores de Helsinki. Se prevé que esto aumentará la visibilidad de las empresas de Estonia y también la liquidez de sus acciones. Recientemente se ha hecho un ofrecimiento análogo a la bolsa de valores de Letonia.

LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

La contracción del comercio internacional y de las entradas de capital y la caída de los precios de los productos básicos tuvieron graves repercusiones en el crecimiento económico de los países en desarrollo en 2001. La tasa media de aumento del PIB de este grupo de países se desaceleró de casi el 6% en 2000 al 2%, a consecuencia de lo cual hubo aumentos generalizados del desempleo y el subempleo y la mayoría de los países pudo avanzar muy poco en sus esfuerzos por reducir la pobreza.

La desaceleración económica fue particularmente grave en Asia oriental (excluida China), Asia oriental y América Latina, pero las economías poco integradas en la economía mundial o las que contaban con mercados internos de considerable tamaño o podían adoptar medidas de estímulo macroeconómicas obtuvieron mejores resultados que los demás. En Asia oriental y en algunos países de América Latina, esa pérdida de dinamismo se debió al alcance de las relaciones comerciales de esos países con los Estados Unidos o a la medida en que dependían sus exportaciones de productos de las tecnologías de la información y las comunicaciones, o a ambas cosas. En Asia occidental y América Latina surgieron otras dificultades económicas durante el año que causaron una contracción muy considerable del PIB de algunas de las economías más importantes. Las crisis financieras en la Argentina y Turquía agudizaron la incertidumbre para los países en desarrollo en el entorno económico internacional. Turquía recibió apoyo de la comunidad internacional y de las instituciones financieras multilaterales, pero la Argentina no pudo reprogramar su cuantiosa deuda externa y dejó de pagar sus obligaciones. No obstante, el contagio financiero de la crisis argentina fue limitado. A diferencia de la crisis en Asia en 1997, la crisis argentina no convulsionó a los mercados internacionales de capital. No obstante, a medida que avanzó la situación comenzó a repercutir en los países vecinos y en otros asociados comerciales. Entretanto, África pudo obtener en 2001 resultados económicos análogos a los del año anterior debido principalmente a factores internos favorables que contrarrestaron las consecuencias negativas del entorno internacional adverso en las economías de la región. No obstante, el estado de esas economías siguió siendo anémico.

La ligera recuperación prevista en las economías de mercado desarrolladas, así como las deslucidas perspectivas del comercio mundial, los precios de los productos básicos y las corrientes de capital son factores que obstaculizarán la recuperación económica de los países en desarrollo en 2002. Se prevé que el PIB de ese grupo de países aumentará sólo 3¼%, lo cual significa que el bienestar del ciudadano medio aumentará muy poco.

¹⁹ Comisión Europea, *Enlargement Overview Progress Report*, noviembre de 2001; se puede consultar en <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>.

África: no se acelera el crecimiento

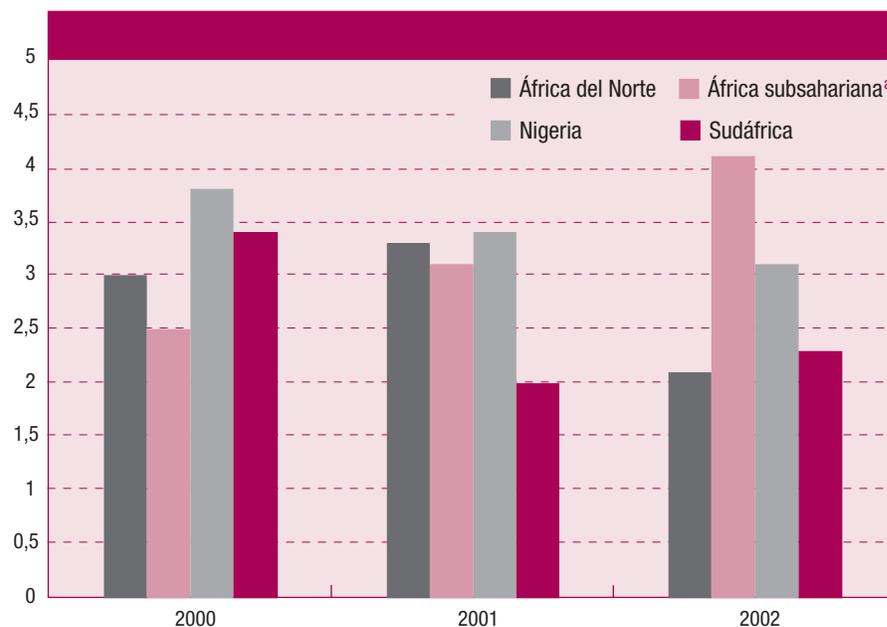
El aumento del PIB de África prácticamente no varió: fue del 2,9% en 2001, frente al 3% en 2000. Esto representa un aumento del PIB per cápita de menos del 1%, muy inferior al que se requiere para reducir la pobreza de manera significativa. Se prevé que el aumento del PIB se desacelerará al 2¾% en 2002 y luego cobrará impulso y llegará al 4¼% en 2003.

En 2001, el PIB aumentó en los países de África del Norte y al sur del Sáhara (excluidas Nigeria y Sudáfrica), pero disminuyó ligeramente en Nigeria y bruscamente en Sudáfrica (véase el gráfico III.6). Pese a estas dificultades, el PIB per cápita aumentó más del 3% en 2001 en diez países africanos, nueve de ellos situados en el África subsahariana (véase el cuadro I.2). La economía se contrajo sólo en cuatro países: Côte d'Ivoire, el Gabón, la República Democrática del Congo y Zimbabwe. En Sudáfrica, el aumento del PIB se desaceleró principalmente debido a la contracción de la demanda externa en la segunda mitad del año, la caída de los precios del oro y los productos básicos, la marcada depreciación del rand y la aceleración de la salida de capitales para inversiones de cartera a corto plazo. Esto último se debió al temor de que los disturbios civiles en Zimbabwe afectaran indirectamente a la economía sudafricana.

El clima económico externo fue más desfavorable para las economías africanas en 2001. La demanda de exportaciones africanas se contrajo como resultado de la desaceleración económica mundial y los ingresos de exportación disminuyeron aún más debido a la caída de los precios de los productos básicos (véase el capítulo II). No obstante, la producción y las exportaciones de textiles y prendas de vestir aumentó considerablemente en los países cuyo acceso al mercado de los Estados Unidos había mejorado gracias a la Ley sobre el crecimiento y el potencial de oportunidades para África. Las inversiones y los puestos de trabajo también aumentaron en casi to-

Gráfico III.6

ÁFRICA: AUMENTO ANUAL DEL PIB EN CIFRAS REALES, POR SUBREGIÓN, 2000–2002
(Variación porcentual)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

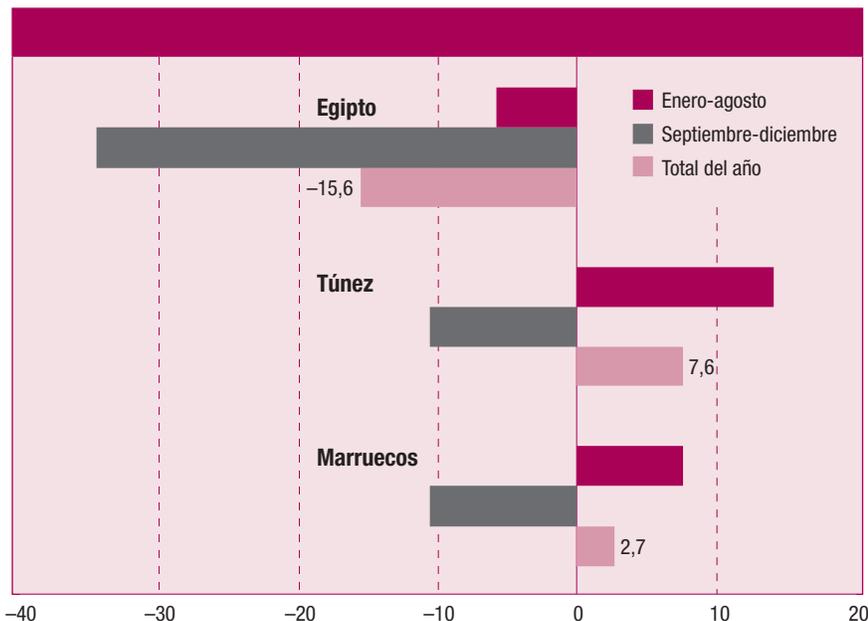
^a Excluidas Sudáfrica y Nigeria.

dos los países que se valieron del nuevo mecanismo. Por ejemplo, las autoridades de Kenya informaron de que se habían creado 50.000 empleos de trabajo relacionados con la producción y el comercio de productos a los que se aplicaba la mencionada ley en tanto que, en Lesotho, el volumen de las inversiones relacionadas con dicha ley fueron cuatro veces superiores al de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que recibió el país.

A diferencia de esta contribución positiva, las repercusiones económicas de los atentados terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos agudizaron los efectos negativos de la desaceleración económica mundial, y los aumentos del crecimiento económico logrados en la primera mitad de 2001 quedaron anulados en la segunda mitad del año. La demanda externa se contrajo aún más y, en algunos países, los ingresos en divisas o monedas extranjeras experimentaron una brusca reducción inmediatamente después de los atentados, lo cual volvió a causar dificultades para la balanza de pagos. Los atentados tuvieron repercusiones negativas generales en los mercados mundiales de capital e hicieron que disminuyera el interés de los inversores en proyectos en África, lo cual frenó el proceso de diversificación económica en muchos países.

Una de las consecuencias más evidentes de los atentados y del empeoramiento de la situación económica se hizo sentir en los principales destinos turísticos en África del Norte: el número de turistas se redujo bruscamente en Egipto, Marruecos y Túnez después del 11 de septiembre. En Túnez y, en menor medida, en Marruecos, el número de turistas había aumentado en cifras netas en 2001. En cambio, las consecuencias fueron más graves para Egipto. La disminución del número de visitantes, un hecho patente incluso antes de los atentados, se aceleró en los últimos meses de 2001 (véase el gráfico III.7). El número de turistas decreció durante el año casi un 16% en Egipto, lo cual tuvo consecuencias negativas para su saldo en cuenta

Gráfico III.7
PAÍSES DEL NORTE DE ÁFRICA: NÚMERO DE TURISTAS EN 2001
(Variación porcentual con respecto al año anterior en el mismo período)



Fuente: Organización Mundial del Turismo
Nota: El promedio de Túnez corresponde al período de enero a noviembre de 2001.

corriente, para el tipo de cambio y para la tasa general de crecimiento. Debido a la incertidumbre que reina en el Oriente Medio, a lo cual se suma la disminución de los ingresos del Canal de Suez y de las remesas de los trabajadores y a la política monetaria restrictiva del Gobierno, es posible que la economía egipcia tarde en recuperarse.

A fin de cuentas, el aumento del PIB en 2001 se atribuyó en gran medida a factores internos positivos. La producción agrícola aumentó gracias a las condiciones meteorológicas favorables y a la ausencia o la reducción de los conflictos. También creció la producción manufacturera, sobre todo en los países en que una proporción considerable de la actividad corresponde a las agroindustrias. La producción de bienes de consumo en varios países también aumentó gracias al ligero incremento de los ingresos y de la demanda interna.

En varios países, en particular Angola, el Congo, Côte d'Ivoire, Eritrea, Etiopía, Guinea, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Sierra Leona, la incipiente estabilidad política o la cesación de la violencia contribuyeron de manera positiva al funcionamiento de las economías de esos países y mejoraron las perspectivas de inversión y de apoyo de las instituciones financieras internacionales. En cambio, en Zimbabwe, las dificultades económicas se agudizaron en 2001 debido a la persistente tirantez social y política causada por la puesta en práctica de un controvertido programa de redistribución de la tierra. La polémica a propósito de las elecciones, en las que según algunos observadores internacionales había habido irregularidades, agravaron el conflicto sociopolítico.

Con la excepción de algunos países, incluidos algunos exportadores de petróleo como Egipto, la Jamahiriya Árabe Libia y Nigeria, la inflación en general se mantuvo bajo control en 2001 en la mayor parte de la región mediante la aplicación de políticas monetarias y fiscales restrictivas, el aumento del suministro interno de alimentos y la reducción de los precios del petróleo. No obstante, la tasa media de inflación en África aumentó del 5,4% en 2000 al 7% en 2001, debido principalmente a los elevados precios del petróleo a comienzos de año (véase el cuadro A.10). Contraponiéndose a la tendencia regional, hubo tasas de inflación de dos dígitos en Angola, Ghana, la Jamahiriya Árabe Libia, Malawi, Nigeria, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Zambia y Zimbabwe. Se consideró que la estrategia de objetivos directos de inflación adoptada por Sudáfrica en febrero de 2000 había tenido éxito en los primeros meses de 2001, pero perdió eficacia en la segunda mitad del año y a principios de 2002 a causa de la marcada depreciación del rand²⁰, el aumento progresivo de los precios de las importaciones y la producción, la suba de los salarios y el brusco incremento de los precios de los alimentos.

Los países del África subsahariana, han ido modificando progresivamente sus políticas económicas y sociales para alcanzar el objetivo a mediano y a largo plazo de reducir de manera significativa la pobreza extrema antes del año 2015. Varios países han presentado al FMI y al Banco Mundial documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). También han tomado medidas para armonizar sus políticas macroeconómicas a fin de aumentar su integración económica. Por ejemplo, las políticas de Gambia, Ghana, Guinea, Liberia y Sierra Leona reflejan el compromiso de los gobiernos de esos países de limitar la inflación y los déficit presupuestarios. La propuesta de establecer la Zona Monetaria de África Occidental para el mes de enero de 2003 ha dado a varios Estados africanos un incentivo externo para aplicar políticas encaminadas a moderar la inflación y promover el crecimiento. Los criterios de convergencia de la Zona Monetaria obligan a los seis signatarios²¹ a limitar la inflación y los déficit presupuestarios y a fijar parámetros para la financiación de los

²⁰ El rand perdió un 33,8% de su valor frente al dólar de los EE.UU. entre diciembre de 2000 y diciembre 2001.

²¹ Los signatarios son Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria y Sierra Leona. Estos países son todos los miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) que no pertenecen a la Comunidad Financiera Africana (CFA), además de Cabo Verde.

Bancos Centrales y el mantenimiento de reservas externas. Está previsto que para el mes de enero de 2004, la Zona Monetaria del África Occidental se fusionará con la actual Unión Económica y Monetaria del África Occidental. Por esa razón, los Estados pertenecientes a este grupo también se han visto presionados para adoptar políticas análogas como paso previo a la convergencia²².

Con pocas excepciones, las medidas de política a corto plazo adoptadas en toda la región en 2001 en general estaban encaminadas a mantener tasas estables de aumento de la oferta monetaria, déficit presupuestarios reducidos, tasas bajas de inflación y una actitud prudente en el ámbito fiscal. Otras medidas tenían por fin fomentar las inversiones nacionales y extranjeras y aumentar la competitividad de las exportaciones. En 2002 los ingresos del petróleo han disminuido, por lo cual será necesario que los países exportadores de petróleo moderen el gasto público. En cambio, las autoridades sudafricanas han anunciado un presupuesto ligeramente expansionista para el ejercicio de 2002–2003, en el que se prevén aumentos del gasto público en los próximos años, en particular en desarrollo de la infraestructura y servicios sociales para los pobres. Para Sudáfrica, el principal problema económico es adoptar las medidas normativas necesarias para reducir la elevada tasa de desempleo que, según las estimaciones oficiales, es de más del 30%.

Las políticas de reforma de muchos países africanos incluían gran número de compromisos sobre el logro de objetivos no económicos, como el fomento de la buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la corrupción y la mala administración en el sector estatal. Esta convergencia de opiniones entre los responsables de la formulación de políticas y los dirigentes africanos de los países se destacaba en las declaraciones consignadas en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), en la cual se establece un marco general para el crecimiento y el desarrollo económico y social de África en el siglo XXI (véase el recuadro III.1).

Las corrientes de recursos financieros a África en 2001 aumentaron apenas en cifras netas, y consistieron principalmente en asistencia oficial (para el alivio de la deuda) más que en corrientes de capitales privados. Las inversiones privadas directas en África disminuyeron casi un 50% en cifras netas en 2001, en tanto que las inversiones de cartera sólo aumentaron ligeramente²³. Sin embargo, para diciembre de 2001, 22 países africanos estaban recibiendo del FMI y el Banco Mundial asistencia para el alivio del servicio de la deuda con arreglo a la Iniciativa reforzada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (véase el capítulo II). Como resultado de la participación en esta Iniciativa, se ha reducido considerablemente (en algunos casos, mucho más del 50%) el valor neto actualizado de la deuda de los países. Malí, el Senegal y el Níger eran algunos de los otros países africanos que, según se preveía, llegarían al “punto de conclusión” según la Iniciativa, y tendrían derecho a recibir asistencia para el alivio de la deuda antes del fin de 2003. La reprogramación de la deuda con los acreedores del Club de París y el suministro de asistencia de otro tipo para la reducción de la deuda también han contribuido a aliviar el endeudamiento de otros países de la región.

Se prevé que en 2002 el ritmo de aumento del PIB será aún más lento (véase el cuadro A.4), pero las perspectivas a mediano plazo son más positivas. El crecimiento se reactivará en 2003, y se prevé una tasa media del 5% para los países del África subsahariana. Salvo en el caso de dos países de África oriental y meridional que se señalan más adelante, las perspectivas favorables se deben principalmente a factores internos: la producción agrícola seguirá aumentando en toda la región, se mantendrá el nivel de actividad en los países exportadores de petróleo y habrá más estabilidad política en varios países que recientemente han sufrido conflictos, y también influirán la rapidez y el vigor de la recuperación después de la desacele-

²² Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.II.C.1) cap. II, anexo, sección titulada “Repercusiones de la integración de la CEDEAO en el comercio regional”; véase también Paul Masson y Catherine Pattillo, “Monetary Union in West Africa (ECOWAS)”, IMF Occasional Paper, No. 204 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, febrero de 2001).

²³ UNCTAD, *Informe sobre comercio y desarrollo, 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.02.II.D.2), cuadro 1.5.

Recuadro III.1

LA NUEVA ALIANZA
PARA EL DESARROLLO
DE ÁFRICA (NEPAD)

^a El Plan de acción de Lagos sobre la aplicación de la Estrategia de Monrovia para el desarrollo económico de África (véase A/S-11/14, anexo I) (1980); el Programa de prioridades de África para la recuperación económica, 1986-1990 (A/40/666, anexo I, declaración AHG/Decl. 1 (XXI), anexo) (1985); el Tratado de Abuja por el que se establece la Comunidad Económica Africana (A/46/651, anexo) (1991), y el Programa de Acción de El Cairo (A/50/647, anexo II, resolución AHG/Res. 236 (XXXI), anexo) (1995).

^b El Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de África, 1986-1990 (resolución de la Asamblea General S-13/2, anexo) (1986) y el Nuevo programa de las Naciones Unidas para el desarrollo de África en el decenio de 1990 (resolución 46/151 de la Asamblea General, anexo, sección II (1991), aprobados por la Asamblea General como pactos entre África y la comunidad internacional.

^c Véase la Declaración del Milenio aprobada por las Naciones Unidas (resolución 55/2 de la Asamblea General, septiembre de 2000).

^d La organización de la Unidad Africana fue reemplazada por la Unión Sudafricana a partir del 8 de julio de 2002.

^e Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal y Sudáfrica.

En los últimos 20 años se han emprendido varios programas de amplio alcance para el desarrollo de África, aprobados por los gobiernos de los países africanos^a, y otros dos programas convenidos conjuntamente por los gobiernos africanos y sus asociados internacionales para el desarrollo^b. Los magros resultados de estos programas e iniciativas se han atribuido a ambas partes y a distintos factores, en particular la falta de voluntad política en los más altos niveles de gobierno de los países africanos; la falta de liderazgo y el hecho de que los africanos no se identificaran con los programas y los aceptaran como propios; la deficiente gestión de los asuntos públicos en algunos países y sus consecuencias negativas para la ejecución de los programas; el hecho de que ni los gobiernos africanos ni los donantes utilizaran los programas como marco, respectivamente, de la política económica y de la asistencia para África; la falta de supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos por los países africanos y los países donantes; la ausencia de un foro en el que los países africanos y la comunidad de donantes pudieran mantener un diálogo, y el poco esfuerzo hecho por los donantes para cumplir compromisos de importancia crítica.

En vista de estas experiencias y a fin de orientar a África por el camino del crecimiento y el desarrollo sostenibles al iniciarse el nuevo milenio, los dirigentes africanos, en la Cumbre de Lusaka (Zambia) celebrada en julio de 2001, aprobaron la Nueva Iniciativa Africana que, posteriormente, en la reunión de Jefes de Estado celebrada el 23 de octubre de 2001 en Abuja (Nigeria), se denominó Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD).

NEPAD es un plan detallado e integrado para el desarrollo de África en el cual se expone una visión del futuro de África, se esboza la estrategia para hacer realidad esa visión y se establece un programa de acción centrada en cuestiones prioritarias. Su principal objetivo a largo plazo es erradicar la pobreza en África y encauzar a los países africanos, individual y colectivamente, por la vía del crecimiento y el desarrollo sostenible, y poner fin así a la marginación de África en el proceso de globalización (párrafo 62). Otro objetivo a largo plazo es promover la participación de la mujer en todos los ámbitos. Su meta fundamental es lograr y mantener un crecimiento medio del producto interno bruto (PIB) superior al 7% anual durante los próximos 15 años. También se incorpora el compromiso de alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo en África para el año 2015^c.

Tres son los principios rectores de NEPAD: la identificación de los países africanos con las iniciativas propuestas, el liderazgo y la rendición de cuentas. Estos principios han determinado la estructura de NEPAD y su régimen de gestión. Todos los Estados miembros de la Unión Africana (UA)^d comprometidos colectivamente con la alianza y los dirigentes africanos se encargarán de proporcionar orientación. Los Estados son responsables del éxito del programa tanto ante la población de sus respectivos países como recíprocamente, a través de un mecanismo de supervisión integrado por ellos mismos.

La Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA es el órgano rector de NEPAD y proporciona orientación general en cuestiones de política. En el nivel jerárquico siguiente, el Comité de Aplicación de los Jefes de Estado rinde cuentas a la Asamblea. El número de miembros del Comité ha aumentado de 16 a 20. La función del Comité consiste en determinar las normas, decidir el orden de prioridades y supervisar la labor del Comité Directivo. Este último, cuyos miembros son nombrados por los Jefes de Estado de los cinco Estados iniciadores^e; está encargado de seguir de cerca la aplicación del Programa de Acción, supervisar la labor de la secretaría de NEPAD, aprobar los mandatos para los proyectos y programas, emprender, en consulta con los países africanos, negociaciones con los asociados del desarrollo de África sobre proyectos y programas y presentar informes al Comité de Aplicación.

NEPAD ha establecido un orden de prioridades sectoriales. En el Plan de Acción inicial, esas prioridades incluyen la educación, la salud, la infraestructura regional, la agricultura, el acceso a los mercados y el medio ambiente. En ese Plan de Acción también se esbozan medidas para movilizar y utilizar recursos, a saber, el aumento del ahorro interno, el mejoramiento de la gestión de los recursos públicos, el aumento de las corrientes de capital y la repatriación de capitales y el mejoramiento de la participación de África en el comercio mundial.

Se calcula que la puesta en marcha de la Alianza costará 64.000 millones de dólares por año. Parte de estos fondos se obtendrán movilizando recursos internos y mejorando, entre otras cosas, los sistemas de recaudación de fondos públicos. No obstante, se da por sentado que “el grueso de los recursos necesarios habrá de obtenerse fuera del continente” (párrafo 147). En la movilización de recursos financieros externos adicionales se centrará la atención en la reducción de la deuda y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a corto plazo; a largo plazo, se irá prestando progresivamente atención a las corrientes de capitales privados, a medida que el mejoramiento de la gestión pública permita atraer más inversiones privadas a África.

Una característica fundamental de NEPAD es la importancia que se asigna a la formulación de normas básicas y códigos de conducta para la gestión política, económica y empresarial, como elementos indispensables para lograr un crecimiento y un desarrollo sostenidos. NEPAD prevé normas y códigos encaminados a promover una buena gestión macroeconómica y de las finanzas públicas, asegurar la rendición de cuentas y preservar la integridad de los sistemas monetarios y financieros internos. Otra característica importante es el mecanismo de supervisión de los países africanos. Este mecanismo, que administrarán y adoptarán como propio los países africanos, servirá para que éstos se identifiquen más estrechamente con sus programas de desarrollo mediante un sistema de autoevaluaciones independientes y transparentes; así se asegurará que las políticas que adopten estén basadas en los conocimientos más modernos y las mejores prácticas. Además, para facilitar la aplicación eficaz de las normas y códigos mencionados, los dirigentes de la Alianza se han comprometido a tomar iniciativas con objetivos concretos para fortalecer la administración pública, la supervisión parlamentaria, el proceso de adopción de decisiones basado en la participación y los sistemas judiciales, así como la lucha contra la corrupción.

El gran esfuerzo que se ha hecho por aplicar las enseñanzas derivadas de la experiencia es una buena señal para NEPAD. El hecho de que haya sido patrocinada por jefes de Estado significa que la Alianza cuenta con el compromiso político de los dirigentes africanos. El Comité de Ejecución y el Comité Directivo se han establecido para asegurar la supervisión eficaz de la aplicación del programa. Las normas y códigos consignados en la Declaración sobre la democracia, la buena gestión política, económica y empresarial y el mecanismo de supervisión de los países africanos debería mejorar la gestión pública y fortalecer el apoyo de los Estados miembros a la Alianza.

No obstante, es preciso superar ciertos obstáculos para que la Alianza tenga éxito. Uno es crear y fortalecer en los países africanos la capacidad de poner en práctica el programa propuesto. La capacidad nacional es una condición importante para que los países africanos se identifiquen con el programa: se requerirá una masa crítica de expertos para planificarlo y administrarlo y obtener los resultados deseados y también un marco institucional para apoyar las actividades de ejecución y llevar a cabo las tareas convenidas. Otro es incorporar las prioridades de NEPAD en políticas y programas a nivel regional, subregional y nacional. Para ello se requiere tanto la voluntad y como la capacidad de hacerlo. Será necesario establecer indicadores y objetivos en cada uno de los sectores prioritarios para seguir de cerca los progresos a nivel de los países.

Recuadro III.1 (continuación)

La tarea de obtener fondos es otro gran desafío que comprende por lo menos tres elementos. Como se ha señalado, la cantidad de recursos necesarios es muy considerable y habrá que depender en gran medida de la asistencia externa. El principio fundamental de la identificación de los países africanos con el programa debe reflejarse en una contribución financiera acorde: la medida en que los propios gobiernos africanos financien proyectos y programas será la clave del éxito de NEPAD. Al mismo tiempo, los donantes también tendrán que demostrar en términos concretos su aceptación del principio de que los países africanos deben asumir el programa como propio y liberalizar las condiciones que corrientemente imponen a la prestación de asistencia; además, deberán asegurarse que los recursos que proporcionan sean suficientes. El Plan de Acción para África aprobado por los dirigentes de los países industrializados del Grupo de los Ocho en la reunión celebrada en Kananaskis (Canadá) en junio de 2002 es un ejemplo positivo del apoyo que los asociados en el desarrollo de África deben proporcionar para que todas las partes interesadas puedan seguir participando en el proceso de desarrollo de África.

ración económica mundial, en particular en la UE, el principal asociado comercial de la región.

Para los países africanos exportadores de petróleo, las perspectivas son desparejas, después de dos años en que los gastos aumentaron gracias al incremento de los ingresos del petróleo. La caída de estos precios, la reducción de los cupos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la actitud cautelosa de los inversores extranjeros probablemente frenarán el crecimiento en los más grandes de estos países. Para los países exportadores de petróleo de África del Norte, las perspectivas de crecimiento son favorables. No obstante, podrían verse afectadas por la reducción de los ingresos del petróleo en 2002, el aumento del desempleo, el crecimiento vacilante de los principales mercados de exportación de la región, el riesgo de una mayor inestabilidad debido a factores internos y los posibles efectos secundarios o indirectos del conflicto del Oriente Medio. Mejores son las perspectivas de los países exportadores de petróleo más pequeños que no están obligados a aplicar los cupos de la OPEP. El aumento de la producción y las exportaciones de petróleo sostendrán el crecimiento económico en Angola y el Sudán, y este último también se beneficiará del aumento de la producción de productos de petróleo refinados y la eliminación de esas importaciones.

Se estima que el crecimiento de Sudáfrica recuperará su impulso a mediano plazo a medida que mejore la economía mundial. De igual modo, el crecimiento económico se acelerará en la mayoría de los otros países importadores de petróleo, gracias al aumento de la producción agrícola y a otros factores internos favorables. Los precios decrecientes del petróleo y la ligera recuperación de los precios de algunos productos básicos importantes, como el cacao y el algodón (véase el capítulo II), deberían permitir que varios de esos países relajaran las restricciones a las importaciones. En cambio, la economía de Zimbabwe se contraerá por tercer año consecutivo debido a la falta de apoyo de las instituciones financieras internacionales y al aislamiento del país en los mercados internacionales de capital, así como a la imposición de sanciones por la UE y los Estados Unidos y a la suspensión de un año impuesta por el Commonwealth.

Si bien las perspectivas generales son favorables, se pueden plantear dificultades en varios países. La vulnerabilidad de África a las inclemencias del tiempo puede volver a ser un factor importante del desempeño económico de algunos países en

2002. La sequía y el fracaso de las cosechas en África meridional en la temporada agrícola de 2001/2002 causará una grave escasez de alimentos, y el hambre volverá a amenazar a la población en Malawi, Zambia y Zimbabwe en la segunda mitad de 2002. También se prevé que escasearán los alimentos en partes de Lesotho, Mozambique y Swazilandia. Varios organismos de las Naciones Unidas estiman que el resultado será la crisis más grave en materia de seguridad alimentaria desde la grave sequía de 1992.

Ciertos factores políticos, y en particular, las próximas elecciones, también pueden tener efectos económicos negativos. En Nigeria, por ejemplo, la elección de 2003 ya ha comenzado a afectar adversamente a la política económica, pues ha conducido a la aprobación de un presupuesto expansionista y al abandono del programa de reformas del FMI. Nigeria no es un caso único a este respecto; las presiones generadas por las elecciones pueden afectar a la política económica en varios países.

Asia oriental: señales de recuperación y reformas inconclusas

Después de dos años de rápida recuperación, el crecimiento en Asia oriental (sin incluir a China) se desaceleró bruscamente a 1,3% en 2001 (véase el cuadro A.4). Esto se debió principalmente a la vertiginosa disminución de las exportaciones causada por la rápida desaceleración económica en los Estados Unidos, la recesión en el Japón²⁴, la prologada crisis en el mercado mundial de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los ataques terroristas del 11 de septiembre. La contracción de las exportaciones relacionadas con esas tecnologías fue particularmente brusca y dio lugar a una desaceleración general de las exportaciones, lo cual indica cuánto depende la región de ese comercio con los Estados Unidos y de su extensa red regional de procesamiento. Al disminuir las exportaciones también se contrajeron las importaciones, debido al debilitamiento de la demanda interna, la elevada proporción de componentes importados en las exportaciones de la región y la reducción del costo de las importaciones de petróleo.

La tasa de aumento del PIB en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, Malasia, Singapur y la Provincia china de Taiwán²⁵ dio marcha atrás bruscamente; sobre todo en la República de Corea y Filipinas no retrocedió tanto, porque la base económica de estos países está más diversificada, el consumo privado mantuvo su vitalidad y la producción agrícola siguió siendo favorable. La desaceleración también fue menos pronunciada en Indonesia y Tailandia, que tienen una base de exportaciones más amplia (véase el cuadro III.3).

Como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre, se intensificó la reducción de las exportaciones; los sectores del transporte y el turismo se vieron particularmente afectados. Para el cuarto trimestre de 2001 se podía apreciar que la situación había tocado fondo en varias economías. Se prevé que, de no haber trastornos exógenos, el aumento del PIB real de la región aumentará a 4½% en 2002 y se acelerará a 5¼% en 2003.

La demanda interna se debilitó bruscamente en 2001 debido a la falta de dinamismo de las exportaciones y al empeoramiento de la actitud del mercado. En Indonesia, Filipinas y Tailandia, la incertidumbre política tuvo efecto negativo en el crecimiento a principios de año. Las inversiones privadas se desaceleraron más rápido que el consumo privado en toda la región debido al excedente de capacidad, la disminución de las ganancias y las condiciones desfavorables de financiación. El aumento del desempleo y los efectos riqueza negativos limitaron el consumo privado. Sin embargo, en algunos países, el consumo no se vio tan afectado porque

²⁴ El porcentaje del total de exportaciones de la región correspondiente a los Estados Unidos y el Japón sobrepasa con creces el 30%. Una proporción importante de esas exportaciones está relacionada con las tecnologías de la información y las comunicaciones.

²⁵ Los productos relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones representan entre el 30% y el 70% de las exportaciones de estos países.

Cuadro III.3
PRINCIPALES PAÍSES EN DESARROLLO: INDICADORES TRIMESTRALES, 2000–2001

	Trimestre de 2000				Trimestre de 2001			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
	Tasa de aumento del producto interno bruto^a							
Argentina	0,5	0,2	-0,5	-2,1	-2,1	-0,5	-4,9	-10,7
Brasil	5,1	4,4	4,3	3,8	4,3	2,1	0,5	-0,7
Chile	5,5	6,0	5,6	4,5	3,0	3,8	2,7	1,7
China	8,1	8,2	8,2	8,0	8,1	7,9	7,6	6,6
Colombia	1,8	3,1	3,4	2,9	1,7	1,6	1,0	1,7
Ecuador	-2,2	2,0	3,6	6,0	7,8	5,9	5,3	3,7
Filipinas	3,5	3,2	4,7	4,0	3,2	3,2	2,9	3,8
Hong Kong (RAE de China) ^b	14,1	10,7	10,7	7,0	2,2	0,8	-0,4	-1,6
India	6,0	6,1	6,2	5,0	3,8	4,4	5,3	6,3
Indonesia	4,2	5,2	4,4	5,2	3,2	3,5	3,6	4,1
Israel	7,6	7,3	8,0	3,2	1,9	-0,7	-4,1	-3,4
Malasia	11,7	8,0	7,6	6,3	3,1	0,5	-1,2	-0,5
México	7,7	7,6	7,3	5,1	2,0	0,1	-1,5	-1,6
Provincia china de Taiwán	7,9	5,1	6,7	3,8	0,9	-2,4	-4,2	-2,7
República de Corea	12,6	10,2	10,0	5,0	4,2	2,9	1,9	3,7
Singapur	9,8	8,4	10,3	11,0	4,7	-0,9	-5,6	-6,6
Sudáfrica	3,3	3,5	3,4	3,2	2,8	2,5	1,9	1,7
Tailandia	5,3	6,4	2,9	3,2	1,8	1,9	1,5	2,1
Turquía	5,6	6,9	7,8	8,6	-2,1	-8,9	-7,1	-10,4
Venezuela	1,1	2,7	3,4	5,6	3,8	2,9	2,8	0,0
	Aumento de los precios al consumidor^a							
Argentina	-1,3	-1,1	-0,8	-0,6	-1,4	-0,1	-1,1	-1,6
Brasil	7,9	6,6	7,6	6,2	6,2	7,1	6,6	7,5
Chile	3,2	3,6	4,0	4,6	4,0	3,6	3,6	3,0
China	0,1	0,1	0,3	0,9	1,4	0,5	-1,0	-1,0
Colombia	9,0	10,6	9,4	8,9	8,6	8,3	8,9	8,9
Ecuador	83,2	96,5	104,8	97,3	67,6	39,6	28,9	24,1
Filipinas	3,0	3,9	4,5	5,9	6,8	6,6	6,4	4,7
Hong Kong (RAE de China) ^b	-5,0	-4,5	-2,9	-2,5	-2,0	-1,4	-1,1	-2,0
India	3,7	5,3	4,1	3,0	2,9	2,7	4,7	4,0
Indonesia	-0,6	1,1	5,7	8,8	9,3	11,1	12,8	12,6
Israel	1,5	2,0	1,0	0,0	0,3	0,9	1,7	1,7
Malasia	1,6	1,4	1,5	1,7	1,5	1,6	1,4	1,2
México	10,5	9,5	9,0	8,9	7,5	6,9	6,0	5,2
Provincia China de Taiwán	0,9	1,4	1,1	1,5	0,6	0,0	0,0	-0,6
República de Corea	1,5	1,4	3,2	2,9	4,2	5,5	4,3	3,2
Singapur	1,1	0,8	1,5	2,0	1,7	1,7	0,8	-0,2
Sudáfrica	2,8	4,9	6,6	7,0	7,3	7,5	7,2	7,3
Tailandia	0,8	1,6	2,1	1,6	1,4	2,5	1,7	1,1
Turquía	68,8	61,7	52,7	42,3	35,6	52,3	58,6	67,5
Venezuela	18,2	17,1	15,6	14,2	12,6	12,4	12,7	12,4

Fuente: FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, y autoridades nacionales.

^a Variación porcentual con respecto al mismo trimestre del año anterior.

^b Región Administrativa Especial de China.

mejoraron los ingresos en las zonas rurales (Indonesia y Filipinas) o se adoptaron medidas de estímulo y aumentó la disponibilidad de crédito para los hogares (en la República de Corea y Tailandia). En otras economías, las medidas de estímulo, si bien apoyaron la demanda interna hasta cierto punto, no pudieron contrarrestar totalmente los efectos de shocks deflacionarios externos.

En lo que respecta a la oferta, el debilitamiento de la demanda interna y externa causó una brusca desaceleración en los sectores industrial y de servicios en 2001. La mayor contracción se registró en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y desencadenó una desaceleración en el sector industrial. El crecimiento del sector de servicios, en particular el transporte aéreo y el turismo, también perdió vitalidad pero siguió siendo positivo. En el sector agrícola, los resultados no fueron parejos en todos los países. En Indonesia y Filipinas la producción agrícola experimentó un firme aumento, en tanto que en la Provincia china de Taiwán el sector de la agricultura se contrajo por segundo año consecutivo.

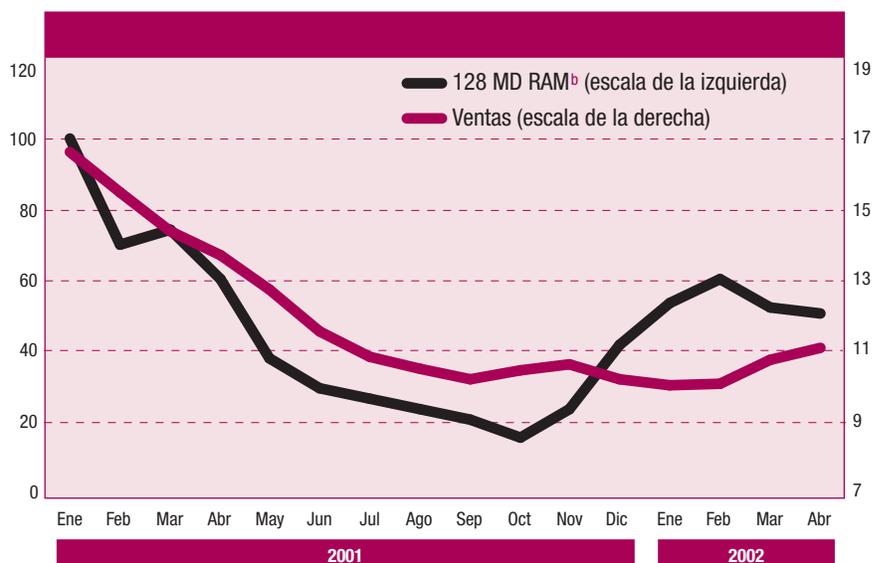
Las perspectivas a corto plazo para Asia oriental han mejorado y se prevé una ligera recuperación en 2002. Las repercusiones de los ataques del 11 de septiembre han desaparecido y para el mes de abril de 2002 había señales de un cambio favorable en muchas economías. Aunque persistiera la incertidumbre, se prevé que el proceso de reactivación se ampliará y cobrará impulso progresivamente en 2003, a medida que aumenten las exportaciones y se aceleren las inversiones nacionales privadas.

Los principales factores que impulsan esta recuperación son medidas internas de estímulo, el inicio de la fase ascendente en los Estados Unidos, la estabilización del mercado mundial de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la disminución de los precios del petróleo. Las medidas de estímulo han sido importantes para apoyar la demanda interna, aunque la reactivación de las exportaciones, en particular de productos relacionados con las tecnologías mencionadas, será el principal factor del afianzamiento de la recuperación. Los países que son exportadores importantes de productos relacionados con esas tecnologías destinados a los Estados Unidos, entre ellos Malasia, la Provincia china de Taiwán, la República de Corea y Singapur, marcharán a la vanguardia de ese proceso. Además, el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) sumada a la reactivación de otras economías desarrolladas importantes, también contribuirá a estimular las exportaciones de la región a corto plazo (véase el recuadro II.1).

Los precios y las ventas de algunos productos relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones se recuperaron a principios de 2002 (véase el gráfico III.8) y se estima que se afirmarán a corto plazo. La ligera recuperación que se prevé para los productos primarios distintos del petróleo también debería contribuir a sostener los ingresos de exportación de esos países. El aumento de las exportaciones y el mejoramiento de la confianza dará nuevo impulso a la gradual reactivación de la demanda privada interna y la producción en 2002. Se estima que las inversiones privadas no se mantendrán a la par del consumo privado en los primeros meses de 2002 debido al excedente de capacidad existente, pero probablemente repuntarán en la segunda mitad del año.

En 2001, la tasa de desempleo aumentó en la mayoría de las economías de la región, debido principalmente a la aguda crisis del sector manufacturero. En la Provincia china de Taiwán, la tasa de desempleo aumentó del 3,3% en diciembre de 2000 al 5,4% en enero de 2002, y en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, tras disminuir en 2000, aumentó al 6,8% en febrero de 2002. En estas dos economías, un factor que ha contribuido al aumento del desempleo, además de los factores cíclicos, es el hecho de que se siguen trasladando fábricas a China.

Gráfico III.8
 PRECIOS DE EXPORTACIÓN Y VENTAS MUNDIALES DE SEMICONDUCTORES,
 ENERO DE 2001 A ABRIL DE 2002
 (Miles de millones de dólares de los EE.UU.^a) (Enero de 2001 = 100)



Fuente: Instituto de Desarrollo de Corea (KDI), República de Corea y Asociación de la Industria de Semiconductores.

^a Las cifras son promedios móviles correspondientes a tres meses.

^b Multibank Dynamic Random Access Memory.

En 2001, la inflación fue moderada en la mayoría de los países, debido en su mayor parte a la falta de dinamismo de sus economías, a los bajos precios del petróleo y a la intensificación de la competencia. Dos excepciones fueron Indonesia y Filipinas. En Indonesia la inflación aumentó aceleradamente al 12,6% en 2001 (promedio anual) debido al aumento de los precios de los combustibles y las tarifas de la electricidad y a la debilidad de la rupia (véase el cuadro A.10). Se estima que la tasa de inflación seguirá siendo relativamente elevada en 2002 y a comienzos de 2003 como consecuencia de los nuevos aumentos de los precios controlados y de las inundaciones que se produjeron a comienzos de 2002. De ahí en adelante, disminuirá gradualmente a medida que se disipan los efectos de estos factores excepcionales y se fortalece la rupia. En Filipinas, tras llegar a su nivel máximo a mediados de 2001 (casi 7%), la inflación disminuyó rápidamente a alrededor del 3,5% en febrero de 2002 como resultado del debilitamiento de la demanda, la caída de los precios del petróleo y los alimentos y la estabilización del peso. Para los demás países, las perspectivas en materia de inflación por lo general son favorables, ya que el exceso de capacidad y el desempleo seguirán afectando a los precios durante algún tiempo.

A fin de amortiguar el impacto negativo de la reducción de las exportaciones, la política económica en la región en 2001 cambió de orientación para estimular más el crecimiento. Se adoptó una política monetaria más acomodaticia salvo en Indonesia, donde la inflación fue elevada y hubo presión sobre la moneda nacional. La inflación moderada, la marcada reducción de las tasas de interés en los Estados Unidos y la estabilidad de los tipos de cambio permitieron reducir gradualmente las tasas de interés nacionales. Esta reducción fue particularmente pronunciada en Filipinas, ya que, dada su situación fiscal, el país sólo podía valerse de la política monetaria para apoyar la demanda interna. La tasa básica de interés se redujo más de 800 c.p.p. de punto porcentual a partir de fines de 2000²⁶.

²⁶ CESPAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.02.II.F.25), cap. II, secciones relativas a Asia sudoriental y Asia oriental y nororiental.

Sin embargo, a medida que avanza el proceso de recuperación, se prevé que los países cambiarán gradualmente la orientación de sus políticas y adoptarán una posición neutral. Por ejemplo, el Banco de Corea aumentó las tasas de interés en mayo de 2002. La medida estaba encaminada a evitar el peligro de burbujas en sectores no productivos, en particular el sector inmobiliario, habida cuenta del exceso de liquidez. En cambio Indonesia reducirá gradualmente sus tasas de interés a medida que se modere la inflación.

En 2001, prevaleció en la región una política fiscal expansionista, lo cual continuará hasta que se haya confirmado la recuperación. Para el mes de agosto de 2001, la mayoría de las economías, salvo Indonesia y Filipinas, habían adoptado medidas fiscales de estímulo para aumentar la demanda interna. Después del 11 de septiembre, varias economías tomaron medidas adicionales, como el aumento del gasto en infraestructura y programas sociales y la concesión de estímulos fiscales. Algunas, entre ellas la República de Corea y Malasia, en las que se habían atrasado los gastos reales, aceleraron la ejecución de sus presupuestos. En algunos países en que la economía siguió debilitada se incluyeron nuevas medidas de estímulo (como el aumento de los proyectos de inversión y de las reducciones de impuestos) en los presupuestos para 2002. El equilibrio fiscal empeoró en la mayoría de las economías en 2001 debido al aumento de los gastos y a la disminución de los ingresos en la fase de contracción cíclica.

A diferencia de otras economías, Indonesia y Filipinas, adoptaron políticas fiscales restrictivas en 2001²⁷ habida cuenta de la magnitud de su deuda pública²⁸ y de su compromiso de alcanzar los objetivos convenidos con el FMI con respecto al déficit presupuestario. Indonesia redujo la subvención a los combustibles y los gastos en actividades de desarrollo, y se prevé que alcanzará el objetivo fijado con respecto al déficit en el ejercicio económico de 2001/2002. Su aceptación de un programa de reformas apoyado por el FMI permitió el desembolso de un nuevo tramo de un préstamo de alrededor de 380 millones de dólares y una generosa refinanciación de su deuda con el Club de París, por valor de 5.400 millones de dólares, que vencía en 2002 y años subsiguientes. Estos dos elementos, sumados a la asistencia externa de otro tipo, aliviarán las dificultades financieras del país. Filipinas ha hecho algunos progresos para consolidar el déficit de sus finanzas públicas adoptando medidas más firmes para la recaudación de impuestos y limitando los gastos. Se ha comprometido a equilibrar su presupuesto para el año 2006.

Las medidas fiscales de estímulo seguirán apuntalando la demanda interna en las economías de la región, menos en Indonesia y Filipinas. A medida que se afianza la recuperación, la mayoría de esas economías prestarán más atención a la sostenibilidad y al crecimiento económico a mediano y a largo plazo.

Desde la crisis en Asia, varios países han venido introduciendo reformas en los sectores financiero y empresarial cuyos beneficios se pusieron de manifiesto en 2001, ya que les permitieron resistir los choques externos. No obstante, el proceso de reestructuración aún no ha concluido porque ha habido oposición y otras dificultades. El proceso de reforma sigue siendo desperejo en los distintos países y sectores. Está más adelantado en la República de Corea y Malasia, por ejemplo, que en Indonesia y Tailandia. Sigue habiendo problemas en el sector financiero de muchos países y en el transcurso de 2001 hubo señales de debilidad, pues aumentaron los préstamos no productivos y se redujo el crédito bancario.

En Filipinas, por ejemplo, la relación entre los préstamos no productivos y la deuda total del sistema bancario aumentó del 16% en enero de 2001 al 17,3% en diciembre de ese año. En Indonesia y Tailandia, esa relación bajó del 18,8% y el 18% a fines de 2000 al 12% y el 10%, respectivamente, a principios de 2002.

²⁷ Véase Indonesia, *Carta de Intención*, 9 de abril de 2002 (<http://www.imf.org/external/np/loi/2002/idn/01/index.htm>).

²⁸ La deuda pública en Indonesia y Filipinas representó alrededor del 100% y el 70% del PIB, respectivamente, a fines de 2000. Estas cifras fueron considerablemente más altas que las de la mayoría de las otras economías de la región.

²⁹ En Indonesia, el Organismo Indonesio de Reestructuración Bancaria (IBRA) pudo liquidar sólo el 6% de los préstamos no productivos transferidos antes de fines de septiembre de 2001.

Sin embargo, la relación más baja entre el endeudamiento total de los bancos y los préstamos no productivos en esos países se debió principalmente a que los bancos transfirieron los préstamos problemáticos a sus respectivas corporaciones de gestión de activos. Si los préstamos no productivos transferidos a esas corporaciones se agregaran a los que seguían en manos de los bancos, la relación general sería mucho más alta. En esos países, salvo la República de Corea y Malasia, sólo se liquidó una pequeña proporción de los préstamos no productivos transferidos a esas corporaciones²⁹.

El proceso de reestructuración de las empresas no se mantuvo a la par de las reformas del sector financiero. En la mayoría de las economías se adoptó un sistema extrajudicial de reestructuración voluntaria que resultó ser engorroso. La resistencia de los acreedores y de otros grupos de interés, los problemas relacionados con la valoración de activos y las deficiencias de los sistemas judiciales han entorpecido su utilización. Además, debido a la desaceleración cíclica de 2001, aumentó la presión para no despedir a los trabajadores superfluos y cerrar las empresas no viables. Muchas empresas siguen agobiadas por grandes deudas aún pendientes. Los casos más difíciles son los de empresas que aún deben reestructurarse. Por ahora, se han hecho progresos sobre todo en lo que respecta a la liquidación de las deudas de las empresas, pero no se ha adelantado mucho en lo que se refiere a la reestructuración de las operaciones (como el cambio de personal directivo, la reducción del personal y el cese de las actividades de las empresas no viables). Además, en la región sigue siendo necesario fortalecer los mecanismos de supervisión y reglamentación financiera, acelerar la reestructuración de operaciones y mejorar el marco jurídico y la gestión de las empresas. Los sistemas bancario y empresarial de varias economías todavía adolecen de grandes deficiencias, que los hace vulnerables a los shocks externos y ponen en peligro la sostenibilidad de su recuperación.

China enfrenta los desafíos del futuro

Ante la desaceleración mundial ocurrida en 2001, China siguió adoptando medidas de estímulo para fortalecer la demanda interna y contrarrestar los efectos de trastornos exógenos. El aumento del PIB se redujo del 8% en 2000 al 7,3% en 2001 (véase el cuadro A.4). Se prevé que en 2002 las políticas macroeconómicas seguirán centradas en el crecimiento; al mismo tiempo, se han adoptado nuevas medidas para abordar problemas estructurales y sociales. A pesar de la incertidumbre y los problemas pendientes, se estima que el PIB seguirá aumentando a razón de un 7% o un 8% en 2002–2003.

A diferencia de muchas otras economías en que las inversiones fracasaron o se estancaron, en China, en 2001, correspondió a las inversiones alrededor del 80% del aumento del PIB en capital fijo en el país, estimuladas por medidas tales como el gasto público directo³⁰. El aumento del total de esas inversiones se aceleró del 9% en 2000 a alrededor del 13% en 2001, aunque el sector no estatal ha ido a la zaga de las inversiones en el sector estatal. Se prevé que la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio, la celebración de los Juegos Olímpicos en 2008 y la aceleración del desarrollo en la parte occidental del país contribuirán a un vigoroso aumento de las inversiones en los próximos años. No obstante, algunas de las cuestiones que preocupan desde el punto de vista normativo son la debilidad de las inversiones en el sector no estatal y la posibilidad de burbujas de precios especulativos en el sector de la vivienda.

El consumo aumentó alrededor del 9% en 2001. Contribuyeron a ello las bajas tasas de interés, el aumento de los préstamos a los consumidores, un nuevo

³⁰ En el período 1998–2001, las inversiones públicas se financiaron con emisiones de bonos a largo plazo por un total de más de 60.000 millones de dólares.

impuesto sobre los intereses devengados por depósitos, el aumento de los salarios de los empleados públicos, el aumento del número de feriados públicos y la ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social³¹. Se prevé que los gastos de consumo seguirán aumentando al mismo ritmo en el futuro, aunque persisten algunos problemas. Entre estos últimos cabe mencionar que el ingreso disponible de los residentes de las zonas rurales, que representan más del 60% de la población total, ha aumentado más lentamente que el de los residentes de zonas urbanas, con lo cual la diferencia de ingresos entre los dos grupos se ha acentuado. Además, la existencia de un gran excedente de mano de obra rural y los despidos de trabajadores en las zonas urbanas como resultado de la reestructuración de las empresas de propiedad del Estado están creando problemas en los mercados de trabajo.

A raíz de la desaceleración mundial, el aumento de las exportaciones e importaciones de China perdió impulso bruscamente. En cambio, las entradas de capitales extranjeros aumentaron alrededor del 15% en 2001, y las inversiones extranjeras directas fueron en total de 47.000 millones de dólares. Las reservas de divisas siguieron aumentando y para fines de año habían sobrepasado los 200.000 millones de dólares. Se prevé que el sector comercial de China recobrará su dinamismo a medida que la economía mundial se recupere gradualmente. No obstante, es probable que el superávit comercial disminuya de nuevo, en vista de que las importaciones probablemente aumentarán a medida que se reduzcan los aranceles.

La apreciación del dólar de los Estados Unidos y la devaluación del yen japonés (véase el cuadro A.12) ejerció presión sobre el yuan chino, que está vinculado al dólar, a una paridad estable desde 1994. No obstante, se prevé que se mantendrá la actual paridad del tipo de cambio del yuan frente al dólar. Es improbable que China recurra a una devaluación de la moneda como medida de política para contrarrestar las debilidades de la economía, o que adopte un régimen de flotación libre en un futuro próximo.

El Banco Central ha venido reduciendo gradualmente las tasas de interés desde la crisis financiera en Asia. A principios de 2002 se adoptó una política monetaria de estímulo, al menos en términos nominales. No obstante, en términos reales, las tasas de interés siguen siendo elevadas ya que la inflación es casi nula: el IPC ha fluctuado alrededor de cero dentro de una gama de valores muy estrecha en los últimos cuatro años. Según las previsiones, la política monetaria será acomodaticia. Al no ser un problema la inflación, los responsables de la formulación de políticas deben redoblar sus esfuerzos para reformar el sector financiero a fin de que los efectos de la liberalización monetaria se hagan sentir plenamente en los sectores reales de la economía.

En el presupuesto oficial para 2002 se prevé otra emisión de bonos públicos a largo plazo para inversiones en infraestructura por valor de 150.000 millones de yuan (alrededor de 18.000 millones de dólares), pero la deuda pública total sigue equivaliendo a menos del 20% del PIB. El nuevo presupuesto también prevé un déficit fiscal más importante (de alrededor del 3% del PIB), pero la recaudación de impuestos ha ido aumentando más rápido que los gastos de modo que, desde el punto de vista del “impulso” fiscal, se podría decir que la política fiscal es restrictiva. Por lo tanto, se ha propuesto entre otras cosas que se reduzcan impuestos como alternativa para estimular más la inversión y el consumo privado. Junto con la reducción de las tasas de impuestos se podrían adoptar medidas para aumentar los ingresos de manera que la cuantía tanto del déficit público como de la deuda pública siga siendo sostenible.

Se prevé que en los próximos años se tomarán otras iniciativas a medida que China abra cada vez más su economía a la competencia internacional. Si bien su

³¹ Los dos nuevos sectores en que el gasto de los consumidores está aumentando vertiginosamente son el de los automóviles y el de la vivienda, en parte gracias a la disminución de los precios de los automóviles como resultado de la reducción de aranceles, una de las condiciones para ingresar en la OMC.

adhesión a la Organización Mundial del Comercio beneficiará tanto a ese país como a la economía mundial, los problemas que enfrentan los responsables de la formulación de políticas, sobre todo en los sectores agrícola y financiero, son considerables. La reforma de los sectores financiero y social sigue teniendo importancia crítica pero será difícil de poner en práctica. Es necesario abordar el problema de la gran cantidad de préstamos no productivos y de aumentar la eficiencia de la asignación de recursos financieros. Entre tanto, será fundamental mejorar los sistemas de protección social y contener la creciente desigualdad en el país para asegurar la estabilidad social y política.

Asia meridional: persisten los desequilibrios fiscales

El aumento del PIB en Asia meridional se redujo del 4,6% en 2001 al 5% en 2002, pero los resultados obtenidos por los distintos países fueron desparejos. En Sri Lanka, el PIB real se contrajo un 1,3%, en tanto que en la India aumentó a alrededor del 5% gracias a las buenas cosechas. Como en otras regiones en desarrollo, el principal factor que frenó el crecimiento de la región fue la brusca desaceleración de las exportaciones, aunque también contribuyeron a ello algunos factores internos. No obstante, se observan señales cada vez más visibles de una mejoría en los sectores externo e interno. Se estima que, si no se producen trastornos exógenos, el PIB real agregado de la región se recuperará y aumentará al 5½% en 2002 (véase el cuadro A.4).

Las exportaciones de la mayoría de los países de la región se desaceleraron rápidamente en 2001, pero el hecho de que su efecto negativo en el crecimiento, aunque tangible, fuera menor que en Asia oriental se debe a que Asia meridional depende menos de las exportaciones³². Sin embargo, en algunos países, como Bangladesh, Nepal y Sri Lanka, también frenaron el crecimiento ciertos trastornos relacionados con la oferta, como la inestabilidad política y los conflictos internos. Los ataques del 11 de septiembre y la acción militar subsiguiente en el Afganistán, en particular, perjudicaron a las exportaciones de la región, sobre todo las de Pakistán. Los atentados terroristas desalentaron los viajes en avión e hicieron que aumentaran las primas por riesgo en el transporte marítimo y se cancelaran pedidos de exportación.

La demanda interna se debilitó en la mayoría de estos países en 2001, y la inversión privada se desaceleró más bruscamente que el consumo privado. Agobiados por la carga de su cuantiosa deuda pública, los países de Asia meridional tenían poca flexibilidad para adoptar medidas de estímulo a fin de contrarrestar las presiones que limitaban el crecimiento. En lo que respecta a la oferta, el debilitamiento de las exportaciones, así como la anémica demanda interna, los disturbios civiles y otros problemas, hicieron que el aumento de la producción industrial se desacelerara en la mayoría de los países, en particular en las industrias manufactureras orientadas a la exportación. Los resultados de la agricultura, un sector importante en la región, fueron desparejos. La producción agrícola fue insatisfactoria en Nepal y Sri Lanka debido a las malas condiciones del tiempo, pero Bangladesh y la India tuvieron buenas cosechas. Entre tanto, el sector de servicios se contrajo en la mayoría de los países salvo en la India, donde los servicios financieros y comerciales mantuvieron su vitalidad. Los disturbios civiles y los atentados del 11 de septiembre afectaron a las industrias relacionadas con el turismo, sobre todo en Nepal y Sri Lanka.

Se prevé que en 2002 el crecimiento repuntará ligeramente a medida que mejoren el entorno externo y también las condiciones meteorológicas. En 2002, la demanda interna se sostendrá gracias a un repunte moderado de las exportaciones y al aumento de la producción agrícola, así como la adopción de políticas expansio-

³² La proporción de exportaciones en el PIB de los países de Asia meridional varió entre el 10% y el 40% y es considerablemente inferior al de las economías de Asia oriental, que varía del 40% al 150%.

nistas; no obstante, los resultados de los distintos países seguirán siendo desparejos. Se calcula que en la India, el Pakistán y Sri Lanka se acelerará el crecimiento; el levantamiento de las sanciones, las medidas de estímulo, el aumento de la asistencia exterior y el trato comercial preferencial contribuirán a afianzar el crecimiento en la India y el Pakistán. Al mismo tiempo, la exacerbación de las tensiones entre esos dos países crea una gran incertidumbre que empaña sus perspectivas. En cambio, en Bangladesh y Nepal disminuirá el ritmo de crecimiento. La incertidumbre política y el aumento de la competencia en las exportaciones de prendas de vestir (véase el capítulo II) frenarán el crecimiento en Bangladesh, en tanto que el empeoramiento de las condiciones de seguridad y los efectos tardíos de un monzón fuera de estación tendrá efectos negativos en Nepal. Debido a la endeble posición fiscal de ambos países, las medidas fiscales de estímulo no podrán contrarrestar estos factores adversos.

Se prevé que en 2002 la producción agrícola será favorable en la mayoría de los países salvo en Nepal. El consiguiente aumento de los ingresos rurales, sumado a la reactivación de las exportaciones, será un estímulo para los sectores industriales y de servicios. En la India, en particular, el aumento del consumo en las zonas rurales gracias a las buenas cosechas de la segunda mitad de 2001, sumado a la aceleración prevista de las exportaciones, el aumento del gasto en proyectos de infraestructura y los precios favorables del petróleo, ayudará a la industria a recuperarse.

En 2001, la inflación fue moderada en la mayoría de estos países, debido a que aflojó la demanda interna, bajaron los precios del petróleo y los precios de alimentos se mantuvieron estables (véase el cuadro A.10). La política monetaria fue acomodaticia en la mayoría de los países. La India, el Pakistán y Sri Lanka, en particular, modificaron su política en 2001 y redujeron las principales tasas de interés para estimular la demanda interna. En Sri Lanka, la tasa de interés día a día para las operaciones de recompra se redujo un total de 700 cpp durante el año. No obstante, la necesidad de financiar el déficit fiscal en el mercado interno limitará la capacidad del país de reducir más las tasas de interés. En los otros países de la región seguramente se mantendrá una política monetaria acomodaticia durante algún tiempo.

En 2001, la política fiscal en la región siguió siendo expansionista. A pesar de la urgente necesidad de reducir el déficit fiscal, el gasto público aumentó debido en gran parte a que se intensificó la presión para aumentar los gastos presupuestarios a medida que se desaceleraba la economía y, en varios países, entre ellos Nepal y Sri Lanka, debido al incremento de los gastos en seguridad. No obstante, en la mayoría de los países la insuficiencia de ingresos fue la principal razón por la que crecieron los déficits fiscales. La lentitud del crecimiento económico y la reducción de las importaciones hicieron que disminuyeran los ingresos presupuestarios, pero también contribuyeron factores estructurales, entre ellos la estrecha base tributaria y la ineficiencia del sistema de recaudación de impuestos. Por último, los progresos en lo que respecta a las privatizaciones fueron insatisfactorios.

En la India, los ingresos del gobierno central fueron inferiores a lo previsto en tanto que el grueso de los gastos consistió en pagos en concepto de intereses, subsidios a empresas públicas, sueldos y pensiones, que son difíciles de reducir. Se prevé que la India adoptará medidas adicionales para reactivar los ingresos y controlar los gastos. No obstante, las reformas no parecen contar con mucho apoyo político. Además, si se intensifica el conflicto en Cachemira, el aumento de los gastos militares agravaría las dificultades presupuestarias.

En cambio, el Pakistán, en cumplimiento de los objetivos fijados por el FMI, siguió haciendo progresos para reordenar las finanzas públicas. El déficit presupes-

³³ FMI, comunicado de prensa No. 01/51, de 7 de diciembre de 2001.

tario en el Pakistán se redujo del 6,5% en el ejercicio económico de 1999/2000 al 5,3% del PIB en el ejercicio siguiente, principalmente mediante el recorte de los gastos en actividades de desarrollo. El país también amplió su base tributaria y mejoró la administración de los impuestos y la ayuda proporcionada recientemente alivió sus dificultades externas. Habiendo otorgado un préstamo contingente de 596 millones de dólares a diez meses en septiembre de 2001, el FMI aprobó, en enero de 2002³³, un préstamo adicional de 1.300 millones de dólares a tres años con arreglo al servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza (PCR). La deuda del Pakistán al Club de París fue reprogramada en diciembre de 2001. El país también recibió ayuda adicional de los Estados Unidos y otros donantes.

Asia occidental: de la recesión a una leve recuperación

Para Asia occidental, 2001 fue un año decepcionante en muchos sentidos. Turquía, la economía más importante de la región, sufrió una grave crisis financiera y monetaria que condujo a una gran reducción de la producción y al aumento del desempleo. La violencia del conflicto palestino-israelí continuó y se intensificó durante el año; en consecuencia, el crecimiento se redujo en Israel y la economía palestina se desplomó. Los países exportadores de petróleo redujeron la producción a medida que bajaron los precios del petróleo (véase el capítulo II). En consecuencia el PIB de la región que había aumentado un 6,3% en 2000 se contrajo un 1,2% en 2001, el peor resultado registrado en diez años (véase el cuadro A.4).

En varios países exportadores de petróleo disminuyó la producción tanto de gas como de petróleo. También se redujo la producción en las industrias afines, como la de productos petroquímicos. La demanda de los consumidores y la de inversiones se estancó como consecuencia de las políticas fiscales más restrictivas adoptadas al disminuir los ingresos del petróleo. También se redujeron las exportaciones. El crecimiento se desaceleró notablemente en Arabia Saudita, pero siguió siendo positivo en 2001. En cambio, el aumento del PIB se aceleró en Omán debido a la expansión del sector del gas, así como Qatar, donde aumentó la producción de hidrocarburos no relacionados con el petróleo, en particular de fertilizantes.

Los importadores netos de combustibles experimentaron o bien una desaceleración de su crecimiento o una abrupta contracción del PIB en 2001. El Líbano fue una excepción, ya que su economía se recuperó ligeramente al cabo de dos años de recesión. El PIB de Israel se redujo un 0,6% en 2001. Además de la pérdida de vidas, la intensificación de la violencia devastó a la economía israelí y la producción decayó en todos los sectores. También se redujo la producción manufacturera al contraerse la demanda mundial de productos relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esto contribuyó a un marcado descenso de la producción en las industrias de alta tecnología. El acordonamiento de los territorios palestinos perjudicó a los sectores que requieren gran densidad de mano de obra, como la agricultura y la construcción.

La economía palestina experimentó un grave retroceso en 2001. Hubo un gran número de muertos y heridos; la estructura física, las viviendas y otros bienes quedaron destruidos y aumentó el número de personas desplazadas. La intensificación de la violencia y la clausura de los territorios tuvo drásticas consecuencias para la economía palestina. La producción se redujo abruptamente en los sectores de la agricultura, la construcción, las manufacturas, los servicios de hotelería y restaurantes y el turismo. La pérdida de empleos y de ingresos fue devastadora. Antes de la *intifada*, unos 130.000 palestinos de los territorios trabajaban en Israel y ganaban

un total de alrededor de 3,5 millones de dólares por día. Se calcula que la pérdida de salarios en este grupo fue de alrededor de 1.000 millones de dólares en 2001³⁴.

Turquía quedó sumida en una profunda recesión económica en 2001 y su PIB se contrajo un 8%. La demanda interna disminuyó alrededor de un 15% al desvanecerse la confianza de las empresas y los consumidores y al reducirse el crédito bancario. Las exportaciones también disminuyeron como resultado de la desaceleración del comercio mundial. En lo que respecta a la oferta, la declinación fue muy amplia. La producción agrícola se contrajo, debido principalmente a la sequía. La producción industrial decreció y el consumo, la inversión y la demanda externa se redujeron vertiginosamente. El sector de la construcción se contrajo de manera brusca a causa de la grave escasez de crédito.

En circunstancias en que el conflicto palestino-israelí se está intensificando, la producción de petróleo está disminuyendo y se están exacerbando las crisis de confianza de los consumidores y los inversores, las perspectivas de crecimiento de la región en 2002 son desoladoras. Se prevé que el PIB de la región aumentará menos del 2%, que es insuficiente para frenar la disminución del ingreso per cápita y contribuir a la creación de puestos de trabajo.

La disminución de los ingresos del petróleo, como resultado de la limitación de la producción y la caída de los precios, afectará adversamente a las perspectivas de crecimiento, las finanzas públicas y los saldos en cuenta corriente de los países exportadores de petróleo de la región. Se prevé que el aumento de la producción tendrá un ritmo más lento en la mayoría de estos países en 2002.

Entre los importadores netos de combustibles se prevé que Turquía se recuperará y que los demás países de este subgrupo obtendrán los mismos resultados moderados de 2002. A principios de 2002 había señales de que la producción industrial estaba repuntando en Turquía; la demanda interna, en particular, el consumo privado y público, impulsará el crecimiento durante el año. Las inversiones estatales y privadas apenas aumentarán. Israel debería beneficiarse si se recuperan el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la economía de los Estados Unidos, pero el conflicto palestino-israelí, si persiste, seguirá frenando el crecimiento.

La situación del empleo empeoró en toda Asia occidental en 2001. El anémico crecimiento económico, sumado a una política fiscal restrictiva, agravó las condiciones en los mercados de trabajo en la mayoría de los países exportadores de petróleo. Estas economías, que también importan mano de obra, han debido hacer frente al aumento del desempleo, particularmente entre los jóvenes. En 2001, la tasa de desempleo aumentó a más del 10% en la República Árabe Siria, aunque disminuyó en la República Islámica del Irán del 14% al 13% en 2000. Se estima que en los demás países exportadores de petróleo (excluido el Irak) la tasa de desempleo fue de alrededor del 5% de la fuerza de trabajo en 2001. Las autoridades de algunos países que importan mano de obra han redoblado sus esfuerzos para reemplazar a los expatriados por trabajadores nacionales. Por ejemplo, el Gobierno de Arabia Saudita decretó que en todo establecimiento que empleara a 20 o más trabajadores, los nacionales debieran representar al menos el 25% del total del número de empleados. Antes de septiembre de 2000, el mínimo aceptable era 5%.

El empeoramiento de la recesión económica ha tenido un efecto negativo en el mercado laboral de Israel. El desempleo, que ya estaba aumentando a fines de 2000, se agudizó y fue en promedio del 10,2% en 2001: esto limitó el aumento de los salarios nominales. Debido al acordonamiento de los territorios palestinos, el desempleo en la Ribera occidental y la Faja de Gaza subió del 11% en el período de enero a septiembre de 2000 a alrededor del 40% entre octubre de 2000 y enero de 2001.

³⁴ *Survey of Economic and Social Development in the ESCWA Region, 2000–2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.II.L.4), recuadro 5, sobre las repercusiones de la confrontación en la economía palestina.

La inflación media anual siguió bajando en la región en 2001, a pesar de que Turquía no logró contenerla y reducirla (véase el cuadro A.10). En los países que son exportadores netos de combustibles, la apreciación efectiva de las monedas (véase el cuadro A.12) contribuyó a reducir el costo de los artículos importados, en tanto que el saneamiento de las finanzas públicas ayudó a reducir la inflación. En cambio, en la República Islámica del Irak, la inflación siguió siendo alta (60%) en 2001. Irán es el único otro país exportador de petróleo de la región donde la inflación es de dos dígitos; aunque hubo algún progreso, la inflación en ese país seguía siendo de alrededor del 12% en 2001. En los países que son importadores netos de petróleo, salvo Turquía y el Yemen, la inflación siguió siendo baja. La devaluación de la lira, sumada a los aumentos de los precios controlados, hizo aumentar la inflación en Turquía en 2001; lo mismo ocurrió en Israel a principios de 2002 debido a la depreciación de la moneda.

En los países exportadores de petróleo, la política fiscal fue restrictiva. El reordenamiento de las finanzas públicas continuó en la mayoría de estos países a la luz de la disminución de los ingresos del petróleo. Si bien el gasto público aumentó ligeramente (en particular en defensa y seguridad), los gastos en proyectos industriales y de infraestructura se suprimieron. Los ingresos no derivados del petróleo apenas aumentaron debido a la incapacidad de la mayoría de estos países de introducir medidas tales como el impuesto a la renta personal y el IVA. Los ingresos fiscales disminuyeron como resultado de la reducción de los derechos de importación y los impuestos a las empresas, efectuada con objeto de estimular la inversión extranjera. Durante algún tiempo se consideraron otras medidas que pudieran aliviar la presión sobre las finanzas públicas, como la eliminación de los considerables subsidios al abastecimiento de agua y electricidad, pero nunca se pusieron en práctica porque resultaron ser muy impopulares. No obstante, algunos países aumentaron los precios y las tarifas para los usuarios de servicios públicos en 2001. Salvo en el caso de Kuwait y Qatar, el déficit fiscal de todos los países exportadores de petróleo aumentó, y llegó al 7% del PIB en países como Bahrein y los Emiratos Árabes Unidos. Los déficit presupuestarios se financiaron con préstamos internos y con las importantes reservas de esos países.

Como no hay muchas alternativas para compensar la disminución de los ingresos del petróleo que se prevé en 2002, todos estos países tendrán dificultades presupuestarias. Esta perspectiva ha inducido a la mayoría de esos países a racionalizar sus finanzas públicas en 2002. Sin embargo, la reducción de los gastos corrientes sigue siendo una cuestión políticamente delicada. En consecuencia, se prevé que los gastos de capital en proyectos de desarrollo disminuirán y los déficit fiscales aumentarán en 2002. No obstante, la financiación de esos déficit no debería plantear problemas.

La situación fiscal de muchos países importadores de petróleo empeoró en 2001 debido en gran medida a la reducción de los ingresos causada por la contracción de la actividad económica, por un lado, y el aumento de los gastos, por otro. Turquía debió soportar la pesada carga del servicio de la deuda, en tanto que Israel aumentó sus gastos en medidas de defensa. La campaña militar seguirá creando dificultades para las finanzas públicas de Israel, en tanto que en Turquía se seguirán reordenando las finanzas públicas a fin de aumentar el superávit primario del sector público. En los territorios bajo la jurisdicción de la Autoridad Palestina, los ingresos públicos se desplomaron a medida que se intensificó la violencia. Desde la *intifada*, la Autoridad Palestina no ha podido tener acceso a los ingresos en concepto del IVA que Israel recauda en su nombre.

En 2001, la distensión monetaria prevaleció en la mayoría de los países exportadores de petróleo, la finalidad era estimular la demanda interna y también reducir

el costo de los empréstitos del Estado. Como la mayoría de estos países vinculan su moneda al dólar de los Estados Unidos, las tasas internas de interés bajaron en tándem con las de ese país, pero siguió habiendo una diferencia positiva.

Al debilitarse la actividad económica y al estabilizarse las perspectivas en materia de inflación, Israel liberalizó su política monetaria en 2001, pero a principios del año siguiente aumentó las tasas de interés a medida que la inflación se aceleró como resultado de la depreciación de la moneda. Turquía también liberalizó su política monetaria en 2001. Dos recortes de las tasas de interés sirvieron para proporcionar liquidez a los bancos en dificultades y también reducir el costo del servicio de la deuda pública. Al suprimirse el régimen cambiario de paridad móvil, la política monetaria, antes basada en objetivos directos en relación con los tipos de cambio, pasó oficialmente a basarse en metas explícitas de inflación. Durante la mayor parte de 2001, el ancla nominal de las medidas de desinflación fue la base monetaria.

América Latina: vuelve a ponerse de manifiesto la vulnerabilidad a factores externos

El crecimiento económico se desaceleró bruscamente en América Latina y el Caribe en 2001 y quedó interrumpido el proceso de recuperación que había comenzado un año antes. Debido a los amplios vínculos de la región con el exterior, los trastornos externos de 2001 se transmitieron rápidamente al sector interno y debilitaron la demanda. Se estancaron tanto el consumo privado como las inversiones de capital fijo. Las escasas posibilidades que tuvieron los funcionarios responsables de adoptar medidas anticíclicas agravaron las dificultades en la región y empeoraron el deslucido comportamiento de la economía. El PIB aumentó sólo un 0,3% en 2001.

Excluyendo a la Argentina, cuya tasa de crecimiento ha sido inferior al promedio regional desde 1999, se prevé que el PIB de la región aumentará del 1,2% en 2001 a alrededor del 2% en 2002. Las previsiones para la Argentina son muy inciertas, dependiendo de la reacción del país a la crisis económica (véase el recuadro III.2). Si se incluye a la Argentina en el promedio regional, el PIB aumentará sólo un ¼% en 2002 (véase el gráfico III.9). No obstante, en 2002 el crecimiento dependerá en gran medida de la vitalidad de la recuperación de los Estados Unidos y de los beneficios que produzca esa recuperación para las exportaciones de la región y los correspondientes precios. Debido a sus estrechas relaciones económicas con los Estados Unidos, México y América Central serán los que más rápido se beneficiarán de la reactivación económica en ese país, en particular por medio del aumento de las exportaciones de manufacturas. Se prevé que en la región en general la recuperación cobrará impulso en 2003 a medida que los Estados Unidos aceleren su crecimiento y que otros países comiencen a alcanzarlo.

La desaceleración económica de 2001 afectó a toda la región y se intensificó a medida que avanzó el año (véase el cuadro III.3), en parte debido a la brusca contracción de la demanda de importaciones de los Estados Unidos y la consiguiente reducción de los ingresos de exportación. La índole de este fenómeno varió en las subregiones: en México, América Central y el Caribe, se reflejó principalmente en un menor volumen de exportaciones de manufacturas, en tanto que en América del Sur los precios más bajos de las exportaciones hicieron que empeorara la relación de intercambio. Además, el turismo y los ingresos generados por el turismo disminuyeron a consecuencia de los atentados terroristas de septiembre de 2001, en particular en el Caribe y América Central, donde muchos países dependen en gran medida de ese sector. A pesar de algunas señales de recuperación, los ingresos del turismo seguramente seguirán estancados en 2002.

Recuadro III.2

LA CRISIS EN LA ARGENTINA

^a La ley de convertibilidad permitía que hasta un 10% de las reservas internacionales se mantuvieran en títulos del Estado denominados en monedas extranjeras, cuyo valor estaría determinado por los precios del mercado.

^b Aunque hubo deflación en el país en 1999–2001, los salarios reales en el sector manufacturero no disminuyeron. Véase CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.II.G.182), cuadros A.4 y A.6.

Las principales causas de la crisis en la Argentina, según se ha podido determinar, han sido la rigidez del régimen de convertibilidad, los déficit fiscales insostenibles y una serie de trastornos externos que afectaron al país, aunque hay una gran divergencia de opiniones sobre la importancia relativa de cada uno de esos factores y sobre cuál de ellos desencadenó la crisis.

En virtud de la “ley de convertibilidad” se estableció en la Argentina un régimen de convertibilidad con objeto de imponer la disciplina fiscal y poner fin a la hiperinflación en el país. Con arreglo a ese régimen, el peso se vinculó al dólar de los Estados Unidos a la par y debía estar respaldado íntegramente con divisas en poder del Banco Central, lo cual impedía que el Estado financiara un déficit público imprimiendo dinero sin que hubiera un aumento correspondiente de las reservas de divisas^a. En un régimen de convertibilidad, todo cambio de la base monetaria está determinado exclusivamente por los cambios en la balanza de pagos y las reservas netas de divisas. El Estado puede emitir bonos para cubrir un déficit presupuestario, pero esto no añade dinero nuevo al sistema; ese dinero sólo puede provenir por conducto del mecanismo de convertibilidad. Se consideró que esta política había tenido éxito porque permitió reducir la inflación anual de 4.900% en 1989 a 1,6% en 1995 y, gracias a que se estabilizó la economía y que hubo grandes entradas de capital privado, el país tuvo una alta tasa de crecimiento hasta 1998.

Con el régimen de convertibilidad, los responsables de la formulación de política inspiraron confianza pero perdieron la libertad de adaptar la política monetaria o ajustar el tipo de cambio para hacer frente a las necesidades de la economía interna o neutralizar los efectos de trastornos externos. Las consecuencias de los trastornos externos que el país sufrió después de 1995 fueron en su mayor parte una disminución de la producción y del empleo. Si bien bajaron algunos precios, esto no ocurrió con suficiente rapidez para que la Argentina pudiera adaptarse como debía para contrarrestar los efectos negativos de esos trastornos^b.

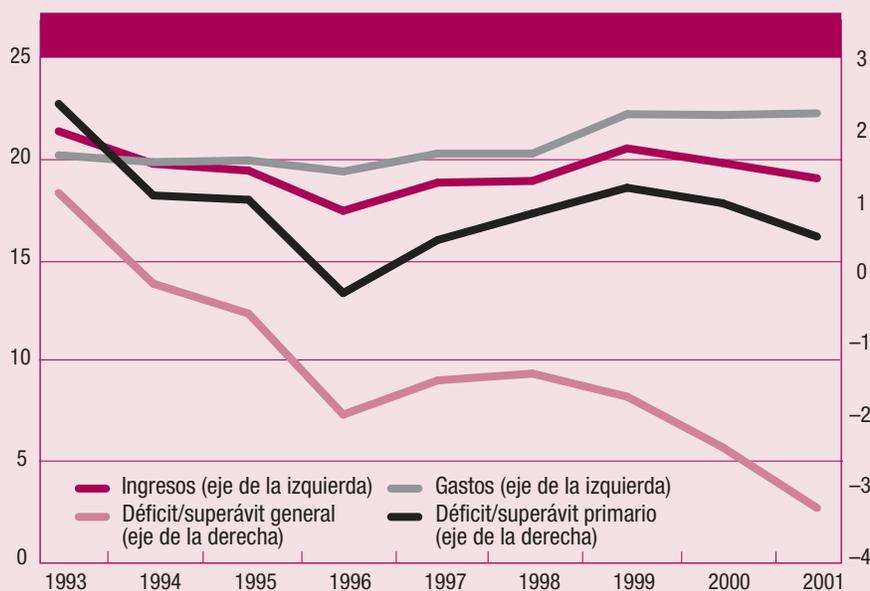
Las cuentas públicas fueron una fuente de dificultades para el régimen de convertibilidad. En el período 1994–1999, los déficit anuales del sector público fueron de alrededor de 4.000 a 5.000 millones de dólares (alrededor del 1,5% del PIB). Estos déficit se financiaron al principio con los ingresos devengados por las privatizaciones y más tarde mediante la emisión de bonos, en particular en los mercados internacionales de capital. Como la liquidez mundial era abundante en esa época, los mercados financieros (tanto nacionales como internacionales) estuvieron dispuestos a otorgar créditos al Estado, en razón de la confianza que inspiraba el propio régimen de convertibilidad y los rendimientos relativamente elevados que se ofrecían; además los indicadores fiscales se mantuvieron dentro de la gama que la comunidad internacional consideraba aceptable (véase *infra*). En consecuencia, se excedieron fácilmente los límites que se esperaba que impusiera el régimen de convertibilidad en materia de disciplina fiscal. La deuda externa aumentó vertiginosamente de 72.400 millones de dólares en 1993 a 139.800 millones de dólares en 2001, y ese año los pagos en concepto de intereses absorbieron más del 35% de las exportaciones del país. Para el momento en que la Argentina declaró una moratoria sobre su deuda soberana en diciembre de 2001, la deuda del Estado (interna y externa) había llegado a alrededor de la suma de 141.000 millones de dólares, o más del 50% del PIB.

Durante todo este período, salvo en 1995, la Argentina tuvo superávit en su presupuesto primario, es decir, sin contar los pagos en concepto de intereses (véase el gráfico I del recuadro), y a pesar de que empeoró la situación financiera del sistema de seguridad social. En la cuenta de la seguridad social hubo un pequeño superávit en 1993 pero a partir de 1994 hubo déficit, cada vez mayores, lo cual ejerció más presión en las cuentas

del Estado. Excluyendo el servicio de la deuda pública, los gastos reales del Gobierno nacional aumentaron menos del 6% en todo el período comprendido entre 1991 y 2001.

El servicio de la deuda del Estado afectó gravemente a las finanzas públicas. A medida que aumentaron rápidamente las tasas de interés, en parte por el contagio y en parte por la incertidumbre existente con respecto al futuro del régimen de convertibilidad, sobre todo a partir de mediados de 1999, el costo del servicio de la deuda del Estado aumentó del 1,75% del PIB en 1994 al 5,3% del PIB en 2001. Debido en gran medida a este aumento, el déficit presupuestario creció entre 1999 y 2001 hasta llegar a la suma de 7.000 a 8.000 millones de dólares (alrededor de 2,75% del PIB). Otra dificultad para el Gobierno central fue la falta de disciplina de los gobiernos provinciales, cuyos gastos (sin contar el servicio de la deuda) aumentaron alrededor del 65% en cifras reales entre 1991 y 2001. En pesos de 2001, esto equivale a un aumento de 21.500 millones de pesos en 1991 a 35.400 millones de pesos en 2001.

Gráfico I
ARGENTINA: CUENTAS NO FINANCIERAS DEL SECTOR PÚBLICO
(EN VALORES DE CAJA), 1993–2001
(Porcentaje del PIB)



Fuente: República Argentina, Ministerio de Economía.

Los ingresos fiscales no se incrementaron con suficiente rapidez y la recaudación de impuestos aumentó apenas ligeramente. Persistió la evasión de impuestos, que es un problema crónico en el país. Además, los ingresos fiscales se vieron afectados por la recesión que se produjo en 1999 y se creó un círculo vicioso: como la economía no crecía a un ritmo que permitiera generar ingresos fiscales suficientes, se tomaron medidas adicionales de austeridad fiscal. Estas medidas, a su vez, debilitaron aún más la demanda interna y obstaculizaron el crecimiento económico^c.

La sostenibilidad de la deuda externa y la deuda del Estado depende de muchos factores, que incluyen tanto la situación imperante como las perspectivas de la economía. Por ejemplo, una deuda pública de menos del 60% del PIB y un déficit presupuestario

^c Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.II.C.1), cap. III, sección titulada "La crisis en la Argentina: persiste la recesión".

Recuadro III.2 (continuación)

^d Éstos son algunos de los criterios impuestos a los países de la Unión Europea como condición para ser admitidos como miembros en la Unión Europea Económica y Monetaria. Véase un análisis de esta cuestión en *Estudio Económico y Social Mundial, 1997*, (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.97.C.II.1 y correcciones), recuadro V.2, titulado “La lógica económica del criterio presupuestario de Maastricht”.

^e Descenso de los precios de la cesta de productos básicos que exporta la Argentina.

^f La Región Administrativa Especial de Hong Kong ha obtenido buenos resultados con su régimen de convertibilidad. A diferencia de la Argentina, ha mantenido un superávit en cuenta corriente y dispone de reservas internacionales muy superiores a las necesarias para sostener la oferta monetaria agregada.

inferior al 3% del PIB^d pueden considerarse sostenibles para algunas economías si el PIB aumenta por lo menos a razón del 3% y las tasas de interés no exceden del 5%. Pero no es esto lo que ocurrió en la Argentina, donde el PIB había ido decreciendo a partir de 1999 y donde las tasas de interés se habían mantenido a un alto nivel y habían sobrepasado el 40% a fines de 2001, lo cual era una señal de la falta de confianza de los mercados internacionales en las políticas del Gobierno. En esas circunstancias, los esfuerzos por mantener un superávit primario de alrededor del 1% del PIB, salvo indicar que el Gobierno tenía buenas intenciones y trataría de mantener la disciplina fiscal, poco podían hacer por restablecer el equilibrio, si bien el Gobierno no controlaba las tasas de interés, otras medidas de política podrían haber interrumpido el proceso en una de sus primeras etapas.

También contribuyeron a la crisis varios factores negativos externos. El primero fue la apreciación del dólar de los Estados Unidos que, debido al régimen de convertibilidad, hizo que el peso aumentara continuamente de valor frente a otras monedas (véase el cuadro A.12). Al comienzo, la apreciación del peso se debió a la diferencia entre las tasas de inflación de la Argentina y los Estados Unidos. Sin embargo, más adelante, cuando la tasa de inflación de la Argentina se aproximó a la de los Estados Unidos y fue incluso más baja, el dólar estadounidense se fortaleció en relación con otras monedas importantes e hizo que el peso siguiera aumentando de valor. Se ha afirmado que esto socavó la competitividad de las exportaciones de la Argentina. A pesar de ello, el volumen de exportaciones argentinas aumentó a una tasa anual del 7,5% en el período de 1991–2001, o sea a un ritmo aproximadamente igual al del crecimiento medio del comercio mundial. A pesar de la contracción sufrida en 1999 a causa de la depreciación del real brasileño y la reducción de la demanda de importaciones del Brasil (el principal asociado comercial de la Argentina), las exportaciones se recuperaron rápidamente en 2000 en consonancia con el crecimiento medio del comercio mundial. Sin embargo, los ingresos de exportación no aumentaron con la misma rapidez debido a que habían bajado los precios mundiales de los principales productos de exportación del país: alrededor del 25% de las exportaciones argentinas son productos básicos cuyos precios descendieron un 27% en el período de 1998–2001^e. Los precios de los productos agroindustriales, que representan otro 30% del total de las exportaciones de mercancías del país, bajaron un 23% en ese mismo período. Además, el debilitamiento de la demanda externa en los últimos años, debido en primer término a las crisis en Asia y Rusia, luego la crisis monetaria del Brasil y, más recientemente, la brusca desaceleración de la economía mundial han frenado el ritmo de aumento de las exportaciones.

Entre tanto, las importaciones siguieron aumentando, en parte por el ajuste de los precios relativos de los bienes comerciables y no comerciables a raíz de la sobrevaloración del peso. La liberalización del comercio también contribuyó al incremento de las importaciones. En valores reales, aumentaron a una tasa media anual del 17,8% en el período de 1991–2001; el volumen de importaciones de bienes de consumo aumentó en promedio un 26,7% por año. En consecuencia, y salvo en 1996, el país pudo generar un superávit comercial sólo en el marco de una recesión económica (véanse el gráfico II del recuadro y el cuadro A.4). Debido al empeoramiento de la balanza comercial y a los considerables pagos en concepto de intereses sobre la deuda externa, el país pasó a depender cada vez más de entradas netas de capital para equilibrar sus cuentas con el exterior y mantener el tipo de cambio fijo^f. Esto, a su vez, significó un aumento del endeudamiento con el exterior y de las obligaciones del servicio de la deuda, dando lugar, en última instancia, a una situación insostenible.

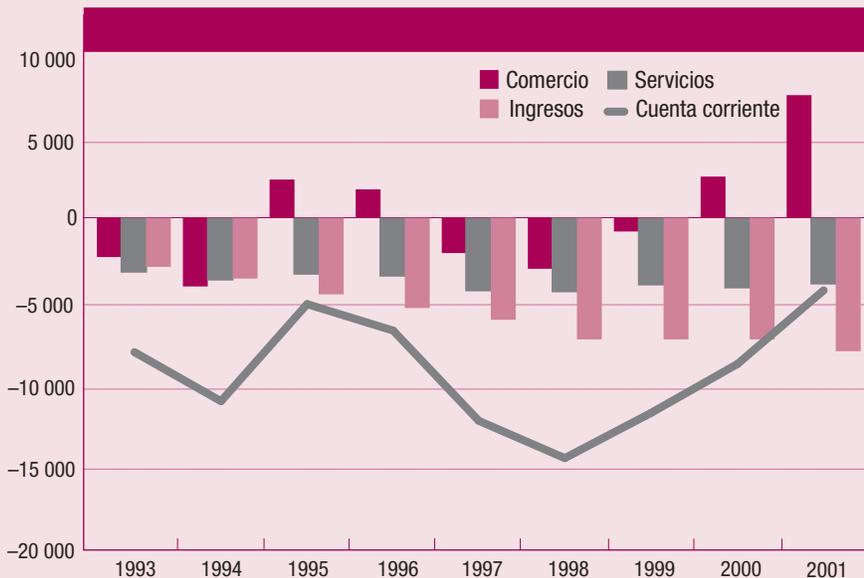
Los trastornos externos tuvieron efectos adversos en la economía argentina y el régimen de convertibilidad estuvo a punto de desplomarse en varias ocasiones. El régimen no

pudo impedir el contagio con las crisis ocurridas en otras partes del mundo; los márgenes de los bonos soberanos de la Argentina aumentaron vertiginosamente después de las crisis en Asia, Rusia y el Brasil⁹. No obstante, continuó la afluencia de fondos, al principio a través de inversiones directas, luego de un endeudamiento cada vez mayor y posteriormente en forma de apoyo oficial de las instituciones financieras multilaterales. A pesar de ello, los inversores privados, tanto nacionales como internacionales, gradualmente reevaluaron sus posiciones a medida que la economía mundial se desaceleró y disminuyó la confianza en las políticas de la Argentina^h. Cuando el país no pudo cumplir las condiciones convenidas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se suspendieron los desembolsos, se retiró el apoyo externo y el régimen de convertibilidad se desmoronó.

A mediados de 2002, seis meses después de la moratoria sobre la deuda, la Argentina sigue sumida en una crisis económica en la que es preciso afrontar varios problemas críticos:

- La gran devaluación del peso (a fines de mayo, el tipo de cambio era de 3,5 pesos por dólar de los Estados Unidos) exacerbó el problema de la deuda externa del país; algunos expertos estiman que la relación deuda-PIB posiblemente haya llegado al 100%, lo cual aumenta la complejidad de las operaciones de reestructuración. Para aliviar la carga que la deuda representa para las finanzas públicas en un plazo razonable, la reestructuración de la deuda tendrá que incluir una reducción del valor neto actualizado de las obligaciones originales.

Gráfico II
 ARGENTINA: SALDO EN CUENTA CORRIENTE, 1993-2001
 (Millones de dólares de los EE.UU.)



Fuente: República Argentina, Ministerio de Economía.

- El “corralito” (la congelación de los retiros de fondos de los depósitos bancarios) fue necesario para evitar el colapso del sistema bancario pero ha impuesto grandes restricciones a la liquidez en la economía que, si se mantienen, seguirán frenando la actividad económica. No obstante, si se desmantela el régimen, también es preciso

⁹ Contrariamente a lo previsto, el régimen de convertibilidad tampoco pudo reducir las tasas de interés en la Argentina a niveles próximos a los de los Estados Unidos (véase *Estudio Económico y Social Mundial, 2000* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.00.II.C.1), recuadro III.4 titulado “Un nuevo concepto para los regímenes cambiarios en América Latina”).

^h El 7 de septiembre de 2001, el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó un aumento de alrededor de 21.600 millones de dólares del crédito contingente aprobado inicialmente en marzo de 2000 y ya aumentado en enero de 2001 (véase el comunicado de prensa No. 01/37 del FMI, de 7 de septiembre de 2001, en <http://www.imf.org>).

Recuadro III.2 (continuación)

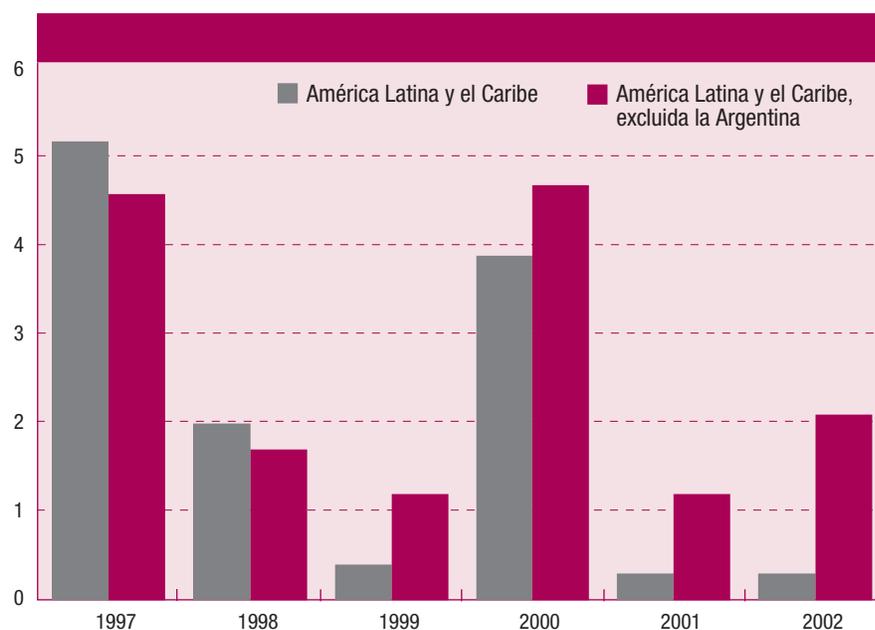
ⁱ En junio de 2002, el Gobierno estableció un programa en virtud del cual los depósitos se convertirían —voluntariamente— en valores del Estado a largo plazo, como medio de devolver los depósitos al público sin afectar la fortaleza del sistema bancario. No obstante, sigue habiendo incertidumbre. El FMI, por ejemplo, ha sugerido que esa conversión sea de carácter obligatorio.

^j Véanse más detalles sobre la situación social en la Argentina en *Panorama Social de América Latina* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.II.G.141).

tener en cuenta la presión que ello puede ejercer en el tipo de cambio, y, en consecuencia, en la inflaciónⁱ.

- Al disolverse el régimen de convertibilidad y “pesificarse” la economía, el país necesita un nuevo anclaje, es decir, un parámetro económico nominal clave que sirva de meta para su política monetaria, y debe definir un nuevo ordenamiento monetario para mantener controlada la inflación.
- El desempleo, que ha ido en aumento, afectaba al 24% de la fuerza de trabajo urbana en mayo de 2002 según algunos cálculos, y se estima que en esa época una cuarta parte de las familias de la zona metropolitana de Buenos Aires vivía en la pobrezaⁱ. La situación económica ha seguido empeorando gravemente y tiene complejas consecuencias sociales y políticas que tendrán que abordarse conjuntamente con las medidas económicas.
- La economía de la Argentina, que cuenta con abundantes recursos humanos y físicos, tiene un gran potencial, pero al cabo de cuatro años de recesión será sumamente difícil reactivar el crecimiento y restablecer la confianza. La demanda interna sigue frenada por el desempleo, la congelación de los depósitos y la falta general de financiación. Las exportaciones pueden ser un factor de crecimiento a corto plazo pero, como sólo representan una pequeña proporción del PIB, posiblemente no den suficiente estímulo a la economía en conjunto. Será necesario elaborar cuidadosamente la política macroeconómica para promover el crecimiento y, al mismo tiempo, restablecer el orden y la confianza en la economía.

Gráfico III.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES DE AUMENTO DEL PIB REAL,
1997–2002
(Variación porcentual)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Los cambios ocurridos en los mercados financieros internacionales también tuvieron consecuencias negativas para la región. Como resultado de la desaceleración económica mundial, la importante corrección de los valores bursátiles en los Estados Unidos y las dificultades crecientes de la Argentina, que culminaron con la cesación de pagos, aumentaron las primas por riesgos y se redujeron las corrientes netas de capitales privados, incluidas las inversiones extranjeras directas.

Sin embargo, la crisis en la Argentina se veía venir desde hacía tiempo. En consecuencia, el contagio financiero, si bien fue limitado después de la declaración de la moratoria, se produjo bastante tiempo antes de que estallara la crisis. Por ejemplo, las monedas del Brasil y Chile experimentaron una considerable pérdida de valor en la segunda mitad de 2000 y también las primas por riesgo aumentaron temporalmente para el Brasil. No obstante, a fines de 2001 y comienzos de 2002 resultó evidente que las condiciones financieras externas de la mayoría de los países se habían desacoplado o desconectado de las existentes en la Argentina. En el último trimestre de 2001, los mercados de monedas en el Brasil y Chile se estabilizaron. También se observaron otras señales de desacoplamiento. Paralelamente a la evolución de la crisis en la Argentina, los principales organismos de calificación crediticia indicaron que, en su opinión, la situación en México era más favorable para las corrientes de capital y le dieron la calificación de primera calidad. Además, muchos países siguieron teniendo acceso a los mercados internacionales de bonos u obligaciones en 2001, incluso mientras se desarrollaba la crisis en la Argentina. No obstante, la financiación externa siguió siendo costosa para la mayoría de los países de la región.

La situación económica empeoró considerablemente en las tres economías más importantes en 2001. En México, el PIB se contrajo por primera vez desde la crisis "tequila" en 1995 debido a sus estrechos vínculos con la economía de los Estados Unidos y a sus políticas macroeconómicas restrictivas, en particular en el plano fiscal. La Argentina se hundió vertiginosamente en una crisis económica, política y social sin precedentes, en tanto que en el Brasil se desaceleró marcadamente la actividad económica (véase el cuadro A.4).

A lo largo de 2001, el Gobierno argentino tuvo cada vez más dificultades para pagar el servicio de su cuantiosa deuda externa a pesar de la reestructuración en gran escala efectuada en junio. Para el tercer trimestre del año, el país había perdido acceso a los mercados financieros y la prima por riesgo se disparó (véase el gráfico II.7). Al no poder cumplir las metas convenidas con el FMI, el país quedó también sin acceso a la financiación multilateral. Declaró una moratoria sobre el servicio de su deuda externa a fines de 2001 y abandonó el régimen de convertibilidad. Se dejó flotar el peso, que perdió, en los primeros cuatro meses de 2002, el 67% de su valor frente al dólar de los Estados Unidos.

La Argentina enfrenta una situación delicada y compleja. Su sistema bancario está a punto de desplomarse; no puede acceder a las demandas del público y permitir el retiro de los depósitos, y se han creado pérdidas adicionales debido a la conversión en pesos de bienes y obligaciones denominadas en dólares a distintos tipos de cambio. Al desmoronarse el sistema de pagos, la producción industrial, el consumo privado y las recaudaciones de impuestos han seguido decayendo, en tanto que los precios internos ya reflejan la enorme pérdida de valor del peso. La economía argentina se contrajo un 4,5% en 2001 y seguirá reduciéndose en 2002. Para que el país se estabilice y se recupere sigue siendo indispensable contar con un marco normativo claramente definido, en particular en lo que se refiere a la relación fiscal entre los distintos niveles de gobierno, y determinar con precisión las funciones del Banco Central, así como obtener nueva asistencia financiera y reestructurar el sistema bancario.

A pesar de que al principio el contagio a través de los mercados financieros fue limitado, es probable que la crisis argentina tenga un efecto negativo en los países vecinos por otras vías, en particular el comercio y las inversiones extranjeras directas. Se prevé que el Uruguay tendrá una tasa de crecimiento negativa en 2002 por cuarto año consecutivo. En cuanto al Brasil sus productos deberán competir con productos argentinos más baratos; disminuirá el número de turistas llegados de la Argentina y también la demanda de importaciones de ese país y se reducirá la rentabilidad de las empresas brasileñas que operan en la Argentina. Se calcula que en 2001 las corrientes comerciales dentro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se contrajeron alrededor del 10% en 2001 después de haber aumentado a razón de 16% por año, en promedio, durante el decenio de 1990. Dentro de ese bloque comercial, las más afectadas fueron las exportaciones del Brasil a otros países³⁵.

Es posible que otros países que tienen vínculos comerciales con la Argentina enfrenten problemas similares. Las empresas españolas que habían hecho importantes inversiones en la Argentina, por ejemplo, sufrieron grandes pérdidas que se reflejaron en los precios de sus acciones en la bolsa de Madrid. Además, los países que compiten con la Argentina en los mercados internacionales pueden perder terreno en esos mercados y ver reducidos sus ingresos en monedas extranjeras debido a la mayor competitividad de los productos argentinos.

La desaceleración económica en el Brasil en 2001 se debió no sólo al entorno externo desfavorable sino también a una crisis en el sector energético, que obligó al país a racionar el consumo de energía y aplicar políticas macroeconómicas restrictivas. Tanto la crisis de energía como esas políticas frenaron el aumento de la producción. Pese a que hubo señales de una ligera recuperación a principios de 2002 en particular un repunte de la producción industrial y un aumento de la confianza de los consumidores, la persistencia de las elevadas tasas de interés, más la incertidumbre en torno a las elecciones que se celebrarán a fines de año, restarán vitalidad a la recuperación. A pesar de ello, se prevé que el crecimiento aumentará ligeramente en 2002, gracias a la reactivación de la demanda interna, el fin de la escasez de energía y la contribución positiva de las exportaciones netas, ya que el tipo de cambio será más competitivo.

El PIB aumentó lentamente en los países andinos en 2000 salvo en el Ecuador. La demanda interna siguió siendo floja a principios de 2002 y se prevé que no mejorará por el resto del año. En Colombia, el conflicto interno ha frenado la recuperación económica y entraña el grave riesgo de debilitar el crecimiento. En el Ecuador es improbable que se repita en 2002 el excelente desempeño del año anterior debido a la pérdida de competitividad en el exterior y a los problemas que persisten en el sector bancario. El PIB del Perú se estancó en 2001, pero la economía ha empezado a recobrar su vigor, gracias a condiciones políticas y macroeconómicas más estables y a las grandes inversiones realizadas en el sector de la minería. A pesar de la expansión de los sectores del gas natural y el petróleo, la economía boliviana se estancó en 2001 debido a la debilidad de la demanda externa e interna. Se prevé que el crecimiento repuntará en la segunda mitad de 2002 a medida que mejore la demanda externa.

La tasa de desempleo visible en las zonas urbanas de la región se había estancado en un 8,4% en 2001³⁶ y a principios de 2002 no se veía ningún indicio de que la situación fuera a mejorar. En algunos países, las tasas de desempleo son dos veces superiores al promedio regional. Los datos oficiales más recientes indican que en octubre de 2001 el desempleo en la Argentina afectaba al 18,3% de la fuerza de trabajo; esa tasa habrá aumentado considerablemente desde esa fecha, ya que la crisis se ha intensificado. En Venezuela, el escaso progreso hecho en 2001 tocó a su fin

³⁵ Véase Banco Interamericano de Desarrollo, nota periódica titulada *Integración y comercio en América Latina: estimados preliminares para 2001* (Washington, D.C., diciembre de 2001).

³⁶ CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.II.G.182), cuadro A-5.

cuando la economía del país se desaceleró marcadamente a comienzos de 2001, en tanto que en México se ha eliminado un número importante de puestos de trabajo en el sector manufacturero orientado a la exportación. Las elevadas tasas de desempleo siguen siendo una de las principales causas del letargo de la demanda interna en toda la región, sobre todo en países como Chile, Colombia y el Uruguay.

La inflación media anual siguió disminuyendo en 2001 en la región (véase el cuadro A.10), siendo los principales factores la debilidad de la demanda interna y la falta de presión en los mercados de trabajo. A fines de año, la inflación había llegado al 7,7% en el Brasil, o sea que sobrepasó la meta oficial de 3,7 puntos porcentuales. Además del ajuste de los precios controlados, fue la depreciación del real un factor importante que contribuyó a ese resultado.

A principios de 2002 surgieron nuevas fuentes de presión inflacionaria. En la Argentina, el IPC aumentó alrededor del 21% en los primeros cuatro meses de 2002 debido al colapso del peso. En Venezuela se corre el riesgo de que la depreciación del bolívar en febrero de 2002 sobrepase la ya elevada tasa actual: en los primeros cuatro meses de 2002, los precios al consumidor aumentaron más del 8%, en comparación con un aumento anual del 12,5% en 2001.

No todos los países latinoamericanos aplicaron la misma política monetaria en 2001. En un gran grupo de países, entre los que se cuentan Chile, Colombia y el Perú, la política monetaria estaba encaminada a respaldar la recuperación de la demanda interna y la actividad económica. En cambio, en el Brasil se adoptó una política monetaria sumamente restrictiva. Pese a los pequeños recortes efectuados a comienzos de 2002, la tasa de interés de referencia seguía siendo del 18,5% en mayo debido a la preocupación de que se siguiera ejerciendo presión sobre la moneda y de que ello afectara a la tasa de inflación interna. Se prevé que la política monetaria seguirá siendo restrictiva durante el resto del año y luego se liberalizará si se logra reducir más la inflación. Se estima que, en vista de la incertidumbre con respecto a las elecciones que se celebrarán en 2002, se seguirá actuando con cautela en el plano monetario.

En México, el Banco Central mantuvo una actitud cautelosa en 2001 y a comienzos de 2002 a pesar de los progresos logrados con respecto a la inflación. En la Argentina, los años de deflación han tocado a su fin, pero persiste una gran incertidumbre. El régimen de convertibilidad ha sido desmantelado pero aún no ha sido reemplazado por un nuevo régimen monetario. Se prevé que, en otros países de la región, la política monetaria seguirá siendo acomodaticia en 2002, aunque en menor grado en México, donde el Banco Central sigue pendiente de la evolución de la situación en los mercados de trabajo y la posible inestabilidad del tipo de cambio, que podrían afectar a los precios internos.

En general, los gobiernos de los países de la región trataron de mantener la disciplina en la esfera fiscal, razón por la cual las políticas presupuestarias han tendido a ser más procíclicas que anticíclicas. En México, por ejemplo, se efectuaron recortes presupuestarios durante todo el año 2001 y a principios de 2002 debido a que los ingresos fiscales habían disminuido como consecuencia del descenso de los precios del petróleo y la desaceleración económica. Las repercusiones fiscales de la reducción de esos ingresos también han sido considerables en Venezuela: los ingresos del petróleo, que representan alrededor del 50% del total de los ingresos del Estado, disminuyeron considerablemente en la segunda mitad de 2001 cuando se redujo la producción y bajaron los precios del petróleo. El Gobierno recortó enérgicamente los gastos a fin de controlar el déficit presupuestario, que a pesar de ello llegó al 4,3% del PIB en 2001, cuando no debía sobrepasar del 3%. En el Brasil, el Gobierno se ha esforzado por mantener el superávit primario al nivel fijado como

³⁷ Según la definición del Gobierno, el indicador del equilibrio estructural es una medida del equilibrio presupuestario que excluye el efecto de componentes cíclicos en los ingresos, como los devengados por las exportaciones de cobre y algunos componentes tributarios. Por lo tanto, en los años en que la tasa de crecimiento es inferior a la tendencia prevista, la norma relativa al déficit estructural permite aplicar una política fiscal moderadamente expansionista, y lo opuesto ocurre en los años en que la actividad económica es superior a la tendencia.

objetivo a pesar de que, debido a la depreciación del real y al aumento de las tasas de interés, los pagos en concepto de intereses van en aumento. En cambio, en Chile, el Gobierno se ha comprometido a mantener un superávit estructural del 1% del PIB, lo cual ha permitido al sector público desempeñar una función más estabilizadora durante todo el proceso de desaceleración³⁷.

Se prevé que en 2002 seguirá prevaleciendo la prudencia en el ámbito fiscal. Según se estima, las recaudaciones de impuestos aumentarán apenas, y si no se hacen progresos importantes en la reforma de los sistemas tributarios en la región, las posibilidades de adoptar una política fiscal expansionista en apoyo de la recuperación seguirán siendo muy limitadas en la mayoría de los países, sobre todo en el Ecuador y el Perú, que han fijado objetivos en materia de déficit presupuestarios con arreglo a los programas apoyados por el FMI. En el Brasil, las elevadas tasas de interés y la posible inestabilidad del tipo de cambio en el período inmediatamente anterior a las elecciones seguramente afectará a las cuentas públicas de manera negativa e inducirá al Gobierno a reafirmar su compromiso de mantener un importante superávit primario. En México, probablemente se seguirá aplicando una política fiscal prudente en 2002, en cambio en Chile, el gasto público seguirá dando impulso a la demanda agregada en 2002.

SEGUNDA PARTE

LA INTERACCIÓN
DE LOS SECTORES
PRIVADO
Y PÚBLICO EN
LA CONSECUCCIÓN
DE LAS METAS
DE LA SOCIEDAD

PANORAMA GENERAL

En la segunda parte del *Estudio Económico y Social Mundial, 2002* se analizan las nuevas ideas sobre la interacción de los sectores público y privado en la consecución de las metas de la sociedad así como la experiencia adquirida al respecto. Se explica también cómo está evolucionando el papel del Estado para asegurar que el sector privado actúe de manera que la sociedad se beneficie en la mayor medida posible.

Las sociedades tienen muchos objetivos: velar por el bienestar de sus actuales miembros y asegurar un futuro mejor para la próxima generación en materia de salud, vivienda y educación y asegurar la prosperidad y la justicia para todos, el mayor grado posible de libertad individual y el mantenimiento de la paz interna y externa. Los gobiernos deben rendir cuentas si el electorado o los ciudadanos estiman que no se han hecho suficientes progresos para alcanzar las metas generales de la sociedad. Sin embargo, si bien la sociedad espera que el gobierno contribuya al logro de esas metas, no le ha confiado a éste la facultad de adoptar cualquier medida que desee para alcanzarlas.

Esa facultad podría entrar en conflicto con el ejercicio más amplio de la libertad individual: libertad para decidir cómo desarrollar las propias aptitudes, cómo gastar el ingreso propio, cómo buscar la felicidad y cómo ganarse la vida, incluso mediante una actividad comercial. El disfrute de la libertad individual también se considera una meta en sí misma o un elemento clave de la consecución de las metas de la sociedad. Sin embargo, el gobierno cumple una importante función para asegurar que todos tengan oportunidades, que los beneficios del desarrollo se distribuyan equitativamente, que los afectados por factores ajenos a su control, como la pérdida del empleo o una enfermedad, cuenten con una protección adecuada y que las controversias entre los distintos grupos de intereses de la sociedad se resuelvan de manera justa. Esto no significa necesariamente que el Estado deba desempeñar un papel más amplio o incluso más invasivo; significa que el Estado debe adaptar constantemente ese papel. Esto es particularmente pertinente en la época actual, en la que prevalece la idea de que si bien el sector privado puede hacer una importante contribución al logro de las metas de la sociedad, el Estado tiene un importante papel que desempeñar para ayudar al sector privado a realizar todo su potencial.

La actividad tendiente a ampliar el papel del sector privado en el suministro de bienes y servicios ha sido considerable en todos los países. Como se señala en el *World Public Sector Report*, la experiencia adquirida en los últimos tiempos indica que la sociedad suele beneficiarse cuando el Estado no participa en la producción de bienes, y, en general, en el suministro de servicios no sociales. El aumento de la competencia hace bajar los precios y amplía las posibilidades de elección de los consumidores¹. Al reducir el papel del Estado en la producción de bienes y servicios no sociales, los gobiernos responden a la idea de que los ciudadanos, como consumido-

¹ *World Public Sector Report: Globalization and the State, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.01.II.H.2), pág. 65.

res, deberían tener más posibilidades de elección en lo que respecta a los bienes que se producen y que el aliciente del lucro y las estrictas limitaciones presupuestarias que tiene aparejadas pueden contribuir a ampliar la calidad y cantidad de los bienes y servicios ofrecidos a la población.

El papel del sector privado en la economía se está ampliando en muchos sentidos. Está ocurriendo a través de la privatización de las empresas estatales que producen bienes y servicios que no son de interés público. El sector privado también está desempeñando un papel más importante en el suministro de esos servicios, por ejemplo, en la construcción y el funcionamiento de la infraestructura (plantas generadoras de electricidad), la prestación de servicios de limpieza y lavandería en los hospitales y la administración de escuelas y aeropuertos.

Esta ampliación del papel del sector privado significa que ese sector produce una proporción mayor de un conjunto determinado de bienes y servicios y que la proporción producida por el Estado se reduce en consecuencia. Esa ampliación tiene repercusiones más profundas. La comparación de la salud y el bienestar de la población de países históricamente semejantes pero con sistemas sociales diferentes como, por ejemplo, los dos Estados alemanes antes de la unificación, o muchas economías europeas en transición antes de la transición y en la actualidad, muestran hasta qué punto la participación del sector privado en la actividad económica puede tener una gran influencia. Un sistema en el que, dentro de los límites de la ley, los ciudadanos pueden elegir libremente los bienes y servicios que desean y en el que las empresas privadas, nacionales y extranjeras, pueden tratar de obtener ganancias del suministro de esos bienes y servicios es muy distinto de un sistema en que el Estado toma esas decisiones.

Cuando el Estado toma decisiones que, en un entorno competitivo de mercado, quedarían en manos de una multitud de actores económicos, el volumen total de bienes y servicios suministrados suele ser menor. En términos generales, la cantidad de insumos utilizada por las empresas estatales para producir la misma cantidad de bienes y servicios es mayor que la utilizada por empresas privadas. Esto representa una pérdida de recursos para la sociedad. Sin embargo, el Estado no participa en la producción de bienes y servicios sólo por una cuestión de eficiencia. La composición de los bienes y servicios suministrados por el Estado suele ser diferente de la que proporcionarían entes económicos privados. En general, estos últimos tienen más en cuenta lo que exigen los consumidores y de ese modo evitan el desequilibrio entre la oferta y la demanda que ha caracterizado a las antiguas economías de planificación centralizada y que, a escala nacional, es un resultado ineficiente. La participación o falta de participación del sector privado es un determinante no sólo de la rapidez con que se desarrollan nuevos bienes y servicios sino también de la orientación de ese desarrollo. En muchos países, al privatizarse el sector de las telecomunicaciones cambió la cantidad y calidad de los servicios. En particular, la oferta de teléfonos móviles se amplió rápidamente. Además, aunque el Estado haya financiado parte de las actividades de investigación y desarrollo que han conducido a un determinado descubrimiento, el desarrollo y perfeccionamiento subsiguientes por parte del sector privado puede dar lugar a nuevos usos, como es el caso de Internet.

En la actual economía mundial, en vías de globalización y caracterizada por la competencia, resulta cada vez más difícil que el Estado prevea la demanda futura de bienes y servicios y pueda planificar su producción. Además, el ejercicio por el Estado de un control excesivo del proceso de adopción de decisiones en la esfera económica por períodos prolongados es incompatible con la democracia y las libertades fundamentales². La instauración de la democracia en las economías en transición

² El capitalismo es una condición necesaria de la democracia... No ha habido ningún país con un régimen político democrático, ni en la actualidad ni a lo largo de la historia, cuya economía no haya estado dominada por la propiedad privada y la coordinación de las fuerzas del mercado. Sin embargo, la propiedad privada y los mercados no bastan para crear una democracia (János Kornai, "What the change of system from socialism to capitalism does and does not do", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, No. 1 (cuarto trimestre de 2000), págs. 35 a 37).

estuvo acompañada, en todos los casos, por la rápida ampliación del sector privado a medida que los electorados se persuadieron de que el Estado no debía intervenir en ciertas decisiones del individuo, como la decisión de cómo gastar el ingreso propio y, en general, la satisfacción de las aspiraciones personales.

No obstante, la ampliación del papel del sector privado en el suministro de bienes y servicios no conduce necesariamente a una contracción de la función general del Estado: seguirá siendo deber del Estado asegurar, ya sea directamente o en colaboración con el sector privado, niveles mínimos de nutrición, educación y salud a la población. Incluso en los países en que el sector productivo público es muy pequeño el Estado participa en el suministro de prácticamente todos los bienes. El Estado establece el ordenamiento jurídico por medio del cual se ejercen los derechos de propiedad, incluidos los de propiedad intelectual, y se deciden las reclamaciones a que pueda dar lugar la utilización de algún producto. El Estado se ocupa de asegurar que los productos adquiridos por los consumidores sean inocuos (por ejemplo, los medicamentos, los alimentos, los automóviles y los juguetes para niños). También se encarga de asegurar que no se defraude a los consumidores.

A medida que intervienen más entes y se ofrece una gama más amplia de bienes y servicios, la tarea de supervisar el sistema se hace más compleja. Si bien el sector público tal vez tenga una participación directa menor en la producción propiamente dicha de bienes y servicios, debe desempeñar un papel más activo en su reglamentación. El Estado siempre ha tenido estas funciones, pero éstas están ahora enmarcadas en un contexto diferente que requiere una administración pública altamente calificada y especializada, pero no necesariamente de mayor o menor tamaño, y tal vez menos reglamentación, pero de índole diferente.

En general, las funciones respectivas de los sectores público y privado evolucionan y se perfeccionan constantemente, a medida que los ciudadanos exigen al Estado una justificación de su participación directa en la actividad económica y más transparencia o información sobre el costo del suministro de un determinado bien o servicio por el sector estatal. Por ejemplo, en muchos países el público ya no considera que el Estado tenga la obligación de ser propietario de industrias supuestamente estratégicas, como la siderúrgica, ni de administrarlas. Si el sector privado no puede hacer funcionar esas industrias en forma rentable, no suele haber mucho apoyo a favor de la intervención del Estado, salvo entre los que trabajan en esa industria. Incluso si el Estado interviene, se espera que se asegure de que el costo de su intervención sea transparente.

El Estado suele intervenir indirectamente para prestar asistencia a la población y a los distintos sectores de la economía. Puede financiar investigaciones agrícolas nacionales a fin de desarrollar nuevos cultivos. En el campo de la atención de la salud, se espera que el Estado tome medidas para impedir las epidemias y asegurar que los pobres tengan acceso a tratamientos médicos imprescindibles; en cambio, se está reconsiderando el papel del Estado en la construcción y administración de hospitales y en la remuneración del personal médico.

Los sectores público y privado pueden influirse mutuamente de muchas maneras diferentes. Como se ha señalado, si bien no hay una clara determinación de las funciones que deberían desempeñar uno y otro sector, se pueden sacar algunas conclusiones sobre la nueva relación entre los dos sectores de un examen de la experiencia recogida en distintos sectores de la economía. Esa interacción puede abarcar desde la privatización total de una empresa productiva hasta mecanismos mediante los cuales se suministra un determinado bien o servicio sobre la base de un contrato entre el sector público y el privado. Podría tratarse de contratos sobre la construcción, explotación y transferencia de componentes de la infraestructura,

contratos de arrendamiento por los cuales el sector privado paga al público por el uso de algunos de sus bienes, o concesiones por medio de las cuales un proveedor privado paga por el derecho de prestar un servicio en una instalación de propiedad del Estado. Al formular estos contratos, el Estado debe tratar de lograr los mejores resultados posibles mediante la licitación pública. En general, sus objetivos deben ser el fomento de la competencia y el establecimiento de un marco de reglamentación que proteja los intereses de los consumidores.

Otros ejemplos de interacción son la cooperación entre los institutos de investigación estatales, las universidades y los institutos de investigación privados en campos de investigación importantes desde un punto de vista social, como la agricultura o la medicina; las disposiciones para que en los hospitales privados se atienda a pacientes por cuenta del Estado, y la relación entre las autoridades públicas y las universidades privadas con fines de lucro que garantiza que estas últimas instituciones cumplan las normas requeridas.

En la segunda parte del *Estudio* se examinan algunas de las principales relaciones entre los sectores público y privado a fin de sacar conclusiones aplicables a sectores o circunstancias análogas.

RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los tres capítulos siguientes se examinan cuestiones y tendencias en campos en que prácticamente nunca se ha puesto en tela de juicio el papel del sector privado pero en los que el Estado sigue desempeñando un papel importante, en tanto que en los últimos dos capítulos se analiza la evolución de la situación en dos sectores, la salud y la educación, que siempre se ha considerado que son responsabilidad del Estado.

En los últimos veinte años la participación directa del Estado en la actividad económica se ha reducido considerablemente en muchos países mediante la privatización de las empresas estatales y la venta de bienes del Estado. La privatización puede generar beneficios a largo plazo para un país. Sin embargo, la privatización es parte del proceso de construcción de una economía de mercado y, para tener éxito, debe contar con el firme apoyo del gobierno y la población. La privatización no debe ser una política impuesta; cada país debe adoptarla por voluntad propia. De ese modo, el proceso de privatización tendrá más posibilidades de éxito.

La privatización está basada en la premisa, fundada a su vez en la teoría y la práctica, de que son más eficientes las empresas en las que el sector privado, y no el Estado, es quien tiene en último término derecho a los ingresos netos. Se ha comprobado en muchos sectores diferentes de la economía que la privatización conduce a un mejoramiento del desempeño de las empresas. Sin embargo, el consumidor sólo resultará beneficiado en un entorno competitivo, bien reglamentado y favorable al mercado. Para que el proceso de privatización marche sin tropiezos y para que se inviertan fondos suficientes en las antiguas empresas estatales, el Estado debe crear condiciones favorables a la inversión.

Los ingresos que el Estado obtiene de la venta de un activo no pueden ser una medida del éxito de la privatización, debido en parte a que el Estado posiblemente obtendría un mejor precio si vendiera ese activo a un monopolista. El Estado tiene muchos objetivos distintos cuando se deshace de sus activos y, si bien uno de ellos es obtener un ingreso de la venta directa, ese objetivo puede estar supeditado a otros, como el aumento de la eficiencia, el aumento de los beneficios para el consumidor y una mayor participación en la propiedad de las empresas estatales. La venta pública de acciones de esas empresas puede promover el crecimiento de los mercados

de capital y hacer participar al público en los beneficios y riesgos inherentes a los mercados de valores.

El establecimiento de las instituciones subsidiarias necesarias para asegurar el éxito de las empresas privatizadas antes de su venta tiene sus ventajas, y la reestructuración de las empresas y las inversiones antes de la venta puede hacerlas más atractivas para el inversor privado; no obstante, demorar la venta también tiene sus riesgos. Esto ocurre, en particular, cuando la empresa estatal funciona a pérdida o cuando su equipo está deteriorado: el costo de la rehabilitación puede reducir las ganancias netas que el futuro propietario espera obtener cuando la empresa sea más eficiente. El método de venta también debe considerarse con cuidado ya que, si se cometen errores en la configuración del proceso de venta, las ganancias que se obtengan serán menores. La transferencia de empresas estatales rentables también puede beneficiar al Estado en el futuro, ya que aumentan los ingresos tributarios resultantes de la mayor rentabilidad de esas empresas cuando pasan a ser de propiedad privada. Los ingresos obtenidos de su venta podrían usarse para reducir la deuda del Estado, pero sería imprudente utilizarlos para mantener un nivel insostenible de gastos públicos, sobre todo si se cuenta con menos activos apropiados para vender en el futuro.

En algunos países, las empresas estatales se han utilizado como instrumento para prestar servicios de asistencia social, seguro social y protección social. En esos casos, para seguir adelante con la privatización será necesario prever algún otro mecanismo para prestar esos servicios. El establecimiento de una red de protección social es particularmente importante en los países en que las empresas estatales no podrían competir en las condiciones normales del mercado y en que desaparecería un gran número de puestos de trabajo como consecuencia de la liquidación de esas empresas.

La privatización implica que el Estado debe adaptar su papel en la tarea de promover las actividades de investigación y desarrollo. En los casos en que las empresas estatales se han utilizado para actividades de investigación y desarrollo que el Estado considera deseables, el Estado podría deslindar, antes de la privatización, los componentes de la infraestructura de investigación que deseara mantener en el sector público. Después de la privatización, el Estado podría alentar a sus propias instituciones y universidades a dedicarse a ese tipo de actividades. No obstante, la privatización puede contribuir en ese sentido promoviendo la creación de nuevas empresas privadas que puedan establecer alianzas con otras empresas privadas, tanto nacionales como extranjeras, y colaborar en actividades de investigación y desarrollo con orientación de mercado.

En el capítulo V se examina el papel de los sectores público y privado en las actividades de investigación y desarrollo en la esfera de la agricultura. Se examina la evolución del sector agrícola en los últimos 40 años y se explica cómo la tecnología ha podido impedir hasta ahora la aparición de una trampa maltusiana en la que el crecimiento de la población se vería limitado por la escasez de alimentos. Esto se ha logrado mediante la participación conjunta de los sectores público y privado en las actividades de investigación y desarrollo agrícolas.

No obstante, como la población del mundo sigue creciendo, no se puede esperar que esta situación, en que la disponibilidad mundial de alimentos es suficiente, perdure si no se mantiene el impulso de esas actividades de investigación y desarrollo. Actualmente se están ensayando, o están en vías de ensayarse y aplicarse —por ejemplo, en algunas partes de África—, un gran número de tecnologías de “segunda generación” de la revolución verde. Además, cabe prever que en el futuro la biotecnología y la ingeniería genética desempeñarán un papel más importante en el aumento del suministro de alimentos.

En las investigaciones agrícolas deben participar entidades públicas y privadas, y el sector público debe centrar cada vez más sus esfuerzos en esferas socialmente importantes de las que no se ha ocupado el sector privado. Como gran parte de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo son producto de la casualidad y requieren ciertos “umbrales” para ser eficaces, en muchos casos conviene adoptar un enfoque regional. Ese enfoque es particularmente acertado en la agricultura, dada la semejanza de las características geofísicas de cada región.

El gobierno también puede promover las actividades privadas de investigación y desarrollo en el sector agrícola tomando medidas para aumentar la viabilidad comercial de ese sector. Sin embargo, esas actividades por sí solas no bastarán para aumentar la producción agrícola ni para aplacar el hambre allí donde exista. También son necesarias otras actividades y normas complementarias (por ejemplo, políticas no relacionadas con los precios, como la reforma agraria) antes de que las actividades de investigación y desarrollo en el sector de la agricultura rindan beneficios.

Para muchos países, tanto ahora como en otras épocas, el suministro de servicios básicos, como los servicios sociales y de infraestructura, corresponden al sector público, dada la existencia de importantes externalidades positivas. El capítulo VI trata de la electricidad, que por mucho tiempo ha sido un monopolio estatal en la mayoría de los países. Sin embargo, a medida que los países se han desarrollado y requieren un suministro mayor, más eficiente y menos costoso de esa clase de servicios, la necesidad de promover la competencia y las limitaciones financieras del sector público han promovido la transferencia de activos a propietarios privados. Además, el adelanto de la tecnología ha hecho que resulte más fácil delimitar los distintos componentes del sector de la electricidad y separar la generación de electricidad de los servicios de distribución y comercialización a los consumidores finales, y ha permitido que distintas entidades compitan para prestar estos servicios. Anteriormente, todos estos servicios estaban a cargo de un monopolio estatal.

Se ha comprobado que la privatización de la electricidad ha aumentado la competencia al nivel minorista, al ofrecer distintas opciones a los consumidores; ha creado incentivos para aumentar la eficiencia de las operaciones, ha mejorado la calidad de los servicios y, en última instancia, ha hecho que bajen los precios. El hecho de que los consumidores tengan más posibilidades de elección también es un incentivo para que los proveedores privados de electricidad adopten innovaciones y mejoren los servicios, incentivo que no existía en los sistemas monopolistas de propiedad del Estado. Así pues, la interacción de los sectores público y privado no sólo entraña un aumento de la participación de este último en la prestación de servicios de interés público sino también un aumento de la competencia y de las posibilidades de elección de los consumidores.

El éxito de las medidas para atraer inversiones privadas en servicios de interés público depende en parte de la promulgación de leyes sobre contratos que sean transparentes y fiables y del establecimiento de un mecanismo de reglamentación que ofrezca un mínimo de garantías para las inversiones privadas. Para ser eficaz, la reglamentación del Estado debe estar encaminada principalmente a resolver cuestiones relativas a los monopolios, la discriminación basada en los precios y otras deficiencias del mercado, a fomentar la competencia y a asegurar un suministro adecuado de electricidad para todos los consumidores en todo momento y a precios que tiendan a nivelar las fluctuaciones causadas por la escasez de electricidad y que, al mismo tiempo, estimulen el aumento de la capacidad para satisfacer en el futuro la demanda prevista.

En vista de los factores necesarios para asegurar el éxito de la privatización del suministro de electricidad, es posible que en muchos países en desarrollo sólo se

pueda confiar el suministro de electricidad y de otros servicios de interés público al sector privado en forma gradual o incluso parcial. Esto se debe a una serie de limitaciones, como el reducido tamaño de los mercados de electricidad de esos países, la falta de un mercado de capitales desarrollado y limitaciones de otra índole, en particular la insuficiencia de la capacidad institucional y de recursos humanos.

En el capítulo VII se analiza el papel de los sectores público y privado en la prestación de servicios de salud. Se señala que el sector privado ha desempeñado una función más importante en el suministro de esos servicios en los países en desarrollo que en las economías desarrolladas y en transición: el gasto privado en salud representa alrededor del 50% del total de esos gastos en los países en desarrollo, en tanto que en los desarrollados representa alrededor de una cuarta parte. En los países en desarrollo, el sector privado cumple una función importante incluso en la atención básica de la salud, que tradicionalmente se ha considerado una responsabilidad del sector público.

La incorporación eficaz de servicios privados de salud en un sistema nacional de salud bien estructurado, basado en la interacción de los sectores público y privado, puede contribuir al mejoramiento de la salud de la población y, por lo tanto, al desarrollo en general. La necesidad de dedicar recursos suficientes al cuidado de la salud en circunstancias en que los recursos de que disponen los gobiernos de muchos países son muy escasos ha sido otro motivo de la mayor interacción de los dos sectores. Sin embargo, en muchos casos, la reglamentación del sector de la salud ha sido ineficaz porque no ha habido suficiente colaboración entre las autoridades nacionales de salud y los proveedores privados de servicios médicos. Por ejemplo, la falta de una interacción inadecuada ha dado lugar a la utilización generalizada e innecesaria de antibióticos en algunos países en desarrollo.

La función de las autoridades de salud en un sistema en que el sector privado tiene una participación importante difiere de la que cumple en un sistema estatal. Esa función consiste en analizar y determinar las necesidades de la población en materia de salud, evaluar el estado del sistema nacional de salud y coordinar las actividades de atención médica de los proveedores tanto públicos como privados. También consiste en supervisar y reglamentar a los proveedores de servicios de salud públicos y privados para asegurar que los pacientes reciban un tratamiento adecuado que no entrañe riesgos para su salud o su vida y que los distintos grupos sociales, incluidos los pobres, tengan un acceso equitativo a los servicios médicos.

Los sistemas de educación de los países en desarrollo siguen batallando en muchos frentes para aumentar la matrícula escolar y mejorar la calidad con los limitados recursos con que cuentan. En numerosas ocasiones se ha hecho un esfuerzo por reducir la carga que el costo de la educación representa para el Estado haciendo participar al sector privado y exigiendo el pago de derechos a los estudiantes.

Sin embargo, como se señala en el capítulo VIII, en el caso de la enseñanza primaria ese intento ha fracasado, salvo en los pocos países en que la enseñanza privada tiene un largo historial. En lugar de asignar la responsabilidad financiera de la educación directamente a particulares, se debería tratar de alentar a las comunidades locales a que vigilaran la asignación de recursos y la calidad de la enseñanza al nivel primario.

En el caso de la enseñanza secundaria, se deberían formular programas de formación profesional y técnica, en estrecha colaboración, incluso de carácter financiero, con el sector privado, a fin de desarrollar las aptitudes necesarias para el mercado de trabajo y atraer candidatos para ese tipo de educación.

En ese capítulo del *Estudio* se llega a la conclusión de que la participación del sector privado está aumentando en todas las regiones en vista de que ha aumentado

la demanda de educación superior y de que las universidades estatales carecen de recursos. Se están adoptando estrategias innovadoras de financiación, que incluyen el cobro de derechos a los estudiantes y actividades remunerativas, que están transformando el sistema público de educación superior. En general, las estrategias de desarrollo económico que generan una demanda de trabajadores instruidos y calificados estimulan la inversión privada en el sector de la educación. Este aumento de la participación privada en la esfera de la educación debe ir acompañado de una reglamentación más eficiente y de algún tipo de intervención del Estado para garantizar la buena calidad de la educación y el acceso universal sobre una base equitativa.

En la segunda parte del *Estudio* se describe el aumento de la interacción de los sectores público y privado en la consecución de las distintas metas de la sociedad. Este proceso ha traído aparejados importantes beneficios, pero también grandes desafíos. Uno de ellos es adaptar el papel del Estado de modo que el proceso continúe sin tropiezos y beneficie en la mayor medida posible a los actuales miembros de la sociedad y a las generaciones futuras.

IV TRANSFERENCIA DE LA PROPIEDAD DE LOS ACTIVOS COMERCIALES DEL ESTADO AL SECTOR PRIVADO

En los últimos veinte años y, en particular, en el decenio de 1990, ha habido un aumento sin precedentes de la participación del sector privado en la producción de bienes y servicios que antes suministraba el sector público. Este aumento de la participación del sector público en la economía ha ocurrido no sólo en la gestión y financiación de las empresas estatales sino también como resultado de la transferencia de una considerable cantidad de bienes del Estado al sector privado. La conversión de empresas estatales en privadas ha abarcado una amplia gama de sectores, desde las industrias extractiva y manufacturera hasta los sectores del transporte, la banca y, en particular, los servicios de interés público, como la energía, las telecomunicaciones y el abastecimiento de agua¹. En el presente capítulo se analiza cómo ha afectado este proceso no sólo a los servicios de suministro de agua y energía, como la electricidad, y a los servicios públicos, como el transporte por ferrocarril o a los servicios sociales, como la salud y la educación, sino a las industrias productivas².

En el decenio de 1990, la mayor parte de los ingresos mundiales en concepto de privatizaciones correspondió a los países desarrollados (véase el gráfico IV.1). Los programas de privatización están casi plenamente desarrollados en muchos de ellos, en parte debido a su éxito en lo que respecta a la liquidación de una gran cantidad de los bienes de capital del Estado que han atraído más interés. Por ejemplo, si bien el sector de las telecomunicaciones encabezó el proceso de privatización en los países desarrollados, en la actualidad la mayoría de los bienes de producción de la industria de las telecomunicaciones en esos países ya se ha transferido al sector privado. Según datos provisionales recogidos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los ingresos en concepto de privatizaciones en 2000 disminuyeron un 38% en los países miembros de la OCDE³.

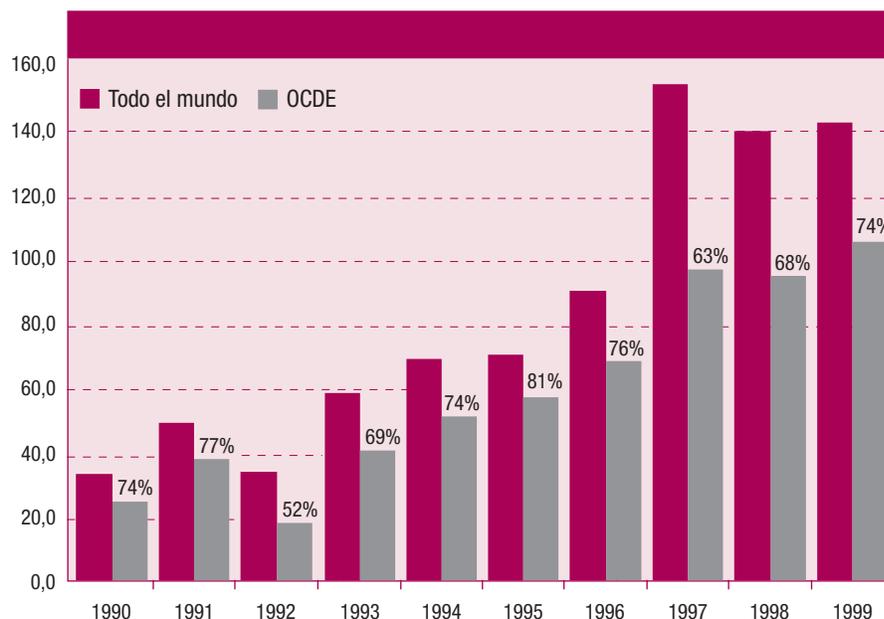
Por lo tanto, en lo que respecta a la transferencia de bienes de capital del Estado en el futuro, se ha empezado a centrar la atención en los países en desarrollo, en particular los que han hecho o es probable que hagan los mayores esfuerzos concertados por crear condiciones propicias para la expansión del sector privado. Los ingresos derivados de esas transferencias han aumentado considerablemente en los países en desarrollo en los últimos diez años, en particular en América Latina. Los ingresos anuales derivados de la liquidación de bienes de producción del Estado en esos países aumentaron de 13.000 millones de dólares a comienzos del decenio de 1990 a un máximo de 67.000 millones de dólares en 1997, y luego disminuyeron a 44.000 millones de dólares a fines del decenio (véase el cuadro IV.1). En el África subsahariana, los ingresos aumentaron rápidamente a partir de una pequeña base, de 74 millones de dólares en 1990 a 2.348 millones en 1997 y luego disminuyeron a 1.356 millones en 1998.

¹ En los decenios de 1980 y 1990, la privatización de las empresas públicas que producen bienes y servicios ha hecho que se reduzca el papel del Estado en esferas en que el sector privado en muchos casos ha resultado ser una alternativa mejor. Véase *World Public Sector Report: Globalization and the State, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.II.H.2), pág. 32.

² El presente capítulo no trata de la privatización de los bienes de capital de las comunidades, como las tierras, sino de la privatización de los bienes de capital productivos del Estado.

³ Véase L. Mahboobi, "Recent privatization trends", *Financial Market Trends*, No. 79 (junio de 2001), págs. 43 a 65.

Gráfico IV.1
INGRESOS MUNDIALES DERIVADOS DE LAS PRIVATIZACIONES, 1990–1999
(Miles de millones de dólares de los EE.UU.)



Fuente: L. Mahboobi, "Recent privatization trends", *Financial Market Trends*, No. 79 (junio de 2001).

Cuadro IV.1
INGRESOS DERIVADOS DE LAS PRIVATIZACIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, POR SECTORES, 1990–1999
(Millones de dólares de los EE.UU.)

Año	Sector primario ^a	Manufacturas	Energía ^b	Telecomunicaciones	Otros componentes de la infraestructura ^c	Servicios financieros ^d	Otros servicios ^e	Total
1990	799	1 402	627	7 643	2 002	47	138	12 658
1991	1 523	5 558	2 444	5 981	523	7 793	420	24 242
1992	634	7 188	7 652	3 007	1 816	5 263	621	26 181
1993	1 053	7 491	6 903	1 083	2 536	3 411	1 184	23 661
1994	1 953	6 091	4 295	6 069	1 150	1 065	1 088	21 711
1995	1 555	5 787	7 304	3 691	1 026	1 933	606	21 902
1996	1 100	3 546	7 843	3 814	5 093	2 895	1 108	25 399
1997	4 976	7 795	25 935	12 863	6 528	3 445	5 031	66 573
1998	1 150	2 167	11 969	26 619	3 351	3 149	905	49 310
1999	100	3 127	23 530	5 340	784	9 007	2 188	44 076
1990–1999	14 843	50 152	98 502	76 110	24 809	38 008	13 289	315 713

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en Banco Mundial, *Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance—Analysis and Summary Tables, 2001* (Washington, D.C., BIRF/Banco Mundial, 2001).

^a No se incluyen el petróleo y el gas; constituido en su mayor parte por la minería.

^b Incluye la electricidad, el petróleo y el gas.

^c Representa principalmente la infraestructura del abastecimiento de agua y el transporte.

^d Constituido principalmente por la banca.

^e Incluye casos no notificados en otros sectores.

En muchos países, como las economías en transición de Europa central y oriental y la ex Unión Soviética, las privatizaciones han dado lugar a una enorme expansión del papel del sector privado. En 1989, casi todas las empresas en esos países eran de propiedad del Estado, en tanto que a mediados de 2001, en 20 de los 27 países, más del 60% del producto interno bruto (PIB) correspondía al sector privado⁴. Algunos países en desarrollo tenían sectores públicos de un tamaño relativo análogo al de las antiguas economías de planificación centralizada⁵. Muchos están tratando de lograr una reducción de la actividad estatal en la economía comparable a la que se ha producido en las economías en transición.

Esas cifras dan una idea de los cambios que están ocurriendo. Al examinar la situación en distintas industrias se observan cambios de gran magnitud. El ejemplo de la industria minera de Ghana (véase el recuadro IV.1) indica que la privatización no consiste meramente en la venta de bienes de producción. Como muchos otros países en desarrollo, Ghana ha tratado de afianzar la credibilidad de su política de privatización. Ha hecho esfuerzos por lograr que el sector privado participe más en la actividad económica, lo cual no sólo significa liquidar los bienes de producción del Estado sino también promulgar leyes que atraigan nuevas inversiones nacionales y extranjeras en condiciones mutuamente beneficiosas y establecer un historial de estabilidad y fiabilidad como país de destino de las inversiones.

Todos los países que emprendieron el proceso de ampliar el papel del sector privado han tenido que demostrar su credibilidad. Esto ha significado que, aunque ha habido tropiezos por el camino y algunas empresas no han tenido después de su privatización un desempeño tan bueno como se había previsto, el Estado no ha hecho ningún intento sistemático de recuperar el grado de control directo de la actividad económica que ejerció en otra época⁶. En la economía mundial globalizada, en que han aumentado bruscamente las inversiones extranjeras directas y en que el mercado desempeña una función mayor en las inversiones, los gobiernos se resisten a tomar medidas que pudieran desalentar a los inversores privados, tanto nacionales como extranjeros. Una medida de esa índole sería el intento de modificar radicalmente las condiciones en que se ha privatizado la industria o el intento, por parte del Estado, de recuperar el control de una industria en condiciones que no fueran aceptables para sus propietarios privados. La dificultad que plantea invertir el proceso de privatización significa que el éxito de ese proceso ha sido un objetivo de política importante que, en el caso de las economías en transición y de los países en desarrollo, ha sido apoyado por las instituciones internacionales.

El éxito de las medidas de privatización dependerá de varios factores, como el mejoramiento de la gestión pública y la estabilidad macroeconómica, el mantenimiento de las leyes pertinentes y de regímenes estables después de la privatización y la confianza de los inversores en los mercados emergentes, así como la accesibilidad de las inversiones extranjeras directas a esos mercados⁷.

LA PRIVATIZACIÓN COMO PARTE DE UN PROCESO DE CREACIÓN DE MERCADOS

La privatización es un intento deliberado por parte del Estado de establecer con el sector privado una relación distinta de la que existía hasta entonces y que, en última instancia, permitirá aumentar la producción y la disponibilidad a nivel interno de los bienes y servicios de la calidad que desean los consumidores. El ejemplo más evidente es el caso de las economías en transición de Europa central y oriental, donde la variedad de bienes y servicios producidos es hoy día muy diferente a la que existía antes de la transición, cuando las empresas estatales dominaban la producción. La

⁴ Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, *Transition Report 2001* (Londres, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, 2001), pág. 12.

⁵ Por ejemplo, en Zambia, en 1980, el 80% de la economía estaba prácticamente en manos del Estado. Véase Caleb Fundanga y Andrew Mwaba, "Privatization of public enterprises in Zambia: an evaluation of the policies, procedures and experiences", *African Development Bank Group: Economic Research Papers*, No. 35 (1997), pág. 7.

⁶ Un ejemplo de lo contrario fue el programa de Chile de 1975–1983. Este programa de privatización preveía en muchos casos préstamos del Estado a las sociedades que iban a comprar las empresas privatizadas. Su principal objetivo era recaudar ingresos para el Estado. La crisis financiera de 1982–1983 dio lugar a gran número de quiebras, incluso de bancos, y muchas de las nuevas empresas recién privatizadas pasaron al control del Estado. En 1985–1986, el Estado logró privatizar estos activos, pero esta vez lo hizo promoviendo una mayor participación en el capital, incluso por parte de los empleados de las empresas (John Vickers y George Yarrow, "Economic perspectives on privatization", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, No. 2 (segundo trimestre de 1991), pág. 126).

⁷ En los países desarrollados, las privatizaciones tienden a consistir predominantemente en ventas de acciones en la bolsa, en tanto que en la mayoría de los países en desarrollo, los ingresos resultantes de la privatización provienen en su mayor parte de inversiones extranjeras directas (Mahboobi, loc. cit.).

Recuadro IV.1

LA REACTIVACIÓN
DE LA INDUSTRIA MINERA
DE GHANA

^a Véase Fui Tsikata, "The vicissitudes of mineral policy in Ghana", *Resources Policy*, vol. 23, No. 1/2 (1997), para una descripción de las modificaciones de la política minera de Ghana.

^b Muchas de las cifras relativas a la producción y las reservas se han tomado de Tsikata, loc. cit., y Samuel Addy, "Ghana: revival of the mineral sector", *Resources Policy*, vol. 24, No. 4 (1998).

A partir de 1983, Ghana, país que cuenta con abundantes recursos minerales, comenzó a aprobar leyes para atraer inversiones y en 1986 aprobó un nuevo código de minería^a. En 1998 puso en marcha un programa de liquidación de bienes de producción a nivel nacional y posteriormente estableció el Comité de Liquidación de Bienes de Producción. En 1994, puso en venta el 30% del 55% de las acciones que poseía en la Ashanti Goldfields Corporation, con lo que dejó de tener una participación mayoritaria en la empresa.

Los resultados de este proceso de liberalización y privatización fueron espectaculares. La producción de oro había disminuido de 900.000 onzas en 1960 a 232.000 onzas en 1982; la producción de diamantes, de 2.340.000 quilates en 1975 a 683.524 quilates en 1982; la de bauxita, de 407.000 toneladas en 1974 a 64.700 toneladas en 1982, y la de manganeso, de 600.000 toneladas en 1960 a 160.000 toneladas en 1982. Al cambiar el régimen en el sector minero, las inversiones en la industria aumentaron de 3,17 millones en 1983 a 218,04 millones en 1993 y la producción aumentó extraordinariamente. La producción de oro aumentó a 2,5 millones de onzas en 1999, la de diamantes, a 822.619 quilates en 1998, la de bauxita, a 341.118 toneladas en 1998 y la de manganeso, a 384.400 toneladas en 1998.

Las reservas de minerales también aumentaron a pesar del incremento de la producción: las reservas de oro ascendieron de 5,5 millones de onzas troy en 1983 (equivalente a la producción de ese año multiplicada por 19) a 48 millones de onzas troy en 1996 (equivalente a la producción mucho mayor de ese año multiplicada por 31), y las reservas de diamantes aumentaron de 5,1 millones de quilates en 1983 (equivalente a la producción de ese año multiplicada por 13) a 23,4 millones de quilates en 1996 (equivalente a la producción de ese año multiplicada por 33)^b.

privatización es parte de un proceso que consiste no sólo en liquidar los bienes de producción del Estado sino en depender del sector privado para estimular el desarrollo de nuevas industrias y productos. Por ejemplo, la privatización de la industria de las telecomunicaciones significó que el Estado se valió del sector privado para desarrollar las nuevas tecnologías y suministrar sus productos, como los teléfonos celulares, a los consumidores del país.

La privatización de las industrias transforma el papel del Estado. En lugar de explotar los bienes de producción o de capital y de obtener un ingreso de las entradas netas (y no sólo de los impuestos) generadas por la producción de la industria, el Estado establece lo que, en las condiciones apropiadas, podría ser una relación mutuamente beneficiosa con las entidades privadas. El aumento de la prosperidad de la empresa beneficiará no sólo a sus propietarios privados, si sus ingresos aumentan una vez descontados los impuestos, sino también al Estado si aumentan las recaudaciones de impuestos. Además, si la prosperidad de la industria privatizada da lugar a la expansión de nuevas industrias afines, el Estado tendrá una base tributaria más diversificada que lo beneficiará aún más. En cierto sentido, al Estado le interesa que haya una amplia gama de actividades productivas sobre las que puede recaudar impuestos sin correr los riesgos que entraña la explotación de un número reducido de industrias. La privatización se justifica en particular cuando se estima que los riesgos que entrañan determinadas industrias deben ser asumidos por el sector privado, que, por su afán de lucro, tiene razones de sobra para administrar o explotar los bienes de capital eficientemente.

Uno de los primeros programas de privatización en gran escala fue el emprendido en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte después de 1979⁸. Las

⁸ El Gobierno británico no fue el primero en privatizar sus empresas estatales. El Gobierno de Alemania emprendió el primer programa en gran escala de desnacionalización de la era de la posguerra, por motivos ideológicos. En 1961, vendió una mayoría de las acciones en Volkswagen en una oferta pública que daba gran preferencia a los pequeños inversores. Como se señala en la nota 6 *supra*, el Gobierno que asumió el poder en Chile en 1973 intentó privatizar las empresas que había nacionalizado el Gobierno anterior (William L. Megginson y Jeffrey M. Netter, "From State to market: a survey of empirical studies of privatization", *Journal of Economic Literature*, vol. 39, No. 2 (junio de 2001), págs. 323 y 324.

lecciones aprendidas con esta experiencia, positivas y negativas, habrían de influir en las privatizaciones subsiguientes. El Gobierno británico consideró que la privatización era parte de una política encaminada a revertir la declinación de la economía británica, que atribuía a las políticas aplicadas o al menos no cuestionadas por gobiernos de ambos partidos⁹. Para 1997, la proporción de empresas estatales en la economía británica se había reducido del 10% (en 1979) a prácticamente cero¹⁰. Esa política tenía los siguientes objetivos: *a*) promover la eficiencia económica; *b*) brindar la oportunidad de que hubiera competencia; *c*) someter a las empresas estatales a la disciplina del mercado; *d*) promover una mayor participación en el capital accionario de las empresas y contribuir al desarrollo del mercado nacional de capitales; *e*) reducir la injerencia del Estado en la economía, y *f*) obtener ingresos para el Estado, derivados de la venta de bienes de producción.

Las primeras privatizaciones en Alemania, Chile y el Reino Unido tuvieron lugar en economías que eran básicamente economías de mercado y tenían por fin eliminar algunos de los impedimentos que obstaculizaban la plena interacción de las fuerzas del mercado. En otros países que comenzaron a privatizar empresas estatales, la situación inicial y, por lo tanto, los motivos de la privatización fueron diferentes. En las economías de transición, la privatización era parte del proceso de creación de una economía de mercado. En algunos países en desarrollo, era parte de una reacción contra las deficiencias de una política que había confiado a las empresas estatales la tarea de promover el crecimiento; en otros, la dificultad de obtener financiación para ampliar la capacidad de las empresas estatales, por ejemplo, en el sector de la energía, indujeron a los gobiernos a conceder al sector privado una participación en el capital accionario; en algunos otros, la privatización fue en muchos casos parte de un programa apoyado por las instituciones financieras internacionales.

En el caso de Gran Bretaña, las privatizaciones se efectuaron en gran medida mediante la emisión de acciones; el público general pudo comprar acciones en la oferta pública inicial en condiciones creadas para atraer un amplio interés, de modo que un gran número de accionistas tuvieran una participación directa en las empresas, y para que en el futuro ningún gobierno pudiera asumir fácilmente el control de las empresas privatizadas. Sin embargo, el Gobierno sucesor aceptó la mayoría de los cambios resultantes de la política de privatización y enmendó la constitución de su partido para suprimir la referencia a la propiedad estatal de los medios de producción¹¹. Como se describe *infra*, el Gobierno organizó una exitosa subasta de un activo bajo su control: el aire sobre Gran Bretaña.

La dificultad de revertir la política de privatización y el hecho de que éste no se pueda considerar aisladamente sino como parte de una política de creación de mercados tienen consecuencias para la labor de análisis y el asesoramiento sobre cuestiones normativas. Es importante acertar la primera vez, dada la necesidad de establecer la credibilidad. Se ha acumulado una vasta experiencia en muchos países del mundo en que ha habido privatizaciones, experiencia que ayuda a los funcionarios responsables a adoptar las políticas de privatización más apropiadas. Estas decisiones nunca son sencillas, dada la gran variedad de objetivos que se pretende alcanzar con las privatizaciones. Por ejemplo, la mejor manera de obtener ingresos para el Estado podría ser vender una empresa estatal a una empresa extranjera que se dedicara al mismo tipo de actividad o retener la posición monopolista de la empresa estatal al transferir su propiedad al sector privado; las dos estrategias se opondrían al objetivo de promover una mayor participación de la población en el capital de la empresa y de fomentar la competencia.

El resultado final de este proceso es la creación de una economía de índole distinta y de relaciones socioeconómicas diferentes. Esto fue lo que ocurrió en las

⁹ El ataque de Friedrich Hayek al colectivismo, la planificación y el estatismo, en particular en *The Road to Serfdom* (50th anniversary ed., with an introduction by Milton Friedman) (Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1994), estableció gran parte de la base intelectual de las políticas del Gobierno británico, incluso las relativas a las empresas estatales. En 1962, el Gobierno británico había establecido el Consejo Nacional de Desarrollo Económico para discutir cuestiones relativas a la política económica nacional con representantes de organizaciones interesadas, entre ellas el Congreso de Sindicatos, la Confederación de la Industria Británica, las industrias nacionalizadas, el Banco de Inglaterra, etc. En 1992, el Gobierno rebajó de categoría a este organismo y posteriormente lo eliminó.

¹⁰ Megginson y Netter, loc. cit., pág. 324.

¹¹ El manifiesto del Partido Laborista para las elecciones de 1997 decía lo siguiente: "El nuevo Partido Laborista ofrece a las empresas un nuevo pacto para el futuro. Quedarán intactos los principales cambios efectuados en el decenio de 1980 en las relaciones industriales y las empresas. Consideramos que la posibilidad de obtener ganancias sustanciales es un motor indispensable de una economía de mercado dinámica y consideramos que ello depende de la calidad de los productos, el espíritu innovador de los empresarios y las aptitudes y calificaciones de los empleados. Estableceremos una nueva alianza con las empresas para mejorar la competitividad de la industria británica en el siglo XXI, lo cual acelerará su crecimiento".

economías en transición en que el control estatal de la economía en muchos casos se desintegró rápidamente y no permitió emprender un proceso de privatización metódico y razonado, sino que condujo a la adquisición de las antiguas empresas estatales por los directivos de dichas empresas. En estos países, lo mejor es considerar que la privatización es sólo una parte, aunque indispensable, de la transición; es difícil hacer una distinción entre sus repercusiones y las de otros cambios que ocurrieron cuando la planificación centralizada se desplomó y se adoptaron políticas destinadas a crear una economía de mercado.

La privatización fue tan sólo un elemento del panorama general de cambio social. Sin embargo, en muchos casos fue una reacción a lo que en la economía mundial globalizada de la época actual se consideraban fallas o deficiencias de políticas anteriores, que habían sido adoptadas con la expectativa de lograr una alta tasa de crecimiento o un alto nivel de vida para la población. Después de la gran depresión de los años treinta en los países desarrollados, algunos economistas de esos países consideraron que el control estatal de la producción y la distribución era el instrumento apropiado para eliminar las causas económicas de las depresiones, los procesos destructivos acumulativos y el desempleo del capital y la mano de obra. Los problemas económicos tal como se definían antes dejan de existir cuando la coordinación de todas las actividades económicas no es resultado de las leyes naturales del mercado sino de un plan deliberado¹².

Posteriormente, cuando el colonialismo tocó a su fin, los gobiernos en muchos casos heredaron bienes de capital, en particular de infraestructura, construidos en la era colonial. Muchos de ellos siguieron explotando estos bienes después de la independencia. Estos y otros países recién emancipados, tanto desarrollados como en desarrollo, con frecuencia asumieron el control de otros bienes de producción, que en muchos casos eran de propiedad de empresas extranjeras. Existía el temor de que se sacrificaran objetivos nacionales importantes en aras de la estrategia general de las empresas si las industrias quedaban en manos de las empresas multinacionales. En síntesis, se aducía que si el Estado asumía el control de los bienes de producción o por lo menos no lo cedía, la situación económica sería mejor que la que habría existido si el Estado no hubiera procedido de esa forma. La privatización implica descartar este modelo particular de desarrollo, que podría haber sido válido en otra época en ciertas circunstancias pero que es menos válido en el actual entorno económico mundial, competitivo y liberalizado.

En las economías de mercado tanto desarrolladas como en desarrollo, no ha habido una clara línea divisoria entre un sistema basado en la propiedad estatal, con un alto grado de intervención del Estado e impuestos de gran cuantía, por un lado, y un sistema en que domina el sector privado, se reduce el papel del Estado y los impuestos son de poca cuantía, por otro. Un país puede optar por dejar en manos del sector privado las decisiones sobre la actividad productiva, con la expectativa de que ésta será la mejor manera de generar riqueza e ingresos imponderables, y convencido de que el Estado no debe intervenir en las actividades comerciales. El Estado puede valerse de sus facultades en materia de impuestos para redistribuir el ingreso resultante y sufragar el costo de la red de protección social y de cualesquiera otros servicios que considere que sean su responsabilidad. Puede ejercer sus facultades de reglamentación para asegurar que el sector privado no viole las normas de la sociedad. La proporción de los gastos totales del Estado en el PIB podría ser considerable y, al mismo tiempo, la proporción de la producción de bienes correspondiente a las empresas públicas podría ser minúscula, como ocurre en Suecia¹³. La privatización, si bien implica que la sociedad ha decidido obtener los ingresos que necesita el Estado por medio de la recaudación de impuestos y no de los ingresos netos que

¹² Friedrich Pollack, "State capitalism: its possibilities and limitations" (1941), citado en John Waterbury, "The long gestation and brief triumph of import-substituting industrialization", *World Development*, vol. 27, No. 2 (1999), pág. 330.

¹³ Resulta difícil determinar el tamaño del sector de las empresas públicas debido a problemas metodológicos y a la falta de estadísticas comparables y dignas de confianza. Véase un análisis de la cuestión de cómo medir el sector público en *World Public Sector Report: Globalization and the State, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.01.II.H.2).

puvieran generar las empresas públicas, no significa que la sociedad haya decidido reducir el papel del Estado en esas otras esferas.

ALGUNAS ENSEÑANZAS DE 20 AÑOS DE PRIVATIZACIONES

La existencia de un período de intensa actividad en materia de privatizaciones, de aproximadamente 20 años, permite extraer algunas conclusiones preliminares de los resultados obtenidos en el plano económico. Esta determinación erizada de dificultades, ya que se basa fundamentalmente en una hipótesis, es decir una comparación entre lo que sucedió y lo que habría sucedido sin las privatizaciones.

Fomento de la eficiencia económica y crecimiento del sector privado

Un objetivo de la privatización ha sido el aumento de la eficiencia económica a fin de que la sociedad pueda utilizar sus escasos recursos para satisfacer, directamente, o indirectamente a través del comercio, la demanda de bienes y servicios de la población. Según las teorías, la propiedad de una empresa y, en particular, el hecho de que la empresa sea de propiedad pública o privada influye en el desempeño de ésta (véase el recuadro IV.2). La privatización de las empresas estatales también puede ayudar a despolitizar la adopción de decisiones sobre cuestiones económicas y de ese modo eliminar las ineficiencias resultantes. Estas ineficiencias pueden ser un número excesivo de puestos de trabajo o de empleados, salarios muy superiores a las tasas del mercado, prerrogativas especiales para el personal, inversiones en proyectos que benefician a los políticos y no a los consumidores y distorsiones resultantes de sistemas sesgados de fijación de precios¹⁴. En la coyuntura actual, que se caracteriza por la competitividad, se estima que esas ineficiencias u obligaciones no comerciales hacen que sea difícil, cuando no imposible, que las empresas estatales compitan con empresas del sector privado, que tienen libertad para perseguir sus objetivos comerciales y pueden adaptarse más rápidamente a las nuevas condiciones del mercado. Los obstáculos al comercio y a la inversión se están desmoronando y las empresas estatales no pueden seguir protegidas de la competencia.

La privatización en sí puede fomentar el crecimiento del sector privado, ya que la existencia de un gran sector productivo estatal suele ser desfavorable para el desarrollo del sector empresarial privado y de un entorno competitivo. A su vez, la existencia de un sector privado dinámico puede facilitar al Estado la tarea de aplicar una estrategia de asociaciones entre los sectores privado y público para la prestación de algunos de los servicios que querría que se proporcionaran, como conexiones de transporte y servicios de educación y salud. En el caso, en particular, de las empresas extranjeras que operan en países donde los servicios son muy limitados, parte de las obligaciones cívicas de dichas empresas podría ser suministrar directa o indirectamente alguno de los servicios que faltan, como servicios de educación y salud a sus empleados y quizá incluso a una comunidad más amplia. A la larga, esto sólo es posible si las operaciones privadas de las empresas son productivas y rentables.

Otro factor que hace que cada vez se dependa más del sector privado en la actual economía globalizada y competitiva es que muchos países, incluidas las economías y jurisdicciones más importantes, cuestionan cada vez más el apoyo de los gobiernos a sus propias empresas nacionales, tanto estatales como privadas, que disfrutaban de un apoyo especial del Estado. Las empresas tanto nacionales como extranjeras que se propongan ingresar en esos mercados pueden tener la certeza de que se examinará cuidadosamente la cuestión de la participación del Estado,

¹⁴ Véase un resumen reciente del debate sobre las diferencias entre propiedad pública y privada en Mary Shirley y Patrick Walsh, "Public versus private ownership: the current state of the debate", Policy Research Working Paper, No. 2420, Banco Mundial, Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo, Política de Desreglamentación y Competencia, agosto de 2000.

directa e indirecta, que pudiera brindarles, según esas jurisdicciones, una ventaja competitiva desleal.

La política sobre la competencia seguramente tendrá cada vez más importancia en las deliberaciones internacionales. En la Declaración Ministerial de la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (A/C.2/56/7, anexo), celebrada en Doha en noviembre de 2001, se decidió que, en el período que transcurriría hasta la Conferencia Ministerial de 2003, el Grupo de Trabajo sobre la

Recuadro IV.2

ARGUMENTOS ECONÓMICOS EN FAVOR DE LA PRIVATIZACIÓN

^a Véase una breve descripción de la justificación económica de la privatización en Steve Hanke, "Privatization", en John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. 3 (Basingstoke, Hants, Reino Unido, Palgrave Publishers, Ltd., 1998), págs. 976 y 977.

^b Véase una descripción de las principales diferencias entre los modelos en que predominan la propiedad privada y la propiedad estatal o cuasiestatal en János Kornai, "What the change of system from socialism to capitalism does and does not mean", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, No. 1 (primer trimestre de 2000). Véase un análisis del efecto de las limitaciones presupuestarias que no son estrictas en un país en desarrollo con empresas privadas, extranjeras y estatales en Sumit K. Majumdar, "Slack in the state-owned enterprise: an evaluation of the impact of soft-budget constraints", *International Journal of Industrial Organization*, vol. 16 (1998).

^c Véase Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty* (Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1960), pág. 24.

Según los argumentos económicos en favor de la privatización, un sistema de mercado en que los agentes económicos libres operan en condiciones competitivas y las empresas están sujetas a limitaciones presupuestarias estrictas en último término será más eficiente y generará más riqueza que otros sistemas. En las empresas privadas, los agentes económicos tienen incentivos para ser eficientes, aumentar la productividad y desarrollar nuevos productos.

El incentivo para ser eficiente está basado en la premisa de que el régimen de derechos de propiedad contribuye a determinar el desempeño económico^a. Los que son propietarios de bienes tienen derechos en último término sobre esos bienes. Cuando se obtienen ganancias de la utilización eficiente de esos bienes, aumenta la riqueza de los propietarios privados de esos bienes. Así pues, éstos tienen un incentivo para vigilar el comportamiento de los administradores y empleados para asegurarse de que producen los artículos que requieren los consumidores de manera eficiente en función del costo. El mercado de acciones actúa como tribunal de última instancia y los accionistas pueden despedir a los gerentes que "eluden" su responsabilidad o que, como han demostrado muchos ejemplos recientes, no han actuado de manera ética o en bien de los intereses de la empresa. Si las pérdidas son recurrentes, la empresa desembocará en la quiebra.

En cambio, cuando el público en general es el "propietario" de una empresa estatal, como titular en último término de los derechos sobre esos bienes, tiene en la práctica poco control sobre la empresa y pocos incentivos para supervisar el comportamiento de los administradores y los empleados. En muchos casos, no tiene la capacidad de hacerlo. No puede "votar" mediante la compra o venta de sus acciones en la empresa. Para los burócratas del sector público, el costo de eludir la responsabilidad es bajo y hay toda clase de incentivos para acumular privilegios que se suman a los costos de producción. La amenaza de la quiebra no existe cuando las limitaciones presupuestarias no son estrictas^b.

En teoría, las empresas estatales podrían tratar de competir con las empresas privadas, nacionales o extranjeras, en igualdad de condiciones. Sin embargo, cuando surge alguna dificultad, tienden, por su naturaleza misma, a recurrir al Estado para obtener ventajas especiales en forma de, por ejemplo, subsidios especiales, la reducción de impuestos o un trato preferencial en materia de adquisiciones. Cabe prever que esto, a su vez, distorsiona el funcionamiento de todo el sistema económico, ya que la clave del éxito de la empresa no será la satisfacción de sus clientes sino la obtención de favores adicionales del Estado. Aunque cabe pensar que las empresas tanto privadas como públicas, si no están sujetas a ninguna restricción, aplicarán políticas monopolistas y tratarán de eliminar la competencia para aumentar sus ganancias, las empresas estatales tienen la ventaja de que el Estado participa directamente en ellas y puede aplicar medidas coercitivas para reprimir la competencia^c. Se podría recurrir a la coacción para ahogar la competencia, obstaculizar el acceso al mercado y someter las empresas privadas productivas al control del Estado, con lo cual se entorpece aún más el desarrollo de una mentalidad empresarial en la economía.

Interacción entre Comercio y Política de Competencia centraría su labor en la aclaración de los siguientes conceptos: principios fundamentales, incluidas la transparencia, la no discriminación y la equidad procesal, y disposiciones sobre los cárteles “intrínsecamente nocivos” (es decir, los cárteles establecidos formalmente); modalidades de cooperación voluntaria entre los gobiernos miembros de la Organización Mundial del Comercio con respecto a la política sobre la competencia, y apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad (párrafo 25).

Fomento de la competencia

Gran parte de los beneficios de la privatización se pierden si un monopolio estatal es reemplazado por un monopolio privado. En un entorno competitivo, se puede tener la seguridad de que, con sujeción al estado de derecho y de conformidad con las reglamentaciones sobre salud, seguridad y protección del medio ambiente, la amenaza de la quiebra y los mecanismos normales del mercado imponen cierta disciplina a las empresas. Los tribunales pueden ocuparse de las excepciones a estas normas, como el comportamiento anticompetitivo y el fraude. Como la actividad económica evoluciona constantemente, será necesario promulgar nuevas leyes y establecer precedentes para encarar las nuevas situaciones que se planteen, como ocurrió recientemente con las leyes aprobadas a raíz de los escándalos en el sector empresarial en los Estados Unidos de América.

Por lo tanto, uno de los objetivos de la privatización en distintos países ha sido el fomento de la competencia. Este objetivo se ha establecido explícitamente en muchos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y en los documentos de estrategia provisionales de lucha contra la pobreza preparados por los gobiernos que, además de las privatizaciones, han permitido la competencia en el sector de que se trate¹⁵. En el Consenso de Monterrey, aprobado en la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, se hacía hincapié en la necesidad de alentar al sector privado y promover un entorno competitivo¹⁶. En el Consenso no se mencionaba explícitamente la privatización, pero se reconocía que “la función apropiada del Estado en las economías con orientación de mercado variará de un país a otro”.

Las fuerzas competitivas no han entrado siempre en juego al mismo tiempo que la privatización. La transformación de un monopolio nacionalizado en un monopolio de propiedad privada en muchos casos ha hecho que aumente la rentabilidad de las operaciones y se hagan grandes inversiones para aumentar la producción, sobre todo si hay una enorme demanda por atender. Esto es lo que ha ocurrido con algunas privatizaciones en el sector de las telecomunicaciones, en que la cobertura de los servicios se amplió rápidamente después de la privatización, en particular en los casos en que se utilizaron capitales y tecnología extranjeros¹⁷. La ampliación del servicio telefónico en sí ayuda a promover la actividad económica: por ejemplo, resulta más fácil contactar a personas de bajos ingresos que, por lo tanto, están en mejores condiciones de ofrecer sus servicios y obtener trabajo.

Sin embargo, incluso en los casos en que se ha concedido un monopolio temporal respecto de algunos componentes de la red de telecomunicaciones, se han adoptado disposiciones para permitir más adelante el acceso de competidores. Las fuerzas competitivas han resultado ser indispensables para aumentar en gran escala el alcance de los servicios corrientes y reducir los costos de las líneas telefónicas fijas y móviles en los países en desarrollo que han privatizado la industria de las telecomunicaciones. Por ejemplo, en el caso del Perú, el monopolio sobre las tele-

¹⁵ Véanse algunos pasajes de estos documentos en World Development Movement, “Policies to roll-back the State and privatize: Poverty Reduction Strategy Papers investigated”, Discussion Paper, No. 2001/120 (Helsinki), Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (noviembre de 2001), págs. 35 a 39, cuadros 5 y 6. Por ejemplo, en el caso de Benin, se asumió el compromiso de “liberalizar la economía mediante la desregulación de los precios, retirándose de las actividades productivas (en particular mediante la privatización de las empresas industriales y comerciales estatales) y permitiendo la competencia en los distintos sectores de la economía”.

¹⁶ Véanse el párrafo 12 del Consenso de Monterrey (*Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo), que dice lo siguiente: “Estableceremos marcos normativos y reglamentarios apropiados en nuestros respectivos países y en conformidad con las leyes nacionales para fomentar la iniciativa pública y privada, incluso en el plano local, y promover un sector empresarial dinámico y eficiente...”, y el párrafo 21, que dice lo siguiente: “Es preciso tomar medidas especiales en esferas prioritarias, como la política económica y los mecanismos de reglamentación para promover y proteger las inversiones, y en lo que respecta al desarrollo de los recursos humanos, las disposiciones para evitar la doble tributación, la buena administración empresarial, las normas de contabilidad y la promoción de un entorno competitivo”. El texto del Consenso de Monterrey se reproduce en el anexo del capítulo II del *Estudio*.

¹⁷ Por ejemplo, en el Perú, Telefónica de España adquirió las dos entidades estatales de telecomunicaciones en 1994 y luego las fusionó para constituir Telefónica del Perú. Esta entidad tenía un monopolio de cinco años sobre las líneas y las llamadas locales, nacionales e internacionales. El número de líneas fijas por 100 habitantes aumentó de 3 en 1993 a 6,6 en 1997; el tiempo medio de espera se redujo de 118 meses a 45 días; el costo de acceso de una línea residencial se redujo de 1.500 dólares a 272 dólares y la distancia media hasta el teléfono público más cercano se redujo de 26,7 km a 10 km (Máximo Torero, “The access and welfare impacts of telecommunications technology in Peru”, Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Discussion Papers on Development Policy, Centre for Development Research, Bonn (junio de 2000), pág. 6.

¹⁸ El monopolio de Telefónica del Perú sobre los servicios telefónicos debía terminar en agosto de 1998 y no en junio de 1999, como se había previsto inicialmente.

¹⁹ Véase Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPEL), "Libro blanco sobre la Apertura del Mercado de Telecomunicaciones en el Perú" (publicado en la página de OSIPEL en la Web (<http://www.osipetel.gob.pe>)).

²⁰ Cifras de OSIPEL (<http://www.osipetel.gob.pe/cifydat/frames/frintro.html>).

²¹ En el Perú, el 22% de los hogares del grupo social C y el 10% del grupo social D tenía teléfono celular en 2000 (ibíd.)

²² Megginson y Netter, loc. cit., págs. 332 a 336 y, en particular, pág. 333, cuadro 1 (véase un examen de los datos empíricos).

²³ "En los últimos decenios se han emprendido programas de privatización en gran escala en países tanto desarrollados como en desarrollo. La principal explicación ha sido que la privatización da lugar a aumentos de la productividad y la rentabilidad, consenso confirmado por un gran cúmulo de datos empíricos" (Bruno Biais y Enrico Perotti, "Machiavellian privatization", *American Economic Review*, vol. 92, No. 1 (marzo de 2002), pág. 240).

comunicaciones concedido a una empresa privada duró desde la fecha de la privatización, en junio de 1994, hasta agosto de 1998¹⁸. Las autoridades dieron las razones siguientes para promover la competencia: las empresas tendrían un incentivo para innovar y ofrecer mejores servicios; se proporcionaría a los consumidores información y posibilidades de elección; los precios bajarían a medida que los productores trataran de aumentar su participación en el mercado y, por último, los consumidores se beneficiarían sin necesidad de que el Estado interviniera directamente¹⁹.

Como cabe prever que los precios bajarán como resultado de la competencia y de la innovación y como habría habido algunos adelantos técnicos incluso si la industria hubiera quedado en manos del Estado, es difícil evaluar los efectos de la privatización por sí sola en la industria de las telecomunicaciones. Sin embargo, entre 1993, el año anterior a la privatización, y 2001, el número de líneas fijas aumentó de 670.000 a más de 2 millones; el tiempo de espera para obtener un teléfono se redujo de 118 meses a 15 días, el costo de las conexiones disminuyó de 1.500 dólares a 156 dólares; la red se mejoró con la digitalización de los servicios y su alcance aumentó del 33% al 96%; se promovió la competencia y el número de concesiones aumentó de 16 a 252 (en febrero de 2002) y el empleo en el sector aumentó de 13.000 a 34.000²⁰. La aparición de teléfonos celulares benefició a los hogares de ingresos relativamente más bajos²¹. La industria de las comunicaciones atrajo la mayor proporción de inversiones extranjeras (25% del total), en tanto que el 15% correspondió a la industria, el 16%, a la energía y el 17%, a la minería. En varios otros países las privatizaciones tuvieron resultados similares.

En la industria de las telecomunicaciones, es posible, y, como indica la experiencia, conveniente, que haya competencia en el propio país. En cambio, en algunas industrias, la competencia se da en realidad entre entidades de distintos países (en el caso del cobre, entre los productores privados de todo el mundo y empresas estatales como Codelco, de Chile). En el caso de esas industrias, en particular el de las empresas integradas en que varias minas comparten una planta de tratamiento y en que, si surgen dificultades en una mina, se puede aumentar la producción en otra, no está claro que sea necesario dividir la entidad en las partes que la componen para fomentar la competencia.

Veinte años de experiencia en materia de privatizaciones en muchas partes del mundo indican que el argumento teórico en favor de las privatizaciones a nivel de las empresas y en un entorno competitivo se apoya en datos empíricos muy convincentes. En muchos estudios diferentes en que se comparan empresas de propiedad privada y de propiedad del Estado se llega a la conclusión de que el régimen de propiedad es un determinante importante del comportamiento y que las empresas privadas son más eficientes y rentables que las estatales²². Esta conclusión se aplica a todos los grupos de países²³.

En los mercados de bienes públicos o en los monopolios naturales en que las consideraciones relativas a la competencia, que no se examinan en este capítulo, no son tan importantes, se pueden encontrar argumentos en favor de la propiedad del Estado. En otros mercados, los argumentos no son tan concluyentes pero podrían esgrimirse en ciertos casos. Un ejemplo sería el de una empresa extranjera que tuviera un plazo definido para explotar un recurso natural, por lo cual reduciría al mínimo su inversión y sólo extraería el material de mejor calidad. Si el Estado fuera el propietario y controlara la operación, podría adoptar un criterio a más largo plazo. Por otro lado, también se podría inducir a la empresa privada a modificar su comportamiento por medios que no fueran el traspaso de la propiedad al Estado, por ejemplo, mediante reglamentaciones o la política tributaria, o la modificación de la política oficial que tal vez haya inducido a la empresa privada a hacer planes a corto plazo.

En general, se puede considerar que el Estado asume la propiedad o el control de una empresa en respuesta al mal funcionamiento del mercado, real o percibido, y que la privatización es una respuesta a la ineficacia del Estado como propietario. Sin embargo, la privatización es en sí una actividad del Estado y por lo tanto puede malograrse. El Estado debe tomar todas las medidas que sea posible para asegurar el éxito del proceso de privatización. Esto requiere medidas en muchos frentes.

Transformación del papel del Estado en la economía

La privatización por fuerza ha reducido el papel del Estado en la economía: la participación del sector privado en la producción ha aumentado a medida que se ha ido contrayendo la del sector público. En los países industrializados, el porcentaje del PIB correspondiente a las empresas estatales disminuyó de alrededor del 8,5% en 1984 a menos del 5% en 2001. En los países de ingreso bajo se redujo del 16% del PIB en 1980 a alrededor del 5% en 2001, y en los países de ingreso medio (que incluye a las economías en transición), esa contracción fue también marcada²⁴.

Sin embargo, el papel del Estado en la economía no se puede medir sólo sobre la base de la participación de las empresas estatales en la producción, ya que el Estado puede influir en las decisiones de las empresas por medios regulatorios: el ordenamiento jurídico, las reglamentaciones económicas generales y la reglamentación del mercado²⁵. El ordenamiento jurídico establece los parámetros generales de acuerdo con los cuales debe operar la industria y permite que los particulares tengan acceso a los tribunales civiles y penales para resolver cuestiones tales como la definición y el ejercicio de los derechos de propiedad y la protección contra el fraude y las declaraciones falsas. Las reglamentaciones económicas generales se aplican a todas las empresas y abarcan cuestiones tales como la salud y el bienestar de los trabajadores, las medidas contra la contaminación, las políticas *antitrust* y las transacciones con el resto del mundo. La reglamentación del mercado varía según el sector de la economía y abarca, por ejemplo, reglamentaciones para el establecimiento de bancos, la participación en un mercado en particular (por ejemplo, el establecimiento de un restaurante o de un estudio jurídico) y la determinación de un precio o precio máximo de un producto (como la electricidad).

La determinación del grado de reglamentación es una cuestión de criterio, habida cuenta de que un conjunto de normas draconianas que no se hacen cumplir representan un grado de reglamentación menor que el de un conjunto de normas menos estrictas que sí se hacen cumplir y que entrañan acciones judiciales de elevado costo. Una forma de hacerlo es preguntar a los que están sujetos a esas reglamentaciones, en este caso, los empresarios. Los resultados de algunos estudios han sido sorprendentes. Por ejemplo, entre los países desarrollados, los Estados Unidos figuraba en la mitad de una lista de países clasificados según un índice con el que se trataba de determinar el alcance de las reglamentaciones económicas generales, a pesar de que se podría haber pensado que era éste uno de los países con menos reglamentaciones. Sin embargo, los ejecutivos encuestados estimaban que, debido al “legalismo contencioso” del sistema de los Estados Unidos, los gastos en abogados, estudios o acciones judiciales, seguros y demoras impuestas por ley eran considerablemente más altos que en otros países, debido, en particular, a que el proceso de reglamentación estaba fragmentado entre muchas entidades estatales²⁶.

Al comparar el grado de reglamentación y el de propiedad estatal de los medios de producción, se observó que los dos se complementaban y no se sustituían el uno al otro, lo cual indicaba que ambos tenían su origen en el deseo, por motivos políticos, de limitar las fuerzas del mercado²⁷. Esta conclusión se refería a

²⁴ Megginson y Netter, loc. cit., págs. 327 y 328.

²⁵ Véase Frederick L. Pryor, “Quantitative notes on the extent of governmental regulations in various OECD countries”, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 20 (2002), pág. 694.

²⁶ *Ibid.*, pág. 697.

²⁷ *Ibid.*, pág. 705.

las reglamentaciones económicas generales que se aplicarían a todas las empresas. En las economías desarrolladas que habían privatizado los bienes públicos de producción, la actividad económica ya estaba considerablemente reglamentada. En la mayoría de los casos, se requerían nuevas reglamentaciones para los servicios de interés público recién privatizados o los monopolios naturales que se describen en el capítulo VI. En cambio, otros países, en particular las economías en transición, no estaban funcionando como economías de mercado sujetas a reglamentación: se suponía que la propiedad y el control del Estado serían reemplazados por reglamentaciones. Por lo tanto, la decisión de privatizar las empresas estatales como parte de la transición a una economía de mercado necesariamente debería haber ido acompañada del establecimiento de un nuevo marco reglamentario. En el caso de muchos países en desarrollo, fue necesario elaborar un nuevo código de minería para fijar los parámetros conforme a los cuales las empresas privatizadas podían funcionar y para garantizar la seguridad de tenencia y otros factores necesarios para atraer inversiones nacionales o extranjeras.

Sin embargo, y sobre todo en la ex Unión Soviética, en que las instituciones del mercado fueron destruidas sistemáticamente a lo largo de un período de 70 años y en que la implosión del Estado a principios del decenio de 1990 ocurrió con rapidez sorprendente, resultó imposible emprender un proceso ordenado y cuidadosamente planificado de creación de mercados y privatización. Una conclusión preliminar que cabe derivar de los hechos ocurridos durante esa época tempestuosa es que la decisión de nombrar a un nuevo equipo directivo contribuyó a asegurar el éxito de las operaciones después de la privatización y que las privatizaciones a cargo de personas vinculadas con las empresas no tuvieron tan buenos resultados²⁸. Otra conclusión conexas es que las instituciones tienen importancia y que el cambio del régimen de propiedad en sí no es suficiente para mejorar el desempeño macroeconómico. La privatización rinde beneficios cuando el cambio de régimen de propiedad se combina con otras reformas, como el establecimiento de instituciones para abordar cuestiones como la creación de incentivos, los contratos, las limitaciones presupuestarias más estrictas, la eliminación de obstáculos que impiden el acceso al sector de que se trate y el establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz²⁹. Es posible incluso que, en ausencia de estas reformas complementarias, las privatizaciones tengan un efecto negativo en el desempeño, en razón de que “la transferencia de la propiedad sin contar con estructuras institucionales que permitan a los propietarios ejercer su autoridad no hace más que reemplazar el control estatal de la gestión por un sistema deficiente o inexistente de control del sector privado”³⁰.

La finalidad del marco jurídico y reglamentario es determinar los parámetros de acuerdo con los cuales puede operar legalmente una empresa privada. El establecimiento de ese marco es un proceso en constante evolución que requiere personal calificado cuya formación puede llevar años. En los países que no tenían un sistema de mercado, la tarea resultó doblemente complicada debido a la falta de personal con experiencia y conocimientos sobre el sector en cuestión que les permitiera formular y hacer cumplir reglamentaciones realistas y bien fundadas. Como han demostrado los grandes escándalos ocurridos en los medios empresariales de los países desarrollados, ni siquiera la existencia de organismos de reglamentación sumamente sofisticados ni la vigilancia de los accionistas sirvió para detectar prácticas comerciales fraudulentas en una etapa temprana. Algunos observadores dudan que algunos de estos países en transición hubieran podido esperar a que se estableciera un marco reglamentario para privatizar las empresas estatales. En su opinión, los beneficios de la privatización sólo se harían sentir cuando la participación del sector privado

²⁸ Megginson y Netter, *loc. cit.*, págs. 361 a 364.

²⁹ Jeffrey Sachs, Clifford Zinnes y Yair Eilat, “The gains from privatization in transition economies: is ‘change in ownership’ enough?”, *Consulting Assistance on Economic Reform II, Discussion Paper No. 63*, Harvard Institute for International Development (HIID), Harvard University, Cambridge, Massachusetts (2000), pág. vi.

³⁰ *Ibid.*, pág. 27.

en la economía hubiera llegado a un determinado umbral; por lo tanto, un criterio gradualista habría sido incorrecto y la privatización en gran escala era la estrategia más acertada. Éste sigue siendo un tema controvertido en el que mucho depende de la situación de cada país al comienzo de la transición³¹.

El entorno regulatorio también ha cambiado con la privatización. Se han liberalizado las disposiciones sobre empleo para dar a los gerentes que se hacen cargo de la dirección de las empresas privatizadas más autoridad para adaptar el tamaño de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, cuando en 1982 se privatizó parte de la industria del yute en Bangladesh, que había sido nacionalizada en 1972 poco después de la independencia, se enmendó la ley para permitir que los nuevos propietarios pudieran despedir empleados³².

El entorno regulatorio en sí puede ayudar a determinar la rentabilidad futura de una empresa que el Estado desea privatizar. Si se eliminan los obstáculos al ingreso de posibles competidores o incluso si se excluye a los competidores, se liberalizan las normas de protección ambiental o de seguridad en el trabajo o se reducen los impuestos aplicables, un bien de capital del Estado, en teoría, podría resultar más atractivo para el posible comprador y por lo tanto aumentaría el ingreso inmediato que percibiría el Estado de su venta. A más largo plazo, la pérdida para el Estado y para la sociedad en general podría ser mucho mayor. Como se ha señalado, un objetivo importante del Estado debe ser la creación de un entorno competitivo y condiciones “transparentes, estables y previsibles para la inversión, con disposiciones apropiadas para hacer cumplir los contratos y hacer valer los derechos de propiedad”³³.

La situación es más complicada en el caso de reglamentaciones por las que, por ejemplo, se limita el derecho a ejercer la medicina a las personas que hayan obtenido un diploma de una institución reconocida. Muchas de estas reglamentaciones son indispensables. No obstante, en teoría, se podrían imponer a una industria privatizada reglamentaciones y controles especiales de modo que el resultado fuera análogo al que se habría obtenido sin la privatización: en ese caso, la reglamentación sería un mero sustituto del control directo. Sin embargo, el Estado no puede obtener con una industria privatizada los mismos resultados que habría deseado conseguir con una industria nacionalizada. No es posible concertar con una empresa privada un contrato que abarque todas las eventualidades que puedan surgir durante el período abarcado por el contrato. Algunas decisiones que adoptara una empresa privada, actuando plenamente en conformidad con las condiciones de un contrato anterior que pudiera haber concluido con el Estado, podrían ser muy diferentes de las que podría haber adoptado el Estado. Esto ocurrió en los decenios de 1960 y 1970, época en que las empresas nacionalizadas concertaron contratos de gestión con los antiguos propietarios. A pesar de las detalladas disposiciones que contenían, a veces resultaron insatisfactorios para una de las partes. Ello no se debió a que las empresas privadas actuaran necesariamente en contravención de la ley: más bien estaban en desacuerdo con el Estado acerca de cómo debían operar. En general, en la cuestión del suministro de bienes y servicios no sociales para el consumo privado, las empresas privadas no desean concluir contratos con el Estado y actuar, por así decirlo, como su agente³⁴.

Por consiguiente, el sistema regulatorio desempeña en una economía de mercado un papel distinto al que tendría en otro sistema económico; la reforma de ese sistema ha sido un elemento importante de la transición a una economía de mercado. A este respecto, en el primer *World Public Sector Report* publicado por las Naciones Unidas, al describir “un Estado democrático inteligente”, se aducía que la suya debía ser una función catalizadora y de apoyo —o, dicho de otro modo, debía

³¹ Véase, por ejemplo, el debate entre Anders Åslund y Stanley Fischer en *Boletín del FMI*, vol. 31, No. 3 (11 de febrero de 2002), págs. 42 y 43.

³² Véase V. Bhaskar, Bishnupriya Gupta y Mush-taq Khan, “Privatization, yardstick competition and employment dynamics: evidence from Bangladesh” (octubre de 2001), pág. 4 (<http://www.warwick.ac.uk/res2002/papers/Bhaskar.pdf>). El empleo “redundante”, medido según la diferencia entre el número de empleados en las hilanderías del sector público e hilanderías similares del sector privado, no era tan alto entre los trabajadores manuales como entre los empleados, lo cual indica que la explicación más plausible del exceso de mano de obra era el “clientismo”, es decir, el suministro de empleos a grupos políticamente importantes, y no la política del Estado “benefactor”, es decir, el suministro de empleos a los más necesitados (pág. 5).

³³ Véase el Consenso de Monterrey, párr. 21.

³⁴ En este análisis no se hace referencia a los servicios sociales que el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar, directa o indirectamente, como los de salud y educación o el sistema carcelario.

promover sin hacer inversiones— así como de supervisión y reglamentación. La experiencia adquirida en los últimos tiempos demuestra que la población en muchos casos se beneficia cuando el Estado no participa en la producción de bienes y, en general, en la prestación de servicios no sociales. Al aumentar la competencia bajan los precios y aumentan las posibilidades de elección de los consumidores. Inherente a este concepto de Estado es el concepto crítico de calidad, en particular la calidad de la labor normativa, estratégica y de dirección del Estado³⁵.

³⁵ *World Public Sector Report: Globalization and the State, 2001* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.01.II.H.2), pág. 65.

Fomento de una mayor participación pública en la propiedad de las empresas estatales y medidas para desarrollar los mercados nacionales de capital

La privatización puede abordarse en el contexto de la creación de un Estado cuyos ciudadanos tienen una participación directa y tangible en la economía. Por lo tanto, una finalidad de la privatización ha sido promover una participación más amplia en el capital y, en particular en los países en desarrollo, contribuir al desarrollo de los mercados nacionales de capitales³⁶. En consecuencia, muchas privatizaciones se efectuaron mediante la venta de acciones al público. Las bolsas crecieron rápidamente durante el período de privatización. Entre 1983 y 1999, la capitalización total de los mercados bursátiles de los países en desarrollo aumentó de 83.000 millones de dólares a 2.185 billones de dólares³⁷. A fines de 1983, la capitalización de las pocas empresas británicas, chilenas y de Singapur que habían sido privatizadas era de menos de 50.000 millones de dólares, pero para mediados de 2000 las 152 empresas privatizadas más importantes del mundo tenían una capitalización total en el mercado de 3,31 billones de dólares. Las empresas privatizadas, que por lo general eran empresas de telecomunicaciones, ocupaban el primer, segundo o tercer lugar entre las empresas más grandes de sus respectivos mercados, y a ellas les correspondía una gran proporción del valor de mercado del capital emitido: a Telefónica, casi el 16% en España, y a Teléfonos de México, el 24% en México. Las sumas obtenidas en las privatizaciones mediante la emisión de acciones ofrecidas directamente al público han sido mayores que muchas de las obtenidas por intermedio de empresas privadas.

Las privatizaciones desempeñaron un importante papel en el desarrollo de los mercados de capital en todo el mundo, y, en la medida en que estos mercados, si son eficientes, promueven el crecimiento económico y permiten que las empresas aprovechen oportunidades de inversión a las que de otro modo habrían tenido que renunciar, contribuyeron al crecimiento de la economía mundial³⁸. La expansión de los mercados de valores también estimuló el desarrollo de las instituciones de reglamentación y supervisión que permitían que los accionistas vigilaran más estrechamente a las empresas. Asimismo, fomentó actividades secundarias o complementarias, como las de las empresas de contabilidad, y promovió la aplicación de mejores prácticas contables. Las privatizaciones mediante la venta de acciones al público en general tienen el inconveniente de que, como ocurre con todas las demás acciones, el precio de las acciones en las empresas privatizadas siempre puede bajar. Esto es lo que ha sucedido últimamente con el precio de las acciones de las empresas de telecomunicaciones.

Obtención para el Estado de ingresos procedentes de las ventas

Otro fin de las privatizaciones era obtener ingresos para el Estado del producto directo de las ventas. Según un cálculo, el valor acumulado de los ingresos procedentes de privatizaciones sobrepasó el billón de dólares en la segunda mitad de 1999, y los ingresos anuales llegaron a su punto máximo —más de 160.000 millones de

³⁶ En Nigeria, por ejemplo, se dispuso inicialmente que todas las empresas públicas se vendieran mediante oferta pública. Véase Oliver Campbell White y Anna Bhatia, *Privatization in Africa* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1998), pág. 36.

³⁷ Todas las cifras se han tomado de Megginson y Netter, loc. cit., págs. 372 a 378.

³⁸ Sachs, Zinnes y Eilat (loc. cit., pág. 23), en su estudio de las economías en transición, observaron que la existencia de mercados de capital contribuía en forma sistemática al buen funcionamiento de la economía.

dólares— en 1997³⁹. Desde 1990, las privatizaciones en los países de la OCDE han generado ingresos de más de 600.000 millones de dólares, de los que la mitad corresponde a Europa occidental. Si bien los ingresos procedentes de las privatizaciones pueden ser considerables y podrían utilizarse para reducir la deuda del Estado, se recaudan una sola vez, de modo que sería imprudente utilizarlos para mantener niveles insostenibles de gastos públicos, sobre todo si hay menos bienes de capital apropiados para vender en el futuro.

Controversias con respecto a la venta de bienes de capital

La cuestión de los ingresos que obtiene el Estado de la venta de sus bienes de capital ha generado bastante controversia, sobre todo cuando se considera que esos bienes se han vendido a precios excepcionalmente bajos. La controversia ha sido particularmente intensa cuando han participado compradores extranjeros, especialmente grandes empresas, o cuando los bienes vendidos son recursos naturales, como minas o yacimientos petrolíferos. Si la transferencia de la propiedad se ha realizado por intermedio de personas vinculadas con la empresa estatal, puede ocurrir que el mismo grupo de personas administre los bienes antes y después de la privatización, aunque sus objetivos (obtener una ganancia y aumentar el valor de la empresa) en un mercado podrían ser diferentes en una economía de planificación centralizada⁴⁰. En algunos casos se ha alegado que los bienes han sido transferidos por medios criminales y a veces violentos. Esas acusaciones han sido particularmente contundentes en el caso de la transferencia de las industrias basadas en recursos naturales de la ex Unión Soviética del Estado a particulares.

Cabe hacer dos observaciones con respecto a las transferencias de bienes de capital por medios delictivos: la primera es que la rapidez con que se desplomó el régimen soviético creó una oportunidad para la apropiación ilícita de los bienes de capital del Estado, y la segunda es que la falta de un régimen jurídico que facilitara el funcionamiento de una economía de mercado a veces dificultó la tarea de distinguir entre conducta delictiva y conducta no delictiva. La necesidad de considerar debidamente todos los elementos pertinentes de una privatización y de contar con instituciones de apoyo, en particular un marco jurídico apropiado, queda confirmada por la experiencia de la Unión Soviética. No obstante, aún no se ha resuelto la cuestión de las decisiones que se deberían haber adoptado en circunstancias en que esas instituciones no existían⁴¹. Se ha cuestionado la rapidez con que se privatizaron los bienes de capital; además, la forma en que en muchos casos se efectuaron las privatizaciones parecía injusta, ya que un grupo de personas, “los oligarcas”, acapararon prácticamente todos los beneficios⁴². Se estima que la injusticia ostensible de la transferencia de bienes de capital ha debilitado el apoyo a la introducción de la economía de mercado⁴³.

Venta de bienes de capital mediante la emisión de acciones

Aun en los casos en que no ha habido una conducta delictiva, por lo general ha habido grandes diferencias entre el precio al que se vendió un activo del Estado y su valor pocos años después o el valor de lo que podría ser un bien comparable de propiedad privada.

Los estudios de la venta de activos mediante la emisión de acciones indican que los precios de las acciones tienden a ser inferiores a los corrientes y que en muchos casos la diferencia es considerable. El rendimiento inicial para los inversores que compraron acciones de empresas privatizadas fue mayor que el de emisiones de

³⁹ Megginson y Netter, loc. cit., pág. 326.

⁴⁰ Cf. Kornai, loc. cit., pág. 34.

⁴¹ Véanse, por ejemplo, las observaciones de Rudiger Dornbusch: “A qué hubieran conducido el gradualismo, la circunspección, un plan sujeto a reglas, es una cuestión muy debatible ... Es verdad que los reformadores rusos ... privatizaron sin preocuparse mucho de los detalles. Se deshicieron de los bienes del sector público literalmente a cualquier precio y de cualquier modo. Esto fue controvertido y creó una oligarquía que amasó una gran riqueza y adquirió mucho poder político. No obstante, los resultados fueron positivos. La privatización y reestructuración en gran escala de las empresas del Estado están dando resultados favorables ... Atraer capital extranjero es ahora un objetivo concebible. ¿Habría sido esto posible si Rusia hubiera seguido el consejo de algún experto que todavía estaría imaginando planes perfectos de privatización?” (*Boletín del FMI*, vol. 31, No. 6, 25 de marzo de 2002, pág. 94).

⁴² La cuestión de cómo tratar a los “oligarcas” que se apoderaron del control de los bienes de capital de la ex Unión Soviética es controvertida. Véase, por ejemplo, Stefan Wagstyl, “The road to recognition”, *Financial Times*, 6 y 7 de abril de 2002, pág. 1.

⁴³ Véase János Kornai, “La transición hacia la propiedad privada”, *Finanzas y Desarrollo* (Fondo Monetario Internacional, septiembre de 2000), págs. 12 y 13.

⁴⁴ Megginson y Netter, loc. cit., págs. 368 a 370.

⁴⁵ Biais y Perotti, loc. cit., pág. 243.

⁴⁶ Estos argumentos se explican en detalle en Biais y Perotti, loc. cit.

⁴⁷ Chile es un país que contaba con los conocimientos especializados necesarios para operar su industria minera nacionalizada pero que decidió recurrir a los capitales y especialistas del sector privado, incluso del extranjero, para promover su expansión. Si bien el Estado no desnacionalizó las minas, ya a mediados del decenio de 1970 había empezado a tomar medidas para crear condiciones favorables para la inversión a fin de que las empresas privadas abrieran nuevas minas y se aseguró de que las empresas nacionalizadas aplicaran principios comerciales estrictos. También negoció acuerdos con inversores extranjeros que les permitían tener una participación mayoritaria en el capital. Como resultado de todo esto, la empresa estatal, Codelco, produjo en 2000 1,6 millones de toneladas (frente a 900 millones de toneladas en 1979, fecha en que le correspondió aproximadamente el 85% del total de la producción de cobre), y otros productores aportaron 2,9 millones de toneladas. Las minas de propiedad privada eran el parámetro de referencia que podía utilizarse para evaluar el desempeño de Codelco.

empresas privadas. Si se comparan *a)* el rendimiento obtenido por un inversor que compró acciones al precio de oferta en la oferta pública inicial de una empresa privatizada y luego vendió esas acciones en la bolsa en el primer día de mercado libre, y *b)* el rendimiento obtenido por un inversor que hizo exactamente lo mismo con las acciones de una empresa privada, se observará que las ganancias del primero fueron mucho mayores⁴⁴. De igual modo, la rentabilidad para un inversor que retuvo sus acciones de la empresa privatizada por un período de hasta cinco años en muchos casos fue mayor que la de un inversor en una empresa privada.

Como uno de los fines de la privatización es asegurar que los bienes de capital se administren eficientemente, produzcan para el propietario privado un ingreso mayor que el que habrían generado para el Estado y preparen el terreno para un incremento de las ganancias a plazo más largo a medida que las inversiones se encauzan hacia negocios más prometedores, sería lógico que el valor de los activos aumentara después de la privatización. Sin embargo, ese aumento debería preverse en cierta medida y reflejarse en el precio de las acciones. Además, es difícil comprender por qué los precios de las acciones de las empresas privatizadas, que son acciones en industrias existentes, tendrían que ser muy inferiores a los de otras ofertas públicas iniciales, que suelen hacerse en nuevas industrias que, por lo tanto, entrañan grandes riesgos⁴⁵.

Una explicación es que el Estado posiblemente anteponga el objetivo de lograr una amplia participación en el capital a la obtención de los mayores ingresos posibles de la venta de las empresas estatales. Se ha opinado que a veces ha habido motivos políticos y que el Estado ha querido influir en las preferencias políticas de un electorado medio que podría determinar el resultado de las elecciones para lograr la aceptación de políticas con orientación de mercado⁴⁶. Para inducir a ese electorado a participar en los programas de privatización, las acciones se ofrecen a precios inferiores a los corrientes y se imponen restricciones a su reventa. De este modo, se crea un electorado que se mostraría reacio a elegir dirigentes cuyas políticas redujeran el valor de sus inversiones.

Venta de activos a empresas que prestan servicios financieros y de gestión

Los inversores extranjeros que más se necesitan son aquellos que no sólo aportan recursos financieros sino también capacidad técnica y de gestión que no existe localmente en medida suficiente. Sin bien a veces las empresas estatales trataban de desarrollar las aptitudes necesarias para manejar los negocios en marcha, en algunos países no pudieron adquirir todos los conocimientos necesarios para una buena gestión ni la cantidad de personal calificado que se necesitaría para establecer nuevas empresas en la misma industria. Ése sería el caso de las industrias basadas en recursos naturales, por ejemplo, en los países en que las empresas estatales existentes no eran administradas con tanta eficiencia como lo habrían hecho las grandes empresas internacionales, o en los que se descubrieron nuevos yacimientos o se sospechaba su existencia y no se contaba localmente con la base de conocimientos o el acceso a los mercados de capital necesarios para explotarlos o, por último, en que el Estado optó por la privatización como cuestión de política y no por necesidad⁴⁷.

En los casos en que se transfieren la propiedad y la gestión de la empresa nacionalizada a una empresa extranjera, por lo general se retiene a gran parte del personal local, aunque es probable que los gerentes de más alto nivel sean reemplazados por gerentes de la empresa extranjera (lo que podría en sí ser un motivo de

oposición interna a la privatización). Esta transferencia de la gestión y la propiedad ha resultado ser particularmente difícil en las industrias basadas en recursos naturales, en las cuales lo que se vende tiene una duración limitada, o en las industrias que tienen una posición dominante en la economía.

Algunas de las dificultades se deben a que la privatización es mucho más que la mera transferencia de activos del Estado al sector privado, ya que las empresas privadas perciben beneficios que antes se asignaban al Estado. Cuando una empresa extranjera asume el control de una empresa estatal, parte de las utilidades de las nuevas inversiones saldrán del país como dividendos. En lo que respecta a las grandes empresas basadas en la explotación de recursos naturales, es limitado el número de sociedades en el mundo que pueden hacerlas funcionar eficazmente y que pueden atraer fondos de inversión en cantidad suficiente. Estas sociedades están en condiciones de explotar bienes de capital en muchos países distintos.

Al evaluar estas empresas, es preciso tener en cuenta factores relacionados con el mercado, como las tendencias de la demanda del producto y las variaciones previstas de los precios de los insumos. En el caso de los recursos naturales, se debe tener en cuenta lo siguiente: factores geológicos, como las características de la masa mineral y el estado actual de las minas; factores relacionados con la infraestructura, como la disponibilidad de electricidad y la existencia de una infraestructura de transporte para asegurar la entrega del producto a los clientes, y factores no relacionados con el mercado, como la existencia de una fuerza de trabajo calificada o instruida y, de no haberla, la posibilidad de capacitarla. Por lo tanto, es difícil comparar el valor de un determinado bien de capital con otro: el valor asignado a dos yacimientos en dos lugares diferentes que contengan el mismo tonelaje de minerales o el mismo volumen de gas natural o petróleo probablemente no sea el mismo. Básicamente, lo que adquiere el nuevo propietario es el derecho de obtener una ganancia (o, para ser más exactos, el derecho a tratar de obtenerla) que justifique la inversión que ha realizado al comprar la empresa. Por lo tanto, el valor contable del activo o cualquier otra valoración que dependa del monto de las inversiones anteriores en dicho activo podría ser un indicador poco fiable de su valor.

En los casos en que la inversión en la empresa estatal ha sido insuficiente para cumplir las normas de seguridad, posiblemente sea necesario invertir una cantidad considerable de fondos para poner a la planta de tratamiento y las minas en buenas condiciones y para que no entrañen peligro para los trabajadores. También pueden ser necesarias inversiones adicionales a fin de preparar el terreno para ampliar la operación. El precio de venta podría ser mucho más bajo de lo que el gobierno había previsto, pero los nuevos dueños podrían comprometerse a realizar nuevas inversiones. En muchos casos, ha resultado difícil decidir entre vender la propiedad en el estado en que se encuentra a un precio aparentemente bajo, e invertir fondos para modernizarla y aumentar así el precio al que terminaría vendiéndose. Los precios de mercado de algunas empresas privatizadas han subido incluso antes de la privatización. No obstante, no se ha podido determinar si esto se ha debido a la expectativa de que la propiedad privatizada sería administrada de manera más rentable que como propiedad del Estado, o a las medidas tomadas para aumentar su valor de mercado⁴⁸.

Incluso después de haberse transferido la propiedad, no hay ninguna garantía de que ésta se explotará de la manera prevista. Los propietarios privados pueden decidir abandonar una propiedad incluso después de comprarla. En esas circunstancias, es de esperar que la propiedad atraerá el interés de otros compradores y que se podrán mantener la producción y el empleo en la mayor medida posible. Podría ser necesario prestar asistencia al país durante la etapa de transición.

⁴⁸ Megginson y Netter, loc. cit., págs. 341 y 342.

⁴⁹ El Banco Mundial, que antes insistía en la necesidad de reestructurar las empresas antes de su privatización, ha adoptado un criterio más flexible (Megginson y Netter, loc. cit., pág. 341).

⁵⁰ *Financial Times*, 1 de abril de 2002, pág. 15.

⁵¹ Véanse Caleb Fundanga y Andrew Mwaba, "Privatization of public enterprises in Zambia: an evaluation of the policies, procedures and experiences", African Development Bank Group, *Economic Research Papers*, No. 35 (1997), (http://www.afdb.org/knowledge/publications/publications_report_privatization1997.htm), pág. 17, en que afirman lo siguiente: "Lo que debe recalcarse es que un país no obtendrá todos los beneficios de la privatización sólo del precio de venta. La mayoría de esos beneficios vendrán más adelante, generados por las nuevas inversiones y la reactivación de las empresas, el aumento de la producción y de las exportaciones, la creación de nuevas oportunidades de empleo y de ingresos y la ampliación de la base tributaria de los ingresos del Estado".

⁵² Los organizadores de la subasta británica estimaron que los gobiernos europeos serían insensatos si no imitaran el ejemplo del Reino Unido y su subasta del radioespectro, pero serían igualmente insensatos si copiaran ciegamente la fórmula británica sin prestar atención a las circunstancias locales. Véase Ken Binmore y Paul Klemperer, "The biggest auction ever: the sale of the British 3G telecom licenses", *Economic Journal*, vol. 112, No. 478 (marzo de 2002), pág. C94.

Los organismos internacionales reconocen cada vez más la posibilidad de que un país decida que no dispone de tiempo suficiente para establecer todos los mecanismos apropiados para la privatización ni reestructurar las propiedades antes de su venta⁴⁹. Se pueden aducir poderosos argumentos en favor de una venta rápida, sobre todo si la empresa estuviera dando pérdidas y aumentando la carga de la deuda del país y si sus instalaciones se estuvieran deteriorando. Los países son sensibles a la necesidad de actuar con rapidez, evitar que las empresas estatales sigan acumulando pérdidas y atraer nuevas inversiones. En Rumania, donde gran parte de las industrias y empresas del país siguen siendo de propiedad del Estado y donde la mayoría tiene deudas con los servicios de agua y energía del Estado, se aprobaron leyes a principios de 2002 para permitir la venta de empresas que daban pérdida por la suma nominal de un euro, siempre y cuando los compradores se comprometieran a hacer inversiones en dichas empresas⁵⁰.

Las consecuencias, si se demorara la venta, incluirían no sólo una reducción del precio de venta, ya que éste es sólo uno de los elementos que entran en el cálculo de los beneficios totales derivados de la privatización, y posiblemente sea de poca importancia. Otros serían el posible aumento de la rentabilidad y, por lo tanto, de los ingresos imposables y los ingresos del Estado; el posible incremento de la producción debido al uso más eficiente de las instalaciones existentes y al aumento de las inversiones privadas, y el desarrollo de todas las actividades económicas secundarias que se podrían haber promovido si se hubiera reactivado la industria o industrias dominantes en la economía⁵¹. Estos beneficios se verían contrarrestados por la posible reducción, al menos a corto plazo, de la fuerza de trabajo en las empresas existentes, que podría ser absorbida si se ampliaran otros sectores de la economía. No se puede considerar que los beneficios de la privatización consisten únicamente en el mejoramiento de la situación financiera del Estado como resultado de la venta; también es preciso tener presentes los intereses más amplios de la sociedad.

Subastas de activos

En los últimos diez años se ha acumulado una considerable experiencia en materia de privatizaciones u otras ventas de bienes del Estado que sería útil aplicar a esas ventas en el futuro. Una venta particularmente exitosa fue la realizada por el Gobierno británico cuando organizó una subasta para vender aire, es decir, cinco licencias de telecomunicaciones para teléfonos móviles de tercera generación (véase el recuadro IV.3). El Gobierno vendía el derecho a obtener ganancias de un activo en el futuro, en este caso, no se trataba de una mina o una fábrica sino de una licencia. La popularidad de las subastas de bienes de propiedad del Estado o controladas por éste está aumentando. Por ejemplo, a principios de 2002, el Ecuador estableció las reglas para la subasta de licencias para tres redes locales de teléfonos inalámbricos. Veintidós empresas, incluidas las empresas telefónicas privatizadas de otros países latinoamericanos y una empresa privada local, manifestaron interés.

Sin embargo, cuando se trata de formular reglas precisas para las subastas, las mismas reglas no son apropiadas en todos los casos⁵². Por último, las pérdidas habrían sido considerables si se hubiera demorado la subasta: los precios de las acciones de las empresas que ganaron la licitación fueron mucho más bajos en 2002 que en 2000. Además, en las subastas subsiguientes, se podría disuadir a algunos interesados de que participaran y los actuales participantes podrían conspirar para mantener bajas sus ofertas.

En el año 2000, el Gobierno británico obtuvo alrededor de 34.000 millones de dólares de la subasta de cinco licencias para teléfonos móviles de tercera generación (3G)^a.

Las licencias de segunda generación habían sido concedidas anteriormente en un “concurso de belleza” en el que las empresas interesadas habían presentado sus planes a un comité estatal. Éste había otorgado las licencias a las empresas que, en su opinión, cumplían una serie de requisitos que se habían dado a conocer previamente. En esta venta se habían obtenido alrededor de 600.000 dólares por cada una de las licencias. Los concursos de belleza tienen la desventaja de que el proceso de definir y evaluar los criterios pertinentes plantea dificultades, es poco claro y requiere mucho tiempo, y en muchos casos da lugar a controversias políticas y jurídicas y crea la impresión (cuando no la realidad) de que se presta al favoritismo y la corrupción. El Gobierno británico estimó que una subasta permitiría tratar a las empresas interesadas de manera imparcial y transparente y generaría los mayores beneficios posibles para los consumidores y los contribuyentes. En el otoño de 1997, se tomó la decisión de conceder las licencias al mejor postor y se asignaron los siguientes objetivos a los encargados de organizar la subasta: asignar el espectro de manera eficiente, promover la competencia y, con sujeción a los otros dos objetivos, “obtener de la venta el máximo valor económico”. De este modo, se antepuso la competencia al objetivo de maximizar el producto de la venta para el Estado.

Se ensayaron distintos métodos para la subasta con un grupo de personas a las que se pagó, por un lado, un honorario para que participaran en subastas piloto y, por otro, una pequeña suma proporcional a las ganancias que obtuvieran para la empresa en cuyo nombre hubieran hecho las ofertas. Los organizadores decidieron conceder cinco licencias, o sea una más que el número de licencias de segunda generación, y formularon las reglas de la subasta de manera tal que una de las dos licencias más importantes se otorgaría a un nuevo participante y ningún postor podría obtener más de una licencia. Las licencias durarían hasta fines de 2021 e incluían la obligación de establecer una red que abarcara al menos el 80% de la población británica antes del fin de 2007. Se efectuarían series múltiples de ofertas simultáneas en sobre cerrado. Las ofertas se darían a conocer al final de cada serie. Todo participante que no hubiera hecho una oferta en una serie sería eliminado de la subasta, que concluiría cuando quedaran sólo cinco postores. Cada licencia se asignaría al postor que hubiera hecho la oferta más alta. A principios de 1999, el Gobierno aceptó el método propuesto y actuó rápidamente, convencido de que los precios podrían subir aún más si los participantes consideraban que el hecho de ganar la subasta les daría una ventaja en las subastas que se organizaran en otros países en el futuro.

Trece empresas reunieron los requisitos necesarios para participar en la subasta, que comenzó el 6 de marzo de 2000. En esa época, los medios de difusión estimaban que las licencias se venderían por un total de 3.000 a 7.500 millones de dólares. Al cabo de 94 series de ofertas, el primer postor renunció, y al cabo de 150 series de ofertas, la subasta terminó el 27 de abril de 2000, habiéndose recaudado un total de 34.000 millones de dólares. Esto equivalía a 650 euros por persona en el Reino Unido, la cifra per cápita más alta obtenida en una subasta y muy superior a la cifra más baja obtenida en el año 2000 (de 20 euros por persona en Suiza)^b.

Esta subasta confirmó que era difícil determinar de antemano el valor de una empresa o un activo que el Estado estuviera dispuesto a vender, pero que era importante formular un método de venta que fuera equitativo y transparente y promoviera los objetivos fijados por el Gobierno. El costo de organizar la subasta fue bajo en comparación con los ingresos obtenidos^c.

Recuadro IV.3

VENTA DE LICENCIAS DE TELÉFONOS MÓVILES EN EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

^a Este recuadro está basado en su mayor parte en Ken Binmore y Paul Klemperer, “The biggest auction ever: the sale of the British 3G telcom licenses”, *Economic Journal*, vol. 112, No. 478 (marzo de 2002), y Paul Klemperer, “How (not) to run auctions: the European 3F telecom auctions”, *European Economic Review*, No. 46 (2002).

^b Véase Klemperer, loc. cit., pág. 830.

^c Los bancos de inversión que asesoraron al Gobierno y a los que se pagó un honorario que dependía del número de participantes en la subasta percibieron alrededor de 7 millones de dólares, suma 40 veces superior al costo de los servicios de los consultores.

Cuestiones relativas al empleo y la protección social

Una de las mayores preocupaciones con respecto a la privatización ha sido su efecto en el empleo. Los empleados que temen perder sus puestos de trabajo y los directivos que prevén una reducción de los beneficios que derivan de la gestión de las empresas se han opuesto a algunas privatizaciones. Las posibles pérdidas de empleos en las grandes empresas estatales que eran ineficientes o se veían obligadas a emplear trabajadores por razones no comerciales y en condiciones que hubieran sido inaceptables para la empresa privada han resultado ser uno de los principales obstáculos para la aceptación de las privatizaciones por parte del público. En la actualidad se reconoce ampliamente la necesidad de contar con sistemas de protección como parte de las reformas con orientación de mercado, y los donantes han prestado asistencia con ese fin⁵³. En las industrias en que la privatización obligara a hacer considerables ajustes en la fuerza de trabajo, la creación de sistemas de protección social, aparte de ser necesaria en sí, podría determinar la aceptación de las privatizaciones por parte del público.

Algunos estudios de las consecuencias de la privatización en el empleo indican que los despidos no son siempre una consecuencia ineludible⁵⁴. En las empresas privatizadas, las ventas pueden aumentar con suficiente rapidez para compensar el aumento de la productividad de la mano de obra que ha traído consigo la privatización y para alentar nuevas inversiones, que a su vez permiten crear nuevos puestos de trabajo. En muchos casos, no son los trabajadores manuales los que pierden sus empleos en un proceso de privatización, sino los administradores de nivel medio⁵⁵. Sin embargo, es difícil distinguir entre los efectos de la privatización y otros cambios importantes en la economía que la privatización suele traer aparejados. En el decenio de 1990, las pérdidas de puestos de trabajo en las economías en transición y en América Latina se debieron en mayor medida a las recesiones que ocurrieron en esa época más que a las privatizaciones. Cuando se contrae una industria debido a la disminución de la demanda de sus productos, cabe esperar el cierre de fábricas y la pérdida de empleos en las empresas tanto privatizadas como estatales. Además, en muchos casos, las primeras empresas que se privatizan son las que serían las más viables en el sector privado y aquellas cuya venta generaría ingresos importantes para el Estado. Cuando las empresas más problemáticas (aquellas con la mayor cantidad de mano de obra redundante) quedan para el final del programa de privatización, las consecuencias en materia de desempleo pueden ser graves. Una función indispensable de las autoridades a todos los niveles es investigar las posibles repercusiones de la privatización en los trabajadores, incluidas las mujeres, y mitigar los efectos adversos mediante una planificación apropiada. La aplicación de las políticas correctas puede contribuir a aumentar el apoyo político que se requiere para que la privatización tenga éxito.

En términos absolutos, las mayores pérdidas de puestos de trabajo pueden ocurrir en China, donde millones de trabajadores podrían verse afectados. En 1999, las empresas estatales constituían dos tercios del total de los activos del Estado, empleaban a más de la mitad de los trabajadores urbanos, representaban las tres cuartas partes de las inversiones y absorbían las tres cuartas partes de los créditos bancarios⁵⁶. La situación es particularmente delicada, ya que las empresas estatales hacen las veces de sistema de seguridad social. En su transición a una economía con más orientación de mercado, China deberá tener en cuenta los trastornos que ocurrirían si las empresas estatales que aún quedan despidieran trabajadores rápidamente, así como la necesidad de establecer un sistema de seguridad social para los trabajadores que probablemente se verán afectados.

⁵³ Véase un estudio reciente del Banco Mundial sobre la privatización como parte de sus préstamos con fines de ajuste en Banco Mundial, *Adjustment Lending Retrospective Final Report, Operations Policy and Country Services* (Washington, D.C., 15 de junio de 2001), págs. 55 a 61.

⁵⁴ Megginson y Netter, loc. cit., pág. 361; Sunita Kikeri y John Nellis, "Privatization in competitive sectors: the record so far", *World Bank, Rapid Response Unit, Background Paper* (Washington, D.C., 29 de octubre de 2001), pág. 18, en el sitio del Banco Mundial en la Web (<http://www.rru.worldbank.org/strategy/discussions.asp>), y Steven Barnett, "Evidence on the fiscal and macroeconomic impact of privatization", *IMF Working Paper, WP/00/130* (Washington, D.C., julio de 2000).

⁵⁵ Véase la nota 32 *supra* y Kikeri y Nellis, loc. cit., pág. 20.

⁵⁶ Harry G. Broadman, economista principal del Banco Mundial, Washington, D.C., "Lessons from corporatization and corporate governance reform in Russia and China", Conferencia internacional sobre el fomento de la buena gestión empresarial en Viet Nam, Hanoi, 11 y 12 de octubre de 2001, pág. 12 (se puede consultar en el sitio del Banco Mundial en la Web) y *The Economist*, 30 de septiembre de 2000, págs. 71 a 73.

En general, una consecuencia deliberada de la privatización es la eliminación de las restricciones presupuestarias flexibles. Mientras que una empresa estatal podría seguir funcionando ineficientemente y con pérdidas y seguiría absorbiendo recursos presupuestarios, una empresa privatizada sería reestructurada o clausurada. En el caso de algunas empresas estatales, la prestación de servicios sociales, incluidos la vivienda y el cuidado de niños, dependía del empleo en dicha empresa. Uno de los efectos de este modelo económico era que restringía la movilidad y flexibilidad de la mano de obra. En esas circunstancias, la privatización debería ir acompañada de la construcción de un modelo diferente para la prestación de servicios sociales, que transfiriera esa función de la empresa a una autoridad de carácter más general. Si se sigue dependiendo de las empresas estatales para prestar servicios sociales continúa la sangría financiera que representan los subsidios y se podría demorar el establecimiento de nuevos sistemas para la prestación de dichos servicios.

LA PRIVATIZACIÓN Y LA TECNOLOGÍA

La privatización puede traer aparejado un cambio en las fuentes de adelanto tecnológico. El hecho de que, en las antiguas economías de planificación centralizada, hayan fracasado los esfuerzos por producir mercancías que pudieran competir en los mercados mundiales, o por lo menos en los mercados internos con productos procedentes de las economías de mercado, parecería indicar que estas últimas están en mejores condiciones de generar tecnologías útiles que un sistema que dependa de las empresas estatales. La comparación es particularmente relevante en el caso de los dos antiguos Estados alemanes, que partieron de niveles comparables de educación y desarrollo tecnológico⁵⁷.

Incluso si se adopta una perspectiva a más largo plazo, se comprueba que el sistema de libre mercado ha resultado ser el instrumento más poderoso que haya visto el mundo para promover el adelanto tecnológico y mejorar las condiciones de vida, observación que hicieron sus propios críticos hace más de 150 años⁵⁸. Si bien muchos de los inventos en los que se basó la Revolución Industrial eran conocidos en las antiguas civilizaciones, y si bien en esas civilizaciones había muchas personas creativas y eruditas, aparentemente no existían los incentivos o las instituciones que permitieran que los individuos los explotaran en beneficio propio. Los romanos conocían el motor de vapor, pero nunca lo utilizaron con fines productivos; está documentado su uso para abrir las puertas de un templo⁵⁹. James Watt pudo amasar una gran fortuna dedicando considerable energía e ingenio a la tarea de adaptar un motor de vapor que se había utilizado para extraer agua de las minas (el motor de Newcomen) a fin de que funcionara con más eficiencia. Se dio cuenta de que, con la protección de una patente, obtendría su recompensa en la forma de un ingreso que provendría de los que quisieran utilizar el motor de vapor para aumentar la rentabilidad de sus propias operaciones. Posteriormente adaptó su propio motor de vapor sustituyendo el movimiento vertical por un movimiento circular, para que pudiera utilizarse en otras industrias, incluso para la molienda de granos.

En algunos estudios recientes se ha señalado la importancia del libre mercado como generador de innovaciones, en el que la innovación no es un fenómeno sin explicación o que ocurre al azar, sino que pasa a ser algo rutinario, como ilustra el ejemplo de James Watt, que modificó su motor original para satisfacer una necesidad prevista⁶⁰. En esos estudios se describe cómo compiten las empresas no tanto en materia de precios como de innovaciones, porque temen que si no se mantienen a la par de avances en otras partes quedarán excluidos del mercado. De este modo, la innovación se incorpora en las actividades normales de las empresas, cuyos obje-

⁵⁷ El estado de abandono de la industria en la ex República Democrática Alemana y su bajo nivel tecnológico quedó al descubierto durante el período de privatización que acompañó a la reunificación del Estado alemán. Véase más información en *Estudio Económico y Social Mundial, 1996* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1 y corr. 1), cap. VI, sección titulada “La experiencia del Treuhandanstalt (Treuhand) en Alemania”.

⁵⁸ “La burguesía (es decir, el capitalismo) no puede existir sin revolucionar constantemente los medios de producción... La burguesía, en apenas cien años de dominación, ha creado fuerzas productivas más masivas y colosales que todas las generaciones precedentes consideradas en conjunto” (Karl Marx y Friedrich Engels, *Manifest of the Communist Party*, Londres, 1847, citado en William Baumol, *The Free Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism* (Princeton, New Jersey, y Oxford, Princeton University Press, 2002)). Baumol consideraba que Marx, Engels y Schumpeter se contaban entre los pocos economistas que trataron directamente de dar una explicación al “extraordinario crecimiento de las economías de libre mercado” (p. x). La presente sección se basa en gran medida en los trabajos de Baumol.

⁵⁹ Véase en <http://www.history.rochester.edu/steam/> más datos sobre la historia del motor de vapor, incluso *The Pneumatics of Hero of Alexandria*, Thomas Savery's *The Miners Friend, or an Engine to Raise Water by Fire* (Londres, 1702), e información sobre James Watt, incluida la biografía de Andrew Carnegie de 1905.

⁶⁰ Véase, en particular, Baumol, op. cit.

⁶¹ Baumol, op. cit., pág. 76, basado en Rajshee Agarwal y Michael Gort, "First mover advantage and the speed of competitive entry, 1887–1986", *Journal of Law and Economics*, vol. 44 (abril de 2001), pág. 169. Por ejemplo, el disco fonográfico se inventó en 1887 y un competidor ingresó en el mercado en 1920; la impresora de láser apareció por primera vez en 1980 y un competidor ingresó en el mercado en 1982 (pág. 175).

⁶² Baumol, op. cit., pág. 85.

⁶³ D. Dyker y otros, "'East'–'West' networks and their alignment: industrial networks in Hungary and Slovenia", *Technovation* (2001). El conocimiento tácito está arraigado en una determinada organización o grupo de personas y sólo se puede transferir mediante contactos continuos y directos.

tivos en muchos casos son fijados por el personal directivo. La innovación da lugar a nuevos productos y nuevos procesos para fabricar un producto determinado, por ejemplo, nuevas técnicas de extracción o tratamiento en la industria de la minería.

La protección mediante patentes es un medio importante de garantizar la existencia de incentivos para innovar, pero el tiempo medio entre la introducción de una innovación y el ingreso de un competidor al mercado se ha acortado notablemente; según una muestra, se acortó de 33 años en 1887–1906 a 3,4 años en 1967–1986⁶¹. Sin embargo, en el sector privado, los gastos en investigación no sólo no se han reducido sino que han aumentado de manera extraordinaria, a medida que las empresas aumentan progresivamente los fondos destinados a ese fin para mantener su ventaja competitiva, conscientes de las graves consecuencias que sufrirían si no pudieran mantenerse al día. Una empresa innovadora tiene el incentivo de ceder su tecnología a otra por medio de una licencia si puede obtener un buen precio, y el cliente tiene un incentivo para pagar el derecho de licencia si estima que puede utilizar esa tecnología con más eficiencia. Debido a la celeridad con que sobreviene la obsolescencia, el espionaje industrial como medio de obtener tecnología podría resultar más costoso que esa transferencia amistosa. En todo caso, lo cierto es que lleva tiempo aprender a aplicar la nueva tecnología, lo cual le permite al innovador mantener su posición de ventaja. Además, las empresas tienen un incentivo para colaborar entre sí y compartir voluntariamente las tecnologías que han desarrollado. Así se pueden precaver de la posibilidad de que una de ellas, u otra empresa, obtenga una innovación que dé a su propietario una ventaja abrumadora frente a la competencia. También permite que cada miembro del grupo aproveche de un conjunto de innovaciones mucho mayor que el que podría haber generado por sí solo.

Corroboran estas consideraciones teóricas el hecho documentado de que las empresas frecuentemente otorgan licencias para el uso de sus tecnologías y comparten información libremente. Entre 1980 y 1998, empresas europeas, japonesas y de los Estados Unidos establecieron casi 9.000 alianzas estratégicas en materia de tecnología⁶². Esta interacción de empresas es una de las razones por las cuales la tecnología se difunde con tanta celeridad. También constituye un incentivo para la privatización.

Se prevé que la privatización dará lugar a la creación de nuevas entidades que tendrán la libertad de vincularse con entidades análogas y establecer redes internacionales, que suelen ser los conductos más eficaces para la transferencia de tecnología. Las consideraciones expuestas indican que las redes más eficaces tienden a ser las de empresas privadas: el establecimiento de redes en sí mismo puede no ser muy productivo. En la época de la planificación centralizada, las empresas de Europa central y oriental y de la ex Unión Soviética sólo podían establecer vínculos entre sí. Si bien éstos eran fuertes vínculos, sobre todo en el complejo militar-industrial, aparentemente eran pocos los conocimientos, tácitos o de otra índole, que valía la pena transferir o intercambiar⁶³. Si en la privatización de las empresas de las economías en transición interviene un socio extranjero, o las empresas son adquiridas por sociedades extranjeras, se facilita el acceso a las redes internacionales de empresas privadas. La explotación de estos vínculos ha permitido a las empresas ampliar su base de conocimientos y avanzar en la cadena de producción dedicándose a actividades de mayor valor agregado.

Fuera de las economías de planificación centralizada, se asignó a las empresas estatales una función en las actividades nacionales de investigación y desarrollo. Una de las justificaciones de la nacionalización de empresas y de su consolidación para constituir megaempresas estatales era la creación de entidades nacionales que pudieran tener una actuación importante a nivel nacional y realizaran actividades

de investigación y desarrollo cuyos resultados se difundirían a otros sectores de la economía. De este modo contribuirían a fortalecer la capacidad nacional en su esfera de actividad y ayudarían al país a progresar tecnológicamente o a mantenerse a la par de los líderes en el campo de investigación de que se tratara. También se preveía que estas grandes empresas estatales desempeñarían un papel destacado a nivel internacional, realzando la influencia del país en sus tratos con importantes empresas extranjeras, incluidas las multinacionales, y permitiéndole participar en proyectos con múltiples asociados.

La privatización entraña el abandono de este modelo particular de adelanto industrial, ya que es probable que los objetivos y la índole de las actividades de investigación y desarrollo que emprenda la empresa privatizada cambien y que esas actividades se centren en los intereses de la empresa. En el caso de British Telecom (BT), que fue privatizada íntegramente, se determinó que la primera prioridad de sus actividades de investigación y desarrollo serían “las divisiones de operaciones y la oficina central de BT”; en vista de su conexión con el sector público, se recalcó que esa primera prioridad no incluía a la “industria británica”, al “Gobierno del Reino Unido” y ni siquiera el “interés nacional” excepto en los casos en que ello coincidiera con los intereses de la empresa⁶⁴.

El volumen y la índole de las investigaciones han cambiado a medida que las empresas han avanzado hacia la privatización. En un estudio se observó que tanto los gastos en investigación, en valores absolutos o como porcentaje de las ventas, como la proporción de proyectos a largo plazo (proyectos de investigación básica más que aplicada, de una duración media de más de cinco años) en el total de proyectos de investigación y desarrollo habían disminuido. La labor de investigación se había orientado hacia la satisfacción de las necesidades concretas de las empresas. Los cambios de modalidad de las actividades de investigación y desarrollo durante la etapa de privatización podrían atribuirse a la readaptación que tiene lugar cuando las empresas se preparan para hacer frente a una mayor competencia y tratan de eliminar el desperdicio y la duplicación de recursos⁶⁵. Por lo tanto, no se podía sacar la conclusión de que el mero hecho de que el volumen de gastos en investigación y desarrollo hubiera disminuido en el período de privatización acabaría por afectar el proceso de innovación en la economía. El rápido adelanto tecnológico en el sector de las telecomunicaciones, en el que se han privatizado un considerable número de empresas, parecería indicar lo contrario, aunque también influyen otros factores, como la desreglamentación y el fomento de la competencia.

Además, las empresas privatizadas han colaborado con otras de la misma industria para generar conocimientos básicos y tecnologías “precompetitivas” que pueden ser útiles para distintos miembros del grupo⁶⁶. Las ramas legislativa y judicial del gobierno se han adaptado a la realidad de las alianzas tecnológicas en sus esfuerzos por promover la innovación en un entorno que fomente la competencia. Cuando se promulgó la Ley Sherman de 1890, la primera ley antimonopolio importante promulgada en los Estados Unidos, en los debates del Senado se discutió la posibilidad de que una persona de “aptitudes excepcionales” tuviera tanto éxito que pudiera ser objeto de una acción judicial⁶⁷. Con el tiempo comenzó a aumentar la preocupación por la posibilidad de que las decisiones estratégicas de las empresas se vieran constreñidas por medidas antimonopolio y de que la falta de coherencia en la aplicación de las normas creara incertidumbre, lo cual limitaría la inversión en innovaciones. Además, en los Estados Unidos causaba inquietud la posibilidad de que las iniciativas en el campo de la investigación avanzada en otros países amenazaran la posición competitiva de la industria nacional. En 1982, varias de las principales empresas estadounidenses del sector de la electrónica crearon la Micro-

⁶⁴ Federico Munari, Edward Roberts y Mauricio Sobrero, “Privatization processes and the redefinition of corporate R&D boundaries”, *Research Policy*, vol. 31 (2002), pág. 39.

⁶⁵ *Ibid.*, pág. 48.

⁶⁶ Por ejemplo, British Gas realizó investigaciones conjuntas con otros productores europeos de gas sobre cuestiones relativas a la seguridad de los gasoductos frente a las costas a fin de repartir el costo de las investigaciones (*ibid.*, pág. 51).

⁶⁷ David Hart, “Antitrust and technological innovation in the US: ideas, institutions, decisions and impacts, 1890–2000”, *Research Policy*, vol. 30 (2001), pág. 925.

⁶⁸ Véase más información en el sitio de la Corporación en Internet (<http://www.mcc.com>). Entre los accionistas figuran las empresas siguientes: 3M, Eastman Kodak, General Dynamics, Hewlett-Packard, Lockheed Martin, Motorola, NCR, Nortel Networks, Raytheon Company, SAIC/Telcordia Technologies y Texas Instruments. Posteriormente, en 2000, la MCC reestructuró su modelo para que sus principales proyectos se independizaran en su totalidad o en parte como empresas nuevas financiadas por separado.

⁶⁹ Véase United States Code, Title 15, Chapter 69, Section 4302 (<http://www4.law.cornell.edu/us-code/15/4302.html>).

⁷⁰ Chiung-Wen Hsu y Hsueh-Chiao Chiang, "The government strategy for the upgrading of industrial technology in Taiwan", *Technovation*, vol. 21 (2001).

⁷¹ Véase "Taiwanese are chipper despite the downturn", *Financial Times*, 23 de abril de 2002, pág. 20.

⁷² Keun Lee y Chaisung Lim, "Technological regimes, catching-up and leapfrogging: findings from the Korean industries", *Research Policy*, vol. 30 (2001), pág. 462.

⁷³ "Comprobamos que en proyectos importantes de investigación y desarrollo, salvo en la industria automotriz, en la que sólo las empresas privadas se han dedicado a esas actividades, se ha utilizado la capacidad del sector tanto privado como público, y lo que facilitó el ingreso (en el mercado) no fue la generación endógena de conocimientos y especializaciones sino la colaboración con empresas extranjeras" (*ibíd.*, págs. 459 y 460).

electronics and Computer Technology Corporation (MCC), el primer consorcio de investigación y desarrollo sobre tecnología avanzada, que en los años siguientes fue la primera institución que realizó investigaciones sobre sistemas avanzados de electrónica e información, incluida la inteligencia artificial, el comercio electrónico, las tecnologías de consolidación electrónica y la interfaz humana⁶⁸. En 1984 se liberalizó el régimen antimonopolio mediante la promulgación de la Ley nacional de cooperación en el campo de la investigación, que explícitamente relajó las sanciones antimonopolio contra actividades de cooperación en el campo de la investigación y el desarrollo entre empresas que compitieran entre sí; se aplicaría la prueba de "lo razonable" y se podría tener en cuenta la "capacidad a nivel mundial" al determinar el mercado en cuestión⁶⁹. Antes de la promulgación de la ley sólo había habido 21 nuevas iniciativas conjuntas de investigación, en tanto que en los cinco años siguientes, el número de esas operaciones llegó a 154. En distintas industrias, incluida la automotriz, los competidores colaboran entre sí.

Otros países han utilizado diversos métodos para promover la cooperación con el sector privado en actividades de investigación. La apertura de los mercados que promueve la Organización Mundial del Comercio ha hecho que esas iniciativas adquieran aún más urgencia. La Provincia china de Taiwán está tratando de aumentar las inversiones estatales en actividades de investigación y desarrollo y al mismo tiempo está promoviendo esas actividades en el sector privado⁷⁰. El papel del Gobierno evolucionó a medida que se estableció la base tecnológica nacional. Cuando antes sólo prestaba apoyo a institutos de investigación aplicada sin fines de lucro que ejecutaban proyectos de investigación y desarrollo, se había empezado a subvencionar a empresas calificadas para realizar dichos proyectos. En 1994, el Gobierno estableció el requisito de que los institutos de investigación sin fines de lucro que realizaran su labor en el marco del programa de fomento de la tecnología invitaran a las empresas privadas a participar. El Estado ha adoptado la estrategia de asumir un papel secundario a medida que el sector privado se va haciendo cargo del desarrollo de la tecnología industrial. Se espera que, como resultado de la participación del sector privado en el desarrollo tecnológico de la Provincia china de Taiwán, las empresas más importantes del mundo en el sector de la tecnología avanzada participen junto con empresas de Taiwán en alianzas estratégicas. Estas alianzas con importantes empresas extranjeras pueden dar a las empresas de Taiwán acceso a tecnologías que sería demasiado arriesgado y costoso desarrollar por su cuenta⁷¹.

Por lo tanto, la privatización brinda la oportunidad de que las empresas líder del sector de la tecnología, tanto nacionales como extranjeras, tengan una participación directa en la propiedad de empresas nacionales y utilicen sus propios conocimientos tecnológicos para mejorar los productos existentes o desarrollar otros nuevos. En los sectores tecnológicos menos avanzados será difícil evaluar estos avances en la introducción de nuevas tecnologías⁷². Es improbable que este tipo de transferencia dé lugar al registro de patentes, que son una de las medidas del progreso en el campo de la tecnología. No obstante, gracias a la participación de empresas nacionales y extranjeras se pueden mejorar las prácticas y ampliar los conocimientos técnicos. Incluso las industrias tecnológicamente más avanzadas de los países en desarrollo, sobre todo en los sectores de alta tecnología, han comprobado que la colaboración con empresas extranjeras es útil⁷³.

Preocupa el hecho de que la privatización pueda dar lugar al vaciamiento de la capacidad nacional de investigación. Cabe suponer que las empresas privadas emprenderán por su cuenta, en colaboración con otras empresas o en colaboración con el gobierno, sólo la clase de investigaciones que promuevan sus propios intereses comerciales. Esto significa, por tanto, que las investigaciones antes realizadas

por cuenta del gobierno por empresas estatales y que no realizarían las empresas privatizadas deberían transferirse a órganos estatales, como las universidades y los institutos de investigación. Si un gobierno deseara mantener bajo su control a un instituto de investigación perteneciente a una empresa estatal que se propone privatizar, podría separarlo del resto de la empresa antes de la venta. Posteriormente podría ocuparse de realizar investigaciones en las que estuviera particularmente interesado, ya sea por su cuenta o en cooperación con otras empresas privadas. La cantidad de recursos públicos asignados a la investigación puede atraer a las empresas privadas: un ejemplo es el de las empresas farmacéuticas que trasladaron sus actividades de investigación de Europa a los Estados Unidos, atraídas por las considerables inversiones de fondos públicos en el campo de la investigación médica en este último país⁷⁴.

Cuando, como resultado de la privatización, una empresa nacional es adquirida por una sociedad extranjera, se plantean cuestiones de peso si los propietarios extranjeros clausuran el centro nacional de investigación y utilizan las instalaciones de investigación y desarrollo que poseen en otras partes del mundo⁷⁵. Las cuestiones que se plantean son complejas: lo que importa no es necesariamente el número de personas empleadas en los centros de investigación y desarrollo o el gasto en esas actividades, sino el hecho de si la empresa extranjera realizará investigaciones útiles que permitan fabricar productos que puedan competir en los mercados internacionales. Es lógico suponer que las actividades de investigación y desarrollo de las empresas privatizadas se centrarán en las necesidades de esas empresas. Según los datos disponibles, las empresas privatizadas han tenido éxito en esas actividades. Por ejemplo, en el Brasil, un instituto de telecomunicaciones privatizado recientemente ha exportado con éxito varias tecnologías de transmisión por fibra óptica y transmisión digital⁷⁶.

En el Brasil, la política económica general evolucionó con el tiempo y tendió a la liberalización del comercio y el mercado. En 2000 se aprobó la Ley de Patentes, que reforzó considerablemente los derechos de propiedad intelectual de las empresas extranjeras. Esta ley, que está en consonancia con la tendencia mundial a proteger los derechos de propiedad intelectual, hará que las empresas extranjeras estén más dispuestas a transferir una mayor proporción de sus tecnologías avanzadas al Brasil; al mismo tiempo, una consecuencia inevitable será cierta reducción del margen que existe para actividades endógenas de innovación que permitan economizar divisas (aunque se crean oportunidades para no respetar los derechos de patente)⁷⁷.

ASISTENCIA INTERNACIONAL PARA LA PRIVATIZACIÓN

En muchos casos, las instituciones financieras y los donantes internacionales han promovido activamente la privatización como parte de sus iniciativas para ayudar a los países a construir una economía de mercado moderna. En un estudio para África realizado por el Banco Mundial en 1998 se llegaba a la conclusión de que era improbable que hubiera habido muchas operaciones de privatización sin donantes. Con muy pocas excepciones, el público tenía la impresión de que los programas ejecutados en toda África no eran programas nacionales sino programas promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y apoyados por la comunidad de donantes. Alrededor de las tres cuartas partes de los préstamos o créditos del Banco Mundial incluían condiciones relativas a la privatización⁷⁸.

La posición del Banco Mundial con respecto a la privatización ha cambiado con el correr del tiempo. En 1981, por ejemplo, en relación con África, opinó que los problemas con los que las empresas paraestatales tropezaban en la mayoría de los

⁷⁴ Se ha calculado que los Estados Unidos invierten por lo menos cinco veces más en investigaciones médicas financiadas por el sector público que todos los países de la Unión Europea (UE) en conjunto. En 1990, las empresas farmacéuticas invirtieron 7.200 millones de dólares en actividades de investigación en Europa, en tanto que en los Estados Unidos esa suma fue de 4.900 millones; en 2001, las cifras correspondientes fueron 23.700 millones en los Estados Unidos y 16.900 millones en Europa (Geoff Dyer, "Seeking freedom in New England", *Financial Times*, 8 de mayo de 2002, pág. 13).

⁷⁵ Por ejemplo, el Instituto de Economía de Mercado de Gdansk observó que la eficiencia tecnológica era mayor en las empresas polacas de propiedad de extranjeros, pero que la "propensión a la innovación era relativamente baja" en las empresas controladas por extranjeros, de las cuales prácticamente la totalidad habían decidido establecer sus centros de investigación y desarrollo fuera de Polonia (*Financial Times*, 24 de abril de 2002, pág. 13).

⁷⁶ Edmund Amann y W. Baer, "Globalisation, industrial efficiency and technological sovereignty: evidence from Brazil", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 42 (2002), pág. 12.

⁷⁷ *Ibid.*, pág. 12.

⁷⁸ Oliver Campbell White y Anita Bhatia, *op. cit.*, págs. 121 y 122.

⁷⁹ World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1981), pág. 96.

⁸⁰ Por ejemplo, en el caso de la industria del cobre en Zambia, el Banco, que al principio trató de reformar la empresa estatal (Zambia Consolidated Copper Mines), pasó a propugnar su privatización. Véase el examen del Banco Mundial sobre la asistencia a Zambia, informe No. 15675-ZA, 3 de junio de 1996 (en inglés únicamente), en el que se decía que antes de 1980 el Banco compartía el optimismo de Zambia con respecto a la explotación del cobre y no criticó su estrategia para la industria. Entre 1967 y 1980, el Banco vio con ojos favorables la estrategia de desarrollo de Zambia, que hacía hincapié en la industrialización promovida por el sector público. En consonancia con los argumentos expuestos recientemente en un memorando sobre cuestiones económicas, la estrategia del Banco con respecto a la explotación del cobre en Zambia ha cambiado: en lugar de tratar de aumentar la eficiencia de la Zambia Consolidated Copper Mines mediante la reestructuración, está procurando en forma deliberada de que la empresa estatal sea privatizada en parte o en su totalidad.

⁸¹ White y Bhatia, *op. cit.*, págs. 123 y 124.

⁸² En un seminario del FMI y el Banco Mundial sobre la privatización, la formulación de programas y la condicionalidad, celebrado en julio de 2001, se hizo hincapié en la importancia de que los países asumieran como propio el proceso de privatización. Véase *Boletín del FMI*, vol. 30, No. 17 (3 de septiembre de 2001), págs. 283 a 285.

⁸³ Véase *Boletín del FMI*, 3 de septiembre de 2001, págs. 284 y 285.

casos no se derivaban del hecho de que fueran propiedad del Estado sino del hecho de que no se consideraran como empresas comerciales⁷⁹. El Banco proponía que no se las agobiara con la exigencia de contratar a más empleados de los que necesitaran, prestar servicios en forma gratuita o mantener bajos los precios de los bienes y servicios que vendían. No se proponía entonces la privatización como parte de las iniciativas para acelerar el desarrollo. Al contrario, por lo menos hasta principios del decenio de 1980, el Banco apoyó la industrialización encabezada por el sector público incluso en los países en que ahora se promueve la privatización⁸⁰.

Como se ha señalado, no se pueden determinar con exactitud las consecuencias de la hipótesis contraria: si la privatización hubiera sido un elemento esencial de los programas de reforma anteriores, asistidos por los donantes, ¿habrían sido los resultados obtenidos en lo que respecta al crecimiento y la creación de riqueza mejores que los logrados con programas de reforma sin privatización? En última instancia, la justificación de la privatización es que, al comparar los beneficios y costos de las empresas de propiedad privada con los de las empresas de propiedad del Estado, se comprobaría que los beneficios netos obtenidos con el régimen de propiedad privada serían mayores. Esto al parecer significaría que el hecho de que la privatización no haya sido parte de los programas de ajuste de esa época podría ser un factor al que se atribuiría parte de las deficiencias de esos programas: sólo se experimentaron los trastornos del proceso de ajuste, pero no se obtuvieron los beneficios previstos.

Por lo tanto, las deficiencias de los anteriores programas de ajuste podrían ser una explicación de por qué la privatización, como condición para recibir asistencia, ha suscitado cierta suspicacia, y los objetivos cuantitativos se han cumplido mediante la venta de gran número de pequeñas empresas en lugar de la venta de los activos verdaderamente importantes⁸¹. En muchos casos, la población no ha aceptado de buen grado la privatización, sobre todo cuando no se obtiene ningún beneficio en las primeras etapas.

Las instituciones internacionales y la sociedad civil tienen un importante papel que desempeñar en lo que respecta a asegurar que los países acepten la privatización como algo propio y no la consideren una idea impuesta desde el exterior. Las instituciones financieras internacionales, los países donantes y los gobiernos tienen que pulir y mejorar constantemente su enfoque para tener éxito en esta esfera⁸². El Banco Mundial y el FMI están tomando medidas para reforzar su colaboración a fin de resolver la cuestión de las diferencias en la periodicidad de sus actividades⁸³. Cabe prever que las dos instituciones aumentarán su coordinación a medida que establezcan un procedimiento que ayude a fijar un orden de prioridades y definir mejor sus respectivas funciones.

CONCLUSIÓN

La justificación primordial de la privatización sigue siendo la idea de que una economía en que el sector privado es el último responsable, es decir, el que asume los riesgos y recibe los beneficios, a largo plazo logrará un crecimiento más rápido y mejores condiciones de vida que una economía en que el responsable en último término es el Estado. Dicho de otro modo, los beneficios netos que obtiene una economía cuyo principal motor es el sector privado serán mayores que los beneficios netos para una economía en que las empresas estatales tienen un papel predominante. Por esta razón, no se puede evaluar el éxito de una determinada operación de privatización basada en los cambios del volumen de la producción, el número de personas empleadas en la industria o el hecho de que la situación fiscal del gobierno

haya mejorado o empeorado como resultado del cambio del régimen de propiedad; éste sería un criterio excesivamente limitado. Además, en el examen de la cuestión nunca deja de plantearse la hipótesis contraria: ¿qué habría sucedido si la empresa no hubiera sido privatizada?

Lo que es más, a un nivel más profundo, la hipótesis contraria, ya difícil de aplicar a una industria, es de dudosa aplicabilidad a nivel de los países. Si la privatización se considera como parte de una estrategia para dejar en manos de empresarios del sector privado y, por lo tanto, de un gran número de ejecutivos, las principales decisiones en materia de inversión que han de adoptarse en una economía, los resultados probablemente serán distintos de los que se obtendrían si las empresas estatales siguieran funcionando. Como nunca será posible saber de antemano en qué consistirán estas numerosas decisiones individuales ni qué efectos tendrán, la privatización puede describirse como un “salto al vacío”. La considerable experiencia que ya se ha acumulado a este respecto indica que éste es un salto que merece la pena, pero como es difícil o costoso dar marcha atrás, se debería hacer todo lo posible para asegurar su éxito. Para ello es necesario tomar medidas en muchos frentes: los derechos de propiedad, el estado de derecho, la gestión de los asuntos públicos, la protección de los inversionistas, el establecimiento de sistemas de protección social, la prestación de servicios sociales a un nivel más amplio que el de la empresa y, en general, el desarrollo de todas las instituciones que con el correr del tiempo han producido en muchos países una economía viable y productiva en la cual el sector privado desempeña una función preponderante. En muchos países, este objetivo implica para el Estado una función diferente, aunque no necesariamente más reducida.

La comunidad internacional tiene un importante papel que desempeñar en el proceso de adaptar la economía a las fuerzas del mercado. Puede promover entre los países el intercambio de sus experiencias en lo que respecta a la creación de instituciones antes y después del proceso de privatización. Puede facilitar los contactos entre los países que están en vías de privatizar sus activos, por un lado, y entidades importantes, como grandes bancos comerciales y posibles compradores, por otro, para asegurar que el proceso de privatización sea imparcial, transparente y se lleve a cabo de la forma que más contribuya al éxito de la empresa privatizada. Puede tratar de determinar quiénes se verán más perjudicados por la privatización e indemnizarlos debidamente y, en el caso de los trabajadores, ofrecer capacitación para nuevos empleos. Puede promover las mejores prácticas en los medios empresariales de modo que todas las empresas, extranjeras o nacionales, que hayan adquirido las nuevas industrias privatizadas traten de adoptar las prácticas de las empresas más avanzadas. Por último, y esto quizá sea lo más importante para tener éxito, debe asegurarse de que los países asuman como propio el proceso de privatización, es decir, lo consideren uno de múltiples pasos en la construcción de una economía que sirva a los intereses de la población mucho mejor que la economía anterior. La privatización no debe verse como una condición más impuesta desde el exterior, centrada en el número de empresas que han de privatizarse, ya que esto sólo fomentará el escepticismo en la población. Lo que se requiere es un compromiso con un programa de privatización que todos los interesados consideren que redundará en beneficio de todo el país.

V INTERACCIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO EN LA ESFERA DE LA TECNOLOGÍA AGRÍCOLA

En 1798, Thomas Malthus expuso su teoría de que el suministro mundial de alimentos no bastaría para alimentar a la creciente población del mundo debido a que esta última aumentaba geoméricamente en tanto que la producción agrícola aumentaba sólo aritméticamente. Sin embargo, más de 200 años después, los temores de Malthus no se han hecho realidad porque, al hacer sus proyecciones, Malthus no tuvo en cuenta la revolución tecnológica que estaba generando la revolución industrial. Como se señala en el capítulo IV, el sector privado en un mercado libre puede considerarse una fuerza innovadora que mejora constantemente sus productos y procesos. Así ocurrió no sólo en el caso de las manufacturas sino también en el sector de la agricultura, en que se comenzó a producir alimentos como productos básicos no para el consumo del mercado inmediato sino para su venta en un mercado más amplio. Los adelantos del transporte ocurridos después que Malthus publicó su obra permitieron que países distantes suministraran productos agrícolas a grandes centros urbanos que de ningún modo se podrían haber abastecido a sí mismos con sus propios recursos agrícolas. Los adelantos de los métodos de cultivo permitieron aumentar el rendimiento de las cosechas para satisfacer la demanda de una población en aumento, fenómeno que no había ocurrido antes, cuando la población y la evolución de la tecnología eran en gran medida estacionarios.

En el sector de la agricultura, al igual que en cualquier otra industria, los empresarios y los inventores tienen grandes incentivos para realizar actividades de investigación y desarrollo a fin de obtener mejoras de la calidad y la eficiencia que permitirán satisfacer la demanda de sus productos, en este caso, los alimentos, y, en términos generales, los resultados han sido excelentes. Contrariamente a las predicciones de Malthus, el costo real de los alimentos ha disminuido constantemente con el correr del tiempo y la satisfacción de la demanda de alimentos requiere una proporción más pequeña del presupuesto familiar, al menos como promedio mundial. Sin embargo, el sector privado no actuó solo; el Estado desempeñó un importante papel en el adelanto tecnológico que ocurrió en la agricultura. El Estado creó gran parte de la infraestructura que ha permitido transportar los productos a los mercados, proporcionó a los agricultores tierras y facilidades de crédito y estableció sus propios institutos de investigación agrícola.

Gracias al adelanto tecnológico en el sector de la agricultura, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, la producción de alimentos y de otros productos agrícolas ha aumentado de manera extraordinaria. Si se utiliza aproximadamente la misma base de tierras cultivadas, los agricultores pueden alimentar en la actualidad al doble de personas: si bien la superficie destinada al cultivo aumentó de 1.400 millones de hectáreas en 1961 a 1.500 millones de hectáreas en 1998, la producción de cereales y semillas oleaginosas se duplicó¹. Entre los adelantos de la agricultura

¹ Philip Pardey y Nienke M. Beintema, "Slow magic: agricultural R&D a century after Mendel", Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C., 2001.

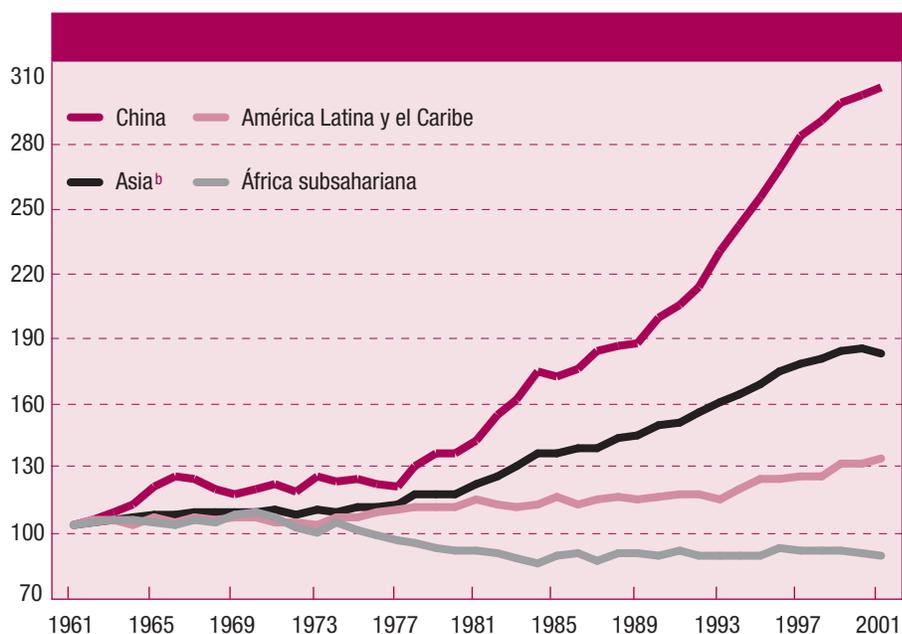
² Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1), recuadro VII.2.

cabe mencionar el desarrollo de nuevas variedades híbridas de maíz, trigo y arroz de “alto rendimiento” y de nuevos fertilizantes, así como innovaciones que permitieron mejorar la maquinaria y las prácticas agrícolas. Estos factores contribuyeron al éxito de la revolución verde en los decenios de 1960 y 1970².

Si bien la revolución verde llegó a África, la región, en particular al sur del Sahara, no ha logrado que se invierta la tendencia decreciente de la producción agrícola per cápita (véase el gráfico V.1). Si bien los países subsaharianos pueden, hasta cierto punto, alimentar adecuadamente a sus poblaciones complementando su producción con importaciones, su limitada capacidad de exportación crea problemas para la balanza de pagos, lo cual pone en duda la sostenibilidad de las importaciones de alimentos. Si bien ha habido algunos casos en que se aplicaron con éxito tecnologías más eficientes, las condiciones climáticas y socioeconómicas desfavorables en África dificultan la tarea de aumentar la producción agrícola de manera significativa: los suelos no son tan fértiles como en otras regiones, hay propensión a la sequía en muchas zonas, y los sistemas de riego y transporte necesarios para asegurar el éxito de la revolución verde no están bien desarrollados. Muchos agricultores no pueden pagar el costo de los fertilizantes para contrarrestar la explotación excesiva del suelo; en consecuencia, la relación costo-beneficio de los insumos necesarios no favorece su uso, lo cual explica en parte por qué la productividad agrícola de la región no ha aumentado tanto como en otras regiones en desarrollo.

Al pasar revista a la evolución de la nueva tecnología agrícola y los nuevos tipos de semillas y la difusión de su uso, es preciso tener en cuenta diversos factores que hacen que la situación actual sea diferente de la que existió en el decenio de 1960. En primer lugar, ha cambiado la forma en que se divulga la tecnología. En los primeros años de la revolución verde, la distribución de insumos en los países en desarrollo estaba en gran medida en manos de organismos estatales y las empresas del Estado

Gráfico V.1
PRODUCCIÓN AGRÍCOLA PER CÁPITA EN LAS REGIONES EN DESARROLLO Y EN CHINA, 1961–2001^a



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (<http://www.fao.org>).

^a Índice de la producción neta per cápita proporcionado por la FAO. El índice denota la producción neta, es decir, la cantidad total producida menos la cantidad utilizada para la alimentación y la siembra, ponderada según los precios internacionales medios de los productos básicos en el período comprendido entre 1989 y 1991.

^b No se incluye a China.

estaban encargadas de la producción de semillas. El aumento de las privatizaciones y la escasez de fondos públicos hicieron cambiar este panorama, de modo que en la actualidad, las empresas privadas, algunas de las cuales también participan extensamente en actividades de fitogenética, se encargan de una proporción cada vez mayor de la producción de semillas. En segundo lugar, en la agricultura, así como en muchos otros sectores, la globalización y la liberalización del comercio están haciendo sentir sus efectos. En la actualidad, los agricultores tienen acceso a una variedad más amplia de insumos y su producción en muchos casos debe satisfacer las demandas de mercados distantes; ambos factores influyen en la elección de la tecnología apropiada³. En tercer lugar, muchas familias rurales en las economías en vías de crecimiento tienen más oportunidades de trabajo y empleo no agrícola. Estas realidades de la época actual deben tenerse en cuenta al desarrollar nuevas tecnologías apropiadas para la agricultura y al formular políticas para su correcta aplicación.

Por lo tanto, en el presente capítulo se examina la cuestión de cómo acelerar el aumento de la productividad agrícola mediante el fortalecimiento de las actividades de investigación y desarrollo que emprenden los sectores público y privado; también se examina el papel que pueden cumplir estos dos sectores, de manera independiente o conjunta, en este nuevo entorno. La cuestión se analiza en el contexto de dos hechos importantes: la posibilidad de aumentar los rendimientos utilizando alimentos modificados genéticamente, y la obtención de patentes de insumos agrícolas, en el contexto de la protección de los derechos de propiedad intelectual, que es cada vez más común. No se sabe si estos dos hechos favorecerán o entorpecerán las perspectivas de los productores de alimentos de los países en desarrollo en lo que se refiere a aumentar su propia producción agrícola y abastecer a otros mercados.

Tanto el sector público como el privado han participado siempre en las actividades de investigación y desarrollo agrícolas y han aportado fondos con ese fin. Sin embargo, en los últimos 20 años, el papel del Estado se ha ido reduciendo cada vez más, debido sobre todo a la escasez de fondos públicos para esas actividades. Persiste una preocupación: como la investigación agrícola reúne todas las características de los bienes públicos, no se puede tener la certeza de que el sector privado, cuyo fin es el lucro, tomará las mismas decisiones que adoptaría el Estado.

Por otra parte, si bien el conocimiento científico es un bien público, el sector privado, si determina que tiene oportunidades de obtener una ganancia, hará inversiones importantes en actividades de investigación y desarrollo y aplicará los nuevos conocimientos generados por esas actividades⁴. Además, es posible que el sector privado esté en mejores condiciones de “aprender haciendo”, lo cual es necesario para ampliar las actividades de investigación y desarrollo en el sector de la agricultura. Por otra parte, se suele acusar al sector público de ineficiencia⁵. En consecuencia, hay argumentos en favor de la participación tanto del sector privado como del público en esas actividades.

El desarrollo de la agricultura en general, y de las actividades de investigación y desarrollo agrícolas en particular, tiene importancia crítica no sólo para erradicar el hambre y la pobreza extrema en muchos países en desarrollo sino también para promover el desarrollo económico a través de sus vínculos con otros sectores. En pocas palabras, la agricultura puede ser la vía para escapar de la trampa de la pobreza⁶.

LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN LA AGRICULTURA

Las actividades de investigación y desarrollo se pueden clasificar de distintas maneras. Según la clasificación convencional, estas actividades abarcan cuatro categorías,

³ David Gibbs hace una observación análoga y opina que la cuestión de los cultivos genéticamente modificados debe considerarse en el contexto de la reestructuración de las actividades en la esfera de las ciencias biológicas y relacionarse con la globalización de esas actividades, así como con el movimiento en pro de la liberalización del comercio. En cambio, la reacción a los alimentos y semillas genéticamente modificados ocurre a nivel nacional o local (véase David Gibbs “Globalization, the bioscience industry and local environmental responses”, *Global Environmental Change*, vol. 10, No. 4 (2000) págs. 245 a 257).

⁴ Véase, por ejemplo, Ammon Salter y Ben Martin, “The economic benefits of publicly funded basic research: a critical review”, *Research Policy*, vol. 30, No. 30 (2001), págs. 509 a 532.

⁵ Dina Umali-Deininger y Klaus Deininger, “Towards greater food security for India’s poor: balancing government intervention and private competition”, *Agricultural Economics*, vol. 25 (2001), págs. 321 a 335.

⁶ *Estudio Económico y Social Mundial, 2000* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.00.II.C.1), cap. IV.

aunque sus límites están un tanto desdibujados: básicas, estratégicas, aplicadas y de adaptación. Según esta clasificación, la investigación básica es la labor teórica o experimental que se lleva a cabo para adquirir nuevos conocimientos sin tener en mente ninguna aplicación comercial o uso final en particular. La investigación estratégica está centrada en cuestiones que determinan la eficiencia con que se pueden realizar otras investigaciones en una etapa posterior. Las actividades de investigación aplicada y desarrollo tienen objetivos comerciales concretos en relación con productos o procesos. Las actividades de adaptación tienen por fin adaptar la tecnología a determinadas condiciones ambientales o socioeconómicas. Para los fines del presente análisis, sólo es necesario distinguir entre la investigación básica y la aplicada, y las actividades de investigación y desarrollo con fines de lucro, realizadas en una etapa posterior.

¿Quiénes se dedican a actividades de investigación y desarrollo en el sector agrícola?

Se pueden distinguir cuatro clases principales de instituciones. En primer lugar, las instituciones y los consejos o divisiones de investigación de los ministerios son las fuentes públicas nacionales de investigación agrícola. En segundo lugar, las empresas privadas, en muchos casos denominadas “agroindustrias”, tienen como incentivo el lucro. En tercer lugar están las organizaciones nacionales privadas y sin fines de lucro, como las fundaciones, las juntas de productos básicos, las organizaciones no gubernamentales y las universidades. Los resultados de las investigaciones que realizan estas entidades suelen encauzarse, a través del sistema público de divulgación, hacia quienes serán los usuarios finales de las tecnologías, como los productores y procesadores. Por último, cabe mencionar las instituciones públicas nacionales e internacionales cuyas actividades tienen alcance mundial. Entre éstas se cuentan las instituciones nacionales especializadas de investigación agrícola, así como los organismos internacionales, regionales y nacionales de investigación, como el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas (CGIAR), el Centro de cooperación internacional en investigación agrícola para el desarrollo (CIRAD), el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (CIDI) del Canadá, y el Centro Australiano de Investigaciones Agrícolas Internacionales (ACIAR). Estas instituciones realizan investigaciones en colaboración y mantienen contactos entre sí y los resultados de su labor se divulgan a diversos países⁷.

La participación del sector privado en las actividades de investigación y desarrollo depende de la posibilidad de obtener una ganancia de esas actividades, así como de la capacidad de las empresas de retener esas ganancias⁸. Los grandes mercados, en particular, atraen mucho interés porque permiten que las empresas aprovechen las economías de escala. A su vez, esto significa que las actividades privadas de investigación y desarrollo tienden a centrarse en productos básicos y tecnologías para las que puede haber una gran demanda en los mercados mundiales. En cambio, los productos para los cuales no hay demanda quedan relegados. Como las ganancias dependen de la aplicabilidad comercial de los resultados de las investigaciones y del tamaño del mercado, las entidades públicas, nacionales e internacionales siempre tendrán que llenar la “laguna” entre las actividades de investigación rentables del sector privado y las socialmente deseables.

Diversos factores han hecho que se centre la atención en el papel del sector privado en las actividades de investigación y desarrollo agrícolas. Ya en la segunda mitad del decenio de 1990, se estancó o disminuyó la financiación destinada a los sistemas públicos de investigación de la mayoría de los países y la mala gestión y

⁷ Véanse más detalles sobre distintos participantes en investigaciones agronómicas en Dina L. Umali, *Public and Private Sector Roles in Agricultural Research: Theory and Experience*, World Bank Discussion Papers, No. 176 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1992), págs. 6 a 8.

⁸ Como señala Umali (op. cit.), el rendimiento depende, por un lado, de factores tales como el tamaño del mercado y el grado de desarrollo del país de que se trate y, por otro, de la calidad y el costo de los insumos para las actividades de investigación.

la ineficiencia burocrática exacerbaron los efectos de esa disminución de fondos. Al mismo tiempo, se empezó a prestar más atención a los derechos de propiedad intelectual debido a la adhesión de muchos países al Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)⁹. Como resultado de la aplicación del Acuerdo, emanado de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales de 1994, el rendimiento de las inversiones privadas puede tener más valor porque han aumentado las posibilidades de captar todos los rendimientos posibles. Asimismo, durante los decenios de 1980 y 1990 se prestó cada vez más atención a la privatización en muchos países y sectores. Por último, debido a la creciente comercialización mundial de la agricultura y al aumento de la competencia en los mercados nacionales e internacionales, ha aumentado la utilización de insumos comprados. A su vez, esto ha aumentado la demanda de esos insumos hasta un nivel que podría justificar una mayor participación del sector privado¹⁰.

La distribución de las actividades de investigación y desarrollo entre el sector público y el privado no está determinada únicamente por la medida en que uno y otro sector se interesan en la posibilidad de obtener ganancias. Según los datos disponibles las actividades públicas y privadas tienen un efecto diferente en el aumento de la productividad en la agricultura, efecto que se hace sentir por distintas vías. Un examen de siete economías asiáticas desde mediados del decenio de 1980 hasta la segunda mitad del decenio de 1990 corrobora los datos disponibles sobre la gran complementariedad de las inversiones públicas y privadas. Las investigaciones públicas proporcionaron importantes conocimientos científicos y tecnológicos básicos que las empresas privadas adaptaron para aplicarlos a nuevos productos; también contribuyeron a reducir el costo de los insumos para las investigaciones de estas últimas. Por ejemplo, las investigaciones públicas permitieron desarrollar tecnologías básicas, como el maíz resistente al moho en Asia sudoriental y el mijo resistente al moho en la India. Estos grandes adelantos permitieron el desarrollo de la producción de semillas híbridas en Asia meridional y sudoriental. En un estudio de empresas privadas dedicadas al desarrollo de nuevas variedades de plantas se observó que el sistema estatal de investigación de la India había sido una importante fuente de material genético para el algodón y el sorgo. En China se han establecido dos empresas privadas locales de investigación como resultado de los programas provinciales de investigación sobre variedades híbridas del arroz y el maíz. Además, gracias a las investigaciones públicas se ha desarrollado tecnología para mejorar la capacidad de apropiación de ganancias de las empresas productoras de semillas. Muchas instituciones privadas de investigación en la India y algunas en Filipinas, el Pakistán y Tailandia han centrado su labor en las variedades híbridas de arroz gracias a la labor desarrollada por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz (IRRI) y de programas oficiales en los que se desarrolló la tecnología para el cultivo del arroz híbrido en las zonas tropicales. Por último, los centros estatales de investigación han sido una importante fuente de personal científico para el sector privado¹¹.

El concepto de complementariedad se pone aún más de relieve cuando se examinan los efectos, en los Estados Unidos de América, de la reducción de fondos federales para actividades científicas en el adelanto de las ciencias en el período comprendido entre 1953 y 1995. Los datos sobre la financiación estatal y privada de las actividades científicas indican que las fuentes estatales de financiación no habían “desplazado” a las privadas sino que, al contrario, las habían “atraído”¹², lo cual significa que probablemente la financiación de ambas fuentes aumenta o disminuye de manera secuencial. Una de las iniciativas tendientes a aumentar la complemen-

⁹ Véase *Instrumentos jurídicos que contienen los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, hechos en Marrakech el 15 de abril de 1994* (publicación de la secretaría del GATT, número de venta: GATT/1994-7).

¹⁰ Véase Carl E. Pray y Dina Umali-Deininger, “The private sector in agricultural research systems: will it fill the gap?”, *World Development*, vol. 26, No. 6 (1998), págs. 1127 a 1148.

¹¹ Carl E. Pray y Keith Fuglie, “Private investment in agricultural research and international technology transfer in Asia”, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Agricultural Economic Report No. 805*, Washington, D.C., 2001.

¹² Véase Arthur M. Diamond, Jr., “Does federal funding ‘crowd in’ private funding of science?”, *Contemporary Economic Policy*, vol. 17, No. 4 (1999), págs. 423 a 431.

variedad de las investigaciones realizadas por distintos sectores ha sido el principio de compartir los gastos, de acuerdo con el cual el sector privado aporta la mitad de los fondos necesarios y el Estado la otra mitad. Este enfoque se ha promovido en Gran Bretaña por medio del llamado Proyecto LINK, en el cual se escogieron varios temas prioritarios y se solicitaron ofertas para investigarlos ofreciendo esa financiación conjunta. La experiencia recogida en el Reino Unido hasta fines del decenio de 1990 indica que la privatización de las actividades de investigación y desarrollo en el campo de las ciencias produjo varios beneficios en lo que respecta a la adaptación de los clientes y la relación costo-eficacia; no obstante, el hecho de asignar importancia excesiva a la reducción de los costos a corto plazo en lugar de centrar la atención en los beneficios a más largo plazo podría tener, en última instancia, un efecto negativo en la esfera de la ciencia y la tecnología. Por lo tanto, el Estado sigue teniendo un importante papel que desempeñar en la promoción de programas y alianzas entre el sector público y el privado en las actividades de la investigación y el desarrollo estableciendo plazos apropiados para su realización¹³.

¹³ Véase Peter Cook, *loc. cit.*

Tendencias de los gastos en actividades de investigación y desarrollo agrícola

Se calcula que en 1995 los gastos en actividades de investigación y desarrollo agrícolas en los países desarrollados y en desarrollo fueron de alrededor de 33.000 millones de dólares; el 36% de este total correspondió a países en desarrollo (véase el cuadro V.1). Aproximadamente dos tercios de los gastos en estas actividades, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, fueron realizados por el sector público. Sin embargo, las diferencias entre unos y otros países fueron particularmente notables. En los países desarrollados, esas investigaciones fueron financiadas casi por igual por instituciones públicas y privadas, en tanto que en los países en desarrollo la inmensa mayoría de esas actividades fue realizada por el Estado. En general, el sector privado realiza apenas un 5% de esas investigaciones¹⁴. Éste es el motivo por el que la reducción de la participación del sector público en las investigaciones agrícolas tiene tanta importancia para los países en desarrollo. La menor participación del sector público tendría que contrarrestarse con un aumento de la participación del sector privado de los países en desarrollo o de las instituciones privadas de los países desarrollados, o de ambos, y centrarse más explícitamente en cuestiones de interés para las economías en desarrollo.

A nivel mundial, los gastos públicos en actividades de investigación y desarrollo agrícolas prácticamente se duplicaron entre 1976 y 1995, de 11.800 millones de dólares a 21.700 millones (véase el cuadro V.2). Sin embargo, aumentó más rápidamente en los países en desarrollo que en los desarrollados: a razón del 4,5% por

¹⁴ No obstante, hay bastantes variaciones entre países. Por ejemplo, en Chile y el Perú, el 4% y el 6%, respectivamente, de los gastos en investigaciones agrícolas en 1995 correspondieron a empresas privadas. En cambio, en ese mismo año, las cifras comparables en el Ecuador y México fueron del 36% y el 28% respectivamente. Véase Pray y Umali-Deiningner, *loc. cit.*

Cuadro V.1
GASTOS EN ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO AGRÍCOLAS,
EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO EN 1995
(Miles de millones de dólares internacionales de 1993)

	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Total</i>
Países en desarrollo	11,5	0,7	12,1
Países desarrollados	10,2	10,8	21,0
Total	21,7	11,5	33,2

Fuente: Philip G. Pardey y Nienke M. Beintema, "Slow magic: agricultural R&D a century after Mendel", Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C., 2001, cuadro 2.

Cuadro V.2
GASTOS PÚBLICOS EN INVESTIGACIONES AGRÍCOLAS, 1976 Y 1995
(Miles de millones de dólares internacionales de 1993)

	1976	1995
Países en desarrollo	4,7	11,5
África subsahariana	1,0	1,3
Asia y el Pacífico (sin incluir a China)	1,3	4,6
China	0,7	2,1
América Latina y el Caribe	1,1	1,9
Oriente Medio y norte de África	0,6	1,5
Países desarrollados	7,1	10,2
Total	11,8	21,7

Fuente: Philip G. Pardey y Nienke M. Beintema, "Slow magic: agricultural R&D a century after Mendel", Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C., 2001, cuadro 1.

año en comparación con el 1,9% por año, teniendo en cuenta que en los primeros la base de esas actividades es más reducida. Como ocurre en tantos casos, hubo grandes disparidades entre las regiones en desarrollo. El aumento de los gastos fue vigoroso en Asia y el Pacífico, China, el Oriente Medio y el norte de África, pero lento en el África subsahariana¹⁵. A pesar de que en esta última región los gastos fueron bajos, en 1995, por primera vez, los países en desarrollo como grupo invirtieron una suma mayor (11.500 millones de dólares) que las economías desarrolladas (10.200 millones de dólares) en investigaciones agrícolas estatales.

Si bien el monto absoluto de la suma gastada por los países en desarrollo es ahora mayor que el de la de los países desarrollados, las actividades de investigación agrícola del primer grupo de países no son tan "intensivas" como las del segundo. Esto se debe sencillamente a que la proporción en valores brutos de la producción interna correspondió al sector agrícola en las regiones en desarrollo es mayor que en las regiones desarrolladas, razón por la cual el porcentaje del total de actividades agrícolas que corresponde a la investigación es menor. En realidad, los países en desarrollo gastan menos en actividades de investigación si se tiene en cuenta el tamaño del sector agrícola, la población y el empleo en ese sector (véase el cuadro V.3).

En 1995, la suma gastada por las economías desarrolladas en investigaciones agrícolas estatales (en relación con la producción agrícola) fue cuatro veces superior a la de los países en desarrollo, y esto a pesar de que es evidente que la agricultura tiene más importancia para las economías nacionales de este último grupo de países en conjunto. Es más, el monto relativamente alto, en términos absolutos, de los gastos públicos en el África subsahariana y algunos países de América Latina se debe a la importancia de la agricultura en esas dos regiones.

Cabe señalar que el África subsahariana es la única región en que la "intensidad" de las actividades de investigación y desarrollo agrícola está disminuyendo. Hasta mediados del decenio de 1970, el número total de investigadores aumentó notablemente y África empezó a depender menos de los investigadores expatriados; ese aumento correspondió también a un aumento de los gastos¹⁶. Desde entonces, los recursos se han repartido cada vez más, lo cual amenaza a la eficiencia y eficacia de las investigaciones agrícolas estatales en el continente. Además, algunos expertos advierten que una gran proporción de los gastos en investigación son gastos administrativos generales y gastos de mantenimiento de una vasta red de centros y explotaciones agrícolas destinadas a la investigación, con lo cual se reducen todavía más los fondos asignados a la investigación científica pura.

¹⁵ Véanse todos los datos y más detalles en Pardey y Beintema, loc. cit.

¹⁶ Philip G. Pardey y Nienke M. Beintema, "Investments in African agricultural research", *World Development*, vol. 25, No. 3 (1997), págs. 409 a 423.

Cuadro V.3
TRES INDICADORES DE LA INTENSIDAD DE LAS INVESTIGACIONES AGRÍCOLAS
REALIZADAS POR EL SECTOR PÚBLICO ENTRE 1976 Y 1995

	Relación entre los gastos y el PIB agrícola (porcentaje)		Gastos per cápita (dólares EE.UU.)		Relación entre los gastos y la población económicamente activa que trabaja en la agricultura (dólares EE.UU.)	
	1976	1995	1976	1995	1976	1995
Países en desarrollo	0,44	0,62	1,5	2,5	4,6	8,5
África subsahariana	0,91	0,85	3,5	2,4	11,3	9,4
China	0,41	0,43	0,7	1,7	1,8	4,1
Otros países de Asia	0,31	0,63	1,1	2,6	3,8	10,2
América Latina y el Caribe	0,55	0,98	3,4	4,6	26,0	45,9
Países desarrollados	1,53	2,64	9,6	12,0	238,5	594,1
Total	0,83	1,04	3,3	4,2	12,9	17,7

Fuente: Philip G. Pardey y Nienke M. Beintema, "Slow magic: agricultural R&D a century after Mendel", Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C., 2001, cuadro 3.

La estructura de las actividades de investigación y desarrollo agrícola en el sector privado ha cambiado con el tiempo. En los Estados Unidos, por ejemplo, donde se dispone de datos cronológicos, más del 80% del total de esas actividades en 1960 correspondió a investigaciones sobre maquinaria agrícola y elaboración de alimentos después de la cosecha. Para 1996, esa proporción había disminuido al 42% del total. En las actividades de investigación y desarrollo agrícola del sector privado, los "sectores en expansión" han sido la biogenética y las investigaciones veterinarias y farmacéuticas, así como el gasto en investigaciones sobre productos químicos para la agricultura¹⁷. La mayor importancia asignada a esos campos de investigación parece coincidir con el reciente auge de la tecnología de modificación genética en muchas partes del mundo.

INTERACCIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

Varios factores determinan no sólo la forma como se realizan las actividades de investigación y desarrollo agrícola sino también si se llevan efectivamente a cabo. También hay que considerar qué tipo de cooperación existe entre el sector público y el privado en la esfera de la investigación y el desarrollo, así como la división del trabajo entre los dos sectores.

El sector público tiene que adaptarse a la realidad de que la capacidad de investigación del sector privado es cada vez mayor. Su función más importante consistirá en llenar las lagunas, como, por ejemplo, determinar un orden de prioridades para las investigaciones aplicadas en fitogenética que ni las empresas privadas nacionales ni las empresas transnacionales están dispuestas a realizar. Desde esta perspectiva, el sector público de cada país tendrá que seguir ocupándose de muchas cuestiones relativas a la producción y los cultivos y, a la vez, aprovechar en la mayor medida posible los centros internacionales de investigaciones agrícolas, así como la tecnología patentada. Para esto último será necesario que los centros de investigación estatales cuenten con suficiente personal capacitado en la gestión de la propiedad intelectual para poder interactuar productivamente con el sector privado¹⁸. El sector

¹⁷ Philip G. Pardy y Nienke M. Beintema, "Science for development in a new century: reorienting agricultural research policies for the long run", Nueva York, PNUD, 2001, págs. 16 y 17, documento de antecedentes para el *Informe sobre el desarrollo humano*, 2001 (Nueva York, 2001).

¹⁸ Véase Robert Tripp, "Agricultural technology policies for rural development", *Development Policy Review* (Overseas Development Institute, Londres), vol. 19, No. 4 (2001), págs. 479 a 489.

público también debe tomar la iniciativa y divulgar información que permita a los agricultores sacar el mayor provecho posible de la nueva tecnología. Entretanto, es muy probable que el sector privado centre sus investigaciones en productos para los grandes mercados. El hecho de que la mayoría de las organizaciones del sector público aún no hayan formulado una estrategia para complementar las investigaciones del sector privado en el sector de la agricultura en general y de la biotecnología en particular es actualmente un motivo de preocupación¹⁹.

Al mismo tiempo, hay amplias posibilidades de intervención para el sector tanto público como privado y es común la participación conjunta de entidades de ambos sectores. Un ejemplo reciente es la decodificación de la secuencia genética completa del arroz, anunciada a principios de abril de 2002, lo cual ha proporcionado a los agrónomos la oportunidad de desarrollar variedades mejoradas de arroz y de cereales, como la cebada, el maíz y el trigo, que son más nutritivas, resistentes a la sequía y menos vulnerables a ciertas plagas y enfermedades que las variedades existentes. Esta labor fue realizada por dos equipos de investigación distintos, uno financiado con fondos comerciales y el otro con fondos públicos. El primero, un equipo de investigación de Syngenta, empresa de biotecnología con sede en Suiza, investigó una variedad de arroz llamada *japonica*, que contiene entre 32.000 y 50.000 genes. Entretanto, el Instituto de Ingeniería Genética de Beijing descifró el genoma de la variedad *indica* de arroz, común en China y otros países de la región de Asia y el Pacífico. Un tercer grupo, un consorcio internacional encabezado por el Gobierno del Japón, denominado Proyecto internacional para la determinación de la secuencia del genoma del arroz, ha estado elaborando un esquema más completo del genoma de la variedad *japonica* de arroz desde 1997 y espera terminarlo a fines de 2002. Syngenta convino en compartir con el consorcio japonés la información sobre la secuencia provisional del genoma del arroz en mayo de 2002, y también lo hizo Monsanto, una empresa transnacional que en 2000 había elaborado un esquema provisional de la composición genética de la variedad *japonica*²⁰. Se prevé que los aportes de Syngenta y Monsanto acelerarán la labor de determinar la secuencia completa y reducir los costos generales del proyecto.

También ha habido casos en que se han combinado los insumos del sector público y el privado, incluso de fundaciones privadas, y también asociaciones de colaboración en África. A fines de marzo de 2002, la Asociación para el Desarrollo del Cultivo del Arroz en África Occidental (ADRAO) anunció que los agricultores de África occidental recibirían una nueva variedad de arroz que les permitiría aumentar las cosechas hasta un 50%. La ADRAO, creada en 1971 por 11 países africanos con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Comisión Económica para África (CEPA), es una asociación intergubernamental autónoma dedicada a la investigación, integrada actualmente por 17 Estados miembros. A su vez, la Asociación, que es financiada por sus Estados miembros y por países desarrollados, organizaciones internacionales, incluidos los bancos de desarrollo y centros de investigación, y fundaciones privadas, es miembro del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR), una red de centros internacionales de investigación apoyada por más de 50 donantes públicos y privados²¹. La variedad de arroz denominada Nerica (forma abreviada de “New Rice for Africa”) combina la resistencia de las variedades africanas corrientes con la productividad de las variedades asiáticas²². Esta nueva variedad de arroz, el resultado de más de diez años de investigación, se ha desarrollado para tener un alto rendimiento sin necesidad de riego; además, madura casi un mes antes que las variedades corrientes y es más rica en proteínas. Los primeros resultados han sido alentadores;

¹⁹ Derek Byerlee y Ken Fischer, “Accessing modern science: policy and institutional options for agricultural biotechnology in developing countries”, *World Development*, vol. 30, No. 6 (2002), págs. 931 a 948.

²⁰ *Washington Post*, 29 de marzo de 2002, pág. E04; *Financial Times*, 5 de abril de 2002, y *The New York Times*, 5 de abril de 2002.

²¹ <http://www.warda.cgiar.org/> Véase más información sobre el ADRAO en “Development of agriculture and food production in Africa: WARDA's success in technological development and dissemination”, documento de sesión No. 1, contenido en la segunda parte del informe de la reunión del Grupo Especial de Expertos sobre ciencia y tecnología para el desarrollo de los países menos adelantados, Nueva York, 12 a 14 de marzo de 2001 (págs. 37 a 57), organizada por la Oficina del Coordinador Especial para África y los Países Menos Adelantados del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, en colaboración con la Comisión Económica para África y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico.

²² Comunicado de prensa de la ADRAO, marzo de 2002; se puede consultar en <http://www.warda.org/News>, y *BBC News*, 28 de marzo de 2002 (<http://www.news.bbc.co.uk>).

el aumento de la producción de arroz en Guinea, por ejemplo, le permitió a ésta reducir el costo de sus importaciones de arroz en 10 millones de dólares en 2001. Las semillas se distribuirán a los agricultores de Benin, Côte d'Ivoire, Gambia, Guinea, Malí, Nigeria y el Togo. Se espera producir 750 millones de toneladas para fines de 2003, lo cual permitiría a esos siete países reducir sus importaciones de arroz y economizar hasta 100 millones de dólares.

El factor clave del éxito de Nerica ha sido una labor de investigación basada en la participación. Mediante un mecanismo participativo de selección de variedades, millares de agricultores cultivaron diversas variedades y proporcionaron información a la ADRAO. De este modo, los científicos de la Asociación pudieron enterarse de las características que resultaban más útiles a los agricultores e incorporar sus preferencias en las estrategias de investigación y desarrollo²³.

Las cuestiones relativas a la interacción de los sectores público y privado se examinan en el contexto de dos importantes acontecimientos ocurridos recientemente. El primero es el desarrollo de la tecnología de la modificación genética, que permite aumentar el rendimiento de las cosechas y reforzar la resistencia de los cultivos a las plagas, a la sequía y otros desastres naturales. El otro es la cuestión de los derechos de propiedad intelectual, que son un elemento fundamental de la motivación del sector privado para dedicarse a actividades de investigación y desarrollo, por lo cual afecta la índole y alcance de las actividades que se llevan a cabo en ese sector y en el sector público.

La tecnología de la modificación genética

Un aspecto de la investigación agrícola en el que se requiere cada vez más la interacción de los sectores público y privado es el de la tecnología de la modificación genética. La ingeniería genética permite modificar una planta mediante la transferencia de genes en lugar de utilizar el proceso convencional de cultivo por selección genética, que requiere mucho más tiempo. Se puede obtener material de otras familias, especies y variedades, lo cual no es posible con los métodos corrientes. Se estima que la ingeniería genética puede ofrecer enormes beneficios, tanto para las entidades del sector privado que participan directamente como para la sociedad en general. Al mismo tiempo, entraña una serie de riesgos, la mayoría de los cuales no se pueden cuantificar de antemano; algunos de ellos pueden tener efectos negativos de vastas consecuencias. En muchos casos, gran parte de esas consecuencias no afectarían a quienes desarrollaran o vendieran estas tecnologías sino a la sociedad en general. Si bien las posibles recompensas son un poderoso incentivo para que el sector privado desarrolle esas tecnologías, el Estado tiene una función de importancia crítica que desempeñar para mitigar los riesgos que esas tecnologías entrañan y para realizar constantemente estudios, directamente o por intermedio de órganos científicos eminentes, que puedan constituir la base de un debate público de la cuestión y conduzcan a la aprobación de las leyes apropiadas²⁴.

La aplicación de la biotecnología moderna a la alimentación y la agricultura brinda la posibilidad de aumentar la productividad y reducir los costos de producción. Se ha dicho a veces que quienes reciben los beneficios económicos de los cultivos genéticamente modificados son principalmente las empresas que desarrollan las nuevas variedades y poseen las patentes, así como las empresas que distribuyen las semillas. Sin embargo, esos beneficios también deberían contribuir a que aumentaran los ingresos de los productores innovadores y se redujeran los precios para los consumidores, o a una combinación de ambas cosas. Se reducirían los costos de la lucha contra las plagas y, en el caso de los cultivos tolerantes a los

²³ Guy Manners, "NERICA: New rice transforming agriculture for Africa", *Science in Africa* (<http://www.scienceinafrica.co.za/nerica.htm>).

²⁴ Véase, por ejemplo, el estudio de la Royal Society titulado "Genetically modified plants for food use and human health: an update", febrero de 2002 (<http://www.royalsoc.ac.uk>).

herbicidas, aumentaría la eficiencia del uso de los plaguicidas, lo cual beneficiaría a los agricultores. Al aumentar el rendimiento de las cosechas incrementaría la oferta y bajarían los precios para los consumidores. Dado que, en muchos casos, la agricultura es un sector más importante de la economía en los países en desarrollo que en los desarrollados, los beneficios probablemente serán relativamente más importantes para los primeros. De igual modo, como en las economías en desarrollo los consumidores gastan una mayor proporción de su presupuesto en alimentos, probablemente se verán más beneficiados por estos adelantos que los consumidores de los países desarrollados.

Cabe señalar, como aspecto negativo, que los organismos modificados genéticamente suscitan preocupación por sus consecuencias para el medio ambiente, la seguridad de los alimentos y el desarrollo en general. Entre éstas cabe mencionar el peligro de crear “superhierbas” resistentes a las plagas y los herbicidas, los riesgos para la salud de quienes sufren de alergias, el riesgo de perjudicar inadvertidamente a los depredadores beneficiosos de las plagas de los cultivos, los posibles efectos en la agricultura orgánica, la posibilidad de que la resistencia a los antibióticos del maíz, por ejemplo, se extienda al ganado y de allí a los seres humanos, y la posible dependencia respecto de semillas manipuladas genéticamente y de la tecnología conexas, sobre todo en vista del desarrollo de los llamados “genes interruptores” en las semillas mejoradas genéticamente, que no se pueden volver a plantar. La preocupación del público por la seguridad de los alimentos ha aumentado en algunos casos, como el de la encefalopatía esponjiforme bovina o enfermedad de las vacas locas, en que las aseveraciones de los organismos oficiales de que el suministro de alimentos no entrañaba ningún peligro han resultado incorrectas. Además, existe el temor de que al reducirse el número de variedades para el cultivo aumente la vulnerabilidad de los agricultores y también de los consumidores si se malogran las demás variedades. La diversidad tiene importancia crítica para los pequeños agricultores de los países en desarrollo. Debido a estos temores, muchos consideran que es necesario algún tipo de reglamentación del Estado.

La índole y el alcance de las reglamentaciones tienen distintas repercusiones en los productores y los consumidores. Estos últimos tienden a mostrarse más reacios a aceptar productos genéticamente modificados si las reglamentaciones existentes no son muy estrictas. En cambio, si lo son, los consumidores tienden a tener más confianza, pero a las productoras de semillas y empresas de biotecnología más pequeñas les resulta más difícil competir en un entorno muy reglamentado debido al mayor costo que esto entraña. Esto limita la disponibilidad de innovaciones de la biotecnología para la agricultura no sólo en los países industrializados sino también, y muy en particular, en las economías en desarrollo, donde los recursos son más escasos.

Desde principios del decenio de 1970, en que se confirmaron las posibilidades comerciales de la modificación genética, muchos gobiernos han introducido reglamentaciones para la investigación y utilización de organismos modificados genéticamente. Para principios de 2001, se habían aprobado para la siembra, la alimentación del ganado o la alimentación humana más de 187 cultivos genéticamente modificados, incluida la mayoría de los más importantes, en por lo menos 13 países, entre ellos la Argentina, Australia, el Canadá y los Estados Unidos, y algunos países de la Unión Europea (UE). Algunas características modificadas con éxito que son importantes para los principales cultivos comerciales son la maduración diferida, la tolerancia a los herbicidas y la resistencia a los insectos y los virus, así como la modificación del color o el contenido de grasas²⁵. Debido a las diferencias que existen entre los distintos países en lo que respecta a las estrategias para el

²⁵ Véase Michele Marra, “Agricultural biotechnology: a critical review of the impact evidenced to date”, en *The Future of Food: Biotechnology Markets and Policies in an International Setting*, Philip G. Pardey, recop. (Baltimore, Maryland, John Hopkins University Press, 2001).

fomento del adelanto tecnológico, los ecosistemas y los cultivos, las actitudes con respecto a cuestiones ambientales y la seguridad de los alimentos y a la capacidad de reglamentación, las reglamentaciones sobre la tecnología de modificación genética varían. Por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos ha mantenido esas reglamentaciones a un mínimo para promover el desarrollo de esa tecnología en el país. Sin embargo, sus productos son sometidos a pruebas por la United States Food and Drug Administration (FDA). En cambio, en Europa occidental se ha establecido un régimen de reglamentación mucho más amplio, y en julio de 2002 el Parlamento Europeo votó a favor de la introducción de normas sobre rotulación y detección aplicables a los organismos genéticamente modificados. En la actualidad, no existen reglamentaciones convenidas internacionalmente sobre la seguridad de los alimentos y la tecnología de modificación genética. Sin embargo, en marzo de 2002, la Comisión del Codex Alimentario, establecida por la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1963, creó un grupo de trabajo intergubernamental ad hoc sobre alimentos derivados de la biotecnología, encargado de formular normas, directrices o recomendaciones sobre esta cuestión²⁶.

Este sistema fragmentado de normas nacionales contradictorias sobre la seguridad de los alimentos y la falta de normas aceptadas mundialmente limita las oportunidades de exportación, sobre todo para los países en desarrollo más pobres. Por ejemplo, se ha calculado que si se adoptara una norma mundial sobre la aflatoxina, basada en las directrices internacionales vigentes, el valor del comercio de cereales de un grupo de 31 países (de los cuales 21 son países en desarrollo) aumentaría alrededor de 6.000 millones de dólares, o más del 50%, con respecto a las cifras de 1998²⁷. Esto parece indicar que lo que causa un estancamiento de las exportaciones no es tanto la existencia de normas como la diversidad de reglamentaciones sobre las importaciones en los mercados de exportación. De igual modo, se ha comprobado que la introducción de normas sanitarias y fitosanitarias es un factor importante que reduce la capacidad de los países en desarrollo de aprovechar oportunidades para exportar productos agrícolas y alimenticios a los mercados de los países desarrollados²⁸. Al mismo tiempo, la aceptación o el rechazo de productos modificados genéticamente por los consumidores en el mercado interno también influyen en el comercio agrícola de un país en desarrollo. Por ejemplo, los adelantos tecnológicos en el sector de la agricultura han sido una cuestión política prioritaria en el Brasil porque ofrecen la posibilidad de reducir las importaciones, pero la resistencia de los consumidores ha sido un factor importante que ha frenado el progreso en esta esfera²⁹.

El grupo intergubernamental ad hoc sobre alimentos derivados de la biotecnología está considerando la posibilidad de rotular dichos alimentos para que el consumidor pueda informarse antes de tomar una decisión. Debido a la reacción de los consumidores contra los alimentos genéticamente modificados en Europa occidental y, en cierta medida, también en el Japón, se están estableciendo en algunos países, como la Argentina, el Canadá, China y los Estados Unidos, sistemas de producción distintos para los cultivos genéticamente modificados y los que no lo son³⁰. Sin embargo, esto requiere un complejo y costoso sistema de vigilancia y detección y es probable que en muchos países en desarrollo la coexistencia de dos sistemas de producción no sea viable. Sobre todo para los países en desarrollo que dependen de las exportaciones agrícolas, el acceso a las nuevas tecnologías probablemente los obligue a decidir si desean centrarse en la producción y exportación de alimentos genéticamente modificados o crear un mercado para exportaciones de alimentos no modificados genéticamente en las regiones donde hay oposición a la modificación genética. Por ejemplo, Europa occidental es el principal mercado de exportación

²⁶ FAO "Declaración de la FAO sobre la biotecnología", marzo de 2000 (<http://www.fao.org/biotech/stat.asp>).

²⁷ John S. Wilson y Tsunehiro Otsuki, *Global Trade and Food Safety*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2689 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2001).

²⁸ Spenser Henson y Rupert Loader, "Barriers to agricultural exports from developing countries: the role of sanitary and phytosanitary requirements", *World Development*, vol. 29, No. 1 (2001), págs. 85 a 102.

²⁹ Leila M. Oda y Bernardo Soares, "Genetically modified foods: economic aspects and public acceptance in Brazil", *Trends in Biotechnology*, vol. 18, No. 5 (2000), págs. 188 a 190.

³⁰ Chantal Pohl Nielsen y Sherman Robinson, "Genetic engineering and trade: panacea or dilemma for developing countries", *World Development*, vol. 29, No. 8 (2001), págs. 1307 a 1324.

de productos agrícolas procedentes de África y podría ser un mercado especializado para los exportadores de la región³¹.

Si un país opta por los cultivos genéticamente modificados, debería adoptar un “criterio de precaución” para proteger el medio ambiente³². Debería tener en cuenta factores tales como la polinización cruzada, que podría dar lugar, por ejemplo, al desarrollo de hierbas más invasivas y a una mayor resistencia a las enfermedades o al estrés ambiental, y la posibilidad de pérdidas de biodiversidad como resultado del reemplazo de las variedades cultivadas tradicionales. En el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología de la Convención sobre la Diversidad Biológica³³ se incluyen disposiciones encaminadas a proteger la diversidad biológica contra los riesgos que puedan traer aparejados los organismos modificados como resultado de la biotecnología, y se establece un procedimiento para asegurar que los países reciban toda la información necesaria para tomar decisiones bien fundadas. Los Estados Unidos y el Canadá propusieron en la Organización Mundial del Comercio que se estableciera un grupo de trabajo para determinar si eran adecuadas las normas existentes relativas a la utilización de organismos modificados genéticamente. A esta propuesta se opusieron en Europa las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de cuestiones del medio ambiente y grupos de consumidores que estaban a favor de la aprobación de una convención internacional, fuera del marco de la Organización Mundial del Comercio, que permitiera la aplicación del criterio de precaución. Esta cuestión aún no se ha resuelto de manera definitiva.

Con los cultivos genéticamente modificados, la productividad de los agricultores puede aumentar hasta un punto en que se compensan los costos adicionales de las semillas modificadas que tienen que utilizar; asimismo, en los países en desarrollo que puedan adoptar esta tecnología posiblemente haya un gran aumento del bienestar de la población. Sin embargo, no hay ninguna garantía de que una tecnología desarrollada principalmente para los cultivos en los países desarrollados pueda transferirse fácilmente a los países en desarrollo. Incluso en los casos en que la modificación de esa tecnología para adaptarla a las condiciones locales sea viable desde un punto de vista comercial, es preciso tener en cuenta la seguridad del público en general y consideraciones relativas al medio ambiente. Además, puede ocurrir que se desee conservar los sistemas existentes para poder proporcionar productos no modificados a los consumidores reacios a aceptar alimentos genéticamente modificados. Sólo la sociedad en su conjunto puede abordar y resolver estas cuestiones, de modo que será cada vez más necesaria la interacción de los sectores público y privado para que se tengan en cuenta todos los costos y beneficios que entrañan para la sociedad el desarrollo y la difusión de productos modificados genéticamente³⁴.

Derechos de propiedad intelectual

Los derechos de propiedad intelectual son un elemento central de la motivación del sector privado para dedicarse a actividades de investigación y desarrollo, porque su participación por lo general depende de que las empresas puedan captar las ganancias generadas por esas actividades. La responsabilidad de administrar los derechos de propiedad intelectual en cada país incumbe a los gobiernos nacionales, pero la comunidad internacional ha tomado iniciativas para armonizar las leyes de los países relativas a esos derechos. Al entrar en vigor el Acuerdo sobre los aspectos del comercio relacionados con los derechos de propiedad intelectual (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio el 1º de enero de 1995, los países en desarrollo convinieron en adaptar su legislación sobre los derechos de propiedad intelectual

³¹ Véase Chantal Pohl Nielsen, Karen Thierfelder y Sherman Robinson, “Genetically modified foods, trade and developing countries”, División de Comercio y Macroeconomía, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C., 2001.

³² El término “criterio de precaución” fue utilizado en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (*Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*), vol. I, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92 DICE 93.I.8 y correcciones), resolución 1, anexo I.

³³ Véase Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, *Convención sobre la Diversidad Biológica* (Centro de Actividades del Programa de Derecho e Instituciones relacionadas con el Medio Ambiente), junio de 1992.

³⁴ Anthony Arundel, “Economics: the Achilles heel of agricultural biotechnology”, *Trends in Biotechnology*, vol. 19, No. 10 (octubre de 2001), pág. 428.

a las de otros miembros, aunque los plazos para aplicar todas las disposiciones del Acuerdo podían ser diferentes según el país.

En el caso de la agricultura, la aplicación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio podría ser costosa para los países en desarrollo. Es necesario elaborar nuevas leyes, por ejemplo, para que la protección que brindan los derechos de propiedad intelectual abarque variedades de plantas, y también para proporcionar capacitación al personal. La aplicación de reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias para fines comerciales también puede entrañar la adopción de medidas de lucha contra las enfermedades o las plagas, garantizar condiciones sanitarias en la elaboración de alimentos y modernizar los laboratorios y las instalaciones de cuarentena. Se ha calculado que, para un país en desarrollo típico, el costo de aplicar los requisitos previstos en sólo tres de los acuerdos de la OMC, relativos a la valoración en aduanas, las medidas sanitarias y fitosanitarias y los derechos de propiedad intelectual, podría llegar a ser de 150 millones de dólares. Esta suma es equivalente a la totalidad del presupuesto anual para el desarrollo de algunos de los países menos adelantados³⁵.

Incluso en los casos en que se aprobaran leyes apropiadas sobre los derechos de propiedad intelectual, se necesitaría tiempo y recursos para establecer gradualmente un sistema de protección de patentes que mereciera la confianza de todos los interesados. El desarrollo del derecho consuetudinario lleva tiempo y cada país tendrá que obtener un cúmulo de conocimientos especializados en esta esfera.

En relación con las investigaciones agrícolas, el Acuerdo sobre los ADPIC prevé la protección de las nuevas variedades de plantas. Esto puede hacerse por medio de patentes o de los “derechos de los productores de nuevas variedades”, consignados en la Convención Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas³⁶. Esta disposición tiene tres consecuencias de gran alcance. En primer lugar, ya no es posible excluir los insumos agrícolas de la protección mediante patentes. En segundo lugar, será necesario aceptar algunas clases de derechos de los productores de nuevas variedades. En tercer lugar, será necesario reforzar las medidas para hacer respetar los derechos de propiedad intelectual, porque el derecho a percibir las ganancias económicas derivadas de las actividades de investigación es una condición importante para la participación del sector privado³⁷.

Con respecto a las innovaciones en el sector de la agricultura, los países desarrollados y en desarrollo probablemente tendrán un orden de prioridades distinto debido a las diferencias en cuanto a las condiciones climáticas y del suelo, la dotación de recursos y los precios. Se ha opinado que, si los derechos de propiedad intelectual estuvieran fuertemente protegidos en los países en desarrollo, las ganancias que generarían las innovaciones deberían ser considerables y, por lo tanto, la protección de esos derechos debería brindar a las empresas de países desarrollados un incentivo para realizar actividades de investigación y desarrollo apropiadas para las necesidades locales³⁸. Otros beneficios de los derechos de propiedad intelectual son el “efecto de divulgación”, el “efecto de calidad” y el “efecto de aprendizaje”. El efecto de divulgación emana del incentivo del titular de una patente de aumentar la demanda de la innovación, lo cual promueve su difusión. El efecto de calidad se debe a que los titulares de patentes tienen más incentivos que los que no lo son para promover las ventas a fin de recuperar el costo de sus actividades de investigación y desarrollo. El efecto de aprendizaje se debe a que los derechos de propiedad intelectual probablemente estimularán la difusión de innovaciones y, en consecuencia, aumentará el capital humano de la población receptora; esto a su vez fortalecerá la capacidad de los países en desarrollo de promover las actividades de investigación y desarrollo y de aplicar sus resultados³⁹.

³⁵ Véase Dani Rodrik, “The global governance of trade: as if development really mattered”, documento de antecedentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (octubre de 2001), pág. 26, y Michael J. Finger y Philip Schuler, *Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2215 (Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre de 1999).

³⁶ Esta Convención, concluida en 1961 y enmendada en 1972, 1978 y 1991, prevé la protección de nuevas variedades de plantas por períodos de 20 a 25 años, aunque los productores pueden utilizar una planta protegida para producir una nueva variedad. La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, establecida en virtud de la Convención de 1961 e integrada por las partes en la Convención, cuenta actualmente con 51 Estados miembros (<http://www.upov.int>).

³⁷ Pray y Umali-Deininger, loc. cit.

³⁸ Véase Peter Phillips y Dan Dierker, “Public good and private greed: realizing public benefits from privatized global agrifood research”, en *The Future of Food: Biotechnology Markets and Policies in an International Setting*, Philip G. Pardey, recop. (Baltimore, Maryland, John Hopkins University Press, 2001). Phillips y Dierker sostienen que la creación de patentes y la adopción de medidas de protección de la propiedad intelectual en general aumenta el bienestar en los países en desarrollo, incluso a pesar de que pueden impedir que se alcancen niveles socialmente óptimos de investigación y comercialización.

³⁹ Véanse más detalles sobre estos argumentos en Richard K. Perrin, “Intellectual property rights and developing country agriculture”, *Agricultural Economics*, vol. 21, No. 3 (1999), págs. 221 a 229.

Por otra parte, suscita preocupación la posibilidad de que las leyes de propiedad intelectual, a nivel nacional e internacional, limiten excesivamente las actividades de investigación y desarrollo nacionales y mundiales. La estricta aplicación de los derechos de propiedad intelectual puede reducir la habilidad de algunas empresas de captar el posible rendimiento de las actividades de investigación y desarrollo y por lo tanto puede desalentar su participación en esas iniciativas, sobre todo en los países en desarrollo. En los casos en que están protegidos esos derechos, las empresas privadas no tienen ningún incentivo para revelar los resultados de actividades de investigación y desarrollo que no puedan patentarse. En consecuencia, el cúmulo de conocimientos al que tendrá acceso el público en general será apenas una fracción de los conocimientos generados en el sector privado. Esto, a su vez, hace que los recursos para investigación y desarrollo no se utilicen eficientemente debido a la duplicación de actividades y al costo adicional que esto representa para otras empresas. Además, los resultados de actividades de investigación y desarrollo amparados por derechos de propiedad intelectual en general no se aprovecharán al máximo debido a los cargos que se impondrán para su uso. Asimismo, es posible que esos conocimientos se divulguen más lentamente, ya que los derechos de propiedad intelectual aumentan los costos para los posibles usuarios y, por lo tanto, reducen su rentabilidad. Por esta razón, se ha aducido que la fuerte protección de esos derechos, que va en aumento, sumada a la tendencia, estimulada por esa protección, a realizar actividades de investigación y desarrollo en el sector privado y no en el público, podría reducir la fuente de tecnologías disponibles para los países en desarrollo y, en consecuencia, demoraría su desarrollo económico⁴⁰.

Los datos empíricos sobre los efectos de los derechos de propiedad intelectual en la agricultura en los países en desarrollo son limitados debido en parte a que la protección de la propiedad intelectual varía mucho según el país y a lo largo del tiempo⁴¹. Sin embargo, como ejemplo de los dilemas que plantean los derechos de propiedad intelectual en la esfera normativa, cabe mencionar el caso de la India, que ocupa el tercer lugar entre los productores de algodón más importantes del mundo y donde casi una cuarta parte de toda la superficie cultivada está dedicada al algodón. La India debe tomar una decisión con respecto al “algodón Bt” es decir, el algodón modificado por medio de la biotecnología para producir una resistencia a los insectos. El Gobierno de la India ha anunciado que se empezará a cultivar comercialmente esa variedad de algodón transgénico resistente a las plagas en la temporada que comenzará en octubre de 2002. Sin embargo, se han impuesto condiciones muy estrictas al único productor autorizado de semillas, Mahyco Monsanto Biotech India, una empresa en la que participan Monsanto, de los Estados Unidos, y Maharashtra Hybrid Seeds, de la India. Como la utilización de semillas de algodón Bt generará una ganancia de aproximadamente 100 dólares por acre al eliminar el uso de plaguicidas y al aumentar la productividad y la calidad, ha habido un auge de las ventas de las nuevas semillas. A mediados de 2002, Mahyco Monsanto disfrutaba de un monopolio sobre las semillas de algodón transgénico y estaba tratando de aumentar la producción. Sin embargo, el Gobierno se veía presionado para permitir que otras empresas introdujeran la formulación del gene Bt. Por consiguiente, tuvo que sopesar el argumento de las organizaciones de agricultores de que se debía permitir la competencia para que los productores obtuvieran semillas de algodón Bt a un precio accesible (y de ese modo se difundiera la nueva tecnología) y contraponerlo a los derechos de propiedad intelectual de la empresa que había desarrollado la variedad mejorada⁴².

La aplicación de los derechos de propiedad intelectual es una importante forma de interacción entre el sector público y el privado y, para muchos países en desa-

⁴⁰ Véase Dina L. Umali, *Public and Private Sector Roles in Agricultural Research*, World Bank Discussion Papers, No. 176 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1992).

⁴¹ Véase Perrin, loc. cit.

⁴² *Financial Times*, 9 de mayo de 2002.

rrollo, es particularmente pertinente en el sector de la agricultura. Como muestra el ejemplo de la India, es difícil establecer un equilibrio apropiado entre la protección de los derechos de los innovadores y la obtención del máximo de beneficios de una innovación dada para el desarrollo del país. Al mismo tiempo, el hecho de que las actividades de investigación y desarrollo del sector privado estén dominadas por el lucro y de que por lo tanto sean selectivas es el principal argumento a favor de que las instituciones no privadas participen en las investigaciones agrícolas que se consideren necesarias para los fines del desarrollo. Como es difícil excluir a quienes se han beneficiado de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo pero no han pagado por ello, no habrá en algunos sectores de la investigación y el desarrollo agrícolas suficientes incentivos económicos para atraer el interés del sector privado; si se considera que serán beneficiosas para la sociedad, esas actividades tendrán que llevarse a cabo en el sector público. Se han sugerido diversas opciones para asegurar que se realicen investigaciones que al sector privado no le parezcan rentables. Las instituciones públicas de investigación y desarrollo podrían dedicarse a los denominados productos huérfanos, por ejemplo, los cultivos de poco valor propagados vegetativamente, como la mandioca y el boniato, que son importantes principalmente como alimentos básicos para los pobres del mundo en desarrollo. Otra posibilidad sería subvencionar directamente las actividades de investigación del sector privado para que el desarrollo de la tecnología más costosa fuera viable⁴³.

⁴³ Para más detalles, véase Umali, op. cit. y Clive James, "Agricultural research and development: the need for public-private partnerships", en *Issues in Agriculture 9* (Washington, D.C., Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR), 1996).

⁴⁴ Véase Rachel Glennerster y Michael Kremer, "The need for new vaccine research" (<http://www.brookings.edu/dybdocroot/comm/Policy-Briefs/pb057/pb57.htm>), y Rachel Glennerster y Michael Kremer, "A better way to spur medical research and development", *Regulation*, vol 23, No. 2 (2000).

Otra forma de estimular la investigación es establecer un mecanismo de compras garantizadas, por el cual se aseguraría a los que desarrollaran las nuevas semillas un ingreso razonable de las ventas. Esta sugerencia es análoga a la formulada por el Presidente del Banco Mundial para alentar el desarrollo de nuevas vacunas contra las enfermedades prevalentes sobre todo en los países en desarrollo: el paludismo, la tuberculosis y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)⁴⁴. La propuesta consiste en establecer un fondo para ayudar a los países a adquirir las vacunas que se desarrollen en el momento en que estén disponibles. Este compromiso de garantía de compra tiene la ventaja de ofrecer al sector privado la posibilidad de ejecutar los proyectos que le parezcan más prometedores; en el caso de los productos agrícolas, le da un incentivo para desarrollar nuevas variedades de semillas porque le aseguran un mercado para los nuevos productos.

CONSECUENCIAS NORMATIVAS Y CONCLUSIÓN

Las tasas de aumento de la producción mundial de alimentos siguen sobrepasando a las del crecimiento demográfico, fenómeno atribuible hasta cierto punto a las actividades de investigación y desarrollo agrícolas realizadas en los últimos 40 años en general y a la revolución verde en particular. Es necesario emprender nuevas actividades de esa índole, sobre todo en el contexto del desarrollo de África, debido a que la tasa de crecimiento ha ido a la par de la tasa de aumento de la producción agrícola en el continente africano, con lo cual se ha estancado la producción per cápita.

La participación del sector privado en las actividades de investigación agrícola ha ido aumentando y adquiriendo más importancia desde el decenio de 1990, lo cual permite prever que la intervención de los sectores público y privado en esa esfera será la tendencia dominante en el futuro. Esta combinación de actividades públicas y privadas ofrece muchas ventajas, habida cuenta de que el incentivo del sector privado es el lucro. Por ejemplo, la aplicación de la biotecnología y la ingeniería genética, campos de investigación prometedores que ofrecen grandes posibilidades de aumentar la productividad agrícola, no será una actividad que em-

prendan exclusivamente el sector público o el privado por su cuenta. Hay amplias posibilidades de que participen empresas de uno y otro sector, como en el caso de las investigaciones para el desarrollo de la variedad Nerica de arroz. Es más, hasta cierto punto, es necesaria una “división del trabajo”. En este contexto, el sector público debería centrar cada vez más sus actividades de investigación en sectores socialmente importantes que el sector privado todavía no haya explorado. Desde el punto de vista de la eficiencia, esto se aplica tanto a los países desarrollados como en desarrollo. En esa categoría se incluiría una gran proporción de investigaciones científicas básicas y de carácter general y ciertas áreas de la investigación aplicada, como el medio ambiente, la seguridad de los alimentos y la nutrición humana. Es lógico que se permita que el sector privado se dedique a investigaciones sobre los temas que más le interesan, dado que así quedarán disponibles fondos públicos que pueden utilizarse para otros fines.

Además, hay una razón por la que aproximadamente el 80% de las investigaciones mundiales sobre biotecnología se realizan en el sector privado de los países desarrollados: este tipo de investigaciones requiere considerables inversiones de capital físico y humano que no están al alcance de muchos países en desarrollo⁴⁵. Asimismo, en el campo de la biotecnología, tiene importancia fundamental contar con una “masa crítica” de recursos para la investigación científica, dado que la consolidación de esfuerzos es más fructífera y eficaz en función del costo⁴⁶. Varios estudios de la FAO, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional han confirmado que esa masa crítica es un elemento clave en el caso de América Latina y el Caribe (en particular en la Argentina, el Brasil, Chile, Cuba y México), donde las iniciativas en las que intervienen instituciones estatales, privadas y académicas de investigación sobre los genes y la tecnología del ácido desoxirribonucleico (ADN) recombinante están preparando el terreno para proyectos de investigación y desarrollos orientados al mercado de exportaciones agrícolas (cítricos, salmón, frutas, girasol).

Como se ha señalado recientemente, los gobiernos deben aplicar una estrategia a largo plazo para la plena realización del potencial de la bioingeniería genética, porque “los mercados no lo harán por sí solos”⁴⁷. Para hacer frente a la revolución de la biotecnología, lo más difícil será adaptar las normas existentes (relativas a los derechos de propiedad intelectual y los alimentos modificados genéticamente, por ejemplo) a las nuevas realidades de la ingeniería genética. Los países desarrollados que aceptan sin reservas la ingeniería genética deberían reconocer que las diferencias entre los cultivos convencionales y los modificados genéticamente son suficientemente grandes como para requerir nuevas reglamentaciones. Entre tanto, los países en desarrollo tropiezan con problemas porque, salvo pocas excepciones, no cuentan con sistemas de reglamentación bien establecidos. Para realizar el potencial de la biotecnología agrícola no bastará una actitud liberalista sino que se requerirán firmes reformas de política.

También es imperiosa la necesidad de reconocer que, aun si los recursos financieros fueran ilimitados, las actividades de investigación y desarrollo no bastarían para aumentar la producción agrícola ni aplacarían el hambre donde la hubiera. También son necesarias otras actividades complementarias, como las de los servicios de divulgación, para que esas actividades sean rentables. Por ejemplo, al comparar el aumento de la productividad y la sostenibilidad de la agricultura de regadío en el Punjab de la India y el Punjab del Pakistán se observa que en esa región de la India el rendimiento de los cultivos alimentarios entre el decenio de 1960 y mediados del decenio de 1990 aumentó mucho más y más rápidamente que en el Pakistán. La diferencia se puede atribuir en parte a las distintas políticas aplicadas, que estimularon

⁴⁵ Pray y Umali-Deininger, loc. cit.

⁴⁶ Véanse más detalles sobre esta cuestión en James, loc. cit.

⁴⁷ David G. Victor y C. Ford Runge, “Farming the genetic frontier”, *Foreign Affairs*, vol. 81, No. 3 (2002).

en la India un aumento de los insumos mucho más rápido que en el Pakistán. No obstante, más importante aún es el hecho de que el intervalo entre las inversiones en infraestructura y el aumento de la productividad fue más breve en la India, lo cual se puede atribuir a la importancia asignada al aprendizaje práctico y a las inversiones en capital humano. Esto parece indicar que los responsables de la formulación de políticas deben asumir el compromiso a largo plazo de promover la complementariedad entre las inversiones en tecnología y la infraestructura de apoyo.

Será necesario idear nuevos enfoques con respecto a las actividades de investigación y desarrollo agrícolas para obtener el máximo rendimiento de todos los recursos disponibles. Por ejemplo, debido a que en este tipo de actividad los investigadores muchas veces hacen descubrimientos sin proponérselo y que es necesario alcanzar ciertos “umbrales” para que esas actividades sean eficaces, lo lógico sería adoptar un enfoque regional. Por ejemplo, se podría establecer un consorcio de sistemas públicos nacionales de investigación a nivel regional. Ya se han establecido relaciones de colaboración a ese nivel mediante programas tales como la Red Asiática de Cooperación sobre Biotecnología del Arroz (ARBN) y la Red Asiática de Cooperación sobre Biotecnología del Maíz (AMBIONET), así como la Red de Cooperación Técnica sobre Biotecnología Vegetal en América Latina y el Caribe (REDBIO). Sin embargo, para ocuparse de cuestiones delicadas relativas a los derechos de propiedad intelectual y para negociar con el sector privado, esas redes tendrían que tener personalidad jurídica y convertirse en consorcios⁴⁸. En el caso de la REDBIO, el desarrollo institucional ha ido un paso más lejos con la transformación de la red existente en una fundación privada sin fines de lucro (Fundación REDBIO Internacional). Esta decisión es particularmente acertada en el sector de la agricultura debido a la similitud de las características geofísicas de una región dada. Las nuevas asociaciones de esta índole no deberían limitarse a los países en desarrollo. También se aplican a las economías desarrolladas cuando la disponibilidad de recursos es limitada. Una propuesta para revitalizar las actividades de investigación y desarrollo agrícolas, sobre todo en los países del África subsahariana, consiste en la utilización de los llamados fondos para el desarrollo competitivo de la tecnología agrícola. Este modelo se utilizó para financiar las investigaciones científicas en los países desarrollados durante muchas décadas y se aplica en América Latina desde hace más de 30 años. Esos fondos son reservas de dinero destinadas a financiar el desarrollo de la tecnología agrícola. Cuando se establece uno de esos fondos, se formulan normas sobre su utilización y gestión y sobre la rendición de cuentas en apoyo de sus objetivos. Con estos fondos se establece una relación más estrecha entre la financiación y el desempeño, lo cual coloca una actividad que se lleva a cabo en el sector público en un entorno competitivo⁴⁹.

Una segunda propuesta para estimular las actividades de investigación y desarrollo agrícola consiste en descentralizar las innovaciones biotecnológicas para que tengan una relación más estrecha con las actividades sobre el terreno. Éste es uno de los objetivos del Centro para la Aplicación de la Biología Molecular a la Agricultura Internacional (CAMBIA) con sede en Canberra (Australia). La misión del Centro es apoyar a los particulares y a las empresas locales que se dedican a la producción y el cultivo de nuevas variedades para que realicen investigaciones sobre los cultivos alimentarios que mejor conocen y más valoran. Por ejemplo, el personal del Centro está investigando nuevas biotecnologías en relación con la mandioca, un tubérculo feculento que es el principal alimento para millones de habitantes del África subsahariana⁵⁰.

Los métodos de financiación como el que se describe *supra* y las innovaciones a nivel local posiblemente sean los adelantos más recientes en la esfera de la inves-

⁴⁸ Véase Byerlee y Fischer, *loc. cit.*

⁴⁹ Gerard Gill y Diana Carney, “Competitive agricultural technology funds in developing countries”, Londres, Instituto para el Desarrollo Internacional, 1999 (<http://www.odi.org.uk>).

⁵⁰ *The Economist, Technology Quarterly*, 8 de diciembre de 2001.

tigación y el desarrollo agrícolas. La agricultura y la seguridad alimentaria distan mucho de ser cuestiones puramente económicas. En lo que respecta a la oferta, la producción agrícola es el resultado de toda una serie de variables políticas, sociales e institucionales. En lo que respecta a la demanda, el acceso a una alimentación adecuada se considera una necesidad humana básica. Por consiguiente, no sólo es imprescindible obtener recursos adicionales del sector privado, sino que también siguen siendo convincentes los argumentos a favor de aumentar la financiación estatal de las investigaciones agrícolas que sirvan al interés público⁵¹. Tanto el sector privado como el público pueden contribuir a esta labor. Se trata, pues, de minimizar sus puntos débiles y sacar provecho de todo lo que uno y otro pueden ofrecer.

En muchos casos, sería más productivo y eficaz en función del costo adoptar un enfoque regional respecto de las actividades de investigación y desarrollo agrícola. Sólo mediante una alianza entre el sector público y el privado a nivel nacional, regional e internacional será posible hacer frente en el futuro a las preocupaciones maltusianas.

⁵¹ Véase Jonathan Beynon, "The State's role in financing agricultural research", *Food Policy*, vol. 20, No. 6 (1995), págs. 545 a 550.

VI REFORMA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: EL CASO DE LA ELECTRICIDAD

Son cada vez más los países desarrollados, en desarrollo y en transición que están reformando sus servicios públicos con miras a aumentar la participación del sector privado en la prestación de servicios básicos. Aunque correspondió al sector de las telecomunicaciones una proporción considerable de las ganancias de la privatización en el decenio de 1990, el sector de la energía ha tenido también un papel importante en el proceso de reforma de los servicios públicos en muchos países de todo el mundo. Los principales incentivos para esta tendencia mundial a la reforma del sector de la electricidad son la mejora de la eficiencia operacional, el aumento de la competencia, la utilización de inversiones privadas para mejorar o ampliar los servicios y la reducción de la deuda pública.

Se han observado en el sector de la electricidad algunos de los avances más interesantes en lo que respecta a nuevas formas de competencia introducidas en servicios públicos que siguen dependiendo de una red única de tuberías o de cables. El presente capítulo se concentra en las experiencias pioneras de cooperación entre el sector público y el sector privado en el suministro de electricidad en Chile y en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Los principales objetivos de estos dos estudios de casos son *a)* determinar si la privatización ha mejorado la eficiencia operacional y la calidad de los servicios; *b)* evaluar el impacto del aumento de la competencia (y la reglamentación) en los precios de la electricidad y el bienestar de los consumidores, y *c)* determinar su utilidad para otros países. Se sostiene que la experiencia de Gran Bretaña con la reforma de la electricidad, en particular, permite extraer algunas lecciones útiles para otros países.

Se llega a la conclusión de que los gobiernos siguen teniendo una función importante en la interacción entre el sector público y el sector privado para el suministro de servicios públicos. La reglamentación eficaz, en particular, es esencial no sólo para hacer frente a las posiciones monopolísticas, la discriminación en los precios y otras fallas del mercado, sino también para promover la competencia y aumentar las posibilidades de elección del consumidor. Aunque se reconoce que el aumento de la competencia puede ayudar a reducir la necesidad de reglamentar los servicios públicos en general, las industrias como la electricidad, el gas y el agua contienen segmentos de monopolio natural en que los beneficios de la reglamentación superan probablemente sus costos.

Además, a fin de que el proceso de privatización se efectúe sin tropiezos y haya suficiente inversión privada en los servicios anteriormente estatales, los gobiernos necesitan también crear un medio favorable para la inversión y aplicar una estrategia amplia de liberalización del mercado. Otra conclusión es que el aumento de las posibilidades de inversión del consumidor y un cierto grado de “diferenciación de los productos” pueden proporcionar incentivos para la innovación en los productos o la mejora de los servicios por los proveedores privados de electricidad

que no existían en los sistemas de monopolio estatal. Por último, se demuestra que la combinación de la liberalización del mercado, mayor participación del sector privado y aumento de la competencia, junto con una reglamentación eficaz, puede conducir no sólo a la mejora de los servicios sino también a una reducción significativa del precio real de la electricidad y otros servicios públicos.

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL SUMINISTRO DE SERVICIOS PÚBLICOS

Anteriormente, el suministro de servicios públicos como la electricidad, el gas, los teléfonos, el agua y el alcantarillado se consideraban ejemplos de monopolios “naturales” a causa de los obstáculos técnicos y económicos para su prestación eficiente por más de un productor. Se consideraba que las economías de alcance hacían que fuera más eficiente que los productores abarcaran una gama de actividades diferentes, como la generación y la distribución de electricidad y los servicios telefónicos locales y de larga distancia, y buscaran así la integración vertical. Además, la posibilidad de obtener economías de escala haría que no fuera económico tener dos conjuntos de redes compitiendo por el mismo consumidor. El costo elevado de las inversiones no recuperables necesarias para la construcción de redes de tuberías y cables dificulta también la competencia al actuar como obstáculo para la entrada de nuevos productores. Como resultado de esto, el suministro eficiente de servicios públicos ha estado generalmente acompañado de alguna forma de monopolio espacial.

En razón de su poder monopolístico, sumado al hecho de que sus productos se consideran a menudo servicios públicos esenciales, esos servicios han estado con frecuencia sujetos a la propiedad o la reglamentación del Estado. Ha habido siempre un empeño político general en asegurar el acceso universal a los servicios básicos, en particular el agua, el saneamiento y la electricidad¹. Además de contribuir a la mejora de los niveles de vida, las redes de servicios públicos son también un componente central del capital social fijo. Son así cruciales para la actividad económica y suelen considerarse estratégicas para el desarrollo nacional. En consecuencia, los gobiernos de muchos países han participado directamente en su suministro.

Fundamentos para la participación del sector privado en el suministro de servicios públicos

El impulso mundial de reforma de los servicios públicos puede atribuirse inicialmente al mal desempeño de los servicios de propiedad estatal en el decenio de 1970. En términos generales, proporcionaban servicios de baja calidad a un costo elevado y tenían a menudo un exceso de personal, porque “los gobiernos los utilizaban para crear y mantener empleo”². El hecho de que, a causa de la injerencia política generalizada y la mala administración, los precios solían estar muy subvencionados, daba a menudo como resultado pérdidas financieras y costos elevados para los contribuyentes. Al mismo tiempo, las dificultades fiscales impedían que los gobiernos hicieran inversiones suficientes para el mantenimiento adecuado, la mejora y la ampliación de las redes. A fines del decenio de 1970, los servicios públicos estatales de muchos países se caracterizaban por ineficiencias operacionales graves y se convirtieron en “una fuente de cargas macroeconómicas importantes”³.

Se puede aducir que, pese al empeño nacional e internacional en asegurar el acceso universal a los servicios públicos, grandes segmentos de la población, en especial los más pobres de los países en desarrollo, no tienen acceso a esos servicios

¹ Ha habido varias declaraciones y programas de acción internacionales encaminados a asegurar el acceso universal a los servicios públicos como el agua, el saneamiento y la energía, destinados a satisfacer las necesidades básicas del ser humano. Véase, por ejemplo, la Declaración del Milenio, contenida en la resolución 55/2 de la Asamblea General de 8 de septiembre de 2000, y la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, *Informe de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8, cap. I, resolución 1, anexos I y II).

² Véase S. Kikeri, “Privatization in competitive sectors: the record so far”, versión mimeografiada, Banco Mundial, Wáshington, D.C., octubre de 2001.

³ A. Islam y C. Monsalve, “Privatization: A Panacea or a Palliative”, *ESCAP Development Papers*, No. 22 (ST/ESCAP/2122) (2001).

fundamentalmente porque los gobiernos no han podido recaudar ingresos suficientes para subvencionar el funcionamiento de sus servicios públicos⁴. Además, aunque las subvenciones suelen justificarse en razón de que los grupos de ingresos más bajos no pueden pagar los servicios básicos, son generalmente los más ricos e influyentes quienes se benefician en forma desproporcionada de esas subvenciones. Las inversiones estatales incorrectas hacen que las redes de servicios públicos en muchos países en desarrollo excluyan a los hogares más pobres.

Por ejemplo, aunque suelen promoverse las subvenciones de la energía para los pobres, en la práctica, la electricidad subvencionada rara vez llega a los grupos de bajos ingresos. Dado que sólo un pequeño segmento de esa población tiene acceso a las redes de electricidad, especialmente en África y en las zonas rurales de muchos países en desarrollo, estos grupos de bajos ingresos generalmente tienen que recurrir a formas de energía más caras y de peor calidad⁵. Los datos muestran también que suelen proporcionarse servicios urbanos subvencionados de agua y saneamiento de manera desproporcionada a grupos de altos ingresos que, en la práctica, acaparan suministros escasos en muchas zonas metropolitanas de países en desarrollo. Como consecuencia de esto, los grupos de bajos ingresos que viven en vecindarios pobres dependen de vendedores privados de agua que cobran a menudo entre 20 y 100 veces el precio por metro cúbico que pagan los residentes más ricos con abastecimiento de agua corriente⁶.

En el decenio de 1980 empezó a ser cada vez más evidente que la propiedad del gobierno era en sí un obstáculo para la reforma efectiva del sector de los servicios públicos, en particular porque los gobiernos hacían frente a fuertes presiones sociales y políticas para subvencionar las tarifas. Se produjo así un vuelco conceptual con respecto a la participación del sector privado y la promoción de la competencia en el suministro de servicios públicos. En tanto que en algunos países desarrollados, como Francia y los Estados Unidos de América, las primeras formas de participación del sector privado se habían limitado a la gestión de los servicios públicos o estaban sujetas a una reglamentación estricta, el nuevo enfoque implicaba que la privatización de los servicios públicos de propiedad estatal podía lograrse mediante la propiedad parcial o total de los activos de esos servicios por el sector privado.

Por ejemplo, los gobiernos de muchos países han decidido vender una participación parcial en empresas de propiedad estatal a accionistas privados, reteniendo algunas veces una participación minoritaria con derechos especiales durante un cierto período a fin de influir en las políticas de la empresa. Los gobiernos de algunos países desarrollados incluso han vendido en la bolsa empresas de servicios públicos enteras, en tanto que varios países en desarrollo han preferido vender en subasta sus servicios públicos estatales directamente a otras empresas, a menudo extranjeras. Otros países con mercados de capital menos desarrollados, en particular las economías en transición, han utilizado sistemas de bonos para transferir la propiedad de las empresas estatales al sector privado sin intercambio de dinero en efectivo⁷.

El aumento de la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos se ha hecho a veces mediante arreglos alternativos. Por ejemplo, en los últimos diez años se ha observado un aumento considerable en la administración por el sector privado de servicios públicos a través de diferentes tipos de contratos de arrendamiento concedidos mediante licitación por distintos plazos con arreglo al “modelo francés” de privatización del abastecimiento de agua⁸. Además, se calcula que alrededor del 40% de la inversión en proyectos de infraestructura privados en todos los países en desarrollo en el último decenio han entrañado la financiación privada de nuevas empresas, en particular proyectos de energía independientes (véase el recuadro VI.1)⁹.

⁴ C. Ugaz, “A public goods approach to regulation of utilities”, Discussion paper No. 2001/9 (Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Instituto Mundial de Investigaciones sobre la Economía del Desarrollo (WIDER), 2001).

⁵ Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1996* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1 y Corr. 1), cap. X.

⁶ *Ibid.*, cap. XI.

⁷ Los sistemas de bonos tienen también por fin crear o ampliar mercados de valores nacionales basados en el comercio de esos bonos.

⁸ El modelo francés de privatización del abastecimiento de agua se basa en cuatro categorías diferentes de arreglos contractuales entre los servicios públicos y los empresarios privados, que van de la subcontratación de servicios específicos a contratos de concesión de 30 años. Véase, por ejemplo, F. Neto, “Water privatization and regulation in England and France: a tale of two models”, *Natural Resources Forum*, vol. 22, No. 2, 1998, págs. 107 a 117.

⁹ Incluidas inversiones en infraestructura de transporte. Véase P. Gray, “Private participation in infrastructure: a review of the evidence”, versión mimeografiada, Banco Mundial, Washington, D.C., octubre de 2001.

Recuadro VI.1

EL MODELO ASIÁTICO DE PRODUCTORES DE ENERGÍA INDEPENDIENTES

^a Gray, "Private participation in infrastructure: a review of the evidence", versión mimeografiada, Banco Mundial, Washington, D.C., (octubre de 2001).

^b El origen de los proyectos de energía independientes puede encontrarse en la Ley de reglamentación de los servicios públicos de los Estados Unidos de 1978, que permitió que los proveedores de electricidad compraran energía de generadores pequeños. La rápida expansión de estos proyectos en todo el mundo se vio facilitada por el desarrollo de nuevas tecnologías de generación, como las turbinas de gas de ciclo combinado. Véase T. Lefevre y J. L. Todoc, "IPPs in APEC economics: issues and trends", documento presentado en el octavo seminario técnico de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), Bangkok (Tailandia), 30 de octubre a 3 de noviembre de 2000.

^c *Ibid.*

^d Véase, por ejemplo, D. M. Tan, "Build-operate-transfer model for infrastructure developments in Asia: reasons for successes and failures", *International Journal of Project Management*, vol. 17 (1999), págs 377 a 382, y D. Grimsey y M. K. Lewis, "Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects", *International Journal of Project Management*, vol. 20 (2002), págs. 107 a 118.

^e J. Stern, "Electricity and telecommunications regulatory institutions in small and developing countries", *Utilities Policy*, vol. 95 (2000), págs. 131 a 157. Ese modelo "desagregado" se examinará más adelante en este capítulo.

^f *Ibid.*, pág. 134.

^g Gray, loc. cit. pág. 18.

^h Los acuerdos de compra de energía entrañan generalmente contratos a largo plazo con las empresas de servicios públicos estatales.

ⁱ Uno de esos conflictos, surgido en relación con el proyecto independiente de Dahbol en la India, llevó a Enron, una empresa de energía de los Estados Unidos, a tomar medidas a nivel judicial para rescindir el contrato y cobrar tarifas punitivas porque los precios al por menor permitidos eran demasiado bajos para sufragar el precio contractual de la generación del proyecto.

^j Stern, loc. cit.

Se calcula que alrededor del 40% del gasto privado en servicios públicos y otros proyectos de infraestructura en los países en desarrollo en el decenio de 1990 incluían la financiación privada de nuevos activos, por oposición a la compra de activos de propiedad estatal existentes^a. Los proyectos de energía independientes han desempeñado un papel cada vez más prominente en estas inversiones iniciales, en particular en los países en desarrollo de Asia^b. Asia se convirtió en el mercado más dinámico para esos proyectos en el decenio de 1990, en particular antes de la crisis financiera de 1997–1998. Por ejemplo, en 1997, correspondían a la región de Asia y el Pacífico más de la mitad de los proyectos de energía independientes del mundo y casi el 75% de la inversión total en esos proyectos^c. Aunque hay diferentes tipos, los proyectos del modelo construcción–explotación–transferencia tienden a ser los más populares en Asia^d.

Se dice a veces que para muchos países en desarrollo, el "modelo asiático de proyectos de energía independientes" proporciona una alternativa al "modelo desagregado" de privatización de la electricidad^e. El modelo asiático entraña generalmente una empresa de electricidad de propiedad estatal integrada verticalmente que compra energía adicional mediante contratos de un pequeño número de productores independientes. Aunque la empresa principal controla generalmente los segmentos de monopolio (transmisión y distribución) e incluso la entrega final a los clientes, los proyectos de energía independientes pueden competir con las empresas estatales en el segmento de generación. Se sostiene también que el modelo asiático "tenía por fin lograr y logró aparentemente economías en la reglamentación"^f.

Algunos gobiernos consideran que estos proyectos son "ganancia pura" ya que permiten que los países aumenten la capacidad de generación sin tener que emprender reformas más complejas en el sector de la electricidad. Por ejemplo, en países como la India, Indonesia, Malasia y el Pakistán, los gobiernos o las empresas de propiedad estatal decidieron aumentar la capacidad de generación mediante proyectos independientes "sin ningún avance paralelo en la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad financiera de las empresas de servicios públicos estatales que habían firmado contratos para comprar la energía"^g. En muchos casos, en razón de la práctica generalizada de subvencionar los precios, las empresas estatales no pudieron pagar las cantidades de energía estipuladas en los acuerdos de compra de energía^h, y ello generó problemas financieros graves y conflictos legalesⁱ. Hay así riesgos y posibles problemas con los proyectos de energía independientes, en particular en lo que respecta a su dependencia de los acuerdos de compra. Se calcula que hasta el 60% de los contratos que entrañan acuerdos de compra de energía se renegocian dentro de los tres años debido a una variedad de conflictos^j.

Sin embargo, la experiencia con los proyectos independientes en Asia meridional muestra que la inclusión de salvaguardias contractuales claras en los acuerdos a largo plazo puede ofrecer alguna protección contra las conmociones económicas o el comportamiento inesperado del gobierno. Por ejemplo, los inversores privados en Filipinas y Tailandia han recurrido generalmente a salvaguardias vinculantes para garantizar su acuerdo con el gobierno, en tanto que los inversores en Indonesia y Malasia han optado por salvaguardias no contractuales. Cuando la crisis financiera de Asia de 1997 golpeó a los cuatro países, las perspectivas para los proyectos de energía independientes en esos países fueron diferentes. Por ejemplo, hay indicios de que los inversores con salvaguardias contractuales en Tailandia y Filipinas reci-

bieron un mejor tratamiento después de la crisis que los inversores en los otros dos países^k.

Aun así, se reconoce cada vez más que la dependencia de proyectos de energía independientes puede ser muy riesgosa, en particular en el caso de una conmoción macroeconómica. La crisis financiera de Asia mostró que el modelo asiático carecía de mecanismos regulatorios eficaces para hacer frente a las conmociones económicas de gran alcance. Los proyectos de ese modelo demostraron ser especialmente inadecuados para hacer frente a las devaluaciones resultantes de las crisis. Como se indica en el estudio del caso de la privatización de la electricidad en África Occidental (véase el recuadro VI.2), esos contratos nunca pueden cubrir todos los posibles conflictos. La existencia de un organismo regulador independiente específico para el sector es así esencial no sólo para resolver las controversias sino para hacer frente a esas conmociones. Otro problema del modelo de proyectos de energía independientes en la mayoría de los países en desarrollo (de Asia y de otras partes) es que se utilizan a menudo para preservar un monopolio artificial sobre la venta al por mayor de electricidad, incluso cuando se desagregan los servicios públicos de propiedad estatal integrados verticalmente. En muchos países en desarrollo, este “modelo de comprador único” tiende a debilitar la disciplina de los pagos e impone obligaciones imprevistas considerables a los gobiernos^l.

Aunque la crisis financiera de Asia desaceleró considerablemente el rápido crecimiento de los proyectos de energía independientes en la región y llevó a un exceso temporal de generación en la mayoría de los países afectados, están empezando a surgir nuevos proyectos a medida que se reanuda el crecimiento. Varios países, entre ellos Indonesia, Filipinas y Tailandia, han aprendido las lecciones de los defectos del modelo asiático y han empezado a introducir nuevas reformas en sus sectores de electricidad^m, entre ellas la desagregación vertical y horizontal, la privatización de segmentos no monopolísticos, la mejora de la competencia en los mercados al por mayor (e incluso oportunamente en los servicios de entrega) y la creación de organismos regulatorios independientes para apoyar las reformas. Un número cada vez mayor de gobiernos de los países en desarrollo de Asia están de acuerdo en que la privatización y la liberalización del sector de la energía son esenciales para su desarrollo futuroⁿ.

^k Para más detalles sobre estas salvaguardias contractuales, véase W. J. Henisz y B. A. Zelter, “A comparative study of the political economy of private electricity provision in four southeast Asian countries”, *East Asian Economic Perspectives*, vol. 12 (marzo de 2001), págs. 10 a 37.

^l Véase L. Lovei, “The single-buyer model: a dangerous path toward competitive electricity markets”, en *Public Policy for the Private Sector*, No. 225, Washington, D.C., Banco Mundial, (diciembre de 2000).

^m Véase, en particular, Lefevre y Todoc, loc. cit., Stern, loc. cit. y J. Stern y S. Holder, “Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems—an application to infrastructure industries in the developing countries of Asia”, *Utilities Policy*, vol. 8 (1999), págs. 33 a 50.

ⁿ En un seminario sobre reforma de la electricidad en Asia, los ministros de energía de Bangladesh, China, la India y Filipinas presentaron distintos panoramas de las necesidades de electricidad de sus países, pero expresaron la opinión común de que la privatización y la liberalización eran esenciales para el desarrollo futuro de su sector de la electricidad. Véase “Asian economies seek private investors for power development”, comunicado de prensa No. 072/02 (9 de mayo de 2002), Banco Asiático de Desarrollo, Manila.

Cualquiera sea el modelo utilizado, en la segunda mitad del decenio de 1980 y comienzos del de 1990, la participación del sector privado en los servicios públicos pasó gradualmente a considerarse un instrumento eficaz para mejorar el desempeño y reducir la carga presupuestaria causada por la gestión ineficiente. Este vuelco ideológico dio lugar a esfuerzos innovadores por aumentar el papel del sector privado en el suministro de servicios públicos, en particular en el Reino Unido (Gran Bretaña), y también en otros países desarrollados e incluso países en desarrollo, como Chile. Aunque había muchas razones para esas primeras experiencias de cooperación entre el sector público y el sector privado, las prioridades más urgentes en la mayoría de los casos eran mejorar la eficiencia operacional¹⁰ y los servicios.

Por ejemplo, se calculó que a comienzos de decenio de 1990, las pérdidas anuales resultantes de ineficiencia técnica de los sectores de servicios y de transporte, como las pérdidas de agua de las tuberías y las pérdidas de electricidad en la transmisión¹¹ en los países en desarrollo equivalían a más de una cuarta parte de la

¹⁰ La mayor eficiencia operacional se define como la capacidad de producir un nivel dado de productos con menos insumos (o a menor costo).

¹¹ Como se ve también en el *Estudio Económico y Social Mundial, 1996* (cap. X), a comienzos del decenio de 1990, las pérdidas en la transmisión y la distribución (como porcentaje de la distribución neta) tendían a ser mucho más altas en las industrias de electricidad de propiedad estatal que en los sistemas privatizados.

inversión anual en esos sectores (véase el gráfico VI.1). Además, la práctica generalizada de fijar los precios medios por debajo de los costos medios a largo plazo producía pérdidas adicionales de 123.000 millones de dólares de los EE.UU. por año. Dada la escasez creciente de fondos públicos, la subvención de los precios de los servicios públicos hizo que se hicieran muchas veces inversiones insuficientes en la modernización, la ampliación e incluso el mantenimiento de las redes. Se sostiene a veces que esas ineficiencias técnicas y las políticas de subvención de los precios en los países en desarrollo han sido en parte responsables del hecho de que 1.000 millones de personas carezcan actualmente de agua limpia para beber, 2.000 millones no tengan acceso a servicios de electricidad y saneamiento adecuados, y la mitad de la población del mundo carezca de acceso a servicios telefónicos¹².

Este círculo vicioso de explotación ineficiente, tarifas subvencionadas, inversión insuficiente y expansión inadecuada de los servicios llevó a una mayor participación del sector privado en el suministro de servicios públicos, en particular de electricidad y teléfonos, en muchos países en desarrollo en el decenio de 1990. Por ejemplo, en el último decenio, correspondió a la energía y las telecomunicaciones solamente más de la mitad de los ingresos estimados de 315.000 millones de dólares obtenidos de la privatización en esos países (véase el gráfico VI.2).

Posibles obstáculos para una mayor participación del sector privado

La privatización de los servicios públicos plantea cuestiones complejas que no existen en otros sectores, entre ellas el hecho de que se suministran servicios básicos y las características de monopolio, y también la probable oposición política a la transferencia permanente de la propiedad y el control de industrias estratégicas a inversores privados (y posiblemente extranjeros). Por esas razones, la participación del sector privado en el suministro de servicios públicos ha tropezado con frecuencia con oposición por razones sociopolíticas al igual que económicas, en particular en los países en desarrollo¹³. Se sostiene, por ejemplo, que la propiedad privada no lleva necesariamente de por sí a una mayor eficiencia económica. Con respecto a los monopolios naturales, en particular, “no resulta claro si las empresas públicas, sujetas a reglamentaciones detalladas de los precios y las ganancias, tendrán un desempeño peor que las empresas privatizadas con arreglo a regímenes regulatorios similares”¹⁴. En lo que respecta a la equidad en la distribución, se cree en general que la propiedad privada tiende a empeorar la distribución de los ingresos y la riqueza, y a concentrar los beneficios en “unos pocos privilegiados”, en particular los accionistas, los administradores, los intereses comerciales extranjeros y los que están cerca de las élites políticas, en tanto que los que soportan los costos son fundamentalmente los contribuyentes, los consumidores y los empleados despedidos¹⁵.

A medida que evolucionaban los primeros intentos de reforma de los servicios públicos en el decenio de 1980 y comienzos del decenio de 1990, especialmente en Chile y Gran Bretaña, se hizo evidente que la propiedad privada por sí sola no era suficiente para mejorar la competencia y la eficiencia ni para hacer frente a los principales problemas asociados con la explotación de servicios públicos de propiedad estatal. Sin embargo, empezó a aceptarse cada vez más que las empresas privadas tendrían invariablemente un mejor desempeño que las estatales, siempre que hubiera mecanismos regulatorios eficaces para hacer frente al poder monopolístico, mejorar la competencia y la eficiencia y asegurar que los consumidores se beneficiaran de la liberalización del mercado¹⁶.

¹² Gray, loc. cit.

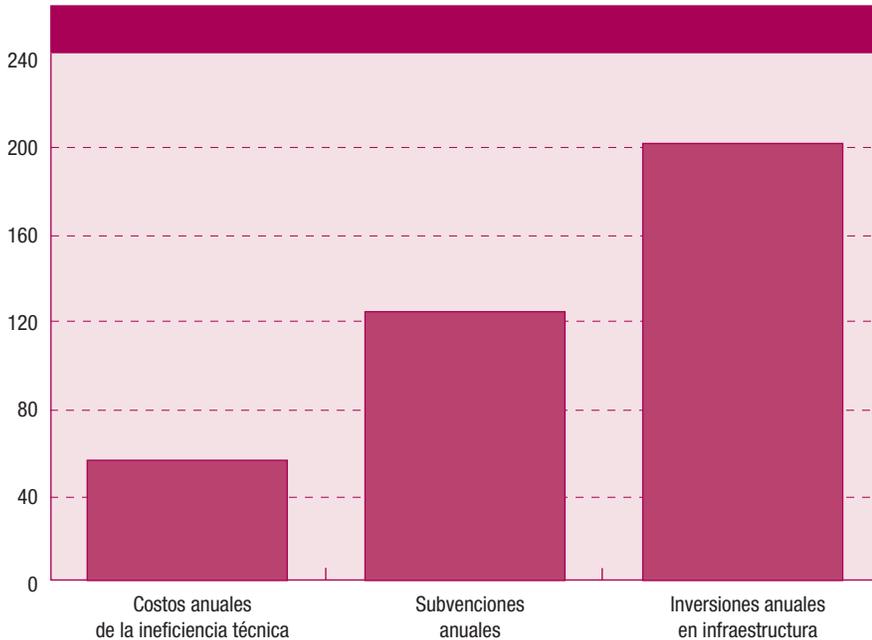
¹³ Véase, por ejemplo, Banco Mundial: *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership* (Nueva York, Oxford University Press, 1995), y R. Ramamurti, “Why haven’t developing countries privatized deeper and faster?”, *World Development*, vol. 27, No. 1 (1999), págs. 137 a 155.

¹⁴ Islam y Monsalve, loc. cit., pág. 16.

¹⁵ Kikeri, loc. cit.

¹⁶ Véase, por ejemplo, J. A. Kay y D. J. Thompson, “Privatisation: a policy in search of a rationale”, *The Economic Journal*, vol. 96, No. 381 (1986), págs. 18 a 32.

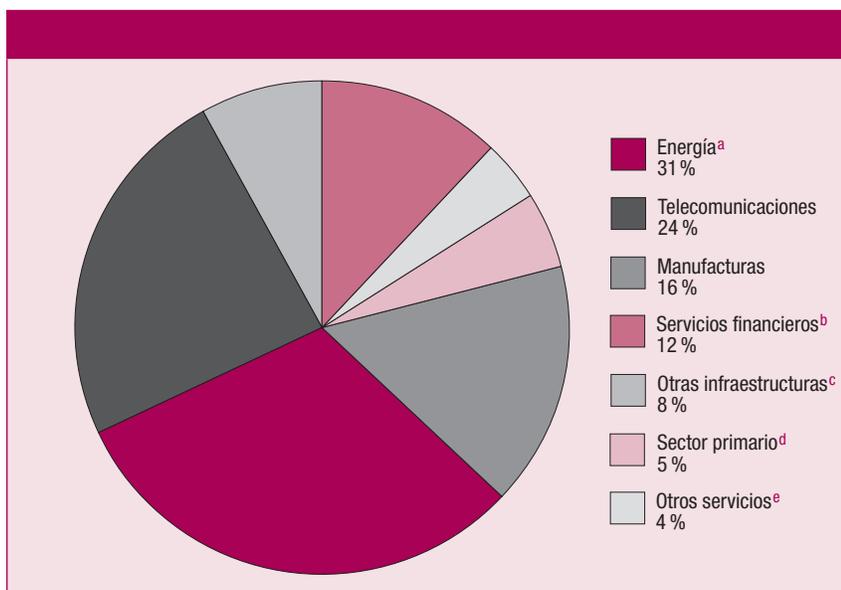
Gráfico VI.1
PÉRDIDAS ANUALES RESULTANTES DE LAS SUBVENCIONES Y LA INEFICIENCIA TÉCNICA EN LAS REDES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, ELECTRICIDAD, CARRETERAS Y FERROCARRILES DE PROPIEDAD ESTATAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO A PRINCIPIOS DEL DECENIO DE 1990 (Miles de millones de dólares de los EE.UU.)



Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1994* (Nueva York, 1994).

Nota: Las pérdidas en el sector del agua se deben a filtraciones; en el sector de la electricidad, a pérdidas en la generación, la transmisión y la distribución; en las carreteras, a inversiones adicionales causadas por el mantenimiento deficiente, y en los ferrocarriles, a la ineficiencia de los combustibles, la falta de locomotoras y la dotación excesiva de personal.

Gráfico VI.2
PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS DE LA PRIVATIZACIÓN EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, POR SECTOR, 1990–1999



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, basado en el Banco Mundial, *Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance – Analysis and Summary Tables, 2001* (Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, 2001)

^a Con inclusión de la electricidad, el petróleo y el gas.

^b Principalmente servicios bancarios.

^c Principalmente agua e infraestructura de transporte.

^d Sin incluir el petróleo ni el gas; principalmente minería.

^e Con inclusión de casos no comunicados en otros sectores.

Reglamentación, competencia y liberalización del mercado

Se acepta actualmente en general que la mayoría de los servicios públicos pueden dividirse en dos tipos de actividades: uno naturalmente monopolístico y otro potencialmente competitivo¹⁷. Por ejemplo, en el sector de la electricidad, la transmisión y la distribución están en el primer grupo, en tanto que la generación y el abastecimiento a grandes usuarios son potencialmente competitivos. Estas posibilidades de competencia se han hecho más evidentes en el sector de las telecomunicaciones a medida que el progreso tecnológico, como la telefonía móvil, ha socavado las características de monopolio natural de la telefonía de líneas fijas. Aunque no hay duda de que la reglamentación es necesaria para hacer frente a las posiciones monopolísticas y otras fallas del mercado, estas nuevas perspectivas con respecto a las características de monopolio natural limitadas de los servicios públicos han contribuido a demostrar que es posible utilizar la competencia para mejorar la eficiencia operacional y la calidad de los servicios privatizados.

Es por eso crucial analizar la estructura de la industria y la competencia que habrá de promover el mecanismo reglamentario antes de formular y aplicar una estrategia de reforma. El éxito de los esfuerzos por atraer inversiones del sector privado para los servicios públicos depende en gran medida del establecimiento de una legislación contractual transparente y viable y de mecanismos de reglamentación. Esto ha llevado a los gobiernos a elaborar nuevos modelos de reglamentación, a menudo a cargo de reguladores independientes, con mecanismos de ajuste de precios claros. Los mecanismos innovadores basados en el precio que han reemplazado la reglamentación basada en la tasa de rendimiento (utilizados especialmente en el Canadá, el Japón y los Estados Unidos) han creado incentivos para mejorar la eficiencia y reducir los costos, que son problemas particularmente graves en los sistemas basados en las tasas de rendimiento. Dado que se permite a los servicios públicos fijar los precios al nivel necesario para generar ganancias iguales a una tasa de rendimiento convenida sobre el valor del capital invertido en el servicio público, cuando las ganancias caen por debajo de la tasa convenida, el servicio público puede pedir a la autoridad reguladora que fije tarifas más altas. Por una parte, esto tiende a fomentar la inversión (y a veces la inversión excesiva), pero da por otra parte a los servicios públicos poco incentivo para mejorar la eficiencia y reducir los costos, dado que éstos pueden traspasarse a los consumidores en la forma de aumentos de los precios que son generalmente aceptados por la autoridad reguladora.

Otra innovación con respecto a los modelos de reglamentación anteriores entraña nuevas formas de competencia. En razón de que las industrias de servicios públicos pueden desagregarse geográficamente en entidades regionales, se recomienda para algunos sectores de servicios públicos “un patrón para toda la industria, que refleje el desempeño y las perspectivas de la industria en su totalidad”¹⁸. La autoridad reguladora puede de esta manera comparar el desempeño de diferentes proveedores regionales. Las tarifas máximas que se permiten a cada abastecedor entre dos revisiones de precios se determinan así en relación con el promedio de los costos unitarios de la industria. La competencia basada en patrones fijos impide así que un servicio público reglamentado obtenga un precio más favorable en la próxima revisión de precios manipulando sus costos, dado que el precio regulado de cada empresa es relativamente independiente de su propio desempeño. El concepto de un patrón único puede ser un instrumento importante para aumentar la competencia y la eficiencia, en particular en servicios públicos como el agua y el alcantarillado, donde hay pocas posibilidades de introducir otras formas de competencia.

¹⁷ Véase, en particular, J. Vickers, S. Cowan y M. Armstrong, *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1995), y también R. Green y D. Newbury, “The regulation of the gas industry: lessons from electricity”, *Fiscal Studies*, vol. 14, No. 2 (mayo de 1993).

¹⁸ S. Littlechild, *Economic Regulation of Privatised Water Authorities* (Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1986). Véase también W. Shew, “Natural monopoly and yardstick competition”, *Economic Affairs*, vol. 20, No. 4 (2000), págs. 36 a 41.

La competencia también se puede promover mediante la liberalización de los mercados de servicios públicos. Se pueden introducir reformas basadas en el mercado para ofrecer posibilidades de elección a los consumidores mediante la reducción de los obstáculos para la entrada al mercado y la apertura a la participación del sector privado, a veces en competencia con los servicios de propiedad estatal. Se dice a veces que la introducción de la competencia en las redes de servicios públicos anteriormente monopolizadas y reglamentadas es más importante para lograr plenamente los beneficios de la reforma que la reglamentación en sí¹⁹.

En resumen, la reforma de los servicios públicos puede abarcar distintas políticas, que no deben necesariamente aplicarse simultáneamente. Entre ellas están: *a*) la transferencia parcial o total de activos de propiedad estatal al sector privado; *b*) la introducción de la competencia mediante la separación de los segmentos de monopolio natural de las porciones competitivas; *c*) la reestructuración de los segmentos de monopolio y el aliento a nuevas empresas para que ingresen en las porciones competitivas; *d*) el establecimiento de leyes e instituciones para regular los segmentos de monopolio y promover la competencia, y *e*) la liberalización del mercado a fin de permitir o aumentar las posibilidades de elección del consumidor.

INTERACCIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO EN EL SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD

Si bien correspondió al sector de las telecomunicaciones una parte considerable de las ganancias de la privatización en el decenio de 1990, especialmente en los países desarrollados, el sector de la energía ha desempeñado también un papel importante en el proceso de reforma de los servicios públicos en muchos países de todo el mundo. Como se observa en el gráfico VI.2, la privatización en los países en desarrollo ha sido impulsada en gran medida por el sector de la energía, seguido por los de telecomunicaciones, manufactura y banca. También se puede aducir que el sector de la electricidad ha producido algunos de los avances más interesantes en lo que hace a nuevas formas de competencia entre redes en sectores de los servicios que siguen dependiendo de una red única de tuberías o cables.

Principales objetivos de la reforma de la electricidad

Al igual que otros sectores de servicios públicos, los servicios de electricidad estatales en la mayoría de los países se han caracterizado a menudo por un funcionamiento ineficiente, mala administración, inversiones insuficientes y/o mal servicio. Ha habido como resultado de esto una expansión sin precedentes de iniciativas de reforma y liberalización del mercado en ese sector en los países desarrollados y en desarrollo, así como en las economías en transición, en los últimos diez años.

En algunos países, en particular en África occidental (véase el recuadro VI.2), la participación del sector privado ha adoptado la forma de concesiones para administrar servicios de electricidad de propiedad estatal. Otros países, en especial los países en desarrollo de Asia, han dado prioridad al aumento de la capacidad de generación mediante proyectos de energía independientes (véase el recuadro VI.1 *supra*). Sin embargo, muchos países desarrollados y en desarrollo han llevado a cabo reformas más amplias del sector, entre ellas la liberalización del mercado, la venta de empresas estatales existentes al sector privado y la mejora de la competencia en la generación de electricidad y en los mercados al por menor. En muchos países, los gobiernos han abandonado gradualmente por completo el suministro de electricidad y se han concentrado en la reglamentación de la industria privada de

¹⁹ Véase, por ejemplo, D. M. Newbury, "Privatization and liberalisation of network utilities", *European Economic Review*, vol. 41 (1997), págs. 357 a 383.

Recuadro VI.2

CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO
Y DE CONCESIÓN
EN ÁFRICA OCCIDENTAL:
EL CASO DE CÔTE D'IVOIRE

^a Véase, por ejemplo, J. Turkson y N. Wohlge-muth, "Power sector reform and distributed generation in sub-Saharan Africa", *Energy Policy*, vol. 29 (2001), págs. 135 a 145.

^b La participación del sector privado en el abastecimiento de agua se remonta a comienzos del decenio de 1970, cuando el Gobierno otorgó una concesión a largo plazo a un consorcio privado para prestar servicios de agua y saneamiento en Abidján. Se sostiene que el éxito de este consorcio en la mejora de la eficiencia y los servicios convenció al Gobierno de Côte d'Ivoire de los beneficios de una mayor participación privada en el suministro de electricidad. Véase J. S. Strong, "Azito: opening a new era of power in Africa", versión mimeografiada, septiembre de 1999.

^c Strong, loc. cit.

^d Véase P. Plane, "Privatization, technical efficiency and welfare consequences: the case of the Côte d'Ivoire Electricity Company (CIE)", *World Development*, vol. 27, No. 2 (1999), págs. 343 a 360.

^e Strong, loc. cit.

^f P. Plane, loc. cit. y L. de Luca, recop., *Labour and Social Dimensions of Privatization and Restructuring: Public Utilities, Part I: Africa/Asia-Pacific Region* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1997), versión electrónica (en <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/travint1.htm>). Se demuestra también que *a*) se mantuvieron los salarios, *b*) se redujo la subcontratación de las actividades y *c*) hubo un aumento importante en el presupuesto de la empresa para actividades de capacitación en el empleo.

^g Véase D. Bolduc, "Privatisation, libéralisation et réglementation: bouleversements et enjeux dans le secteur mondial de l'énergie", versión mimeografiada, Universidad Laval, Québec (Canadá), mayo de 2001.

^h Strong, loc. cit. y Bolduc, loc. cit.

Varios países en desarrollo han promovido las asociaciones entre el sector público y el sector privado mediante contratos de arrendamiento y concesión. Con arreglo a los contratos de arrendamiento (*affermage*), el gobierno arrienda instalaciones a una empresa privada por períodos que van generalmente de 5 a 15 años. En virtud de este arreglo, la empresa privada es responsable del funcionamiento y la gestión, y los costos de funcionamiento (y las ganancias) se cubren con las tarifas pagadas por los consumidores. Los contratos de arrendamiento se pueden conceder mediante licitación o mediante negociación bilateral con un explotador seleccionado. Con arreglo a un contrato de concesión (*concession*), la empresa privada es responsable de explotar, mantener, financiar y mejorar las instalaciones, con la inclusión de las inversiones en activos fijos, que se amortizan durante el período prolongado de la concesión (generalmente entre 15 y 30 años). En ambos casos se exige que la empresa privada devuelva todos los activos al Estado al final del contrato.

Este modelo de privatización de la electricidad es especialmente popular en los países de África occidental como Côte d'Ivoire, Gabón, Guinea y Malí^a. A raíz del éxito de una concesión privada para proporcionar agua y alcantarillado a zonas urbanas^b, Côte d'Ivoire fue uno de los primeros países que utilizaron la gestión privada de servicios de electricidad en el mundo en desarrollo. Al comienzo del decenio de 1990, el Gobierno decidió permitir la participación del sector privado en la gestión de la empresa estatal de electricidad, Énergie Électrique de Côte d'Ivoire (EECI). Para entonces, la EECI estaba prácticamente en bancarota y era así incapaz de invertir en la ampliación de los servicios, tras años de pérdidas y deudas crecientes debidas a la gestión ineficiente, la falta de pago de las facturas, las pérdidas de distribución y los robos. Los principales objetivos del Gobierno eran por lo tanto mejorar la eficiencia operacional y atraer las inversiones privadas considerables necesarias para mejorar la red.

Ese mismo año se concedió un contrato de arrendamiento de 15 años para administrar el monopolio verticalmente integrado de electricidad del país a una empresa recientemente creada, la Compagnie Ivoirienne d'Électricité (CIE), de propiedad de dos importantes empresas de servicios públicos francesas^c. La CIE pasó a ser responsable del funcionamiento y el mantenimiento de todas las instalaciones de generación, transmisión y distribución, así como del abastecimiento de electricidad a los clientes finales, con inclusión de los cobros y las reparaciones. Sin embargo, la EECI de propiedad estatal conservó la propiedad de todos los activos y asumió las funciones de supervisión de las actividades de la CIE. Además, el Gobierno era responsable de las inversiones en nuevos activos fijos.

La gestión privada ha mejorado la eficiencia operacional, restablecido la credibilidad financiera y producido beneficios de bienestar para los consumidores. La eficiencia operacional aumentó durante la primera mitad del decenio de 1990, principalmente como resultado de innovaciones en la gestión^d. Las ganancias de productividad han estado estrechamente asociadas con varias medidas de reducción de los costos que permitieron a la CIE generar un beneficio neto tras sólo dos años de funcionamiento, en comparación con las pérdidas anuales de la EECI todos los años del decenio de 1980^e. Aunque hubo una pequeña reducción (2,5%) en el empleo entre 1989 y 1995, lograda principalmente mediante separaciones voluntarias, hay indicios de que la fuerza de trabajo restante también se ha beneficiado de la gestión privada^f. Mejoró asimismo la atención a los consumidores, aumentó la eficiencia de las reparaciones y el mantenimiento y se redujeron las pérdidas de distribución y los períodos sin energía de 50 horas por año por consumidor en 1989 a 13 horas en 1997^g. Para 1998, la base de clientes había aumentado en un 50% y había habido una expansión importante de la electrificación rural^h.

Además, la mayor parte de los aumentos de eficiencia se han traspasado a los consumidores a través de una reducción significativa de las tarifas en términos reales, pese a la existencia de un monopolio privado integrado verticalmente y a la falta de un meca-

nismo reglamentario eficaz. Este resultado se utiliza a veces para cuestionar el argumento de que la regulación eficiente y el aumento de la competencia son esenciales para hacer frente a los poderes monopolísticosⁱ. Sin embargo, se ha sugerido también que el “contratista privado estaba decidido a utilizar esta experiencia para promover arreglos similares en otras partes de África”^j. En todo caso, la experiencia de Côte d’Ivoire no descarta la posibilidad de que puedan lograrse mejoras de eficiencia y beneficios para los consumidores aún mayores con una competencia y una reglamentación eficaces de la industria.

El caso de Côte d’Ivoire demuestra que existen también problemas en el modelo de arrendamiento en los países en desarrollo^k. En primer lugar, la delimitación entre los trabajos de mantenimiento (*travaux d’entretien*) y los “gastos de reemplazo” (*travaux de renouvellement*) no es siempre clara. Los últimos incluyen gastos de sustitución de equipo y maquinaria que pueden depreciarse durante el período del contrato o son necesarios para mantener el desempeño operacional del sistema. Pueden surgir controversias porque los contratos de arrendamiento no siempre especifican si esas inversiones son responsabilidad del Estado o del explotador privado. Además, las dificultades presupuestarias generales y, en particular, las dificultades de la empresa estatal EECl para cumplir sus responsabilidades de inversión han llevado a modificaciones periódicas (*avenants*) del contrato original con la CIE. Estas modificaciones se han convertido en una característica del modelo de reforma de la electricidad de Côte d’Ivoire. La CIE ha hecho así muchos gastos de reemplazo en nombre del Estado y, como resultado de ello, ha pasado a ser responsable de las tres cuartas partes de las inversiones corrientes en los activos de electricidad de propiedad estatal.

La EECl no ha cumplido tampoco su función de supervisión de la industria por varias razones administrativas, técnicas y financieras^l. Las responsabilidades de supervisión de la EECl se transfirieron por esa razón a varias otras instituciones estatales, cuyas funciones superpuestas complicaban aún más la reglamentación del sector de la electricidad. Estos problemas llevaron a una reforma institucional del sector en 1998, que entrañó el cierre de la EECl y la creación de tres nuevas instituciones para supervisar todo el sector: *a*) una empresa *holding* estatal (Société de Gestion du Patrimoine de l’Electricité) (SOGPE) para administrar los activos y supervisar las corrientes financieras del Estado; *b*) un explotador independiente (Société d’Opération Ivoirienne d’Electricité) (SOPIE) para supervisar todas las nuevas obras públicas en el sector (como los proyectos independientes, las líneas de transmisión y la electrificación rural), y *c*) un órgano autónomo de reglamentación de la electricidad (Autorité Nationale de Régulation du Secteur de l’Electricité) (ANARE) para ocuparse de los contratos de arrendamiento, la solución de controversias y la protección de los intereses de los consumidores.

La creación de la ANARE es particularmente importante porque la reglamentación mediante contratos solamente se complica generalmente a causa de que no todos los posibles conflictos pueden preverse e incluirse en el contrato. La existencia de un organismo de reglamentación independiente específico para el sector es así esencial para resolver esas controversias. Los problemas con las funciones conflictivas de la EECl han contribuido también a poner de relieve la importancia de separar las funciones de reglamentación del Estado de sus responsabilidades de propiedad y determinación de políticas. Cabe destacar que la creación de la SOPIE tiene en parte por fin la desagregación vertical del sector tras el fin de la concesión de la CEI en 2005. Al igual que otros países, Côte d’Ivoire está avanzando hacia la separación del monopolio natural de los segmentos potencialmente competitivos de la industria de la electricidad con el objetivo final de introducir la competencia en el sector. Aunque hay obstáculos para la introducción de competencia en un mercado relativamente pequeño como éste^m, la gestión privada debe considerarse un paso hacia una mayor participación del sector privado en el suministro de electricidad.

ⁱ Se acepta en general que, si no hay reglamentación y competencia, los monopolios privados captarán la mayor parte de las ganancias de productividad (véase J. A. Kay y D. J. Thompson, “Privatisation: a policy in search of rationale”, *The Economic Journal*, vol. 96, No. 381 (1986), págs. 18 a 32, y J. Vickers y G. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1988). Sin embargo, Plane (loc. cit) llega a la conclusión de que el caso de la CIE contradice este argumento.

^j Plane, loc. cit. pág. 357.

^k El análisis se basa en Bolduc, loc. cit., y Strong, loc. cit.

^l Strong, loc. cit., también señala que, aunque la mayoría del personal de la EECl fue transferido a la CIE, el hecho de que algunos gerentes de nivel superior no fueron transferidos creó conflictos de interés y tensión entre las dos compañías.

^m Los mercados de electricidad en muchos países en desarrollo son tan pequeños que los costos de transacción pueden superar las ganancias de eficiencia resultantes de la desagregación vertical. Son también demasiado pequeños para permitir que un número suficiente de minoristas compitan sobre la base del precio sin perder las economías de escala resultantes de la desagregación horizontal. Véase, por ejemplo, J. E. Besant-Jones, “The England and Wales electricity model: option or warning for developing countries”, *Public Policy for the Private Sector*, No. 84 (junio de 1996), Banco Mundial, Washington, D.C., y R. Bacon, “Restructuring the power sector: the case of small systems”, *Public Policy for the Private Sector*, No. 10 (junio de 1994), Banco Mundial, Washington, D.C.

electricidad. Los tres objetivos principales de la reforma y la liberalización de la electricidad en el mundo son: *a)* mejorar la eficiencia operacional; *b)* aumentar la competencia, y *c)* aprovechar las inversiones privadas para mejorar o ampliar los servicios de electricidad.

Separación de los segmentos de monopolio natural

La electricidad se genera a partir de una variedad de fuentes, entre ellos la energía hidráulica, los combustibles fósiles, las turbinas de gas, la energía nuclear y las fuentes alternativas de energía (como la energía eólica y solar). Se transmite por líneas de transmisión de alto voltaje a plantas de distribución, en que se transforma en voltajes más bajos para la distribución local y la entrega final a los hogares y las empresas. Si bien la transmisión se refiere al funcionamiento de la red de alto voltaje, a menudo se entiende por distribución el funcionamiento de la red local o regional de bajo voltaje que lleva la energía de la red (generalmente nacional) hasta los consumidores finales. Los segmentos de transmisión y distribución de la industria de la electricidad son monopolios naturales porque incluyen las redes de cables de alto voltaje y bajo voltaje, respectivamente.

El segmento de distribución se confunde a veces con la electricidad *al por menor*, es decir la venta a los consumidores finales. En los sistemas estatales, la mayoría o la totalidad de los cuatro segmentos de la industria (generación, transmisión, distribución y abastecimiento al por menor) están a cargo de una sola empresa. Un requisito previo para la competencia eficaz en el sector de la electricidad es la reestructuración en subsectores separados. Por ejemplo, en los sistemas privatizados, una empresa diferente puede ser responsable de los servicios al por menor, como el suministro de electricidad a los hogares, las facturas, la lectura de los medidores y las reparaciones en los hogares, sin tener la propiedad de la red de distribución.

El principal objetivo de la “desagregación” vertical es separar los segmentos (monopolísticos) de transmisión y distribución de los potencialmente competitivos, a saber la generación y la venta al por menor. Se acepta actualmente en general que la separación de la propiedad entre estos cuatro subsectores tiene grandes posibilidades de promover la competencia²⁰. Muchos programas de reforma de la electricidad se han orientado inicialmente hacia el subsector de la generación porque es más fácil separarlo del resto de la red²¹. Sin embargo, aunque la mejora de la competencia en la generación produce algunos beneficios, es probable que esos beneficios aumenten considerablemente si la reforma del subsector de la generación está acompañada de la liberalización del mercado y la participación del sector privado en la distribución y, en su momento, la venta al por menor. Por ejemplo, se pueden establecer arreglos de concesión y de licencia de modo que una empresa privada de distribución dominante administre la red pero esté obligada a arrendar su uso a competidores.

Esa competencia puede desempeñar un papel crucial para mejorar la eficiencia y reducir los costos, y también para asegurar que los consumidores compartan sus beneficios. La liberalización del mercado entraña no solamente la introducción de competencia con respecto al abastecimiento de los consumidores en cualquier segmento de mercado de la industria, sino también la capacidad de los usuarios finales de elegir la compañía de electricidad. Esto puede ser beneficioso para los consumidores incluso si deciden no utilizarlo, porque se considera que los efectos indirectos en los precios, la diversidad de los productos y las condiciones de los servicios pueden ser significativos²².

²⁰ Es posible establecer una separación funcional y contable, pero las posibilidades de fomentar la competencia son más limitadas, porque sigue habiendo incentivos y algunas posibilidades de discriminación. Véase Agencia Internacional de Energía (AIE), *Competition in Electricity Markets*, (París, AIE, 2000).

²¹ Véase, por ejemplo, Agencia Internacional de Energía, *Electricity Reform: Power Generation Costs and Investment* (París, AIE, 1999).

²² *Competition in Electricity Markets...*

Reglamentación de la industria de la electricidad

Al mismo tiempo, en razón de que hay características estructurales inherentes en algunos segmentos de la industria de la electricidad que se inclinan hacia la concentración del mercado y la discriminación de los precios, se necesita una reglamentación eficaz para hacer frente a los poderes monopolísticos y otras fallas del mercado en esos segmentos. Si bien se reconoce cada vez más que la mejora de la competencia y la liberalización del mercado pueden ayudar a reducir la necesidad de reglamentación en general, las industrias como la electricidad, el gas y el agua contienen segmentos de monopolio natural en los que los beneficios de la reglamentación pueden superar sus costos. Se necesitan por eso imperativamente mecanismos de reglamentación eficaces para hacer frente a los poderes monopolísticos y la discriminación de los precios.

Con respecto a la discriminación de los precios, se ha abandonado la reglamentación basada en la tasa de rendimiento para adoptar una reglamentación basada en precios máximos. Como se examinó antes, la primera puede promover posibilidades de inversión pero brinda pocos incentivos para mejorar la eficiencia operacional, ya que los costos resultantes del funcionamiento deficiente pueden traspasarse a los consumidores en forma de precios más altos. Esto explica, por ejemplo, por qué las evaluaciones del desempeño de los servicios de electricidad norteamericanos encuentran generalmente poca diferencia significativa en la eficiencia entre los servicios privados y los servicios estatales que funcionan con arreglo a reglamentaciones basadas en la tasa de rendimiento²³. Además, los intentos de liberalizar los precios al por mayor de la generación mientras se mantiene un control rígido de los precios de la electricidad al por menor han resultado también problemáticos, como se observa en la reciente experiencia con la reforma de la electricidad en California (véase el recuadro VI.3).

Una alternativa que se usa cada vez más en lugar de la reglamentación basada en la tasa de rendimiento es la fijación de precios máximos. Éstos son generalmente fijados por la entidad que reglamenta la industria de acuerdo con la fórmula “IPC menos X”, en que “IPC” se refiere al índice de precios al consumidor y “X” es una medida de la reducción en el costo que se espera que logre la empresa en el período entre dos revisiones de precios. Para los servicios de electricidad, el sistema de precios máximos tiene la ventaja de proporcionar incentivos económicos para innovar y reducir los costos, ya que la empresa puede retener las ganancias derivadas de la eficiencia mejorada durante los períodos intermedios. Sin embargo, si aumentan los costos, en particular a comienzos del período, las ganancias de la empresa pueden disminuir significativamente porque no podrá aumentar los precios hasta la próxima revisión²⁴. Los precios máximos pueden así aumentar los riesgos a que hacen frente los servicios privatizados y pueden incluso reducir la inversión.

Vale la pena entonces observar más de cerca algunos ejemplos reales de reforma de la electricidad a fin de determinar de qué manera se ha hecho frente a las complejas cuestiones planteadas en esta sección y evaluar los principales resultados de esas reformas. En las próximas dos secciones se concentra la atención en la experiencia relativamente prolongada de la reforma radical de la electricidad en dos países, Chile y Gran Bretaña. Los países se seleccionaron no sólo por su diversidad y su enfoque amplio de la reforma del sector de la electricidad, sino también por el período prolongado transcurrido desde la privatización y la liberalización. La mayoría de los países que han privatizado o reformado sus industrias de electricidad lo han hecho demasiado recientemente para permitir una evaluación detallada de los resultados. Los tres objetivos principales de los estudios siguientes son: a) determinar

²³ Véase S. Atkinsons y R. Halvorsen, “The relative efficiency of public and private firms in a regulated environment: the Case of US electric utilities”, *Journal of Public Economics*, vol. 29 (abril de 1986), págs. 281 a 294, y Gray, loc. cit.

²⁴ Véase, por ejemplo, M. Giuliatti y J. Otero, “The timing of tariff structure change in regulated industries: evidence from England and Wales”, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 13 (2002), págs. 71 a 99, y P. Boulding, “United Kingdom”, en *Utility Regulation*, I. Lewington recop. (Londres, Centre for the Study of Regulated Industries (Universidad de Bath), 1997). Este último aduce que una de las principales desventajas de la reglamentación basada en precios máximos es la demora en obtener los beneficios de las tarifas reducidas en los períodos prolongados entre las revisiones de precios.

Recuadro VI.3

REFORMA DE LA ELECTRICIDAD
EN CALIFORNIA:
CRÓNICA DE UNA MUERTE
ANUNCIADA

^a Para una exposición detallada de la estructura y la historia del sector de la electricidad de California, véase P. L. Joskow, "California's Electricity Crisis", NBER Working Paper, No. 8442 (Cambridge, Massachusetts, agosto de 2001).

^b Para más detalles sobre la legislación de la reforma, se remite al lector a Joskow, loc. cit., y S. Weinstein y D. Hall, *The California Electricity Crisis: Overview and International Lessons* (Londres, Public Services International Research Unit (PSIRU)/Universidad de Greenwich, febrero de 2001).

^c Antes de la reforma de la electricidad, las tres empresas originales tenían el 55% de toda la capacidad de generación del Estado, y acceso exclusivo a otro 22% de la capacidad de propiedad de otras empresas de generación con arreglo a contratos a largo plazo. Actualmente, las tres empresas tienen sólo el 15% de la capacidad de California y han mantenido su acceso exclusivo a otro 22% con arreglo a contratos a largo plazo. Véase Weinstein y Hall, op. cit.

^d Para los resultados del funcionamiento de la central de distribución (PX) y de ISO, véase Joskow, loc. cit., y C. K. Woo, "What went wrong in California's electricity market?", *Energy*, vol. 26 (2001), págs. 747 a 758.

^e Los gastos no recuperables se definen como el valor de las inversiones no amortizadas en activos de electricidad que no podrían recuperarse en un mercado competitivo, o el costo fijo total de la generación menos las ganancias obtenidas de la venta de esos activos de generación en el mercado.

Durante la mayor parte del siglo pasado, el grueso del sector de la electricidad de California era propiedad de tres monopolios privados verticalmente integrados, Pacific Gas and Electric (PGE), Southern California Edison (SCE) y San Diego Gas and Electric (SDGE), que también se encargaban de la explotación^a. Sus costos, precios y tasas de rendimiento eran reglamentados al nivel estatal y federal por la Comisión de Servicios Públicos de California (CPUC) y la Comisión Federal de Reglamentación de la Energía (FERC), respectivamente. Aunque los servicios eran muy confiables, las tarifas medias en California llegaron a estar entre las más altas de los Estados Unidos de América en el decenio de 1990.

La reforma de la electricidad en California se produjo a raíz de la presión ejercida por los consumidores industriales a mediados del decenio de 1990 para reducir los precios de la electricidad. El programa de reforma se aplicó mediante una ley de reestructuración de 1996 (Assembly Bill 1890), que entró en vigor en abril de 1998 y entre cuyas principales disposiciones estaban las siguientes^b:

a) *Competencia en la generación*: se alentó (y algunas veces se obligó) a las tres empresas privadas de servicios públicos existentes a vender su capacidad de generación a fin de aumentar la competencia. El 40% de la capacidad de generación del Estado está actualmente bajo el control de otras empresas, que en su mayoría forman parte de grupos energéticos multinacionales^c;

b) *Creación de un mercado al por mayor*: se establecieron dos instituciones sin fines de lucro: la central de distribución de California denominada California Power Exchange (PX), un mercado mayorista en que se compra y se vende electricidad para el futuro, y el Independent System Operator (ISO) de California, responsable del funcionamiento de la red de transmisión de alto voltaje de propiedad de las tres principales empresas^d. Las tres empresas originales fueron obligadas por la nueva ley a colocar toda la producción de sus propias plantas de generación en el mercado de California Power Exchange (PX), y también a comprar la electricidad requerida para el abastecimiento de los consumidores del mismo mercado;

c) *Acceso libre a las redes*: las empresas originales fueron también obligadas a proporcionar acceso no discriminatorio a sus redes de transmisión y distribución, a los productores de energía independientes, los comerciantes de energía y los proveedores de servicios de electricidad competidores;

d) *Posibilidades de elección del consumidor*: todos los clientes minoristas se vieron en libertad de elegir cualquiera de los proveedores en su zona o seguir recibiendo el servicio de la empresa original a los precios reglamentados. Se esperaba que la mayoría de los clientes minoristas pasaran gradualmente a recibir servicios de los competidores en lugar de las empresas originales;

e) *Congelación de los precios al por menor*: se congelaron las tarifas de electricidad al por menor (hasta marzo de 2002) a los niveles de 1996 de modo que las empresas titulares pudieran recuperar sus gastos^e. Además, el precio máximo para los consumidores residenciales y las pequeñas empresas se congeló durante cuatro años a un nivel inferior en un 10% (en términos nominales) a las tarifas al por menor existentes en 1996.

Se supuso que, a causa de la mejora de la competencia en la generación, los precios al por mayor de la electricidad caerían por debajo de los precios al por menor reglamentados, de modo que la diferencia ayudaría a pagar los gastos no recuperables de los servicios públicos. La congelación de las tarifas cesaría si esos costos se recuperaban en menos de cuatro años, de modo que los precios al por menor cobrados por los servicios públicos caerían (*sic*) con arreglo a los precios de generación más bajos. Nunca se previó que los precios de generación pudieran aumentar después de la introducción de las reformas.

Sin embargo, se hizo evidente muy pronto que pocos proveedores podían competir con las empresas originales, en particular en los mercados residenciales y de pequeñas empresas. Dado que estos clientes obtenían automáticamente una reducción del 10% en sus tarifas, muy pocos tenían interés en experimentar con nuevos proveedores. De los 300 proveedores competidores que habían entrado originalmente al mercado, sólo sobrevivieron unos pocos. Para septiembre de 2000, sólo el 3% de todos los consumidores, a los que correspondía el 12% de la demanda total, habían optado por los nuevos proveedores^f. Esto, además de frustrar los esfuerzos por aumentar la competencia al por menor, se habría convertido en una gran carga para las tres empresas originales si los precios en los mercados al por mayor hubieran aumentado. Dado que las tres se habían visto obligadas por ley a vender una parte importante de su capacidad de generación, pasaron a depender de la central de distribución (PX) para cubrir las deficiencias en la electricidad total requerida para abastecer a sus consumidores finales. En razón de que esos consumidores no optaron por sus competidores, como se esperaba, las obligaciones de prestación de servicios de las empresas originales resultaron mucho mayores de lo que se esperaba.

Entre enero y agosto de 2000, los precios mensuales medios de la electricidad en la central de distribución (PX) aumentaron de \$3 por megavatio/hora a más de \$16^g. Se calcula que los precios medios en 2000 eran siete veces más altos que en 1999, y que incluso durante los cuatro primeros meses, menos calurosos y de menor uso, de 2001, los precios medios al por mayor eran diez veces más altos que en 1998 y 1999^h. Parte del problema se debió a desequilibrios en la demanda y la ofertaⁱ. El fuerte crecimiento económico de California en la segunda mitad del decenio de 1990 hizo que la demanda de electricidad aumentara mucho más rápido que lo previsto. El exceso de capacidad de generación (y transmisión) que existía a comienzos del decenio de 1990 había desaparecido gradualmente para fines del decenio, ya que no se añadió prácticamente ninguna capacidad al sistema en la segunda mitad del decenio^j.

Dado que el aumento de los precios al por mayor no podía traspasarse a los consumidores, no había incentivos para que la demanda respondiera a la evolución de la oferta. Con los precios artificialmente bajos, los consumidores siguieron utilizando cantidades crecientes de electricidad y, dado que había poca capacidad excesiva de generación y transmisión en el sistema, se introdujo muy pronto un racionamiento de la energía. Las interrupciones frecuentes de los servicios en 2000–2001 afectaron no sólo a los clientes residenciales y las pequeñas empresas sino también a los consumidores industriales y comerciales importantes, incluidas muchas empresas de tecnología con gran consumo de energía en el Silicon Valley. La energía proporcionada a los consumidores de PGE se interrumpió 18 veces en 2000 y el Estado tuvo más de 30 “alertas de energía”, en que la demanda estuvo dentro del 5% de la capacidad disponible^k.

Dado que los precios al por menor estaban congelados durante un período de transición de cuatro años, las dos empresas originales más importantes (PGE y SCE) podían cobrar a los consumidores una proporción cada vez menor del precio cada vez más alto que debían pagar para comprar electricidad de la central de distribución (PX)^l. Ambas empresas se declararon insolventes a comienzos de 2001^m. En vista de la incapacidad creciente de las empresas de servicios públicos de pagar por la electricidad que compraban, la mayoría de los grupos multinacionales que habían comenzado a dominar el subsector de la generación de electricidad de California dejaron de venderles electricidad. A partir de enero de 2001, un organismo estatal se vio obligado a utilizar fondos públicos para comprar electricidad para ellas a fin de evitar cortes de electricidad extensosⁿ. La central de distribución (PX) cerró el mes siguiente debido a la falta de actividad y se de-

^f Joskow, loc. cit.

^g F. P. Sioshansi, “California’s dysfunctional electricity market: policy lessons on market restructuring”, *Energy Policy*, vol. 20 (2001), págs. 735 a 742.

^h Weinstein y Hall, op. cit.; Joskow, loc. cit.

ⁱ Otros factores incluyen la reducción de las exportaciones de Estados vecinos, el aumento de los precios del gas natural y los problemas de dominación del mercado.

^j Entre las razones de esto están la incertidumbre sobre las nuevas reglas introducidas por la Ley de reforma de 1996 y las estrictas reglamentaciones ambientales que aumentaban el costo de la generación de fuentes no renovables. Las primeras nuevas plantas recién empezaron a funcionar en el tercer trimestre de 2001.

^k Sioshansi, loc. cit., pág. 739. Aunque en los sistemas muy reglamentados de los Estados Unidos se procura generalmente mantener una capacidad de reserva cercana al 20% a fin de mantener el suministro en circunstancias extraordinarias, un exceso de capacidad de alrededor del 7% se considera óptimo para fines operacionales (Weinstein y Hall, op. cit., pág. 20).

^l Para fines de 2000, habían cobrado 11.000 millones de dólares de los EE.UU. menos en tarifas de los consumidores que lo que debían pagar para comprar energía de la central (PX) (Sioshansi, loc. cit., pág. 738).

^m PGE se declaró en quiebra en abril de 2001.

ⁿ Entre enero y mayo de 2001, las autoridades estatales gastaron alrededor de 8.000 millones de dólares de los EE.UU. en esos tratos de emergencia, y se calcula que han comprometido otros 50.000 millones para contratos de suministro a largo plazo (Joskow, loc. cit.).

Recuadro VI.3 (continuación)

^o *Financial Times*, 23 de mayo de 2002. Las “ventas recíprocas” son las que se hacen cuando dos o más comerciantes compran y venden energía entre ellos por el mismo precio y al mismo tiempo. Aunque es ilegal en los mercados de valores, no estaba prohibido en el mercado al por mayor poco reglamentado de la central de energía (PX).

^p F. P. Sioshansi, “California’s electricity market: finally turning the corner?”, *Energy Policy*, vol. 30 (2002), págs. 245 a 248; Weinstein y Hall, op. cit.

^q Joskow, loc. cit. Por ejemplo, el compromiso de reservar 50.000 millones de dólares de fondos estatales para contratos de abastecimiento a largo plazo en el pico de la crisis resultó un error costoso cuando los precios de generación en California bajaron a los niveles anteriores a la crisis en junio de 2001. Un observador señaló que “no es una buena idea comprar seguros contra huracanes justo en el momento que el huracán está arrebataando el techo de la casa” (Sioshansi, “California’s electricity market”..., pág. 245).

^r S. Borenstein, “The trouble with electricity markets: understanding California’s restructuring disaster”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, No. 1 (2002), págs. 191 a 212.

claró en quiebra en marzo de 2001. En parte como resultado de la intervención del Estado para comprar energía en nombre de los servicios públicos, se permitió que los precios aumentaran entre 30 y 40% a mediados de 2001.

Surgieron iniciativas cada vez más importantes encaminadas a fortalecer la reglamentación del sector, en particular para contrarrestar la posible manipulación de los precios por los nuevos generadores y vendedores independientes. Las graves limitaciones de capacidad habían permitido que estas empresas aumentaran los precios sin practicar ninguna colusión. Por ejemplo, varios productores independientes y comerciantes de energía importantes de California han reconocido algunas “ventas recíprocas” en la central de distribución (PX)^o. Este comercio falso de energía inflaba artificialmente los volúmenes de comercialización y los ingresos, y podía también aumentar los precios de la electricidad al inflar artificialmente la demanda. Se ha dicho que esas actividades podrían haberse evitado si hubiera habido una reglamentación eficaz del mercado^p. Se había advertido a la Comisión Federal de Reglamentación (FERC) de algunas prácticas de comercialización cuestionables ya a mediados de 2002, pero la reacción fue lenta. La FERC, a su vez, había esperado que la Comisión de Servicios Públicos de California (CPUC) hiciera frente a muchas de las causas de la crisis de electricidad, pero las autoridades estatales se demoraron demasiado en responder y cometieron errores costosos en el proceso^q. La reforma de la electricidad en California estaba así condenada al fracaso no sólo por los mecanismos de reglamentación deficientes sino también por las funciones superpuestas, e incluso en conflicto, de los organismos de reglamentación federales y estatales.

Una de las principales lecciones extraídas es que es esencial contar con un mecanismo de reglamentación eficaz para hacer frente a los monopolios y oligopolios y otras fallas del mercado. Al nivel operacional, el caso de California muestra también que los mercados mayoristas de electricidad funcionarán probablemente mejor en un medio en que haya exceso de capacidad de generación, además de varios vendedores en competencia, fácil entrada al mercado y redes de transmisión adecuadas, en que se impida la manipulación de los precios y el ejercicio nocivo del poderío en el mercado. Otra lección es que no es probable que los mercados de electricidad competitivos funcionen de manera satisfactoria si no hay ningún mecanismo que asegure que la demanda de los consumidores responda a los precios del mercado al por mayor. En un análisis reciente de este experimento se llegó a la conclusión de que la verdadera sorpresa no debería ser el fracaso de la reforma de la electricidad en California sino que “el mercado, tal como estaba diseñado, tardara dos años en autodestruirse”^r.

²⁵ El análisis del modelo chileno de privatización y reglamentación de la electricidad en este sector se basa principalmente en G. Moguillansky, *La Gestión Privada y la Inversión en el Sector Eléctrico Chileno*, Serie Reformas Económicas 1, (Santiago, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, 1997), y E. Bitran y P. Serra, “Regulation of privatized utilities: the Chilean experience”, *World Development*, vol. 26, No. 6 (1998), págs. 945 a 962.

si la privatización ha mejorado la eficiencia operacional y la calidad de los servicios; *b*) evaluar el impacto del aumento de la competencia (y la reglamentación) en los precios de la electricidad y el bienestar de los consumidores, y *c*) identificar posibles lecciones para otros países.

LA REFORMA DE LA ELECTRICIDAD EN CHILE

Chile fue uno de los primeros países en todo el mundo que iniciaron una reforma radical del sector de la electricidad, y muchas características de su modelo innovador²⁵ se introdujeron posteriormente en varios otros países latinoamericanos, como

la Argentina, Bolivia, Colombia y el Perú, en el decenio de 1990²⁶. La privatización y la liberalización de la electricidad en Chile se remontan a comienzos del decenio de 1980 y se llevaron a cabo en el contexto de un programa más amplio de privatización de los servicios públicos en el país²⁷. Antes de que se privatizara el sector en el decenio de 1980, se hicieron esfuerzos decididos para establecer un marco regulatorio, definido por una ley de 1982 que eliminaba el trato diferenciado para los abastecedores de electricidad estatales y privados y distinguía segmentos separados de la industria, a saber, generación, transmisión y distribución/entrega final.

Reestructuración del sector

Las dos principales empresas estatales de electricidad del país (Endesa y Chilectra) se desagregaron y privatizaron, en su mayor parte en el decenio de 1980. En 1982, Endesa se dividió en dos empresas de generación separadas (Endesa y Colbun), una empresa de transmisión (Transelect) y seis distribuidoras. Chilectra separó también la generación de la distribución mediante la creación de una empresa de generación y dos de distribución. La mayoría de las acciones de estas empresas, al igual que las de varias empresas de electricidad separadas en la región más septentrional del país, se vendieron a inversores privados (institucionales y pequeños accionistas) y empleados entre 1983 y 1989. Una segunda ronda de privatizaciones en 1996 incluyó la venta de acciones de Colbun (91%) y Edelnor (46%), una empresa de electricidad importante del extremo norte del país. Además, entre 1997 y 1999, la mayor empresa de electricidad de España (llamada también Endesa) compró casi dos tercios de Enersis, una importante empresa local de *holding* propietaria de un 25% de Endesa chilena, y posteriormente adquirió Endesa chilena²⁸.

Hay dos redes regionales importantes en el país: el Sistema Interconectado Central (SIC) y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING), que no están conectadas entre sí debido a la distancia entre ellas, que incluye un desierto muy poco poblado. SIC es la red más importante, con una superficie de 1.800 km de longitud y más de las tres cuartas partes del consumo del país (en términos de demanda pico), en su mayoría de fuentes hidroeléctricas. Sin embargo, se prevé una ampliación de la capacidad de generación con gas en la zona de SIC, donde una sequía reciente produjo faltas importantes de electricidad. Endesa y sus subsidiarias desempeñan un papel dominante en la generación, la transmisión y la distribución en gran parte de la zona de SIC.

La capacidad mucho menor de generación de SING solía basarse en plantas que utilizaban carbón pero, tras la introducción de un protocolo económico para las importaciones de gas natural de la Argentina, utiliza ahora principalmente estaciones de gas de ciclo combinado²⁹. El costo de la generación de electricidad en las plantas de gas de ciclo combinado ha disminuido en los últimos diez años debido a la reducción de los costos de inversión y a la mejora de la eficiencia en la tecnología de gas de ciclo combinado³⁰. Pese al rápido proceso de sustitución del carbón por gas, se calcula que la sobreinversión en estaciones con turbinas de gas de ciclo combinado ha llevado a una capacidad excesiva actual de alrededor de 120% en la zona de SING, dominada por dos generadores (Electroandina y Edelnor).

Reglamentación y promoción de la competencia

Aunque hay sólo unas pocas empresas generadoras importantes en cada una de estas dos redes regionales, el marco regulatorio alienta la competencia en el subsector de la generación. Cada red tiene una “banca mayorista” coordinada por el Centro de

²⁶ Si bien la Argentina adoptó muchas características del modelo chileno, sustituyó o modificó algunos elementos clave, lo que llevó a algunos autores a identificar un modelo “del Cono Sur”. Véase P. Lalor y H. García, “Reshaping power markets: Lessons from Chile and Argentina”, *Public Policy for the Private Sector*, No. 85 (Washington, D.C., Banco Mundial, junio de 1996), y A. Estache y M. Rodríguez-Pardina, *Light and Lighting at the End of the Public Tunnel: Reform of the Electricity Sector in the Southern Cone* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1998).

²⁷ Para los antecedentes de la reforma de los servicios públicos en Chile, véase R. Paredes M., “Redistributive impact of privatization and regulation of utilities in Chile”, Discussion paper No. 2001/19 (Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones sobre la Economía del Desarrollo, Universidad de las Naciones Unidas (UNU), 2001).

²⁸ Véase F. Trillas, “The takeover of Enersis: the control of privatized utilities”, *Utilities Policy*, de próxima publicación, 2002.

²⁹ Véase O. E. Moya, “Experience and new challenges in the Chilean generation and transmission sector”, *Energy Policy*, de próxima publicación, 2002.

³⁰ Véase U. C. Colpier y D. Cornland, “The economics of the combined-cycle gas turbine: an experience curve analysis”, *Energy Policy*, vol. 30 (2002), págs. 309 a 316.

Despacho Económico de la Carga (CDEC), cuya administración tiende a estar dominada por las mayores empresas generadoras. Estas empresas pueden vender cualquier cantidad de energía (dentro de su capacidad instalada) directamente a clientes importantes, definidos como usuarios con una demanda pico de dos megavatios o más. El hecho de que estos grandes consumidores negocien sus tarifas directamente con las empresas generadoras proporciona un incentivo para que éstas reduzcan los costos a fin de aumentar su participación en el mercado de grandes consumidores. Cuando las empresas generadoras no pueden cumplir sus obligaciones contractuales con los grandes consumidores con sus propias plantas generadoras, están obligadas a comprar la deficiencia de la banca mayorista a precios de mercado. Se paga a las empresas generadoras el precio de la banca mayorista cuando se entrega la energía, y no el costo real de la generación. Este precio al contado, o de entrega inmediata, se basa en el costo variable de funcionamiento de la planta generadora más cara de la red regional³¹. Las plantas son seleccionadas para el despacho por el CDEC sobre la base de los costos variables comunicados al CDEC. En razón de que el precio recibido por una planta dada no guarda relación con su precio anunciado, no hay incentivos para manipular los precios, siempre que haya suficientes empresas generadoras para asegurar una competencia efectiva en el banco de reserva. Este concepto innovador de un consorcio mayorista privado se introdujo por primera vez en Chile y no en Gran Bretaña, como se suele creer. Además, los precios para entrega inmediata en el consorcio original de Inglaterra y Gales se determinaban sobre la base de las ofertas de precios de las empresas generadoras, que no correspondían necesariamente a los costos variables y estaban así sujetos a manipulación (véase el estudio del caso británico *infra*).

Si bien los grandes consumidores pueden comprar energía directamente de los generadores a precios negociados libremente, la ley de 1982 confió también a la Comisión Nacional de Energía (CNE), un organismo de reglamentación vinculado al Ministerio de Economía, la tarea de reglamentar los precios para los consumidores residenciales y comerciales pequeños. Este precio regulado tiene dos componentes: precios de nudo y tarifas de distribución³². La CNE examina los dos componentes, en el primer caso cada seis meses y en el segundo cada cuatro años, con miras a cubrir los costos de funcionamiento de una “empresa eficiente” y asegurar una tasa de rendimiento real del 10% sobre el valor de sustitución de los activos. El valor de sustitución estimado de los activos, así como los costos de funcionamiento de un modelo de “empresa eficiente”, se calcula como porcentaje ponderado de las estimaciones hechas por la CNE y representantes de la industria, en la que corresponden a la estimación de la CNE dos tercios del promedio.

Además de las reglamentaciones basadas en el precio, la desagregación del sector estuvo acompañada de varias reglas sobre la actividad del sector privado en cada subsector. Las compañías de transmisión de propiedad privada deben proporcionar libre acceso a sus redes a todas las empresas generadoras. También pueden entregar electricidad de las empresas generadoras directamente a los grandes consumidores o las empresas de distribución. Las distribuidoras funcionan mediante concesiones y están también obligadas a proporcionar acceso sin discriminación a sus redes a los competidores minoristas. Pueden asimismo comprar electricidad para su venta a los consumidores finales mediante contratos bilaterales con generadores o compras en el mercado de entrega inmediata. Las empresas de generación y distribución pueden así competir entre sí para abastecer a los grandes consumidores.

El modelo chileno de reforma y reglamentación de la electricidad inició (o desarrolló) por lo menos tres elementos innovadores, que se introdujeron luego en varios otros países. En primer lugar, en el modelo se separaban tres segmentos de

³¹ Para más detalles del consorcio basado en el costo de Chile, véase, en particular, Lator y García, loc. cit., y Moya, loc. cit.

³² Para más detalles, véase en particular, Moguilansky, op cit., y Bitran y Serra, loc. cit.

la industria con fines de reglamentación o competencia: generación, transmisión y distribución/entrega final. En segundo lugar, se creaba un consorcio mayorista de reserva (basado en el costo) con miras a utilizar mecanismos de mercado para fijar los precios de generación. En tercer lugar, se permitía a los grandes consumidores comprar electricidad directamente de las empresas de generación y distribución. Esto tenía por fin no sólo mejorar la competencia en diferentes segmentos del mercado, incluido el mercado de grandes consumidores, sino también alentar a esas empresas a mejorar la eficiencia y reducir los costos a fin de aumentar su participación en el mercado.

Se ha dicho a veces que el modelo chileno de reglamentación de la electricidad tiene la ventaja de incluir mecanismos explícitos para resolver los conflictos entre los organismos de reglamentación y las empresas privatizadas, con los tribunales como árbitro final³³. Sin embargo, hay costos considerables cuando se recurre a los tribunales para resolver las controversias, en particular las que pueden encararse mediante mecanismos de reglamentación transparentes y eficaces. Por último, otra innovación del modelo chileno de reforma de los servicios públicos es que se otorgan los contratos de concesión privados que disponen el acceso a la electricidad y los servicios telefónicos rurales a los licitadores que hacen las ofertas más económicas para recibir subvenciones estatales, de modo que puede lograrse una expansión rural significativa mediante la reducción de las subvenciones³⁴.

Evaluación de la reforma

Tras casi 20 años de reforma gradual del mercado, la interacción estatal–privada en la industria de la electricidad de Chile ha producido muchos beneficios en términos de eficiencia operacional, precios reducidos y servicios mejorados. Sin embargo, la desagregación del sector ha estado acompañada en algunos casos por la concentración del mercado y la falta de competencia. Estos problemas deben encararse mediante mecanismos de reglamentación más eficaces y medidas encaminadas a mejorar la competencia en los sectores de generación y de venta al por menor.

Eficiencia operacional, precios y ampliación de los servicios

La participación del sector privado en el suministro de electricidad ha producido mejoras significativas en la eficiencia operacional. Por ejemplo, la generación de electricidad por empleado aumentó en promedio en dos tercios entre fines del decenio de 1980 y 1997, en tanto que el número de consumidores por empleado aumentó de menos de 300 a casi 600 en el mismo período³⁵. Además, la principal empresa de distribución redujo las pérdidas de energía (debidas principalmente a “filtraciones” y hurtos) en su red de 23% a 9% entre 1990 y 1994³⁶.

Los precios de generación bajaron en un 50% entre 1988 y 1998, pero esto se debió principalmente al uso creciente de gas natural importado de la Argentina y no puede atribuirse directamente a la privatización de la electricidad. Si bien los consumidores se han beneficiado en general del aumento de la cobertura de los servicios, la mejora de la calidad y los precios reducidos, se sostiene a veces que las oportunidades de concentración de los accionistas y mercado (véase *infra*) tal vez hayan impedido que esas mejoras de la eficiencia se convirtieran en precios incluso más bajos. Por ejemplo, pese a reducciones importantes en las pérdidas de distribución y a la reducción del 50% en los precios de generación, los precios al por menor de la electricidad disminuyeron en menos de 25% entre 1988 y 1998³⁷.

La privatización de la electricidad produjo también aumentos considerables de la inversión y del acceso a los servicios. La capacidad de generación instalada

³³ Bitran y Serra, loc. cit., pág. 945, dicen también que esos mecanismos “son fiables porque el país tiene una larga tradición de independencia judicial en estas cuestiones”.

³⁴ Véase A. Estache, A. Gomez-Lobo y D. Leipziger, “Utilities privatization and the poor: lessons and evidence from Latin America”, *World Development*, vol. 29, No. 7 (2001), págs. 1179 a 1198.

³⁵ Estache y Rodríguez-Pardina, op. cit.

³⁶ Bitran y Serra, loc. cit.

³⁷ Estache, Gomez-Lobo y Leipziger, loc. cit. Como se verá en el estudio del caso británico, se lograron mayores reducciones de los precios al por menor para diferentes segmentos del mercado en un período comparable.

³⁸ Moguillansky, op. cit., pág. 26; Bitran y Serra, loc. cit., pág. 945. La mayor parte del aumento del consumo se produjo en la zona de la SIC, que no está conectada a la red de la SING (donde hay alguna capacidad excesiva). En la segunda mitad del decenio de 1990 hubo una segunda ronda de expansión de la capacidad asociada con las plantas generadoras de gas.

³⁹ Gray, loc. cit., pág. 8.

⁴⁰ Moguillansky, op. cit. pág. 35.

⁴¹ Bitran y Serra, loc. cit., pág. 946, señalan también que “debido a su importancia económica, las empresas de servicios públicos han adquirido una influencia en el sistema político y en la sociedad en su totalidad contra la cual los reglamentadores encuentran difícil luchar”.

aumentó en un 50% entre 1985 y 1995 y el consumo de la electricidad en casi un 8% anual en promedio durante el mismo período³⁸. Hay también indicios convincentes de que la ampliación de los servicios privados de electricidad ha beneficiado en particular a los grupos de bajos ingresos en las zonas urbanas y rurales. Como se observa en el cuadro VI.1, entre 1988 y 1998 la proporción de hogares en el decil de ingresos per cápita inferior sin acceso a la red de electricidad bajó de 30% a 7%, en tanto que la proporción de hogares sin acceso en el segundo decil inferior bajó de 20% a 4%. Además, la cobertura en las zonas rurales aumentó de 54% a 76% entre 1992 y 1997³⁹.

Problemas de reglamentación y concentración del mercado

Se acepta en general que la mayor inversión del sector privado requerida para lograr el aumento necesario en la capacidad de generación para satisfacer las necesidades de electricidad del país sólo fue posible, entre otras cosas, gracias a la estabilidad macroeconómica y el medio legislativo y reglamentario estable, que aseguraron un rendimiento adecuado de la inversión⁴⁰. Por otra parte, hay alguna controversia en cuanto a si la autoridad reguladora de la electricidad de Chile es suficientemente grande y competente para reglamentar eficazmente el sector. Por ejemplo, se dice a menudo que la limitada información y capacidad técnica de la autoridad reguladora en relación con las compañías que reglamenta ha impedido que las ganancias de eficiencia se transmitieran plenamente a los consumidores mediante reducciones de los precios⁴¹.

Aunque es probable que en todas partes los encargados de la reglamentación no sepan tanto como la empresa sobre las condiciones microeconómicas de esta última —el problema de la información asimétrica—, los organismos de reglamentación en muchos países en desarrollo suelen estar incluso peor preparados que sus contrapartes en los países desarrollados para discutir cuestiones técnicas y financieras complejas con empresas privadas poderosas que tienen a su alcance los mejores conocimientos en la materia y a menudo ejercen una considerable influencia política. La información asimétrica ha sido especialmente evidente en las revisiones recientes de los precios reglamentados en Chile, en que los organismos reguladores

Cuadro VI.1
PROPORCIÓN DE LOS HOGARES CHILENOS SIN ACCESO A SERVICIOS DE ELECTRICIDAD Y TELÉFONO, 1988 Y 1998
(Porcentajes)

Decil	Hogares sin electricidad		Hogares sin teléfono	
	1988	1998	1988	1999
Más alto	0,9	0,7	12,0	4,4
Segundo	1,6	1,1	29,5	6,8
Tercero	2,8	2,5	45,5	9,8
Cuarto	5,1	1,3	63,9	14,9
Quinto	5,9	2,3	72,8	22,2
Sexto	7,7	2,4	84,5	24,6
Séptimo	11,3	3,1	87,4	35,3
Octavo	12,0	2,7	91,3	43,6
Noveno	19,9	4,0	96,2	53,2
Más bajo	29,4	7,0	98,8	68,9

Fuente: R. Paredes M., “Redistributive impact of privatization and regulation of utilities in Chile”, Discussion Paper, No. 2001/19 (Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), 2001), pág. 14.

han tropezado con dificultades para obtener datos sobre costos adecuados de las empresas privatizadas. Como resultado de ello, la fijación de precios ha pasado a ser compleja y ha estado sujeta a crisis⁴².

También surgen conflictos y controversias entre los organismos reguladores y las empresas reguladas a raíz de la superposición de responsabilidades institucionales, que en ningún caso son plenamente independientes del Gobierno. Algunos de estos problemas se pusieron de relieve durante la sequía de 1999, que llevó al primer racionamiento obligatorio de la electricidad desde la privatización. En razón de que con arreglo a la ley vigente no era posible determinar si los consumidores racionados tenían derecho a indemnización, el Gobierno introdujo una reglamentación que obligaba a las empresas privadas a mantener el suministro de electricidad en caso de futuras sequías⁴³. Si bien el marco reglamentario establecido por una ley primaria (como la ley de 1982 mencionada) puede ayudar a reducir las posibilidades de “oportunisto reglamentario”, puede también llevar a un régimen reglamentario inflexible y a un número significativo de conflictos legales costosos⁴⁴.

Otra posible dificultad del modelo chileno de reforma de la electricidad es que no prohíbe la propiedad cruzada de las empresas de generación, transmisión y distribución. Por ejemplo, en el sistema de SIC, las tres empresas principales generan el grueso de la capacidad y Endesa (con sus afiliadas) controla por sí sola el 55% de esa capacidad. Enersis, la empresa de *holding* que tiene un interés dominante en Endesa, es propietaria de la mayor empresa de distribución en la zona de SIC. Además, como se señaló antes, Enersis y Endesa chilena han sido compradas por Endesa española, que se proponía hacer de esas adquisiciones una plataforma central para su expansión en América Latina. Por otra parte, Endesa chilena es también dueña de la red de transmisión de SIC a través de su propiedad de Transelec, así como de los derechos de agua de los proyectos hidroeléctricos futuros más atractivos del país. Esto es importante porque, pese al uso creciente de generación con gas natural, la energía hidroeléctrica sigue siendo la opción de generación más eficiente en términos de costo y corresponde a esa modalidad una parte muy predominante de la capacidad de generación en la zona de SIC.

La concentración del mercado ha sido un obstáculo poderoso para la entrada y ha perjudicado así el desarrollo de mercados de generación y distribución más competitivos. Además, las asimetrías de la información en el funcionamiento de la CDEC parecen haberse utilizado también para limitar la competencia en la generación y el comercio al por mayor. Aunque las dos CDEC pasaron a ser operacionalmente independientes (de los principales generadores) en 1998, sus directorios están integrados por representantes de las principales empresas de generación y transmisión. Se dice que esos directorios tienen la capacidad y el incentivo para “interpretar” los datos a favor de las grandes empresas generadoras, “que pueden utilizar su acceso superior a la información del mercado, y al propio mercado, en detrimento de los competidores más pequeños⁴⁵.”

Estas deficiencias de la reglamentación muestran que la existencia de un organismo regulador independiente es esencial no sólo para promover la competencia y hacer frente a las posiciones monopolistas sino también para resolver las controversias asociadas con la privatización de la electricidad. Es posible que muchos países carezcan de capacidad para reglamentar la industria eficazmente, como se observó también en el caso de Côte d’Ivoire (véase el recuadro VI.2). Es preciso hacer frente a esos problemas antes de iniciar esfuerzos encaminados a aumentar el suministro por el sector privado de servicios de electricidad en los países con estructuras institucionales y gubernamentales débiles y capacidad limitada en materia de recursos humanos.

⁴² Véase Lalor y García, *loc. cit.*, para más datos sobre esa información asimétrica.

⁴³ Moya, *loc. cit.*, plantea la posibilidad de que esta reglamentación reduzca el interés de los inversores privados en el sector en el futuro.

⁴⁴ J. Stern, “Electricity and telecommunications regulatory institutions in small and developing countries”, *Utilities Policy*, vol. 9 (2000), págs. 131 a 157.

⁴⁵ Lalor y García, *loc. cit.*

Otra lección extraída de la experiencia chilena es que la desagregación vertical completa del sector, incluidas las medidas para prevenir la propiedad cruzada generalizada en los cuatro subsectores de la industria, es crucial para asegurar que los beneficios de la privatización, incluidas la mejora de la eficiencia y la reducción de las tarifas, beneficien a los consumidores. Por último, la privatización de la electricidad debe estar acompañada de una competencia efectiva en la generación y en la venta al por menor. Como se verá en el estudio del caso británico, la liberalización del mercado contribuye no sólo a maximizar los beneficios para los consumidores sino también a reducir en primer lugar la necesidad de reglamentación de los precios.

LA REFORMA DE LA ELECTRICIDAD EN GRAN BRETAÑA

La reestructuración de la industria de la electricidad en Gran Bretaña a fines del decenio de 1980 y comienzos del decenio de 1990 fue una de las transformaciones más tempranas, más importantes y más radicales que ha experimentado esa industria. La privatización se llevó a cabo en el contexto más amplio de la reforma de los servicios públicos y el nuevo papel del Estado en la economía en los decenios de 1980 y 1990⁴⁶. Antes de la transferencia de la gestión y la propiedad de la industria al sector privado en 1990, la industria de la electricidad en Inglaterra y Gales había sido un caso clásico de monopolio estatal verticalmente integrado. Estaba compuesta por la Junta Central de Generación de Electricidad (CEGB), que generaba y transmitía toda la electricidad, y 12 Juntas de Zona responsables de la distribución y la entrega a los clientes finales en zonas geográficas designadas. En Escocia, la industria estaba aún más verticalmente integrada porque los dos monopolios estatales eran responsables de todas las actividades, desde la generación hasta la venta al por menor, en sus zonas geográficas respectivas⁴⁷.

Reestructuración del sector

La industria se reestructuró y se dividió inicialmente en tres segmentos diferentes —generación, transmisión y distribución/entrega final a los clientes— en preparación para la privatización en 1989. La nueva estructura de la industria se estableció en marzo de 1990, y la venta de acciones a inversores privados empezó más tarde ese año. Los activos de generación no nuclear de la CEGB en Inglaterra y Gales se dividieron en dos empresas separadas (National Power y Powergen)⁴⁸. Todas las estaciones de energía nuclear de Inglaterra y Gales, y también de Escocia, se adjudicaron a dos nuevas empresas estatales, Nuclear Electric y Scottish Nuclear, respectivamente. Sin embargo, sus modernos reactores nucleares se amalgamaron posteriormente en una nueva empresa de *holding* (British Energy), que también se privatizó a mediados de 1996⁴⁹. La red nacional de transmisión de la antigua CEGB en Inglaterra y Gales se transfirió a una empresa de transmisión recién creada (Nacional Grid), que era inicialmente de propiedad y explotada por 12 empresas regionales de electricidad recientemente privatizadas⁵⁰.

Con respecto a la distribución y la venta al por menor en Inglaterra y Gales, la estructura de las empresas regionales de electricidad permaneció en gran medida sin cambios con respecto a las Juntas de Zonas anteriores. Siguieron siendo así responsables de la distribución y la entrega de electricidad a los consumidores en sus zonas geográficas autorizadas. Las 12 empresas regionales fueron las primeras empresas de electricidad privatizadas que se cotizaron en la bolsa de valores, en diciembre de 1990, aunque el Gobierno retuvo acciones preferenciales, principalmente a fin de evitar las fusiones o adquisiciones, hasta marzo de 1995⁵¹. Más tarde ese mismo

⁴⁶ Véase *World Public Sector Report: Globalization and the State* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.01.II.H.2) para un panorama general de la forma en que se “rediseñó” el papel del Estado en todo el mundo en los decenios de 1980 y 1990.

⁴⁷ Para una exposición detallada de la nacionalización y la privatización de la industria de la electricidad en Gran Bretaña, véase J. Surrey, recop., *The British Electricity Experiment—Privatisation: The Record, The Issues, The Lessons* (Londres, Earthscan, 1986).

⁴⁸ En Escocia, los activos no nucleares de las empresas estatales también se privatizaron, en la forma de dos empresas separadas verticalmente integradas (Scottish Hydro Electric y ScottishPower), en 1991.

⁴⁹ Las antiguas estaciones Magnox se mantuvieron fuera de British Energy y se transfirieron más tarde a otra empresa estatal (British Nuclear Fuels). Para una exposición de los problemas de la privatización de las centrales nucleares, véase J. R. Branston, “The price of independents: an analysis of the independent power sector in England and Wales”. *Energy Policy*, vol. 30, No. 9 (de próxima publicación, 2002), y “A counterfactual price analysis of British electricity privatization”, *Utilities Policy*, vol. 9 (2000), págs. 31 a 46.

⁵⁰ Las operaciones de distribución y de venta al por menor de estas 12 empresas regionales de electricidad se denominarán en todo el capítulo simplemente empresas regionales de electricidad para asegurar la coherencia.

⁵¹ Las acciones preferenciales tenían por fin impedir que una sola de las empresas regionales de electricidad y las empresas generadoras tuviera más del 15% de las acciones. El Gobierno británico ha redimido también recientemente sus acciones preferenciales en las dos empresas de generación originales de Inglaterra y Gales (National Power y Powergen), pero sigue teniendo acciones en National Grid (transmisión), British Energy (estaciones nucleares modernas) y las dos empresas escocesas verticalmente integradas.

año, se rompió el vínculo entre la distribución y la transmisión y las empresas regionales de electricidad retiraron sus acciones en National Grid, que también pasó a cotizarse en bolsa.

Reglamentación y promoción de la competencia

Una de las principales innovaciones del modelo británico de reforma fue la creación de organismos reguladores independientes ad hoc para cada industria. Antes del establecimiento de dos organismos reguladores para los sectores de gas y telecomunicaciones en Gran Bretaña, a mediados del decenio de 1980, el principal modelo institucional de reglamentación de los servicios públicos era la experiencia de los Estados Unidos con las comisiones multisectoriales de servicios públicos, como la Comisión de Servicios Públicos de California (véase el recuadro VI.3). Además de su concentración en la reglamentación basada en la tasa de rendimiento, entre los principales problemas de esas comisiones estaban la falta de experiencia en sectores específicos de servicios públicos y una excesiva capacidad de adopción de decisiones económicas, dado que en muchos casos eran responsables de varios o de todos los sectores de servicios públicos.

Un organismo de reglamentación independiente puede evitar esos problemas y actuar al mismo tiempo como salvaguardia contra las fallas de la reglamentación y la “captura” por las autoridades políticas o la propia industria reglamentada⁵². La reforma de la electricidad en Gran Bretaña estuvo acompañada del establecimiento de una Oficina de Reglamentación de la Electricidad en 1990. En vista de la convergencia creciente de las industrias de electricidad y de gas en el decenio de 1990, esta Oficina se fundió con la oficina reguladora de la industria del gas para formar la Oficina de Reglamentación del Mercado de Gas y Electricidad (Ofgem), en 1999. Los principales objetivos de Ofgem son: *a*) mejorar la eficiencia operacional, *b*) promover la competencia, y *c*) proteger los intereses de los consumidores contra los poderes monopolísticos, principalmente a través de reglamentaciones basadas en los precios. Sin embargo, utiliza diferentes instrumentos para ocuparse de los cuatro segmentos de la industria de la electricidad.

Generación y transmisión

En razón de que se supuso generalmente que la competencia se desarrollaría más rápidamente en el subsector de la generación, no se estableció una reglamentación formal basada en el precio de este subsector. Sin embargo, Ofgem ha podido ejercer presión sobre las compañías de generación para que vendan parte de su capacidad de generación a fin de mejorar la competencia. También puede remitir (o amenazar con remitir) las controversias que entrañan comportamientos o precios monopolísticos a una Comisión de Competencia⁵³. Se ha permitido al mismo tiempo a las empresas de distribución privatizadas que adquirieran activos de generación a fin de introducir más competencia en la generación. Al permitir a las empresas regionales de electricidad que produjeran su propia energía eléctrica se produjo un aumento notable en las inversiones de esas empresas en proyectos de energía independientes, pese a que una norma reglamentaria les permite satisfacer solamente un máximo del 15% de su demanda con esos proyectos.

Las únicas restricciones formales impuestas a National Power y Powergen después de la privatización fueron que debían vender toda su electricidad a un consorcio mayorista nacional⁵⁴. Los productores independientes también podían vender la electricidad que producían a ese consorcio. Sin embargo, se hizo evidente muy pronto que no había en el funcionamiento de este mercado una competencia

⁵² La “captura de la reglamentación” por los servicios públicos regulados parece ser un problema importante en la reglamentación basada en la tasa de rendimiento de los Estados Unidos. Véase, por ejemplo, C. D. Foster, *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Private Monopoly* (Oxford, Blackwell, 1992), que propone también varias medidas para reforzar la independencia de las autoridades reguladoras de las industrias reglamentadas.

⁵³ La Comisión de Competencia es un grupo de expertos independientes que realiza investigaciones sobre casos específicos. Véase R. Green, “Checks and balances in utility regulation: the UK experience”, en *Public Policy for the Private Sector*, No. 185 (Washington, D.C., Banco Mundial, mayo de 1999).

⁵⁴ Para más detalles sobre el funcionamiento de esta reserva de electricidad, véase Branston “The price of independents”...; J. Bower y D. Bunn, “Experimental analysis of the efficiency of uniform-price versus discriminatory auctions in the England and Wales electricity market”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 25 (2001), págs. 561 a 592, y R. Green, “Markets for electricity in Europe”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 17, No. 3 (2001), págs. 329 a 345.

efectiva que hiciera frente a la dominación de las dos empresas generadoras. Resultaba especialmente inquietante la posibilidad de que las dos empresas se comportaran como un duopolio, con la capacidad de explotar su posición dominante para manipular los precios del consorcio. Dado que ambas formaban en un momento parte del mismo monopolio estatal, era probable que cada una tuviera un buen conocimiento de la estructura de costos de la otra. Las posibilidades de manipulación de los precios estaban asociadas con el hecho de que los precios del consorcio mayorista fluctuaban marcadamente y a veces aumentaban incluso en épocas de escasa demanda.

Tras varias revisiones de los precios del consorcio mayorista, Ofgem llegó a la conclusión de que los generadores podían aumentar los precios por encima de los costos marginales de varias maneras, entre otras declarando que algunas plantas no estaban disponibles y reduciendo así artificialmente la oferta en relación con la demanda. En 1998, Ofgem inició un examen general del sistema de comercialización y, en parte como resultado de ello, se introdujeron en marzo de 2001 nuevos sistemas de comercialización de la electricidad (NETA) para reemplazar el consorcio⁵⁵. Con arreglo a esos sistemas, la electricidad se comercializa entre empresas generadoras y proveedores de electricidad mediante contratos bilaterales y centrales de energía en que compradores y vendedores se reúnen para comprar y vender diferentes contratos de energía. Una de las principales características del sistema es que se incorpora plenamente el aspecto de la demanda en los nuevos arreglos a fin de equilibrar la producción con el consumo⁵⁶.

Aunque se previó que la competencia se desarrollaría rápidamente en la generación, se convino también en general en que la transmisión (y la distribución) tenían características de monopolio natural que requerían reglamentación, incluidos controles de precios. Por esta razón, la red nacional de transmisión a cargo de National Grid ha estado sujeta a precios máximos con arreglo a la fórmula "IPC menos X". Al comienzo de la privatización, el factor de productividad ("X") se fijó en cero, es decir, que no había mejoras de eficiencia previstas hasta el próximo examen de los precios. Sin embargo, en las dos revisiones siguientes se exigieron aumentos de productividad mediante el establecimiento de precios máximos más estrictos para el sector de la transmisión: IPC-3 para 1993-1997 e IPC-4 para 1997-2001.

Distribución y venta al por menor

De la misma manera, el aspecto de distribución de las empresas regionales de electricidad estaba sujeto a controles de precios indefinidos. Sin embargo, la fórmula para sus precios máximos (IPC-X+Y) era originalmente diferente de la correspondiente a la transmisión porque incorporaba un factor "Y" encaminado a proporcionar a la industria una corriente de fondos suficiente para hacer frente a los gastos de capital y de funcionamiento previstos. En los primeros cuatro años del ciclo reglamentario, su factor "X" también se fijó en cero, en tanto que su factor "Y" iba de cero a +2,5, dependiendo de la empresa. En parte en razón de estos precios máximos generosos, las ramas de distribución de las empresas regionales de electricidad obtuvieron aumentos de las ganancias que ascendían en promedio a 30% por año durante los primeros años de la privatización⁵⁷. En consecuencia, en el primer examen de precios, en 1994, se obligó a las empresas regionales a reducir sus precios de distribución entre un 11% y un 17% en 1995-1996 y a cambiar su fórmula de precios máximos al IPC-X estándar, con el factor de productividad "X" establecido en 2 (IPC-2) para el período de cuatro años hasta 2000.

Las empresas regionales de electricidad eran originalmente responsables de la distribución (donde actuaban como monopolios regionales) y de la venta al por

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Electricity Association (EA), *Electricity Industry Review* (Londres), No. 6, (febrero de 2002), y Green (2001), loc. cit.

⁵⁶ Green, loc. cit.

⁵⁷ Véase R. Bacon, "Lessons from power sector reform in England and Wales", *Public Policy for the Private Sector*, No. 61 (Banco Mundial, octubre de 1995, Washington, D.C.).

menor, pero la legislación posterior consagrada en la Ley de Servicios Públicos de 2000 las ha obligado a separar sus aspectos monopolísticos de distribución regional y venta al por menor en empresas diferentes⁵⁸. La Ley de Servicios Públicos de 2000 obliga también a los explotadores de redes de distribución a facilitar la competencia, desarrollar y mantener un sistema de distribución coordinado y eficaz en términos de costo y actuar en forma no discriminatoria en todas sus prácticas. Todas las empresas de distribución británicas deben así ofrecer acceso no discriminatorio a las empresas minoristas competidoras en las mismas condiciones aplicadas a sus propias operaciones de venta al por menor.

Los minoristas competidores tienen así derecho a suministrar electricidad a los clientes privados e industriales en cualquier zona designada a través de las redes de distribución de otra empresa y a pagar una tarifa no discriminatoria a la empresa de distribución por el uso del sistema. Las principales prioridades de la autoridad reguladora para el sector minorista son promover la competencia, asegurar la calidad de los servicios y proteger los intereses de los consumidores, aunque Ofgem puede también ejercer presión sobre los precios al por menor. Las actividades al por menor de las empresas regionales dominantes (es decir, las empresas regionales de electricidad en sus zonas geográficas originales) están sujetas a controles de precios, aunque originalmente debían tener factores de productividad “X” diferentes y plazos diferentes de los de las empresas de distribución y transmisión. Tras la introducción de la plena competencia en el mercado minorista en 1999 (véase *infra*), estos controles de precios pasaron a ser más bien una red de seguridad, dado que hay generalmente precios más bajos disponibles en el mercado⁵⁹.

La competencia se introdujo gradualmente en un plazo de ocho años a causa del enorme número de clientes y las complejidades técnicas. Al comienzo de la privatización en 1990, se abrió a la competencia el primer segmento del mercado de electricidad, que incluía 5.000 consumidores industriales y comerciales importantes. En 1994, se abrió también a la competencia otro segmento del mercado, que abarcaba 50.000 consumidores medianos con una demanda pico de más de 100 kilovatios. El último segmento, que incluía los 26 millones de consumidores restantes, incluidas las pequeñas empresas y los clientes residenciales, con una demanda pico de menos de 100 kilovatios, se abrió gradualmente a la competencia entre septiembre de 1998 y mayo de 1999.

Evaluación de la reforma

En poco más de diez años, la privatización y la liberalización gradual del mercado han cambiado drásticamente la estructura y el funcionamiento de la industria de la electricidad británica. El sector se ha desagregado en segmentos diferentes de generación, transmisión, distribución y venta al por menor, y se han eliminado en la práctica los obstáculos a la entrada en dos de ellos (generación y venta al por menor). La cuestión más importante consiste entonces en determinar si esta transformación también ha producido beneficios en lo que concierne a la competencia, la eficiencia operacional y la calidad de los servicios, así como reducciones de los precios.

Competencia en diferentes segmentos del mercado

La participación del sector privado ha hecho que la industria pasara de tres monopolios regionales verticalmente integrados (uno en Inglaterra y Gales y dos en Escocia) a un mercado consistente en varias empresas generadoras en competencia. Hay actualmente más de 40 empresas consideradas productoras de electricidad importantes en Gran Bretaña, en comparación con siete empresas estatales en 1990.

⁵⁸ Para más detalles sobre la Ley de Servicios Públicos de 2000, véase *Electricity Industry Review...*

⁵⁹ A medida que se difunden los beneficios de la plena competencia, en particular en el mercado residencial, se prevé que se eliminen permanentemente estos controles de precios redundantes en 2002.

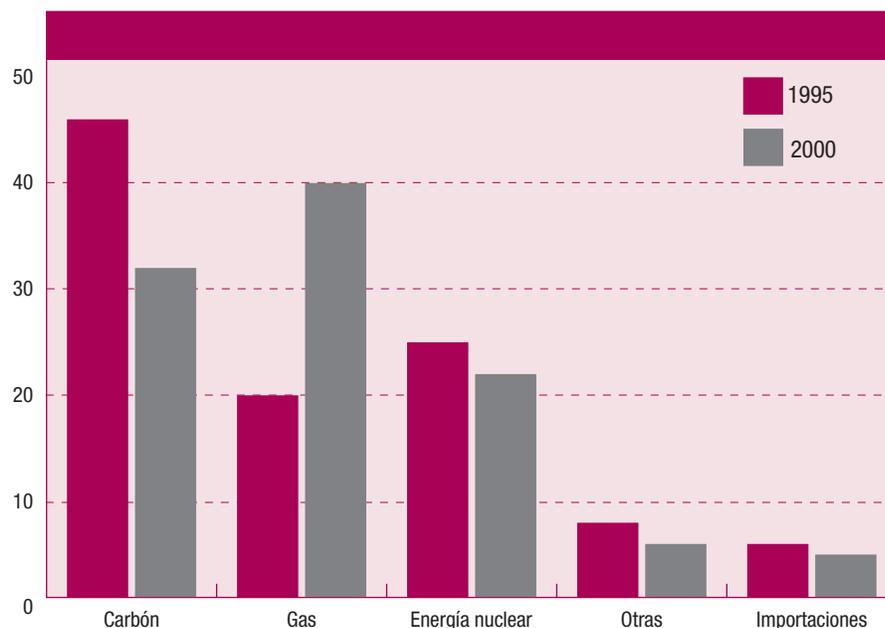
⁶⁰ El costo de la generación de electricidad en las centrales de gas de ciclo combinado ha disminuido notablemente en los últimos diez años. En consecuencia, su uso en la generación de electricidad ha aumentado en muchos países: se calcula que su demanda equivale actualmente a más de la mitad del mercado mundial de plantas generadoras térmicas. Véase J. Islas, "The gas turbine: a new technological paradigm in electricity generation", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 60 (1999), págs. 129 a 148.

Esta reducción de la concentración horizontal ha ampliado la competencia en el mercado y ha llevado a una reducción significativa de las acciones en poder de los principales generadores, en particular en Inglaterra y Gales. Al permitir que las empresas regionales de electricidad produjeran parte de su electricidad se favoreció la expansión de los proyectos de energía independientes, cuyo método de generación preferido son las turbinas de gas de ciclo combinado, más eficientes y más eficaces en términos de costo, y en consecuencia la competencia en la generación. Como se observa en el gráfico VI.3, se ha pasado de fuentes relativamente ineficientes y costosas como el carbón y la energía nuclear a la capacidad más eficaz en términos del costo (y ambientalmente más limpia) del gas natural⁶⁰.

Esta convergencia creciente entre las industrias de electricidad y de gas se pone de relieve también por el hecho de que las empresas de gas privatizadas (antes British Gas y ahora denominada Centrica) han pasado a ser participantes importantes en el mercado de generación de electricidad. Ha habido también cada vez más una inversión extranjera en nuevas centrales generadoras y en la compra de capacidad existente de National Power (llamada ahora Innogy) y Powergen. Por ejemplo, un gran grupo energético francés (de propiedad estatal), Electricité de France (EdF), ha pasado a ser un participante importante en el mercado de generación y posee un volumen considerable de la capacidad británica. Estos rápidos cambios en las condiciones del mercado se observan claramente en las adquisiciones recientes de Powergen e Innogy por dos conglomerados de servicios alemanes (EON y Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke) (RWE), respectivamente.

La transmisión ha seguido siendo el segmento más concentrado de la industria, y consiste en un monopolio en Inglaterra y Gales y dos monopolios regionales en Escocia. Sin embargo, la introducción del nuevo sistema de comercialización de la electricidad ha dado como resultado el rápido desarrollo de un mercado

Gráfico VI.3:
FUENTES DE GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD EN EL REINO UNIDO, 1995 Y 2000
(Porcentaje del total de las fuentes de electricidad)



Fuente: *Digest of UK Energy Statistics*, Londres, Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido (DTI), (2001), cap. 5.

Nota: Sobre la base de la producción real en los ejercicios fiscales respectivos.

mayorista grande y transparente, similar a los mercados de compraventa de otros productos básicos. Están surgiendo mercados de futuros y mercados de compra inmediata en respuesta a la demanda de los participantes y se han establecido varios centros de distribución de energía. Los participantes, que incluyen generadores, consolidadores, distribuidores y comerciantes, tienen ahora posibilidades de elección mucho mayores con respecto a dónde y cuándo comprar y vender electricidad⁶¹.

La gran rentabilidad de los aspectos de distribución de las empresas regionales de electricidad hizo que resultaran atractivas tan pronto como se puso fin a las acciones preferenciales del Gobierno en 1995. Una ola de fusiones y adquisiciones en 1995 llevó al Gobierno a intervenir para impedir una concentración vertical creciente, en particular entre empresas de generación y de distribución⁶². Tres de las principales empresas generadoras del país (Powergen y dos generadoras escocesas) adquirieron posteriormente tres empresas de distribución separadas en Inglaterra y Gales. EdF de Francia, que posee una importante capacidad de generación en Inglaterra y Gales, también ha adquirido una empresa de distribución.

La privatización ha fomentado una consolidación del segmento de distribución en Inglaterra y Gales, en razón de los posibles beneficios de las economías de escala, la reducción de los costos y la mayor eficiencia operacional. Hay actualmente nueve empresas de distribución en funcionamiento en las 12 zonas de distribución autorizadas de las empresas regionales de electricidad originales en Inglaterra y Gales, aunque estas empresas tienen licencias separadas con respecto a cada zona. A pesar de que es probable que haya nuevas fusiones en el futuro próximo, Ofgem no considera esta consolidación una amenaza potencial para los intereses de los consumidores debido a la disponibilidad de mecanismos eficaces de control de los precios, así como a su capacidad de asegurar que las empresas restantes mantengan sus licencias separadas con respecto a cada zona y facilitar la competencia.

De la misma manera, pese a que los segmentos de venta al por menor de las nueve empresas regionales de electricidad originales han sido adquiridos por cinco grandes empresas generadoras⁶³, la reglamentación eficaz y el desarrollo de una fuerte competencia en el mercado al por menor han impedido el uso del poder de monopolio local en las zonas geográficas originales de las empresas regionales. La obligación de permitir acceso a sus redes de distribución regionales ha hecho que los minoristas competidores, incluidas otras empresas regionales de electricidad fuera de sus zonas geográficas originales, pudieran introducirse en lo que había sido originalmente un mercado local cautivo para las empresas regionales. Se puede decir que el concepto de la empresa regional de electricidad como monopolio regional exclusivo se eliminó efectivamente con la Ley de Servicios Públicos de 2000.

La consolidación ha dado también a las empresas restantes posibilidades de ser más competitivas, a medida que intensifican su búsqueda de nuevos clientes. Hay actualmente ocho grupos minoristas importantes en Inglaterra y Gales (véase el gráfico VI.4), integrados por los antiguos vendedores minoristas de las 12 empresas regionales de electricidad a través de adquisiciones o fusiones. Aunque la mayoría forman parte de grupos de servicios públicos poderosos, la ausencia de un minorista nacional dominante se refleja en la distribución bien equilibrada del mercado nacional. Además de las grandes empresas inglesas (Powergen e Innogy) y escocesas (Scottish y Southern Energy (SSE) y ScottishPower), Centrica⁶⁴ (antes British Gas) y las empresas europeas (EdF⁶⁵) y americanas (TXU y American Electric Power (AEP)) han pasado a ser importantes en el mercado minorista de elec-

⁶¹ Sin embargo, se dice también que es posible que los grandes participantes en el mercado sigan teniendo ventajas en cuanto a la información que les permiten mantener una posición dominante en el mercado. Véase R. Emmanuel y A. Macatangay, "Market definition and dominant position abuse under the new electricity trading arrangements in England and Wales", *Energy Policy*, vol. 29 (2001), págs. 337 a 340.

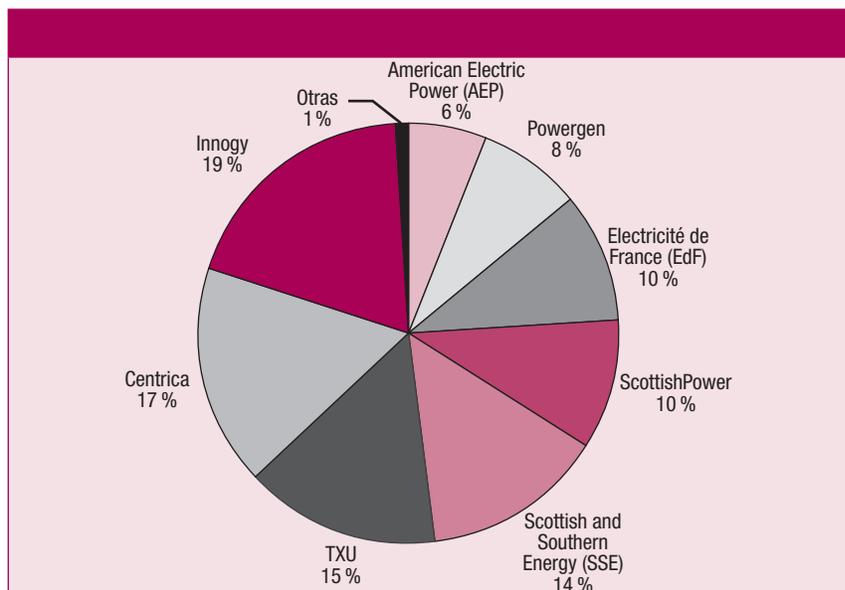
⁶² Las dos empresas generadoras más importantes (Innogy y Powergen) habían tratado de adquirir dos empresas regionales de electricidad en 1995, y la cuestión se remitió en ambos casos a la Comisión de Competencia (que aprobó las adquisiciones) y fue desautorizada por el Gobierno en 1996.

⁶³ Tres son en su totalidad de propiedad de RWE/Innogy, dos de Scottish and Southern Energy (SSE), antiguamente Scottish Hydro Electric, y una de EON/Powergen y ScottishPower. Además, EdF ha adquirido también los aspectos de venta al por menor de dos antiguas empresas regionales de electricidad.

⁶⁴ Dado su alcance nacional en el mercado de gas, Centrica ha atraído a más de la mitad de los clientes residenciales que han elegido vendedores minoristas de electricidad diferentes hasta el momento.

⁶⁵ Al igual que dos grupos alemanes (EON y RWE), que acaban de adquirir las dos empresas de generación inglesas.

Gráfico VI.4
 PROPORCIÓN DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS EN EL MERCADO MINORISTA
 DE ELECTRICIDAD EN INGLATERRA Y GALES, 2001



Fuente: Electricity Association, *Electricity Industry Review* (Londres), No. 6 (febrero de 2002).

tricidad. Los sectores de comercio minorista de las antiguas empresas regionales de electricidad han pasado a ser al mismo tiempo participantes importantes en el mercado de gas. La convergencia creciente de la electricidad y el gas ha aumentado así la competencia y las posibilidades de elección de los consumidores en ambos mercados.

Eficiencia operacional

La eficiencia operacional de la industria de la electricidad británica ha mejorado marcadamente desde la privatización. El hecho de que las mayores ganancias de eficiencia se obtuvieran en los primeros años siguientes a la privatización indica cuán ineficiente era la industria bajo propiedad estatal. Los aumentos de productividad más visibles estuvieron probablemente asociados con reducciones de la mano de obra. Como se observa en el cuadro VI.2, el empleo en las 15 empresas privatizadas en Inglaterra y Gales se redujo a la mitad en los primeros cinco años siguientes a la privatización, en los cuales la producción, la entrega y el consumo de electricidad aumentaron significativamente⁶⁶. El hecho de que la industria privada de electricidad de Gran Bretaña pueda funcionar con la mitad de los empleados que tenía cuando era de propiedad estatal llevó a que se formularan críticas en el sentido de que los aumentos de eficiencia se obtuvieron fundamentalmente a costa de su fuerza de trabajo. Sin embargo, hay indicios de que los que siguen empleados se benefician generalmente de la privatización. Para los que son despedidos, es preciso ofrecer indemnizaciones, planes de reentrenamiento y mecanismos de seguridad social, y esto se ha hecho en buena medida en el modelo británico⁶⁷.

La privatización ha llevado también a otras mejoras de la eficiencia operacional, como el uso más eficiente del equipo y la reducción de los costos de combustible. Por ejemplo, en los primeros cuatro años siguientes a la privatización, National

⁶⁶ La generación total de electricidad aumentó en promedio 1% en la primera mitad del decenio de 1990 y en 2,5% en la segunda mitad del decenio. Véase *Digest of UK Energy Statistics*, (Londres, Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido, (2001), cap. 5.

⁶⁷ Kikeri, loc. cit. Las políticas del Gobierno para minimizar los impactos perjudiciales para el empleo de la privatización incluyen indemnizaciones y otras formas corrientes de seguridad social, como beneficios de desempleo para los empleados despedidos, y planes de reentrenamiento para ayudar a los antiguos empleados a reintegrarse al mercado de trabajo.

Cuadro VI.2
EMPLEO EN LA INDUSTRIA DE LA ELECTRICIDAD EN INGLATERRA Y GALES,
1989–1990 Y 1995–1996

<i>Empresas privatizadas</i>	<i>1989–1990</i>	<i>1995–1996</i>
National Power y Powergen	82.478	54.469
National Grid	26.407	8.996
Empresas regionales de electricidad	14.415	4.907
Total	123.300	68.372

Power redujo sus costos de combustible por unidad de electricidad generada en no menos del 13% por distintas razones, entre ellas el cambio de la mezcla de combustible de las plantas generadoras y la mejora de los contratos de suministro de combustible⁶⁸. Otras mejoras en la eficiencia técnica estaban relacionadas con el uso cada vez mayor (y la mayor eficiencia técnica) de la generación de electricidad con gas natural⁶⁹.

Calidad de los servicios

La calidad de los servicios ha mejorado desde la privatización, en parte como resultado de la mayor competencia por obtener clientes. La competencia y las posibilidades de elección del consumidor en el suministro al por menor, que se consideraban generalmente imposibles o no económicas hace sólo 15 años, se han desarrollado rápidamente en los últimos años, en particular desde la liberalización del mercado al por menor. Un número creciente de clientes han elegido así otros proveedores a fin de obtener mejor calidad o servicios más económicos.

En 2000, diez años después de la introducción de la competencia en el segmento de grandes empresas comerciales e industriales, más del 80% de estos clientes recibían sus servicios de una empresa distinta de su empresa regional⁷⁰. De la misma manera, más de dos tercios de los consumidores medianos (con una demanda pico de entre 100 y 1.000 kilovatios) eligieron un proveedor no local entre 1994 y 2000. En lo que respecta al mayor segmento del mercado, pese a que se abrió la competencia después que los sectores de telecomunicaciones y gas, el número de clientes residenciales que han cambiado de proveedor de electricidad no sólo ha igualado la cifra correspondiente al gas sino que es también mucho mayor que en el sector de los teléfonos. En los primeros dos años siguientes a la introducción de la plena competencia en el mercado residencial, unos 11 millones de clientes residenciales (o 38%) eligieron un minorista no local por lo menos una vez⁷¹.

Por otra parte, un estudio solicitado por Ofgem y realizado en septiembre de 2001 muestra que los grupos de bajos ingresos han empezado a acortar la diferencia con los grupos de ingresos altos en términos de cambio de empresa, aunque las cifras correspondientes a los jubilados y las zonas rurales son muy inferiores. Si bien los precios más bajos son el principal motivo para cambiar de proveedor, el mejor servicio y la posibilidad de recibir electricidad y gas de la misma empresa también son razones importantes. Más del 80% de los clientes que han cambiado de empresa utilizan ahora una sola empresa y alrededor de la mitad han cambiado su suministro de gas al proveedor de electricidad. En términos generales, hay un alto nivel de satisfacción con los minoristas actuales en diferentes zonas de Inglaterra y Gales, y sólo un 3% se dice insatisfecho.

Fuente: Electricity Association, *Electricity Industry Review* (Londres), No. 2 (enero de 1997).

Nota: El ejercicio fiscal va del 1º de abril al 31 de marzo.

⁶⁸ Véase Agencia Internacional de Energía, *Electricity Reform: Power Generation Costs and Investment...*, pág. 38.

⁶⁹ Por ejemplo, en 2000, la eficiencia térmica de las turbinas de gas de ciclo combinado se calculaba en 46,6 sobre una base de un valor calorífico bruto, en comparación con 37,3 para las plantas nucleares y 36,2 para las plantas de carbón. Véase *Digest of UK Energy Statistics...*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ La proporción de clientes que han elegido un proveedor minorista no local más de una vez (23%) también está aumentando, y sólo un tercio ha vuelto al proveedor original. Todos los datos mencionados en esta sección se han obtenido de *Electricity Industry Review* (Londres), No. 6 (febrero de 2002).

La posibilidad de cambiar de proveedor de electricidad ha tenido un impacto positivo en la calidad de los servicios prestados. Una de las principales ventajas de la privatización y la liberalización de la electricidad en Gran Bretaña es que permite un grado de elección del consumidor que era imposible con el monopolio estatal. Hay actualmente “diferenciación de productos” en el mercado minorista de electricidad, dado el número considerable de minoristas en cada región. Si se supone que los hogares querrían consumir diferentes “tipos” (o grados de calidad) de servicios de electricidad, estas diferentes preferencias del consumidor pueden proporcionar un incentivo importante para la prestación por los minoristas privados de servicios innovadores que no existían en los sistemas monopolísticos estatales. La disponibilidad de información sobre diferentes preferencias de los consumidores resultante del suministro privado de electricidad en un mercado competitivo puede así llevar a innovaciones tendientes a introducir productos (o servicios) diferenciados en el mercado⁷².

Precios

Se acepta en general que la privatización, la reglamentación y la liberalización del mercado han tenido efectos beneficiosos en los precios de la electricidad en los últimos diez años. El precio medio de la electricidad ha bajado desde la privatización, principalmente como resultado del aumento de la competencia al por menor y de la reglamentación eficaz de los precios máximos. La cuenta anual media de electricidad de los hogares disminuyó en un 32% en términos reales entre abril de 1990 y abril de 2001⁷³. Los usuarios industriales y comerciales pequeños y grandes han disfrutado también de precios reducidos desde la privatización. Por ejemplo, entre 1990 y 2000, los clientes con una demanda máxima de 500 kilovatios tuvieron una reducción del 33% (en términos reales) en su cuenta anual, en tanto que los clientes con una demanda pico de entre 500 y 2.500 kilovatios tuvieron una reducción de casi 37%⁷⁴. La privatización y la liberalización del mercado han contribuido también a la mejora de la eficiencia operacional y la competitividad en otros sectores de la economía británica⁷⁵.

La privatización y la reglamentación de los precios máximos han proporcionado un fuerte incentivo para mejorar la eficiencia operacional y reducir los costos, y para aumentar así los beneficios dentro de los precios máximos en el período hasta la próxima revisión de los precios. Sin embargo, aunque se puede aducir que los precios más bajos generados por la reglamentación de los precios máximos tienden a beneficiar a todos los consumidores, los cambios en la estructura de precios pueden también beneficiar más a grupos específicos de consumidores con modalidades de consumo diferentes. Por ejemplo, un aumento relativo en la tarifa básica mínima puede perjudicar a los consumidores con niveles de consumo más bajos, que pertenecen a menudo a grupos de bajos ingresos. Aunque es posible que las empresas privadas ofrezcan precios diferenciados dentro de los precios máximos, se sostiene a veces que la maximización de las ganancias les impide ser sensibles a las necesidades de los grupos vulnerables⁷⁶.

Una cuestión sociopolítica especialmente delicada es el vínculo entre la participación del sector privado y las desconexiones por falta de pago, especialmente durante los primeros años siguientes a la privatización. Por ejemplo, inmediatamente después de la privatización de British Gas a mediados del decenio de 1980, las desconexiones por falta de pago de clientes residenciales de gas aumentaron considerablemente. A raíz de esto, la autoridad reguladora decidió intervenir a fin de prevenir las desconexiones, a menos que se hubiera ofrecido un medidor con sistema de prepago como alternativa. Las tasas de desconexión de la electricidad

⁷² Véase, por ejemplo, A. Dixit y J. Stiglitz, “Monopolistic competition and optimum product diversity”, *American Economic Review*, vol. 67 (1977), págs. 297 a 308.

⁷³ *Electricity Industry Review* (Londres), No. 6 (febrero 2002).

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Por ejemplo, un estudio de los precios internacionales de la electricidad realizado en enero de 2001 muestra que los precios para un usuario industrial de tamaño mediano en Gran Bretaña son inferiores en un 40% a los de un usuario en Italia, que tiene el precio medio más caro para esta categoría de consumidores en la Unión Europea. Véase *Electricity Industry Review* (Londres), No. 6 (febrero de 2002).

⁷⁶ Véase C. W. Price y A. Young, “UK utility reforms: distributional implications and government response”, Discussion Paper No. 2001/10 (Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (JNU), mayo de 2001), y K. Bayliss, “Privatisation of electricity distribution: some economic, social and political perspectives”, versión mimeografiada, Universidad de Greenwich, Londres, abril de 2001.

inmediatamente después de la privatización fueron muy inferiores a las del gas y las tasas de prepago mucho más altas⁷⁷. Además, el porcentaje de clientes con sistema de prepago tiende a ser mucho más alto en los grupos vulnerables de bajos ingresos (véase el cuadro VI.3).

Dado que el sistema de prepago es el más costoso de los tres métodos de pago⁷⁸ para las empresas minoristas, ya que entraña a menudo pequeños pagos en efectivo, esas empresas tienen incentivos para reducir las subvenciones cruzadas que entraña el cobro de un precio único a todos los consumidores. En el sistema de propiedad estatal, los precios de la electricidad incluían subvenciones cruzadas importantes, ya que todos los consumidores pagaban el mismo precio, con el resultado de que los consumidores de alto costo, por ejemplo, los habitantes de zonas rurales distantes y los consumidores con sistemas de prepago subvencionaban a los de bajo costo. La fijación de precios económicos por las empresas de electricidad privadas tiende a reflejar esas diferencias de costo y a eliminar o reducir así las subvenciones cruzadas. Hay indicios de que, aunque todos los consumidores se han beneficiado de los precios reducidos de la electricidad y el gas resultantes de la reglamentación de los precios máximos, los precios tendieron a disminuir mucho más para los que pagan con débitos directos que para los consumidores con sistemas de prepago (véase el cuadro VI.4). Los jubilados y los discapacitados parecen haberse beneficiado menos que los hogares medios. Esto puede considerarse una desventaja socioeconómica de la privatización de la electricidad en Gran Bretaña.

Se ha criticado muchas veces la reglamentación de los precios máximos y la fijación de precios económicos por las empresas privatizadas por sus efectos posiblemente nocivos sobre la equidad distributiva, en particular en términos del bienestar de los consumidores de bajos ingresos y vulnerables. Se sostiene además que las mejoras de eficiencia resultantes de la reglamentación de los precios máximos en las industrias de gas y electricidad no se han distribuido equitativamente entre los principales interesados, a saber, los accionistas, los empleados y, en particular, los consumidores. Otra consecuencia del éxito de la reglamentación de los precios máximos y la competencia en el mercado en lo que hace a la mejora de la eficiencia y la reducción de los costos de funcionamiento ha sido también que las ganancias de las empresas más eficientes pueden diferir considerablemente de los niveles normales durante el período entre revisiones.

⁷⁷ En 2000, el 17% de los consumidores de electricidad utilizaban un sistema de prepago, en tanto que la cifra para el gas era sólo de 8% (C. W. Price y A. Young, loc. cit.).

⁷⁸ Hay tres métodos de pago para el gas y la electricidad en Gran Bretaña: a) cuentas trimestrales pagaderas a plazo vencido tras una lectura del medidor; b) débito directo de una cuenta bancaria, y c) tarjetas prepagas que pueden insertarse en los medidores de electricidad.

Cuadro VI.3
MÉTODOS DE PAGO DEL GAS Y LA ELECTRICIDAD EN EL REINO UNIDO A MEDIADOS DEL DECENIO DE 1990
(Porcentajes en cada categoría de hogares)

Categoría de hogares	Gas			Electricidad		
	Cuentas trimestrales	Débito directo	Sistema de prepago	Cuentas trimestrales	Débito directo	Sistema de prepago
Todos los hogares	59	38	4	62	27	11
Jubilados	70	27	3	79	18	3
Con prestaciones de discapacidad	55	38	7	60	24	16
Con complemento del ingreso	54	34	12	49	22	29
Quintil de ingresos inferior	58	33	9	54	20	26
Quintil de ingresos superior	61	38	1	68	31	2

Fuente: Departamento Económico y Social de las Naciones Unidas, basado en C. W. Price y R. Hancock, "Distributional effects of liberalizing residential utility markets in the UK", *Fiscal Studies*, vol. 19, No. 3 (1998).

Cuadro VI.4
GANANCIAS MEDIAS OBTENIDAS DE LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS PRECIOS
EN LAS INDUSTRIAS DE GAS Y ELECTRICIDAD DESDE LA PRIVATIZACIÓN, 1996
(Libras británicas)

Categoría de hogares	Electricidad	Gas
Todos los hogares	0,0	0,0
Jubilados	-1,2	-1,7
Clientes con prestaciones de discapacidad	-1,6	0,0
Clientes con complemento del ingreso	0,0	-0,1
Clientes con sistema de prepago	-0,1	-3,1
Clientes con cuentas trimestrales	-1,7	-8,9
Clientes con débito directo	4,1	14,2

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, basado en C. W. Price y R. Hancock, "Distributional effects of liberalizing residential utility markets in the UK", *Fiscal Studies*, vol. 19, No. 3 (1998).

Si bien esas consecuencias de la privatización pueden ser preocupantes desde la perspectiva de la equidad, la propiedad estatal y sus ineficiencias y distorsiones serían una opción peor. La reglamentación más estricta de la industria ya ha contribuido en alguna medida a hacer frente a esos problemas y cabe esperar un mayor refinamiento en el futuro. Una de las principales ventajas del modelo británico es que es suficientemente flexible para hacer frente a esos problemas sin poner en peligro el paso en gran medida beneficioso a una mayor eficiencia económica en el suministro de electricidad.

CONCLUSIÓN

El caso de Chile muestra que es posible privatizar la gestión y la propiedad de todo el sector de la electricidad en algunos países en desarrollo. Los beneficios de la mayor participación del sector privado pueden aumentar con la plena liberalización del mercado y la mejora de la competencia en el suministro de electricidad. Sin embargo, como los estudios de casos de interacción estatal-privada en los países en desarrollo de Asia y África también demuestran, tal vez sea preferible que algunos países en desarrollo que están privatizando la electricidad sólo lo hagan parcialmente. La propiedad privada del subsector de la generación o la gestión por el sector privado de los servicios de electricidad puede así ser beneficiosa gracias al aprovechamiento de inversiones privadas para la mejora y la expansión de la infraestructura, y a la creación de incentivos para que los explotadores privados mejoren el desempeño y los servicios. En todo caso, muchos de los problemas de los modelos de arrendamiento de los proyectos independientes de Asia y África occidental se pueden encarar mediante mecanismos de reglamentación eficaces.

El modelo británico de reforma de la electricidad está entre los más avanzados que se han llevado a cabo en el mundo. Se considera algunas veces el *desideratum* para la privatización, la competencia y la liberalización del mercado de electricidad, pero es posible que en muchos países sólo sea posible avanzar gradual, o incluso parcialmente, hacia ese objetivo. Su aplicabilidad a muchos países en desarrollo, en particular, puede verse limitada por una serie de factores, entre ellos el pequeño tamaño de sus mercados de electricidad, los sistemas institucionales y administrativos deficientes y la insuficiente capacidad de reglamentación eficaz del sector. Las limitaciones de muchos países en desarrollo en materia de reglamentación, en particular los recursos institucionales y humanos insuficientes, pueden plantear obstáculos graves para la reforma exitosa de la electricidad.

Varios países en desarrollo y países con economías en transición han utilizado elementos importantes extraídos de las experiencias innovadoras de Chile y de Gran Bretaña como orientación para su propia reforma del sector de la electricidad, aunque las características de sus propios mercados de electricidad pueden diferir significativamente, en particular de las existentes en Gran Bretaña. Esas diferencias afectan aspectos que van desde la calidad y la cobertura de los servicios hasta los niveles y la distribución del ingreso, y también la seguridad social. Sin embargo, las experiencias de Chile y de Gran Bretaña ofrecen algunas lecciones para otros países. El modelo británico es especialmente útil a causa de varios elementos innovadores, tales como *a)* un cambio general en la propiedad y la estructura del mercado; *b)* la separación de la red de transmisión de los generadores y los distribuidores a fin de asegurar el libre acceso al mercado; *c)* la competencia basada en el precio en segmentos de la industria que no se consideran monopolios naturales, y *d)* la reglamentación basada en los precios de la transmisión y la distribución, que son monopolios naturales.

La privatización de la electricidad en Chile y Gran Bretaña se llevó a cabo en el contexto de una liberalización más amplia del mercado, incluido un programa amplio de reforma de los servicios públicos. La voluntad política puede ser crucial para el éxito de la reforma de los servicios públicos, en particular cuando surgen problemas inesperados durante la aplicación, como la falta de competencia en el mercado de generación de electricidad y las ganancias anormales de las empresas de generación y distribución recientemente privatizadas. Esos problemas pueden generalmente resolverse mediante medidas de reglamentación firmes adoptadas para hacer frente a las prácticas monopolísticas, en lugar de ceder a las presiones y volver a la estructura previa a la reforma.

Los gobiernos tienen así todavía un papel importante que desempeñar con respecto al logro de los objetivos de la sociedad a través de la interacción estatal–privada en el suministro de servicios públicos. El éxito de los esfuerzos encaminados a atraer inversiones del sector privado para los servicios públicos dependerá en gran medida de la adopción de legislación contractual transparente y confiable y de mecanismos reglamentarios que ofrezcan un mínimo de garantía para la inversión privada. La creación de un medio favorable a la inversión, en el contexto de una estrategia de liberalización económica más amplia, es así vital para el éxito de la reforma de los servicios públicos.

La creación de verdaderas posibilidades de elección para los consumidores finales es también un requisito clave para aumentar la competencia, mejorar la eficiencia y, en última instancia, asegurar precios más bajos. Uno de los resultados más importantes del modelo británico es que permite un nivel sin precedentes de elección del consumidor, imposible en un sistema de monopolio estatal. La mayor cantidad de información sobre las preferencias del consumidor y un cierto grado de “diferenciación de los productos” en un mercado minorista competitivo han creado incentivos para la mejora de los servicios y la innovación en los productos.

Hay al mismo tiempo indicios de que algunos grupos de consumidores se han beneficiado más que otros de la privatización. Aunque esto puede considerarse una desventaja económica de la mayor participación del sector privado en el suministro de electricidad, la mejor forma de resolver esos problemas es mediante el apoyo del gobierno a los grupos de consumidores en peor situación para que se adapten a las nuevas condiciones del mercado. Al nivel macroeconómico más amplio, hay también alguna preocupación en el sentido de que las ventajas de la mayor participación del sector privado están distribuidas de manera desigual entre los accionistas y los administradores, por una parte, y los consumidores y los empleados despedidos, por la otra.

En varios países, la resistencia sociopolítica a la mayor participación del sector privado en los servicios públicos suele explicarse sobre la base de los impactos sociales mencionados, sin tener en cuenta los beneficios concretos, que a menudo superan los costos. Sin embargo, hay algunas preocupaciones legítimas en razón de que muchos países en desarrollo han tenido poca experiencia con la participación del sector privado en el suministro de servicios públicos. Los estudios de casos de África, Asia y América Latina, al igual que la experiencia relativamente exitosa de Gran Bretaña, tienen así por fin poner de relieve los posibles beneficios de la privatización de los servicios públicos, en particular contra el telón de fondo de la propiedad y la gestión ineficientes del Estado.

Como se analizó en el *Estudio Económico y Social Mundial, 1996* con respecto a la mayor participación del sector privado en el abastecimiento de agua, el avance hacia un suministro más eficiente puede desplazar algunos trabajadores e incluso entrañar la contracción de algunos sectores económicos. Sin embargo, el objetivo central debe ser aumentar el empleo y la producción en la economía en su totalidad mediante el suministro de servicios públicos más eficientes y de hecho más baratos, y aumentar así los niveles de vida en general. Debería ser axiomático actualmente que la cooperación entre el Estado y el sector privado en el suministro de servicios públicos entraña ganancias de eficiencia considerables, al igual que algunas pérdidas de bienestar. Aunque las últimas son a veces difíciles de cuantificar, tienden a ser mucho menores que las ventajas para la economía en su totalidad y pueden en todo caso encararse mediante medidas estatales a un costo social mucho menor que el resultante de la propiedad y el suministro de los servicios públicos por el Estado. Los mercados nunca proporcionan una estructura perfecta de organización económica, pero la historia económica reciente ha demostrado que en la mayoría de los casos tienen un desempeño mucho mejor que la planificación centralizada.

VII

PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: COLABORACIÓN MÁS EFICAZ CON LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE SALUD PRIVADOS

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

*—Declaración Universal de Derechos Humanos,
aprobada y proclamada por la resolución 212 A (III)
de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948,
artículo 25*

La seguridad social debe lograrse mediante la cooperación entre el Estado y el individuo.

*—Social Insurance and Allied Services,
informe de Sir William Beveridge (Londres,
His Majesty's Stationery Office, 1942),
artículo 9*

La mayoría de los países del mundo están haciendo frente simultáneamente a un aumento del costo de los servicios de salud, un incremento de la demanda de esos servicios y recursos cada vez más limitados para su financiación. Estas presiones han agravado la preocupación de los gobiernos y de sus ciudadanos con respecto al desempeño de sus sistemas y han generado un impulso tendiente a reorganizar los sistemas existentes o a diseñar nuevos sistemas para satisfacer los objetivos sociales. Como parte de esos esfuerzos de reforma, los dirigentes políticos de todo el mundo reconocen cada vez más la importancia de incorporar a los proveedores privados en los sistemas nacionales a fin de mejorar la situación sanitaria del país. En el presente capítulo se examinan las funciones que desempeñan actualmente los proveedores privados y las formas de incorporar más eficazmente a esos proveedores en los sistemas nacionales de salud en los países en desarrollo. Se encaran

algunas cuestiones resultantes de la interacción (o la falta de interacción) entre el sector público y el sector privado en la reforma de los sistemas de salud en general y en la prestación de servicios de salud esenciales en particular, concentrando la atención en los papeles de los gobiernos y del sector privado en lo que hace a mejorar la calidad y la accesibilidad de los servicios esenciales ofrecidos dentro de los sistemas de salud nacionales en los países en desarrollo.

Los Estados han mantenido generalmente los servicios de salud esenciales (o primarios) en el dominio público, principalmente porque los gobiernos han determinado que esos servicios tienen externalidades positivas importantes y que sin la intervención estatal los mercados proporcionarían niveles de bienes y servicios de salud inferiores al nivel social óptimo. Sin embargo, la experiencia sugiere una realidad más compleja: el sector privado contribuye ya de forma importante a los servicios de salud que se prestan a la población en todos los países y, en consecuencia, una mejor coordinación entre los sectores público y privado tiene grandes posibilidades de mejorar el desempeño de los sistemas de salud nacionales. La interacción entre las autoridades de salud y los proveedores privados es crucial para mejorar la comprensión de las necesidades de salud de la población por las autoridades y hacer así más eficaces las reglamentaciones y la vigilancia de la salud.

A comienzos del decenio de 1990, surgió un gran entusiasmo por la reforma de la salud en muchas partes del mundo. Algunos países de Europa occidental, por ejemplo, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, introdujeron nuevos sistemas de financiación y prestación, y los Estados Unidos de América consideraron una importante propuesta de reforma del sistema de salud. Las economías en transición reorganizaron sus sistemas de salud para hacer frente a ingresos reducidos y al deterioro de la salud pública. El Banco Mundial empezó a promover nuevas estrategias para los sistemas de salud de los países en desarrollo¹, y algunos Estados, como Chile, China, Colombia, Sudáfrica y Zambia, introdujeron o estaban por aplicar reformas importantes.

Ese entusiasmo reflejaba el deseo de los gobiernos y del público en general de mejorar la salud de la población mediante sistemas de salud nuevos y “mejorados”. En los países desarrollados, donde el rápido envejecimiento de la población y el aumento exponencial de los gastos médicos imponían presiones considerables sobre los presupuestos estatales, se trató de obtener una mayor participación del sector privado (incluidas las personas y los hogares) en la financiación y la prestación de los servicios de salud². Los países en desarrollo que iniciaron reformas, en particular los de ingresos medianos, donde los proveedores privados y la industria de seguros estaban razonablemente bien desarrollados, trataron de aplicar reformas similares para aprovechar la presencia de esos participantes del sector privado. Esos países desarrollados y países en desarrollo de ingresos medianos tenían la esperanza de que la mayor participación del sector privado contribuiría a crear sistemas de salud más eficientes y eficaces y a reducir el costo para el gobierno y el público del suministro y la financiación de servicios de salud³.

En otros países en desarrollo, y en particular en los menos adelantados, era motivo de especial preocupación el hecho de que los indicadores de salud, como la esperanza de vida, las tasas de mortalidad infantil y las tasas de inmunización, no estaban mejorando tan rápidamente como antes, o incluso estaban empeorando. Dado los recursos limitados de esos países, principalmente a causa del estancamiento económico del decenio de 1980 y la contracción fiscal resultante, sus gobiernos buscaron formas de aumentar la eficacia en función del costo de la prestación de servicios de salud. Al mismo tiempo, los gobiernos y los expertos empezaron a

¹ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993: Invertir en salud* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1993).

² Los servicios de salud incluyen aspectos de atención médica —médicos, medicamentos, dispensarios y hospitales, así como aspectos no médicos, como la alimentación, el agua limpia, la higiene, el hábito de fumar y la tranquilidad mental—. Sin embargo, el término “atención de la salud” ha pasado a ser sinónimo de “atención médica” entre los expertos. Véase Mukund W. Uplekar, “Private health care”, *Social Science and Medicine*, vol. 51, No. 6 (6 de septiembre de 2000), págs. 897 a 904.

³ Las fuentes del aumento de los costos de los servicios de salud son complejas. Si bien el envejecimiento de la población en los países desarrollados y los países en desarrollo de ingresos medianos contribuye a esos costos, el uso creciente de tecnologías médicas sofisticadas, pero más costosas, y la gran intensidad de mano de obra de la atención médica son por lo menos en parte responsables de esos costos crecientes.

reconocer cada vez más la presencia comparativamente mayor de participantes del sector privado en la prestación de servicios de salud en los países en desarrollo en comparación con los más adelantados. Entre los ejemplos de esto estaban los médicos (legales e ilegales), las organizaciones basadas en la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el recurso cada vez mayor al pago directo de los servicios médicos y los medicamentos adquiridos. Este reconocimiento del importante papel que ya desempeñaba el sector privado en la prestación de servicios de salud en esos países, sumado a las realidades de la escasez de recursos estatales, llevó a los Estados y a los expertos a poner fin a una historia de casi 40 años de subestimación de la importancia de las actividades del sector privado en los sistemas de salud y a reconocer las posibilidades de aprovechar al sector privado para mejorar la salud de la población.

Las economías en transición hicieron frente a su vez a condiciones sanitarias cada vez peores y a ingresos estatales en rápida disminución durante las conmociones económicas de comienzos del decenio de 1990, y estos factores les llevaron también a reestructurar sus sistemas de salud. En todos los casos, el problema central para el establecimiento de nuevos sistemas guardaba relación con la medida en que los gobiernos debían o podían participar en la financiación y la prestación de servicios de salud y con cuáles serían las funciones apropiadas de los participantes privados en los nuevos sistemas. Si bien los contextos económicos y sociales de los países difieren entre sí, un problema común para casi todos era, una vez más, la cuestión de la mayor participación del sector privado.

Ante el aumento de la participación del sector privado en los sistemas de salud en todo el mundo, los dirigentes políticos y los expertos en salud y en asuntos sociales han empezado a dar más importancia al examen de la naturaleza y la magnitud de esas actividades privadas. Los dirigentes y los expertos han reconocido cada vez más la importancia de entender la interacción entre las actividades del sector público y el sector privado en el marco global de los sistemas de salud nacionales o de su reorganización. Han empezado a investigar, en particular, si esas actividades se complementan, se sustituyen entre sí o son en gran medida independientes unas de otras. La investigación y el desarrollo de políticas son vitales para los países en desarrollo donde, como se verá más adelante, la presencia del sector privado ha sido considerable y sus actividades pueden complementar las del sector público, que tiene “lagunas” o “debilidades institucionales” en la prestación de servicios de salud a la población.

El diseño y el desempeño de sistemas de salud que incorporan eficazmente al sector privado es así uno de los principales problemas para los dirigentes políticos, los expertos y el público en general en todo el mundo. Sin embargo, las políticas en materia de salud son intrínsecamente complejas. Según un autor: “Hay pocos datos, ningún país ha descubierto un modelo ideal, y las políticas apropiadas difieren mucho en diferentes situaciones nacionales”⁴. Se necesitan más datos, más experiencias compartidas entre países y más debates constructivos para crear sistemas de salud apropiados para las condiciones nacionales.

La gama de cuestiones incluidas en el examen de un “sistema de salud” es amplia y las cuestiones relacionadas con la prestación de servicios de salud esenciales abarcan sólo una porción de un espectro amplio. Entre otros aspectos críticos para un sistema de salud están, entre otras cosas, la producción, la distribución y los precios de los productos farmacéuticos, el equipo y otros insumos, los seguros de salud y la financiación de los sistemas de salud. En este capítulo se examinan las esferas en que las actividades privadas son más prevalentes y, en consecuencia, las que podrían beneficiarse más de una cooperación más amplia y una mejor coordi-

⁴ Richard G. A. Feachem, “Editorials”, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 78, No. 6 (junio de 2000), pág. 715.

nación entre los sectores público y privado. Se examina el papel de las actividades privadas en la prestación de servicios de salud esenciales en los países en desarrollo, y en particular en los menos adelantados, y las formas de mejorar la situación de la salud mediante una comprensión clara de la demanda privada y la creación de incentivos apropiados para los que trabajan en aspectos relacionados con la salud. Se llega a la conclusión de que los gobiernos necesitan crear su propia capacidad de formar coaliciones con el sector privado para asignar eficazmente los recursos, hacer cumplir las reglamentaciones y generar y difundir información.

REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN EL PASADO Y EN LA ACTUALIDAD

Hace 100 años, no existían casi sistemas nacionales para prestar servicios de salud a la población en general, ni siquiera en los países industrializados de Europa y América del Norte⁵. Aunque había hospitales, pocas personas recurrían a ellos y había muy poca protección disponible contra los riesgos financieros asociados con las enfermedades para la gran mayoría de la población. Los acontecimientos económicos, sociales y políticos de los siglos XVIII y XIX, junto con los avances en los conocimientos médicos, estaban no obstante cambiando lentamente esa situación. La revolución industrial transformó muchos aspectos de la sociedad y obligó a reconocer la gran carga económica que imponían las enfermedades, las discapacidades y las muertes en la fuerza de trabajo. En razón de que las enfermedades y las muertes disminuían la productividad de sus trabajadores, los empleadores empezaron a prestar servicios médicos a sus empleados. Al mismo tiempo, se empezó a comprender mejor la importancia del agua limpia y el saneamiento como aspectos preventivos, y ello impulsó a los empleadores a mejorar las condiciones de vida generales de sus empleados. Además, las guerras, en especial la guerra civil norteamericana y las guerras de Crimea y de los Boer, contribuyeron al cambio al demostrar que las enfermedades infecciosas mataban más soldados que el enemigo. Los avances en el control y la prevención de esos males llevaron también a una mayor preocupación por el suministro general de servicios de salud.

El fermento político generado por la revolución industrial produjo a su vez cambios en la prestación de servicios de salud. La naturaleza cambiante de la producción y del empleo creó un gran número de trabajadores, algunos de los cuales pasaron a ser promotores del movimiento socialista. Para impedir que esos movimientos ganaran fuerza, Otto von Bismarck, Canciller de Alemania, propuso que el Gobierno se apropiara (es decir, nacionalizara) de los fondos de enfermedad de los sindicatos, en razón de que en la medida en que esos fondos eran una fuente de apoyo de los trabajadores al movimiento, al separar los fondos de los sindicatos, se debilitaría ese apoyo. En 1883, Alemania promulgó una ley que requería que los empleadores contribuyeran a la cobertura de salud de los trabajadores con salarios bajos en algunas ocupaciones. La popularidad de la ley entre los trabajadores convenció a otros gobiernos de Europa a adoptar leyes similares y esas reglamentaciones se difundieron posteriormente fuera de Europa occidental⁶.

Las dos guerras mundiales, que destruyeron gran parte de la infraestructura de salud de Europa, prepararon el camino para la ampliación de los sistemas de salud en algunos países y la introducción de nuevos sistemas en otros. En el informe Beveridge de 1942 se había identificado la prestación de servicios de salud como uno de los requisitos básicos del sistema de seguridad social⁷ y se habían establecido las bases conceptuales para los sistemas nacionales de salud que surgirían en la época posterior a la guerra en todo el mundo.

⁵ Esta sección está basada en Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la Salud en el Mundo, 2000: mejorar el desempeño de los sistemas de salud* (Ginebra, OMS, 2000) cap. 1.

⁶ Rusia había empezado a fines del siglo XIX a establecer una red de centros médicos y hospitales provinciales que proporcionaban atención médica gratuita y se financiaban con fondos fiscales. Después de la revolución bolchevique de 1917, esa red se amplió para cubrir a toda la población y se mantuvo básicamente durante 80 años.

⁷ *Social Insurance and Allied Services*, informe de Sir William Beveridge (Londres, His Majesty's Stationery Office, 1942).

La reforma de los sistemas de salud ha sido un proceso constante a partir de la segunda guerra mundial, y los esfuerzos actuales se basan en la experiencia acumulada durante ese período. Desde una perspectiva histórica, las reformas actuales en el mundo en desarrollo han sido consideradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) reformas de la “tercera generación”. Cada generación de reformas ha sido impulsada por fallas percibidas en los sistemas de salud existentes, nuevos esfuerzos por lograr más eficiencia y equidad y exigencias de reforma del público. Los avances en los conocimientos y las tecnologías médicas han desempeñado también un papel importante en la generación de apoyo para las reformas. En la presente sección se examinarán brevemente los adelantos en la reforma de los sistemas de salud desde la segunda guerra mundial a fin de aclarar el objetivo fundamental de las reformas actuales. Se examinarán en la sección siguiente la importancia y las funciones previstas del sector privado en las reformas actuales.

La primera generación y la segunda generación de reformas

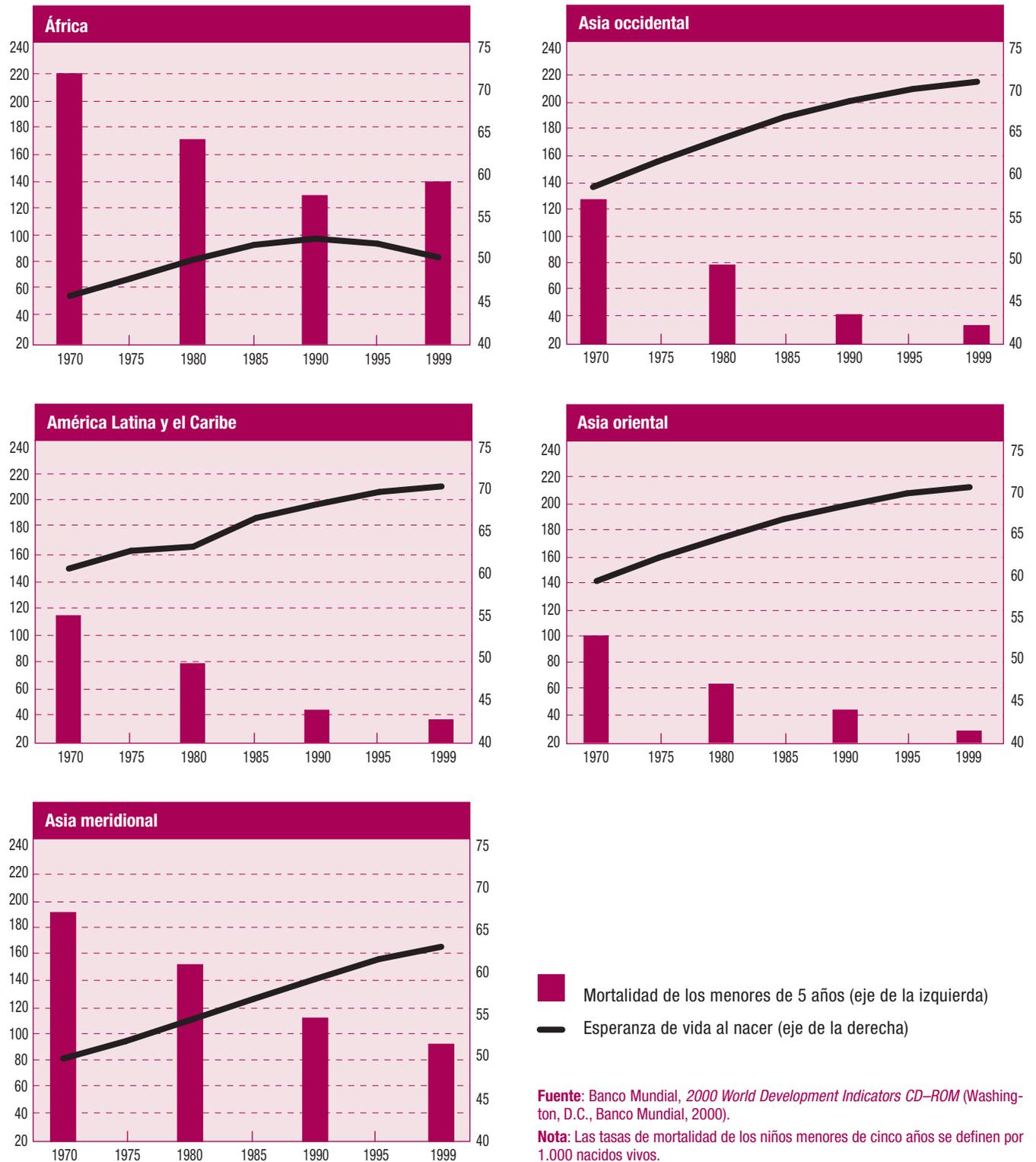
La primera generación de reformas se inició en los decenios de 1940 y 1950 en los países desarrollados y se extendió a los países en desarrollo de ingresos medianos. El principal objetivo era establecer sistemas nacionales de salud que ofrecían la promesa del acceso universal (junto con sistemas de seguros sociales). Sin embargo, para fines del decenio de 1960, muchos sistemas nacionales en los países en desarrollo (y los países desarrollados) habían empezado a reconocer dificultades en dos frentes: los costos médicos estaban aumentando a medida que aumentaban el volumen y la intensidad de la atención basada en los hospitales, y el acceso de los pobres al sistema nacional no estaba totalmente garantizado, pese al objetivo explícito del acceso universal. El costo creciente de la atención hospitalaria estaba asociado en parte con los grandes gastos que acarrea el tratamiento de los pacientes internados por condiciones que podrían haberse tratado en forma ambulatoria. El acceso insuficiente era especialmente agudo en algunos países en desarrollo de África y Asia, donde los gobiernos o las potencias coloniales excluían a las poblaciones indígenas de sus sistemas nacionales a menos que se tratara de empleados públicos.

La segunda generación de reformas tenía por fin mejorar esas limitaciones y se esforzó por hacer los sistemas de salud más eficientes en términos de costo, más equitativos y más accesibles. En la época de estas reformas, el término “atención primaria de la salud” pasó a ser una expresión corriente que indicaba la forma de proporcionar acceso universal económicamente accesible a los servicios de salud⁸. Esta generación de reformas logró grandes progresos en lo concerniente a mejorar la salud a un costo relativamente bajo en los países en desarrollo. La esperanza de vida al nacer aumentó en más de diez años en dos decenios en muchos países en desarrollo (gráfico VII.1). Las tasas de mortalidad infantil disminuyeron y las tasas de inmunización aumentaron considerablemente. Entre los países que tuvieron gran éxito a este respecto estaban, entre otros, Botswana, China, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Indonesia, Mauricio, Nigeria, Sri Lanka, la República Unida de Tanzania, Zimbabwe y algunos estados de la India. Se empezó a reconocer ampliamente en el mundo en desarrollo el poder de las medidas de salud pública y el énfasis en la prevención y no en la cura, y muchos países se comprometieron no sólo a prestar servicios de atención primaria adecuados sino también un nivel mínimo de educación, alimentación, agua limpia y saneamiento. Como resultado de esto, la mayoría de los países en desarrollo lograron en 50 años avances que habían llevado casi dos siglos en los países actualmente adelantados.

⁸ El término “atención primaria de la salud” tiene diferentes connotaciones para diferentes grupos de personas o de países. Sin embargo, se refiere en general al primer contacto con el sistema de salud o al nivel básico de atención, o al tratamiento simple que podría ser proporcionado por trabajadores de salud con un adiestramiento médico mínimo, o a intervenciones relacionadas con las causas primarias de las enfermedades (Véase *Informe sobre la Salud en el Mundo, 2000*..., pág. 16.)

Gráfico VII.1

MORTALIDAD DE LOS MENORES DE CINCO AÑOS Y ESPERANZA DE VIDA AL NACER EN LAS REGIONES EN DESARROLLO, 1970–1999



Si bien la segunda generación de reformas logró progresos importantes en muchos países, no tuvo demasiado éxito en la prestación de servicios de salud asequibles: algunos países hicieron sólo progresos lentos en la mejora de la situación de salud, en particular entre los pobres, en tanto que otros sufrieron un deterioro de la situación de salud de la población que anuló las ganancias anteriores. Estas tendencias eran particularmente notables en África (gráfico VII.1). Se identificaron varias debilidades, además de los efectos devastadores del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) en la mortalidad⁹. Muchos pacientes no utilizaban los niveles inferiores del sistema (como los puestos de salud y los dispensarios) y evitaban a veces totalmente los sistemas estatales; la financiación insuficiente llevaba a la capacitación insuficiente y la escasez de equipo; los trabajadores de salud no estaban bien motivados; la asignación de recursos seguía siendo poco equitativa y estaba a veces mal orientada, en particular en detrimento de los pobres, y la demanda de servicios de salud pública era baja como consecuencia de las fallas relacionadas con la oferta antes mencionadas¹⁰.

Estas deficiencias guardan relación con la baja calidad de los servicios de salud y la demanda decreciente, con aspectos organizacionales de los sistemas de salud y la gestión de la prestación de servicios, y con la falta de financiación. La tercera generación de reformas se inició a fin de hacer frente a estas tres deficiencias fundamentales.

Reformas actuales de los sistemas de salud: reconocimiento de la presencia del sector privado

Las cuestiones relacionadas con las reformas actuales de los sistemas de salud son más complejas que las que se trató de resolver con las reformas anteriores. Exigen un examen cuidadoso de las políticas económicas y sociales que va más allá del análisis tradicional de las cuestiones técnicas relacionadas con la salud¹¹. Ese examen requiere que los encargados de formular las políticas comprendan una variedad de cuestiones. Los dirigentes políticos y los expertos tienen que entender las razones por las cuales las personas exigen o utilizan algunos servicios prestados en algunas dependencias de salud administradas por el Estado pero no otros (factores que influyen en la demanda). Necesitan determinar las razones por las cuales el personal médico no lleva a cabo sus tareas conforme lo previsto (incentivos de los trabajadores relacionados con la calidad de los servicios). Además, teniendo en cuenta los dos primeros requisitos, deben determinar las formas más eficaces en términos de costo de mejorar el desempeño de los servicios de salud (eficiencia y efectividad). Esto exige que se identifiquen los obstáculos que impiden que los sistemas de salud a los niveles subnacional y local funcionen tan eficaz y eficientemente como sería deseable (cuestiones organizacionales). Por último, los dirigentes políticos tienen que determinar la forma de vigilar y supervisar todo el sistema de salud (gobernanza y reglamentación al nivel nacional). Además de estas cuestiones operacionales, es preciso hacer frente a la cuestión de la financiación y su asignación entre regiones o grupos sociales.

Estas cuestiones están relacionadas entre sí. La baja calidad de los servicios puede ser resultado de fondos insuficientes, que perjudican la distribución de productos farmacéuticos y otros suministros médicos y menoscaban los incentivos para los trabajadores de salud a raíz de la baja remuneración. La mala coordinación entre los diferentes niveles de sistemas de salud o entre los distintos programas de salud puede diluir la eficacia de la atención. Las bajas tasas de utilización de las dependencias administradas por el Estado pueden reflejar no sólo la baja calidad de los

⁹ Para un análisis de los efectos del VIH/SIDA, véase OMS, *Macroeconomía y salud: invertir en salud en pro del desarrollo económico*, informe de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud (Ginebra, OMS, 2001), págs. 44 a 58.

¹⁰ Las deficiencias del sistema de atención primaria de la salud se reconocieron en la Iniciativa de Bamako aprobada por el Comité Regional de la OMS de Ministros de Salud de África en su período de sesiones celebrado en Bamako (Mali) en septiembre de 1987. La Iniciativa era un enfoque estratégico encaminado a revitalizar los sistemas de salud en los países con sistemas de atención primaria de la salud deficientes mediante, entre otras cosas, la descentralización de la adopción de decisiones del nivel nacional al nivel de distrito y el establecimiento de financiación basada en la comunidad y coadministración de los servicios de salud básicos. Véase UNICEF, "Recomendación de la Junta Ejecutiva sobre las actividades de cooperación para los programas, 1989-1993: la Iniciativa de Bamako" (E/ICEF/1988/P/L.40), 15 de marzo de 1988.

¹¹ Para una evaluación de las reformas actuales en el sector de salud en los países en desarrollo, véase Peter A. Berman y Thomas J. Bossert, "A decade of health sector reform in developing countries: what have we learned?" (documento preparado para el simposio de Data for Decision Making (DDM) on Appraising a Decade of Health Sector Reform in Developing Countries, Washington, D.C., 15 de marzo de 2000), Harvard School of Public Health, 2000.

servicios sino también la falta de correspondencia entre lo que exigen las personas y las necesidades percibidas por las autoridades.

Aunque las consideraciones relacionadas con la oferta siguen siendo una parte integral de los planes de reforma, en la tercera generación de reformas se ha hecho hincapié en la demanda de servicios sociales como medio fundamental de hacer frente a estas cuestiones. En el nuevo enfoque no sólo se examinan los factores que afectan la demanda de servicios de salud en respuesta a las tarifas y la calidad, y a la facilidad del acceso a los servicios médicos y los recursos humanos, sino que se trata también de identificar las causas de la disparidad entre la demanda —lo que quiere la población— y las necesidades percibidas —lo que se cree que necesita la población—. Esta concentración está en marcado contraste con las reformas de los sistemas de salud de la segunda generación.

El énfasis en la segunda generación de reformas estaba en los aspectos relacionados con la *oferta* y, como se mencionó antes, el objetivo era hacer la prestación de los servicios de salud más eficiente en términos de costo, más equitativa y más accesible. Esto dio lugar al concepto de la atención primaria de la salud. Sin embargo, la demanda de servicios de salud, que es resultado del deseo de la población de esos servicios y reacciona a la calidad de los servicios y a la adecuación de los sistemas de salud, se tuvo poco en cuenta en el diseño de esos sistemas. En lugar de medir la demanda *real*, se concentró la atención en las necesidades de salud *supuestas* para planificar el suministro y la financiación de la salud. Esta atención insuficiente prestada a los deseos de la población es evidente en la Declaración de Alma-Ata (en que se proclama el objetivo conocido como “Salud para Todos”), aprobada en la Conferencia Internacional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre Atención Primaria de la Salud, celebrada en 1978 en Alma-Ata (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) (actualmente Almaty (Kazajstán), un documento crucial de la era de las reformas de la salud de la segunda generación¹². En ella se hace en gran medida caso omiso de los factores relacionados con la demanda, aunque se reconoce la importancia de la participación de la comunidad en la creación de financiación privada en pequeña escala.

Un aspecto de las cuestiones relacionadas con la demanda es el acceso deficiente de los pobres a la atención primaria o, más específicamente, la incapacidad de los pobres de expresar sus necesidades de servicios de salud ofrecidos por el Estado. Esto incluye no solamente cuestiones financieras sino también problemas de organización de los sistemas de salud. Por ejemplo, los pobres que viven en zonas remotas pueden decidir no registrarse en los puestos de salud situados en una población distante, y visitar en cambio un curandero “tradicional”, licenciado o no, más cerca de sus hogares. En este caso, la demanda de los pobres no se observa oficialmente y la utilización del puesto de salud será inferior a la prevista. Sin embargo, si la causa de la escasa utilización por los pobres es el costo elevado (incluidos los honorarios médicos, el tiempo de viaje y otros cargos no médicos), la reducción de los honorarios o la construcción de puestos más cerca del lugar de residencia de los pacientes podría hacer más accesibles las visitas. Por otra parte, si la causa es la baja calidad de los servicios médicos, la ausencia frecuente del personal médico o la falta de medicamentos, posiblemente debida a desviaciones ilegales, corrupción o robos, la reducción de los costos asociados con las visitas hospitalarias o la inyección de recursos adicionales contribuirá poco a resolver la situación.

En las reformas actuales se encaran estas cuestiones de organización, incluidas la creación de incentivos adecuados para los trabajadores de salud, la necesidad de vigilar el desempeño de los trabajadores y sus respuestas a los cambios estructurales

¹² Informe sobre la Salud en el Mundo, 2000..., pág. 17.

del sistema de salud, y la función pública de orientación del gobierno. En las reformas anteriores, las autoridades de salud locales y los expertos internacionales trataban a los funcionarios estatales y a los profesionales y trabajadores, y también a los pacientes, como agentes “pasivos” que obedecían un conjunto de reglamentaciones y directrices de las autoridades sanitarias. Sin embargo, son de hecho agentes “activos” que responden y reaccionan a las recomendaciones, las directrices y la adecuación de los sistemas de salud. Las políticas de salud que no prevén adecuadamente la reacción de los participantes pueden así llevar a resultados no deseados. Cuando se reduce un presupuesto de salud o cuando la inflación disminuye los salarios reales, es posible que los trabajadores de salud no acudan a sus puestos tan regularmente como especifican sus contratos de trabajo, especialmente si hay oportunidades fuera del sistema de ganar dinero: esto reduce aún más la calidad general de la atención de la salud. Si se liberaliza la distribución de medicamentos sin reglamentación y supervisión efectivas de las recetas médicas y del uso, es probable que algunos medicamentos se desvíen al sector “no oficial” y que proliferen los proveedores no licenciados, con lo que se desperdician recursos oficiales y se permite la difusión de medicamentos poco seguros.

El sector privado ha tenido un papel importante en la organización y la administración de los sistemas de salud en muchos países en desarrollo. Aunque la participación del sector privado no ha sido grande, hay muchas posibilidades de mejorar la situación de la salud mediante el empleo de entidades privadas de manera adecuada. Cuando los sistemas de salud pública han sido deficientes y han estado insuficientemente financiados, han surgido proveedores privados, incluidas organizaciones con y sin fines de lucro y afiliadas con entidades religiosas. Estos proveedores privados tienen motivaciones diversas, que pueden ser distintas de los objetivos estatales, pero con frecuencia complementan los sistemas de salud pública y a veces compiten con el sector público y crean así incentivos para la mejora.

La mayor participación del sector privado se justifica también desde un punto de vista logístico. La aplicación de un nuevo enfoque para las intervenciones sanitarias en las reformas actuales (denominado en la OMS “el nuevo universalismo”) no exige el establecimiento de un gran número de hospitales de gran envergadura en los países pobres, y puede administrarse en cambio mediante servicios médicos más pequeños a cargo de grupos privados. Aunque el elemento técnico básico de la atención primaria de la salud —el hecho de que las intervenciones en la salud y la nutrición pueden beneficiar de manera sustancial la salud de grandes poblaciones¹³— sigue siendo válido, se está refinando constantemente y está avanzando hacia el nuevo universalismo. Se quiere lograr la prestación de alta calidad de servicios de salud “esenciales” (en lugar de primarios), definidos sobre la base de la eficacia en función del costo, para todos, en lugar de toda la atención posible para todos, o solamente la atención más sencilla y más básica para los pobres¹⁴. La atención esencial se ha desarrollado en muchos países sobre la base de datos epidemiológicos y del costo de las intervenciones en localidades específicas, y ofrece así posibilidades de crear sistemas “hechos a medida” para las realidades locales. La eficacia en función del costo de las intervenciones se mide en términos del costo del año de vida ajustado en función de la discapacidad (AVAD) —cuanto menor es el costo de la obtención de un AVAD, más eficaz en términos de costo es la intervención¹⁵—. Las intervenciones más eficaces en términos de costo son la atención preventiva de las enfermedades transmisibles y la atención prenatal y de la infancia. Estas intervenciones eficaces en función del costo y específicas para las localidades pueden prestarse en instalaciones pequeñas con personal adecuadamente capacitado¹⁶.

¹³ *Ibid.*, pág. 19.

¹⁴ Un conjunto mínimo de servicios clínicos esenciales incluye la atención relacionada con el embarazo, la planificación de la familia, la atención de las enfermedades graves más comunes de los niños pequeños, la lucha contra la tuberculosis y el control de las enfermedades transmitidas sexualmente. Véase *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993...*, cap. 4. La prestación de servicios de emergencia basados en clínicas o en hospitales por encima del conjunto mínimo dependería de la capacidad diaria y la disponibilidad de recursos, incluidos medicamentos, personal médico y financiación.

¹⁵ Para la definición de AVAD, véase *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993...*, cap. 3.

¹⁶ El concepto de AVAD ha dado lugar a algunas críticas. Véase, por ejemplo, Nora Ellen Groce, Mary Chamie y Angela Me, “Measuring the quality of life: rethinking the World Bank’s disability adjusted life years”, *International Rehabilitation Review*, vol. 49, Nos. 1 y 2 (junio de 1999), págs. 12 a 15.

¹⁷ Chris Simms, Mike Rowson y Siobhan Peattie, *The Bitterest Pill of All: the Collapse of Africa's Health Systems* (Londres, Save the Children Fund, 2001), pág. 16. Véase también, *World Public Sector Report: Globalization and the State 2001* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.01.II.H.2), pág. 32.

¹⁸ Vicente Navarro, "Assessment of the World Health Report 2000", *Lancet*, vol. 356, No. 4 (4 de noviembre de 2000), pág. 1601.

¹⁹ Santosh Mehrotra y Stephen W. Jarrett, "Improving basic health service delivery in low-income countries: 'voice' to the poor", *Social Science and Medicine*, se publicará próximamente.

²⁰ April Harding, "Keystone module background paper: private participation in health services handbook", Departamento de Población, Salud y Nutrición, Banco Mundial, junio de 2001.

²¹ A causa de la falta de atención prestada anteriormente al suministro privado en los países en desarrollo, la escasez de datos plantea problemas cuando se examina el papel de los proveedores privados. En consecuencia, los datos sobre la prestación de servicios de salud privados al nivel nacional es sólo tentativa. Los servicios gratuitos o cuasigratuitos disponibles en muchos países en desarrollo pueden haber llevado a que se sobreestimara la importancia del sector privado en términos de gastos. Sin embargo, un estudio de la atención de la salud en cinco estados de la India muestra una relación similar entre los episodios de enfermedad resultantes en una visita a un proveedor privado y la parte correspondiente a los gastos privados en los gastos totales en salud; esto significa que cuando los gastos públicos son bajos, los pacientes utilizan proveedores públicos con menos frecuencia. Véase Banco Mundial, *India: Policy and Finance Strategies for Strengthening Primary Health Care Services*, informe No. 13042-IN (Washington, D.C. 1995), cap. 6.

²² Harding, loc. cit.

No se niega la necesidad de aumentar los gastos en salud de los países en desarrollo ni de un mayor empeño de los países donantes en ayudar a ese respecto. No obstante, el paso de una concentración en la atención primaria amplia prestada por el sector público a un conjunto de servicios de salud pública prestados por el sector público y el sector privado, conforme lo que proponen actualmente la OMS y el Banco Mundial, preocupa a algunos expertos, que consideran "lamentable" el abandono por el sector público de la atención primaria amplia que se proponía en la Declaración de Alma-Ata¹⁷ y consideran que la promoción de la nueva tipología de la atención de la salud en el mundo en desarrollo "se basa más en esperanzas que en datos"¹⁸.

La prestación directa de servicios de salud gratuitos por el sector público puede justificarse porque alivia en particular a los pobres de la carga financiera asociada con las enfermedades; sin embargo, las tarifas "informales" abundantes en muchos hospitales y clínicas estatales menoscaban ese objetivo. Al nivel de la economía en general, la situación de salud imperante en muchos países en desarrollo es diferente de la que era al comienzo de la segunda generación de reformas, que propugnaban sistemas de atención primaria administrados por el gobierno. La mayoría de los países tienen una población mucho más numerosa que antes, y la presión en los presupuestos de salud es así mucho mayor, en particular si no existen sistemas fiscales o de seguridad social adecuados¹⁹. La prestación de servicios médicos a un número creciente de pacientes con VIH/SIDA ha aumentado la presión sobre los presupuestos. Aunque muchos países donantes están redoblando sus esfuerzos por convencer a los dirigentes políticos y al público en general de que incrementen la asistencia prestada a los países en desarrollo, llevará algún tiempo obtener mayores asignaciones fiscales para la asistencia internacional en el sector de la salud. Es en consecuencia más pragmático, por lo menos a mediano y corto plazo, fortalecer los vínculos entre las autoridades de salud pública y los proveedores privados con el fin de mejorar la eficacia y la equidad del sistema²⁰.

EL PAPEL DE LOS PROVEEDORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD

Los proveedores privados participan en muchos aspectos de la prestación de servicios de salud en los países en desarrollo. Los sistemas de salud en estos países dependen en general más de la financiación y el suministro privados que en los países desarrollados. Desde el punto de vista de la financiación, los pacientes de los países en desarrollo, mucho más que sus contrapartes en los países desarrollados, obtienen tratamiento médico que pagan directamente de proveedores privados (cuadro VII.1)²¹. Si bien los países de Asia occidental con grandes ingresos del petróleo financian una porción relativamente mayor de los gastos en salud, los gastos privados en salud en otros países en desarrollo son mayores que en los países desarrollados. En particular, la parte correspondiente a los gastos privados en los gastos totales en salud supera el 60% en Asia oriental y meridional. Los médicos privados constituyen el 55% del total de médicos en los países en desarrollo, y la proporción más alta de la muestra se encuentra en los países de Asia (cuadro VII.2). Esta participación de los proveedores privados se debe a la demanda de los pacientes, combinada con la disposición a pagar, o a la falta de acceso a sistemas de salud estatales, incluida la financiación de la salud pública. Al mismo tiempo, los proveedores privados son importantes en el suministro de servicios de salud básicos y servicios curativos en razón de los bajos requisitos de capital para la prestación de esos servicios²².

Cuadro VII.1
INDICADORES DEL GASTO NACIONAL EN SALUD, POR REGIÓN, 1998

	<i>Gasto total en salud como proporción del producto interno bruto^{a, b} porcentaje)</i>	<i>Gasto privado en salud como proporción del gasto total en salud^c (porcentaje)</i>
Países en desarrollo	5,4	48,5
<i>por regiones:</i>		
América Latina y el Caribe	6,7	46,0
África	5,5	49,1
Asia occidental	5,2	38,1
Asia oriental y meridional	4,4	60,8
Asia oriental sin incluir China	4,1	58,4
Asia meridional	4,8	69,4
China	4,5	61,2
Asia oriental y meridional, sin incluir China	4,3	60,3
Economías en transición	6,0	29,7
Países desarrollados	9,9	26,6

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la base de OMS, *Informe sobre la Salud en el Mundo, 2001: Salud mental: nuevos conocimientos, nuevas esperanzas*, (Ginebra, OMS, 2001), anexo, cuadro 5.

^a Promedio ponderado en función del producto interno bruto de los países.

^b El gasto total es la suma del gasto público y privado. El gasto público “comprende los desembolsos corrientes y de capital del gobierno territorial (autoridades centrales/federales, autoridades regionales/provinciales/estatales y autoridades locales/municipales) más los gastos de los sistemas de seguridad social de afiliación obligatoria para una parte importante de la población y los fondos extrapresupuestarios asignados a la prestación o la financiación de servicios de salud. Incluye donaciones y préstamos de organismos internacionales, de otras autoridades nacionales y, a veces, de bancos comerciales”. El gasto privado “comprende los sistemas de seguros privados y los planes de asistencia prepagados, los servicios prestados o financiados por empresas (exceptuando las cotizaciones a la seguridad social y los planes de pago anticipado), obligatorios o no, los desembolsos de organizaciones no gubernamentales e instituciones no lucrativas destinados principalmente a los hogares, los pagos directos y otros planes de financiación privada no clasificados en otro lugar, incluidos los gastos de inversión” (*Informe sobre la Salud en el Mundo, 2001...*, pág. 133).

^c Promedio simple.

La utilización corriente de proveedores privados tiene consecuencias directas para la promoción de los servicios de salud esenciales. Los servicios de salud ofrecidos por los proveedores privados incluyen el tratamiento de enfermedades transmisibles —como el paludismo y la tuberculosis— y la atención prenatal y de la infancia, que son el elemento básico de los servicios de salud “esenciales”. Cualquiera sea la causa de esta gran dependencia del sector privado, los gobiernos y los expertos deben entender el carácter y el funcionamiento de los proveedores privados a fin de elaborar y poner en marcha políticas nacionales de salud más eficaces.

Argumentos teóricos y empíricos para la promoción de una combinación de servicios de salud públicos y privados

Los argumentos normativos a favor del control estatal o la intervención estatal en la prestación de servicios de salud, basada en los conceptos de eficiencia (fallas del mercado) y equidad han sido ampliamente aceptados²³. Sin embargo, los argumentos no implican necesariamente que la prestación de servicios de salud debe estar fundamentalmente a cargo del Estado. Las bases empíricas de estos argumentos son complejas.

²³ Los principios humanitarios y filosóficos constituyen justificaciones para atender a los enfermos y los incapacitados. En este capítulo se adopta la posición de que no es necesario invocar estos principios morales.

Cuadro VII.2
MÉDICOS PRIVADOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO^a

	Total de médicos por un millón de personas	Médicos privados como proporción del total de médicos (porcentaje)
África al sur del Sahara ^b	200	46
Asia ^c	343	60
América Latina y el Caribe ^d	842	46
Oriente Medio ^e	402	35
Promedio ^f	383	55

Fuente: Kara Hanson y Peter Berman, "Private health care provision in developing countries: a preliminary analysis of levels and composition", *Health Policy and Planning*, vol. 13, No. 3 (septiembre de 1998), págs. 195 a 211, sobre la base de fuentes nacionales e internacionales.

- ^a Los datos de los países se recogieron en diferentes momentos en los decenios de 1980 y 1990 y con diferentes definiciones de médicos estatales y privados en los países y regiones. Las proporciones comunicadas de médicos privados están probablemente subestimadas porque las farmacias y los "médicos tradicionales" constituyen en estas regiones una parte importante de los proveedores de servicios médicos, pero están excluidos debido a la falta de datos oficiales.
- ^b Con inclusión solamente de Burundi, Kenya, Liberia, Malawi, Madagascar, el Senegal, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe.
- ^c Con inclusión solamente de la India, Indonesia, Malasia, Papua Nueva Guinea, la República de Corea y Tailandia.
- ^d Con inclusión solamente de Chile, Jamaica, México, Panamá y el Paraguay.
- ^e Con inclusión de Argelia, Jordania, Marruecos, Omán, el Pakistán, Túnez y Turquía.
- ^f El promedio está ponderado en función de las poblaciones de las cuatro regiones.

²⁴ La eficiencia a que se hace referencia aquí se conoce como la "eficiencia de Pareto" en las publicaciones, y debe distinguirse de la eficiencia (operacional) tal como se utiliza en el capítulo VI. Se dice que la asignación de servicios es eficiente en términos de Pareto si no hay una asignación alternativa que hace que todos resulten por lo menos igualmente beneficiados y que por lo menos uno resulte decididamente más beneficiado. La eficiencia operacional, por otra parte, se refiere en términos generales a la promoción de métodos de producción o distribución que producirán el mayor conjunto de resultados para un objetivo dado con el menor costo.

²⁵ Para un análisis teórico, véase Anthony B. Atkinson y Joseph Stiglitz, *Lectures on Public Economics* (Nueva York, McGraw-Hill, 1980).

El criterio de la eficiencia²⁴

Según este criterio, la posibilidad de fallas del mercado (relacionadas con grandes externalidades o aspectos de bien público asociados con el consumo de bienes y servicios de salud, la dificultad de obtener información adecuada sobre la calidad y el contenido de la atención médica y la presencia de monopolios o monopsonios) justifica la intervención del gobierno porque, si sólo intervinieran las fuerzas del mercado, los recursos dedicados al sector de salud no estarían a un nivel socialmente aceptables y no habría una asignación eficiente de los recursos²⁵.

Las justificaciones teóricas de la intervención del gobierno basadas en el criterio de la eficiencia no proporcionan directrices en cuanto al método de intervención preferible ni en cuanto a la forma "óptima" de propiedad de los servicios de salud. ¿Es mejor para la sociedad que el gobierno controle toda la prestación de servicios de salud, incluida la propiedad de los hospitales y las clínicas y la adquisición de suministros médicos, al igual que la contratación de médicos y otro personal de salud? ¿O debe el gobierno dejar las decisiones logísticas a cargo del sector privado y concentrarse en las decisiones estratégicas que afectan a las normas nacionales de prestación de servicios de salud? Cuando se combaten enfermedades transmisibles, ¿debe el gobierno participar directamente en la prestación de los servicios o debe subcontratar esa prestación con médicos privados? Las respuestas dependen, entre otros factores, de la capacidad del gobierno a ese respecto y de la disponibilidad y la calidad de los servicios del sector privado. Sin embargo, es importante señalar que esta teoría no excluye la posibilidad de una combinación estatal-privada en la prestación de servicios de salud. La decisión debe por eso basarse más en consideraciones empíricas que puramente teóricas.

No existen estudios a nivel nacional en los países en desarrollo que ofrezcan una respuesta definitiva a ninguna de estas preguntas. Quizás debido al éxito de los sistemas de atención primaria de la salud basados en la prestación estatal y promovidos con arreglo a las reformas de la segunda generación, los datos sobre salud siguen concentrados exclusivamente en el sector estatal. No se han hecho todavía esfuerzos sistemáticos por investigar combinaciones estatales–privadas en el sector de salud, y los efectos de esas combinaciones en los resultados de salud en los países en desarrollo. No se dispone tampoco de datos amplios sobre la magnitud y el impacto de la prestación privada en los resultados de salud a nivel nacional, excepto en lo que hace a estimaciones muy aproximadas, como las que se presentan en los cuadros VII.1 y VII.2. Es preciso basarse por eso en los datos a nivel nacional de los países desarrollados sobre la eficacia relativa de los sistemas predominantemente estatales en comparación con los sistemas combinados estatales y privados.

Como se observa en el cuadro VII.3, no parece haber una diferencia constante entre la prestación por el Estado y la prestación por una combinación de sistemas estatales y privados en los resultados de salud²⁶. Aunque todos los países incluidos en el cuadro han establecido sistemas de salud estatales conforme lo prescrito por la teoría, el grado en que el sector público domina la prestación de los servicios no parece tener un impacto significativo en los resultados a largo plazo del sistema.

El criterio de la equidad

El argumento de equidad es que las personas y las familias no se protegen muchas veces contra las enfermedades o las discapacidades debido a una mala planificación y a las limitaciones de los mercados de seguros privados. Es por eso preciso establecer sistemas nacionales de seguros (incluidos sistemas de salud) y es recomendable transferir recursos entre diferentes grupos económicos y sociales mediante impuestos y aportaciones obligatorias a los fondos de seguridad social. Los economistas

²⁶ Los resultados dependen no sólo de los sistemas nacionales de salud sino también de las condiciones económicas, sociales y posiblemente climáticas. La selección de países en el cuadro VII.3, a saber, países situados en el norte de Europa occidental, minimiza la diferencia en este último grupo de factores e ilustra claramente los posibles efectos diferentes de los sistemas de salud en los resultados nacionales.

Cuadro VII.3
INDICADORES DEL DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS DE SALUD DE ALGUNOS PAÍSES DESARROLLADOS, 1999

Tipo de sistema de prestación de servicios	Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)	Tasa de mortalidad de menores de cinco años (por 1000 nacidos vivos)	Esperanza de vida al nacer	Gasto per cápita en salud (en dólares de los EE.UU.)
Prestación mixta				
Alemania	5	5	77	2 769
Austria	4	5	78	2 162
Bélgica	5	6	78	2 184
Francia	5	5	79	2 377
Países Bajos	5	5	78	2 140
Promedio^a	4,8	5,2	78,0	2 326,4
Prestación predominantemente estatal				
Dinamarca	5	6	76	2 732
Finlandia	4	5	77	1 722
Noruega	4	4	78	2 953
Reino Unido	6	6	77	1 597
Suecia	4	4	79	2 146
Promedio^a	4,6	5,0	77,4	2 230,0

Fuente: April Harding, "Keystone module background paper: private participation in health services handbook", Departamento de Población, Salud y Nutrición, Banco Mundial, junio de 2001, cuadro 3.

^a Promedio simple.

no ofrecen respuestas generales en cuanto a los niveles apropiados de transferencia de recursos, impuestos y aportaciones obligatorias para los diferentes grupos de ingresos, ni pueden describir en forma persuasiva los elementos de una distribución equitativa de los ingresos después del pago de impuestos.

Los argumentos a favor del complemento de los ingresos (como las subvenciones y la atención médica gratuita) a los (relativamente) pobres no depende, sin embargo, de los niveles y los sistemas de transferencia de recursos entre grupos de ingresos. Los pobres carecen a menudo de seguros privados y de los medios de protegerse de la reducción de sus ingresos si caen enfermos. El criterio de la equidad implica en consecuencia, como mínimo, que los pobres deben recibir más asistencia que los ricos, que tienen acceso a seguros o recursos suficientes para sobrevivir en tiempos difíciles, y que el sector público está por eso justificado cuando hace esas transferencias a los pobres. En la salud pública, este concepto se traduce en la mayor incidencia de los gastos públicos en salud para los pobres y la menor incidencia de los gastos públicos en salud para los ricos.

La cuestión consiste entonces en determinar si se hacen en realidad mayores gastos en salud para los pobres. Desde el punto de vista de la equidad, el quintil más pobre debería recibir la mayor parte de gasto público per cápita. Sin embargo, la realidad es la opuesta en la mayoría de los países de la muestra. Los datos sobre gasto público en salud para diferentes grupos de ingresos en 11 países en desarrollo muestran que sólo tres países —la Argentina, Malasia y el Uruguay— siguen esta modalidad, aunque Chile se les acerca (cuadro VII.4). Otros datos muestran que hay muchos países que no tienen políticas que promueven el acceso a los servicios de salud para los pobres y que, incluso cuando existen esas políticas, el suministro de subvenciones a los pobres es muy difícil de poner en práctica²⁷. Parte de esto se debe a la extrema dificultad de identificar quiénes pueden considerarse “pobres”, ya que a raíz de los sistemas impositivos deficientes las autoridades de muchos países en desarrollo carecen de medios para diferenciar los niveles de ingreso personal. Es posible que los gobiernos de los países con menores gastos públicos en los pobres tropiecen con dificultades para llegar a los más pobres (una vez identificados) debido a su ubicación física, la infraestructura deficiente y la falta de conocimientos médicos de los pobres. Sin embargo, los datos empíricos, al menos en algunos países en desarrollo, no indican que los sistemas de salud pública financiados por el Estado actúan de manera más equitativa con respecto a la prestación de servicios de salud a los pobres²⁸.

Los análisis normativos y empíricos indican así que no hay *a priori* razones para descartar la colaboración con el sector privado en la prestación de servicios de salud pública. Además, dado que en la situación actual los gobiernos de muchos países en desarrollo tienen recursos y capacidad administrativa muy limitados y los pacientes tienen que depender de todos modos de los servicios privados cuando no tienen a su alcance programas con apoyo estatal, es preciso investigar todas las opciones para mejorar los sistemas de salud. La reforma de los sistemas de salud debe concentrarse en consecuencia en el examen de los papeles apropiados del gobierno y el sector privado en la prestación de servicios de salud y en las medidas que deben tomar los gobiernos para mejorar la accesibilidad y la calidad en las esferas estatal y privada, en particular teniendo en cuenta a los pobres.

Combinaciones de servicios estatales y privados en los sistemas nacionales de salud

Se ha favorecido hasta ahora la combinación de servicios estatales y privados poniendo en tela de juicio el concepto de la prestación de servicios de salud única-

²⁷ Simms, Rowson y Peattie, *op. cit.*

²⁸ Otra razón es que los sistemas de salud pública financian a menudo mayores beneficios para los que están en mejor situación económica. Véase Gerald Bloom, “Equity in health in unequal societies: meeting health needs in contexts of social change”, *Health Policy*, vol. 57, No. 3 (septiembre de 2001), págs. 205 a 224.

Cuadro VII.4
GASTO PÚBLICO EN SALUD POR QUINTIL DE INGRESOS
EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO

País	Quintil más pobre	Segundo quintil	Tercer quintil	Cuarto quintil	Quintil más rico
Argentina ^a	1	0,62 ^b	0,62 ^b	0,62 ^b	0,18
Brasil ^c	1	2,25	3,75	3,13	2,50
Chile ^d	1	1,02 ^b	1,02 ^b	1,02 ^b	0,50
Ghana ^e	1	1,25	1,58	1,75	2,75
Indonesia ^f	1	1,17	1,58	2,25	2,42
Kenya ^g	1	1,21	1,57	1,57	1,71
Malasia ^h	1	0,69 ^b	0,69 ^b	0,69 ^b	0,38
Mongolia ⁱ	1	1,11	1,06	1,09	1,34
Sudáfrica ^j	1	1,40 ^b	1,40 ^b	1,40 ^b	1,06
Uruguay ^h	1	0,57	0,46	0,38	0,30
Viet Nam ^j	1	1,33	1,75	1,83	2,42

Fuente: Deon Filmer, Jeffrey Hammer y Lant Pritchett, "Health Policy in Poor Countries: Weak Links in the Chain", Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo del Banco Mundial, No. 1879 (Washington, D.C., Banco Mundial, octubre de 1997), cuadro 8.

^a 1991.

^b No se indica la distribución entre estos tres quintiles.

^c 1990.

^d 1982.

^e 1994.

^f 1987.

^g 1992.

^h 1989.

ⁱ 1995.

^j 1993.

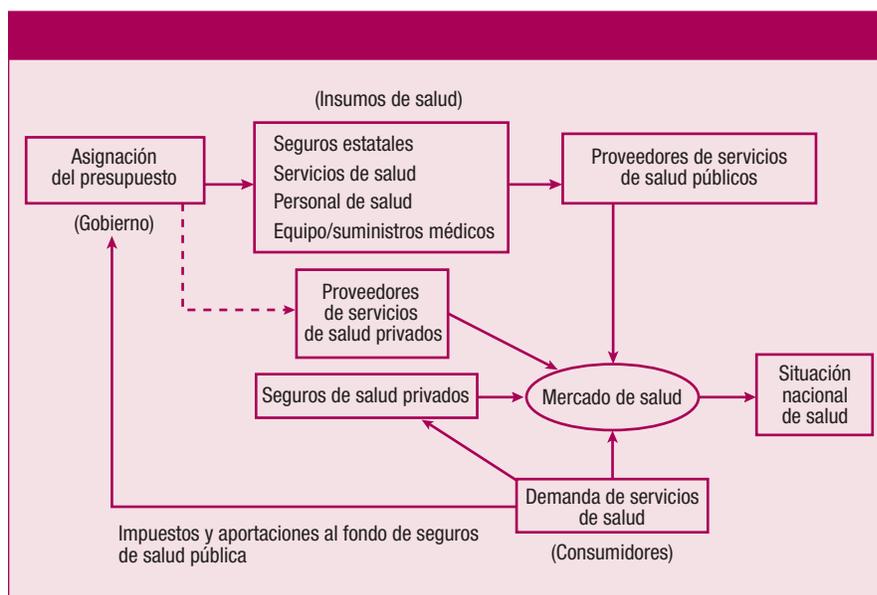
mente por el sistema estatal en el marco económico convencional. En la presente sección se plantean dos cuestiones prácticas. En primer lugar, cuando los servicios privados son la norma, como ocurre en muchos países en desarrollo, ¿qué función tienen los participantes privados en los sistemas nacionales de salud de esos países? En segundo lugar, cuando los argumentos normativos no excluyen la participación de servicios privados para mejorar el bienestar nacional en términos de eficiencia y de equidad, ¿cómo deben los gobiernos utilizar "las fuerzas privadas" para promover la salud nacional, teniendo en cuenta la participación activa ya existente del sector privado?

La función del sector privado en la prestación de servicios de salud

El papel de los proveedores privados y su relación con los proveedores estatales y las autoridades de salud pueden entenderse en términos de la cadena de adopción de decisiones por ambos tipos de proveedores y sus clientes. Las decisiones de los proveedores estatales y privados y los clientes (los protagonistas) y las interacciones entre ellos constituyen el sistema nacional de salud (gráfico VII.2).

La sección superior del gráfico VII.2 ilustra las decisiones adoptadas a diferentes niveles (que van del gobierno nacional a los hospitales, las clínicas y los centros de salud) del sector público. Un gobierno nacional decide la totalidad de los gastos en salud, posiblemente con la aprobación del órgano legislativo nacional. Una vez determinado el gasto total en salud, el gobierno central, u otros niveles de gobierno

Gráfico VII.2
SISTEMA NACIONAL DE SALUD



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas

(dependiendo de la forma en que se hacen las transferencias fiscales entre los dos niveles de gobierno), asigna el presupuesto total a categorías de gastos de capital y ordinarios, incluidos suministros médicos, sueldos del personal de salud, construcción de instalaciones, seguros financiados públicamente y ejecución de distintos programas de salud. En esta etapa, el gobierno nacional puede decidir dar asistencia técnica y financiera a los proveedores privados si esos canales existen como parte del sistema nacional. Los proveedores estatales, tales como los hospitales nacionales y regionales, las clínicas y los centros de salud, toman decisiones logísticas sobre la dotación de personal, el mantenimiento y la reparación de edificios y equipo y la compra de suministros médicos, y ofrecen servicios médicos a los clientes.

En el ámbito privado, los consumidores solicitan servicios de salud, pagan impuestos, hacen aportaciones a un fondo de seguridad social (si existe) y adquieren seguros médicos privados (si están disponibles). La demanda de los consumidores depende no solamente de la situación de salud de las personas y de la comunidad sino también de la calidad de los servicios de salud prestados por los proveedores públicos y privados, los precios efectivos (los precios reales que los clientes pagan de su propio bolsillo) y la cobertura de seguros. Los proveedores privados consisten en entidades médicas con y sin fines de lucro y curanderos tradicionales. La interacción de la demanda y la oferta de servicios de salud en un mercado combinado estatal y privado determina la situación nacional de salud.

La cadena de adopción de decisiones en el sector público no capta los distintos factores que permiten la vinculación directa de los gastos en salud pública con la situación de salud: el aumento del gasto no se traduce necesariamente en una mejor situación nacional de salud²⁹. Numerosos factores en la cadena de decisiones influyen en la eficacia de las políticas de salud. Dado el gasto total en salud, su composición tiene un impacto significativo en la efectividad de las políticas de salud: por ejemplo, un mayor gasto en servicios preventivos y de curación de las enfermedades

²⁹ Emmanuel Ablo y Ritva Reinikka, *Do Budgets Really Matter?: Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda*, Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, No. 1926 (Washington, D.C., Banco Mundial, junio de 1998).

transmisibles beneficiará a los pobres, pero puede impedir que se hagan mejoras de capital en los grandes hospitales. Por otra parte, si el tratamiento hospitalario de un gran número de pacientes internados se financia mediante gastos públicos, los pobres, que a menudo no tienen acceso a los hospitales, se verán adversamente afectados. Una vez adoptada la decisión sobre el gasto, la forma en que se administran las entidades de salud pública, junto con la demanda de servicios de salud y de servicios privados, tiene un impacto significativo en la situación nacional de salud. De la misma manera, la elección de la “producción de salud”, a través de la cual diferentes combinaciones de insumos de salud —vacunas, medicamentos, micronutrientes e higiene— mejoran la salud de maneras predeterminadas por hechos biológicos y médicos, tiene un impacto directo en la salud de la población.

Se consideraba anteriormente que el papel del sector privado era complementario en la prestación de servicios de salud primaria. Esto se debe a que las reformas de la segunda generación estaban orientadas hacia el sector público en la práctica y justificadas por la economía estatal en la teoría. En consecuencia, en muchos estudios empíricos se examina el sector privado exclusivamente como complementario del sector público en la prestación de atención primaria (o “esencial”, en el caso de las reformas de la tercera generación), pese a que la importancia del sector privado resulta ser mayor de lo que se pensaba.

En muchos de esos estudios, los investigadores identificaron varios factores que distancian a los pacientes de los proveedores de salud estatales y los empujan hacia los proveedores privados. Entre ellos están un acceso mejor y más flexible a los servicios privados, períodos de espera más cortos, mayor confianza en los trabajadores de salud privados y mayor sensibilidad de los trabajadores privados a las necesidades de los pacientes³⁰. Los pacientes aprecian la mejor “atención al cliente” de las instalaciones privadas y tienden a tener por eso más confianza en los proveedores privados³¹.

Los pacientes responden a la calidad de los servicios de salud prestados. Aunque es siempre difícil medir la calidad de la atención, el fenómeno en virtud del cual los pacientes no visitan los servicios más cercanos (públicos o privados), sino que los dejan de lado para acudir a instalaciones a menudo más costosas pero mejor equipadas, pone de relieve la relación entre la demanda de los pacientes y la calidad proporcionada por los proveedores de salud. Por ejemplo, en Sri Lanka, sólo el 29% de todos los episodios de enfermedad recibían tratamiento en las instalaciones más cercanas. Los dispensarios estatales de tipo occidental, que son típicamente instalaciones diseñadas para servir como primer punto de contacto en el sistema de atención primaria de la salud, se dejaban de lado a la tasa de 21%, lo que significa que, de 100 pacientes que requerían tratamiento médico, 21 no visitaría este tipo de servicio y preferiría en cambio obtener tratamiento médico en otro sitio³². De los 21 pacientes que dejaban de lado los dispensarios de tipo occidental, el 50 % recurría a instalaciones privadas de estilo occidental, en tanto que el resto utilizaba fuentes tradicionales de tratamiento médico (llamadas ayurvédicas) y grandes hospitales públicos.

A causa de la preferencia de los pacientes por los proveedores privados, éstos desempeñan un papel importante incluso en los casos en que se espera que el sector de salud pública sea dominante. Según un estudio de cinco estados de la India “los proveedores (de salud) privados son la principal fuente de consultas iniciales para los que utilizan hospitales estatales”³³. El tratamiento hospitalario tiene lugar predominantemente en hospitales estatales, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Los dispensarios externos, que son una parte importante del sistema estatal de remisión y consulta, deben ofrecer consultas clínicas antes de la hospita-

³⁰ “Private health care in developing countries: if it is to work, it must start from what users need”, *British Medical Journal*, vol. 323 (1° de septiembre de 2001), págs. 463 y 464.

³¹ Aunque en el presente capítulo no se examina más a fondo el acceso a las instalaciones de salud públicas, con inclusión de su ubicación, el tiempo de viaje y otros gastos no médicos, éste es otro factor importante que disuade a los pacientes de utilizar proveedores públicos y da una ventaja a los proveedores “privados” tradicionales.

³² Otra razón es el precio elevado. Si el problema médico percibido por un paciente no es grave, éste tiende a dejar de lado los dispensarios de estilo occidental, que son costosos pero más sofisticados. Cuando el problema es grave, la misma persona tiende a visitar el dispensario occidental, porque la calidad del tratamiento es lo más importante. Véase Deon Filmer, Jeffrey Hammer y Lant Pritchett, *Health Policy in Poor Countries: Weak Links in the Chain*, Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, No. 1874 (Washington, D.C., Banco Mundial, octubre de 1997), sec. III.

³³ *India: Policy and Finance Strategies...*, pág. 94.

lización. Sin embargo, en el 33% al 50% de todos los episodios de hospitalización (dependiendo del estado) no se habían hecho exámenes clínicos previos, y cuando se habían hecho, los proveedores privados eran la principal fuente de esas consultas. Los proveedores privados desempeñan así un papel importante en el sistema de salud de la India: en el mismo estudio se encontró también que los proveedores privados, incluidas las organizaciones no gubernamentales, trataban entre el 69% y el 91% del número total de enfermedades comunicadas y atendían a entre el 73% y el 93% de los niños menores de cinco años que visitaban instalaciones médicas. Un estudio hecho en El Salvador muestra resultados similares, que demuestran que los pacientes utilizaban poco los contactos iniciales con el sector público para obtener información y remisiones al nivel de la comunidad³⁴.

Los proveedores privados dominan así la atención “ambulatoria”. Esto se debe a que esa atención requiere inversiones relativamente menores en instalaciones y formación médica. Sin embargo, como se examinó antes, la predominancia del sector privado en el primer contacto con el sistema de salud refleja en alguna medida las deficiencias del sector público. Varios estudios empíricos muestran que los médicos de los hospitales públicos están a menudo ausentes de sus consultorios y trabajan en clínicas privadas para obtener ingresos adicionales, y que los medicamentos distribuidos oficialmente se venden ilegalmente a los pacientes o a distribuidores privados³⁵. Esas prácticas afectan adversamente el funcionamiento diario de las instalaciones públicas: las horas de atención breves e irregulares, la falta de médicos y la escasez de medicamentos han dado como resultado una baja utilización de las instalaciones públicas y fomentado un paso autorreforzado de la demanda al sector privado.

Los proveedores privados afectan también el impacto de los cambios de las políticas. Por ejemplo, cuando un gobierno aumenta los precios oficiales de los medicamentos o introduce tarifas para los usuarios o cuando los proveedores estatales cobran tarifas informales, la demanda de los servicios de salud pública no sólo disminuye (debido al efecto propio de los precios) sino que se traslada a los servicios privados (a través de un efecto de sustitución). En Nigeria, el 100% de los pacientes disuadidos por los precios elevados de recurrir a los proveedores estatales se dirigen a proveedores privados. Las tasas correspondientes en El Salvador y en Ghana son del 50% y el 60% (el resto se “automédica”)³⁶. La mayor presencia del sector privado en el sistema nacional de salud tiende a incrementar el grado de sustitución, ya que los pacientes pueden encontrar fácilmente alternativas privadas. El sector privado proporciona una alternativa para los que ya no quieren o no pueden pagar honorarios médicos elevados y, como resultado de ello, el papel del sector privado se ha hecho más importante.

Se puede ver otro ejemplo de esto en las experiencias de la República Unida de Tanzania. Cuando el Gobierno permitió el ejercicio privado de la medicina en 1991, el número de proveedores privados pasó de 41 a 1.340 y el número de dispensarios (instalaciones de salud de primer nivel) aumentó de 36 a 1.313. Esto contribuyó a los esfuerzos del Gobierno por mejorar la accesibilidad a los servicios de salud³⁷. Sin embargo, la desregulación de los sistemas de distribución de medicamentos (como se observa en Viet Nam (recuadro VII.1)), ha llevado en algunos países en desarrollo al uso difundido e irracional de medicamentos recetados y vendidos por personas no calificadas³⁸.

En muchos países en desarrollo, el sector privado tiene así una presencia importante en la prestación de servicios de salud, incluso en esferas en que se considera en la teoría y los debates públicos que el sector público debe ser el principal proveedor. Aunque no se han hecho todavía esfuerzos sistemáticos por examinar las

³⁴ Filmer, Hammer y Pritchett, *op. cit.*

³⁵ Para algunos ejemplos, véase Barbara McPake y otros, “Informal economic activities of public health workers in Uganda: implications for quality and accessibility of care”, *Social Science and Medicine*, vol. 49, No. 7 (octubre de 1999), págs. 849 a 865, y Reinhold Gruen y otros, “Dual job holding practitioners in Bangladesh: an exploration”, *Social Science and Medicine*, vol. 54, No. 2 (enero de 2002), págs. 267a 279.

³⁶ Filmer, Hammer y Pritchett, *op. cit.* La mayor presencia del sector privado en el sistema nacional de salud tiende a aumentar el grado de sustitución, ya que los pacientes pueden encontrar con facilidad alternativas.

³⁷ La Ley de reglamentación de los hospitales privados, aprobada en 1977, había prohibido los servicios de salud privados con fines de lucro. Véase el sitio web nacional de la República de Tanzania (<http://www.tanzania.go.tz/health.html>).

³⁸ Margaret Whitehead, Göran Dahlgren y Timothy Evans, “Equity and health sector reforms: can low-income countries escape the medical poverty trap?”, *Lancet*, vol. 358 (8 de septiembre de 2001), págs. 833 a 836.

Pese a las dificultades asociadas en general con la medición de la magnitud de las actividades privadas en la prestación de servicios de salud, la práctica de las farmacias privadas es relativamente “medible” en muchos países en desarrollo. Esto se debe a que los servicios prestados por las farmacias o los proveedores de medicamentos entrañan en muchos casos bienes “tangibles” —medicamentos— y la evaluación de la calidad de los servicios puede determinarse en forma aproximada mediante el examen del tipo de medicamentos recetados de acuerdo con las enfermedades y de las calificaciones de los proveedores. Donde hay reglamentaciones, su eficacia se evalúa en comparación con la práctica real, lo que hace que los estudios de casos de la práctica de las farmacias sean relativamente fáciles de realizar.

El sector privado ha pasado a ser dominante en la prestación de servicios farmacéuticos, y la tendencia de los pacientes en los países en desarrollo a automedicarse está asociada cada vez más con visitas a las farmacias para obtener asesoramientos. Hay varias razones para esto. En primer lugar, las corrientes de información más liberales sobre la disponibilidad de medicamentos y la liberalización de la distribución y la importación de “medicamentos occidentales” han hecho que éstos sean más accesibles. En segundo lugar, la introducción del cobro de tarifas en las instalaciones de salud pública exigida por el ajuste fiscal en muchos países en desarrollo desde fines del decenio de 1980 ha hecho que los servicios de atención primaria sean menos accesibles para los pobres, y ello los empuja a automedicarse. Por último, las farmacias y los proveedores de medicamentos, que son en muchos casos profesionales de salud (incluidos médicos), tienen incentivos considerables para vender medicamentos a los pacientes a fin de complementar sus ingresos. Para los pacientes, a menudo mal informados sobre la eficacia de los medicamentos, la compra de medicamentos, aunque a veces sean innecesarios e incluso poco seguros desde el punto de vista médico, puede proporcionar muchas veces tranquilidad^b.

Viet Nam ha experimentado cambios considerables en el sistema de prestación de servicios de salud en respuesta a las reformas económicas e institucionales desde el decenio de 1980. El Gobierno introdujo una política basada en el mercado (conocida como *Doi Moi*) en 1986 y las reformas del sector de salud han sido parte integral de los esfuerzos de reforma globales^c. Antes de 1989, las instalaciones de salud del país debían prestar servicios gratuitamente (aunque los pacientes pagaban por los medicamentos) y las comunas financiaban los gastos operacionales de los centros de salud de la comunidad y los sueldos de los trabajadores de salud de las aldeas. Sin embargo, la política de liberalización cambió todos los aspectos del sistema. A partir de 1990, algunos servicios de salud deben pagarse y el ejercicio privado, incluida la venta de medicamentos, está permitido (y ha florecido). La producción nacional de productos farmacéuticos aumentó también de 0,8 millones de dólares en 1989 a 107 millones en 1997^d. La introducción de tarifas afectó las modalidades de demanda de servicios de salud y se observó un notable aumento del uso de las farmacias y el número de vendedores de medicamentos (véase el cuadro). Entre 1993 y 1998, el cambio en las tasas de contacto con farmacias y vendedores explicaba la porción más importante de las tasas globales crecientes. Además, se calcula actualmente que más de la mitad del gasto en salud en las zonas rurales corresponde a medicamentos.

Hay varias razones para este aumento de la popularidad de las farmacias y los vendedores de medicamentos. Se calcula que el precio real de los medicamentos ha disminuido hasta en un 30%, debido a la liberalización de la economía en general y de la distribución de medicamentos en particular, y el acceso y la calidad de los medicamentos han mejorado en relación con las alternativas^e. No hay ninguna legislación que limite la

Recuadro VII.1

LAS FARMACIAS PRIVADAS EN VIET NAM^a

^a El estudio de caso comunicado aquí se basa en Knut Lönroth y otros, “Risks and benefits of private health care: exploring physicians’ views of private health care in Ho Chi Minh City, Vietnam”, *Health Policy*, vol. 45, No. 2 (agosto de 1998), págs. 81 a 97; Pravin K. Trivedi, “Patterns of health care utilization in Vietnam: analysis of 1997–98 Vietnam Living Standards Survey data”, *World Bank Health and Population Working Paper*, No. 2775 (febrero de 2002), e Ivan Wolffers, “The role of pharmaceuticals in the privatization process in Vietnam’s health-care system”, *Social Science and Medicine*, vol. 41, No. 9 (noviembre de 1995), págs. 1325 a 1332.

^b Un médico privado de Viet Nam dijo: “Todas las madres quieren que sus hijos reciban antibióticos cuando tienen fiebre. Trato de convencerlas (de que no los usen), pero se niegan”. Dijo que había perdido por eso muchos pacientes. Véase Lönroth y otros, loc. cit., pág. 88.

^c Para un panorama del sector de salud del país y su desarrollo, véase Gerald Bloom, “Primary health care meets the market in China and Vietnam”, *Health Policy*, vol. 44, No. 3 (junio de 1998), págs. 233 a 252.

^d Banco Mundial, *Vietnam—Growing Healthy: A review of Vietnam Health Sector*, World Bank Report No. 22210–VN (Washington, D.C., 29 de junio de 2001), pág. 106.

^e Trivedi, loc. cit., pág. 7.

Recuadro VII.1 (continuación)

^f Cabe señalar que es posible que la calidad "real" de los servicios de salud no haya disminuido. En razón de las tarifas cobradas en las instalaciones públicas, los pacientes pueden considerar que los servicios prestados en esas instalaciones no valen el dinero que pagan.

^g Nicholas Prescott, "Poverty, social services and safety nets in Vietnam", *World Bank Discussion Paper*, No. 376 (Washington, D.C., Banco Mundial, octubre de 1997), págs. 18 y 19.

^h Whitehead, Dahlgren y Evans, loc. cit., pág. 835.

ⁱ Vietnam, *Growing Healthy...*, pág. 110.

^j Los objetivos de la política son asegurar un suministro suficiente de medicamentos de buena calidad que satisfagan las necesidades de salud de la población y aseguren un uso racional y seguro durante el período 2001–2015.

^k Para más detalles, véase Vietnam, *Growing Healthy...*, págs. 111 y 112.

importación de "medicinas occidentales", que se consideran deseables, y se cree que la calidad de los servicios en los centros de salud de la comunidad está disminuyendo^f. Se ha permitido a los trabajadores que estaban en el sector público antes de 1990 y que controlan la distribución de medicamentos que privaticen sus actividades, y los ciudadanos que tienen acceso a medicamentos, en particular los que están en contacto con vietnamitas en el exterior, han pasado a ser vendedores.

TASAS ANUALES DE CONTACTO CON SERVICIOS DE SALUD, PER CÁPITA Y POR PROVEEDOR, EN VIET NAM, 1993 Y 1998

	1993	1998
Hospital público	0,32	0,60
Centro de salud de la comunidad	0,19	0,57
Otras instalaciones estatales	0,33	0,25
Servicios privados	0,66	1,76
Farmacia o vendedor de medicamentos	2,14	6,78
Proveedor tradicional	0,03	0,36
Otros proveedores	0,01	0,00
Visitas totales	3,38	10,32

Fuente: Banco Mundial, *Vietnam, Growing Healthy: A Review of Vietnam Health Sector*, World Bank Report No. 22210–VN (Washington, D.C., 29 de junio de 2001), cuadro 3.1.

Sin embargo, a causa de la falta de reglamentación efectiva y de requisitos de registro y licencia, los expertos en salud han observado una proliferación de medicamentos innecesarios, y a veces peligrosos, recetados por vendedores privados —un caso de falla del mercado debido a la falta de información—. Esa automedicación sin consultas médicas formales es atribuible a los vendedores privados^g, y el uso innecesario o irracional de los medicamentos pone actualmente en peligro la salud pública. Han aumentado los niveles de resistencia a los antibióticos en el país y está resultando difícil controlar y prevenir la difusión de enfermedades infecciosas^h. Las dificultades crecientes en los últimos años para tratar la fiebre tifoidea y contener su difusión constituyen un ejemplo de este problemaⁱ.

Las prácticas farmacéuticas en Viet Nam son resultado de la liberalización sin un mecanismo de reglamentación adecuado (ya sea legislación, vigilancia o supervisión). El Gobierno de Viet Nam ha formulado recientemente una política nacional de medicamentos, cuyos programas piloto se han iniciado en siete provincias y ciudades^j. Las iniciativas incluyen, entre otras cosas, el fortalecimiento de las garantías de calidad y el sistema de control, el desarrollo de un sistema de información sobre medicamentos para proveedores de salud, incluidos farmacéuticos y vendedores de medicamentos, el fortalecimiento de la capacidad administrativa de la autoridad central de administración de medicamentos y la revisión de la capacitación de los trabajadores de salud^k. Sin embargo, la reglamentación eficaz debe fortalecerse mediante la comunicación entre el sector público y el sector privado. Para complementar los esfuerzos actuales, el Gobierno debe educar a la población a través de campañas sobre el uso racional y seguro de los medicamentos, en particular el mal uso de los antibióticos, y fomentar la formación de asociaciones profesionales de farmacéuticos y vendedores de medicamentos.

razones de esa presencia, la dominación del sector privado parece reflejar el vínculo históricamente estrecho entre la comunidad local y los trabajadores médicos privados, certificados o no; el acceso más flexible y más confiable a esos servicios, y una mejor comprensión por parte de los trabajadores privados de las condiciones de salud locales. Para un gobierno que desea mejorar el desempeño de su sistema de salud nacional, el sector privado puede ser en consecuencia un recurso vital.

Nuevas funciones del gobierno en la administración de la prestación de servicios de salud privados

Pese a las ventajas y las funciones complementarias del sector privado en la salud pública, el sector privado no impulsa al sector de salud en una dirección con probabilidades de maximizar su contribución (del sector privado) a la salud de la población³⁹. En consecuencia, el gobierno debe tomar las riendas. Debido a la falta de pruebas sistemáticas, fuera de unos pocos estudios de casos, sobre la forma en que el gobierno interactúa con el sector privado en la práctica, el examen que se hace a continuación se ocupa de las *posibles* funciones que puede esperarse que los gobiernos desempeñen en el mercado de salud cuando existe un sector privado, y no en las funciones que *realmente* desempeña⁴⁰.

Las posibles funciones del gobierno como regulador deberán ser más sofisticadas y requerirán intervenciones polifacéticas y coordinación entre el gobierno, los proveedores públicos y privados y los consumidores a fin de maximizar la contribución del sistema de salud a la población. Los papeles que habrá de desempeñar el gobierno para aprovechar las actividades del sector privado con el fin de fortalecer el desempeño nacional en materia de salud pueden clasificarse en cuatro esferas: *a*) comprender el papel del sector privado en su propio país e institucionalizar los instrumentos de política; *b*) ampliar la eficacia de la reglamentación de los servicios de salud a fin de asegurar la calidad global; *c*) subcontratar los servicios, y *d*) mejorar el acceso de los pobres a los servicios de salud, incluida la exención del pago de tarifas.

Comprensión del papel del sector privado

Para comprender el papel del sector privado en el sistema nacional de salud es preciso no solamente reunir información sobre la situación actual y las capacidades de los proveedores privados existentes sino también fortalecer el diálogo entre las autoridades de salud y el sector privado y establecer un marco institucional dentro del cual deberán funcionar los instrumentos de la política de salud. Si bien los países desarrollados como Francia y los Estados Unidos han establecido organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro independientes para reunir información sobre los servicios de salud y a veces para establecer normas médicas⁴¹, en muchos países en desarrollo no existen esas organizaciones. Para funcionar de manera adecuada, los mercados necesitan que se reúna y difunda información, y el mercado de salud no es una excepción a este respecto. El gobierno debe tomar la dirección en la financiación y la coordinación de los esfuerzos, pero cuando la capacidad financiera o administrativa es limitada, puede invitar a asociaciones profesionales médicas a que inicien esos esfuerzos. De otra manera, no habrá oportunidades de comprender las condiciones existentes en las prácticas privadas y aumentar la coordinación entre los dos sectores y es posible que el mercado de salud se segregue por grupos de ingreso o zonas geográficas.

Mediante la invitación a las asociaciones profesionales a participar en la formulación de las políticas es posible también fortalecer el diálogo con el sector privado. La participación más amplia del sector privado en el diseño y la aplicación de

³⁹ Barbara McPake y Anne Mills, "What can we learn from international comparisons of health systems and health system reform?", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 78, No. 6 (junio de 2000), pág. 813.

⁴⁰ Para un análisis general de la prestación de servicios públicos cuando existen servicios privados desde el punto de vista del bienestar económico, véase Anne van Ackere, "Provision of public services when private alternatives exist", *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 29, No.2 (junio de 1995), págs.113 a 124.

⁴¹ Véase Harding, loc. cit., sección 2.1.

⁴² Harding, *loc. cit.*, pág. 9.

las políticas de salud debería permitir que los que adoptan las políticas anticipen la respuesta probable de los proveedores privados cuando se aprueban nuevas reglamentaciones. En algunos países, los proveedores privados, en razón de que son los primeros puntos de contacto con el sistema de salud, están en mejores condiciones de evaluar la demanda de servicios de salud que los funcionarios gubernamentales. Desde la perspectiva de los proveedores privados, ese diálogo les ayudará a prepararse para los cambios y minimizar la confusión que a menudo esta asociada con ellos⁴².

Los proveedores privados prefieren las medidas estatales previsibles. Los cambios ad hoc de las políticas y la difusión deficiente de información sobre los cambios, al igual que la falta de instrumentos de política que se ocupan del sector privado, constituyen a menudo una fuente de confusión e imprevisibilidad con respecto a las medidas estatales. El diálogo constante con el sector privado ayuda a fortalecer la previsibilidad de los cambios en las políticas a través de la mejora de la comunicación. Los gobiernos deben establecer canales o instituciones eficaces para la aplicación de los instrumentos de política. Las instituciones deben incluir un marco para la reglamentación directa, apoyo a los órganos autorreglamentados (por ejemplo, las asociaciones profesionales) y sistemas de licencia y acreditación. Los gobiernos de muchos países en desarrollo participan en la prestación directa de bienes y servicios de salud y carecen a menudo de recursos administrativos suficientes para ampliar su capacidad de reglamentación más allá de las esferas existentes. Un gobierno demasiado exigido puede menoscabar el desempeño de las funciones clave, y puede verse en la necesidad de subcontratar la prestación directa con el sector privado y concentrar sus recursos en la creación de capacidad de reglamentación si desea utilizar el sector privado eficazmente en el sistema de salud (véase la sección sobre “subcontratación”, *infra*).

Ampliación de la eficacia de las reglamentaciones de salud

En el sector de salud pública, los gobiernos se han concentrado tradicionalmente en la calidad de los insumos (profesionales de salud, medicamentos, equipo e instalaciones), la cantidad, la calidad y el precio de los servicios de salud, y la distribución geográfica de esos servicios. Una vez que el gobierno reconoce la presencia del sector privado, tiene que introducir nuevos tipos de reglamentación para asegurar la calidad de los servicios de salud prestados por ese sector.

Las reglamentaciones más comunes aplicadas a los proveedores privados consisten en requisitos legales: si los proveedores de salud no cumplen con las reglas pueden ser castigados. Esas restricciones incluyen la certificación, la acreditación y las licencias para asegurar la calidad de los servicios. En los sistemas económicos menos liberales, el gobierno impone también reglamentaciones de precio y capacidad y restricciones para la entrada y salida del mercado. Sin embargo, la dificultad consiste en hacer cumplir las reglamentaciones.

Por ejemplo, en la República Democrática Popular Lao, la liberalización de la economía en general y la desreglamentación de la prestación de los servicios de salud desde fines del decenio de 1980 han alentado la expansión de la prestación de servicios de salud por proveedores privados⁴³. Si bien la automedicación se ha convertido en una forma dominante de atención de la salud desde la desreglamentación, el Gobierno ha venido aumentando su capacidad de reglamentación dentro del marco de la política nacional de medicamentos promulgada en 1993. Se estableció un sistema de licencias para las farmacias y un sistema de oficinas de inspección de distrito, integradas por un farmacéutico, asistentes de farmacia, enfermeras y otro personal de apoyo. Debido a la falta de comunicación entre las autoridades de salud y las farmacias privadas y a la falta de cumplimiento de las reglamentacio-

⁴³ Para una descripción del desarrollo de las políticas de salud en la República Democrática Popular Lao, véase Bo Stenson y otros, “Real world pharmacy: assessing the quality of private pharmacy in the Lao People’s Democratic Republic”, *Social Science and Medicine*, vol. 52, No. 3 (febrero de 2001), págs. 393 a 404.

nes, menos del 10% de los vendedores de medicamentos entrevistados estaban al corriente de los distintos documentos de reglamentación y sólo el 20% conocían más de un documento. Aunque los inspectores inspeccionaban las farmacias y los vendedores regularmente, algunos no estaban al corriente del sistema de inspección establecido por el Departamento de Alimentación y Medicamentos del Ministerio de Salud Pública⁴⁴. Aunque no es fácil obtener más datos sobre el impacto del cumplimiento adecuado de las prácticas de salud, además de los datos sobre el uso de medicamentos, es probable que el cumplimiento deficiente de las reglamentaciones de salud lleve al tratamiento y al asesoramiento incorrectos, en particular por parte de los “curanderos tradicionales” y los vendedores al por menor o callejeros, no sólo en la República Democrática Popular Lao, sino también en otros sitios.

La importancia de que el gobierno asegure la prestación de servicios de salud de buena calidad no se puede exagerar. Los consumidores están en desventaja cuando se trata de juzgar la calidad y el contenido de los bienes y servicios de salud en relación con los proveedores, y los esfuerzos por obtener información adecuada entrañan costos considerables, incluso de tiempo, todo lo cual constituye una fuente de fallas del mercado (véase el recuadro VII.1). Al mismo tiempo, el cumplimiento de las reglamentaciones mediante el diálogo y la vigilancia es en sí una empresa costosa para el gobierno. La participación de los profesionales de salud reviste una importancia vital a este respecto. Los esfuerzos por hacer cumplir más eficazmente las reglamentaciones deben basarse en una comprensión mutua entre el reglamentador y los reglamentados y en esfuerzos por llegar a los proveedores privados, incluso mediante la difusión de información, la persuasión y la educación de la población en general. Las asociaciones profesionales pueden actuar como intermediarios entre el gobierno y el sector privado, incluidos los consumidores. El gobierno puede también fomentar la creación de asociaciones proporcionando asistencia administrativa e incluso subvenciones y exenciones fiscales mediante el reconocimiento de esas organizaciones como entidades sin fines de lucro.

Subcontratación

La subcontratación se ha convertido en un modelo favorito para la prestación de servicios de salud. La subcontratación de los servicios de salud es un proceso administrativo en que las autoridades subcontratan con un proveedor privado la prestación de servicios a cambio de una remuneración financiera⁴⁵. La subcontratación no sólo libera al gobierno de la necesidad de producir y prestar directamente bienes y servicios de salud sino que brinda también oportunidades para que el gobierno aprenda formas de influir en el comportamiento de los proveedores privados, que es un paso importante en la creación de capacidad. Si bien la subcontratación tiene en teoría muchas ventajas, hay en la práctica muchas dificultades⁴⁶.

Los gobiernos deben examinar en primer término los costos y los beneficios de la prestación directa (que es actualmente la forma dominante de prestación de servicios de salud) y compararlos con los de la subcontratación con un proveedor privado⁴⁷. El objetivo de las autoridades de salud es minimizar el costo de la prestación de bienes y servicios de una cantidad y calidad dadas. La dificultad consiste en que, aunque hay posibilidades de reducir los gastos en suministros y servicios de salud mediante la subcontratación, los costos asociados con la vigilancia pueden anular los ahorros previstos. Además, el desempeño de los servicios clínicos u hospitalarios es difícil de medir e, incluso cuando pueden medirse, se necesitan para ello conocimientos técnicos. Esto es especialmente cierto cuando, como ocurre en muchos países en desarrollo, las autoridades no tienen suficiente experiencia en el trato con el sector privado.

⁴⁴ Stenson y otros, loc. cit.

⁴⁵ Para un marco conceptual de la subcontratación de los servicios de salud basado en las experiencias de países desarrollados, véase Aidan R. Vining y Steven Globerman, “Contracting-out health care services: a conceptual framework”, *Health Policy*, vol. 46, No. 2 (enero de 1999), págs. 77 a 96.

⁴⁶ Cuando hay subcontratación, los gobiernos compran un servicio de un proveedor privado que utiliza sus propios recursos. Los gobiernos pueden también contratar particulares en calidad de administradores para administrar instalaciones de salud estatales con empleados gubernamentales. Sin embargo, esas formas de contrato se han utilizado raramente en los países en desarrollo.

⁴⁷ Véase Alexander S. Preker, April Harding y Phyllida Travis, “‘Make or buy’ decisions in the production of health-care goods and services: new insights from institutional economics and organizational theory”, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 78, No. 6 (junio de 2000), págs. 779 a 790.

Por estas razones, suele ser más fácil subcontratar los servicios no clínicos con el sector privado. Esos servicios incluyen los programas de difusión, la distribución de complementos nutricionales (como vitaminas y sal yodada), los programas de capacitación de trabajadores de salud y los servicios auxiliares en las instalaciones de salud (como la limpieza y las comidas). Mediante la subcontratación de esos servicios, las autoridades de salud deberían poder acumular la experiencia necesaria para pasar a formas más sofisticadas y vigilar la aplicación.

Entre los servicios clínicos, la subcontratación con organizaciones con y sin fines de lucro para administrar servicios de atención primaria ofrece grandes posibilidades. En razón de que muchos pacientes de los países en desarrollo recurren a proveedores privados (en lugar de clínicas estatales) como primer contacto con los sistemas de remisión oficiales, los arreglos de integración mediante contratos deberían vincular más eficazmente las instalaciones de atención primaria con los hospitales. Por ejemplo, se podría disponer que los proveedores privados desarrollaran y administraran las instalaciones y las autoridades de salud podrían estandarizar los métodos de remisión de pacientes.

La subcontratación requiere que el gobierno planifique, negocie con un proveedor privado, haga cumplir el contrato y vigile el servicio contratado (véase el recuadro VII.2)⁴⁸. Éstos son conocimientos nuevos que el gobierno debe adquirir. Una vez subcontratado un servicio, el gobierno debe desarrollar una estrategia para que el proveedor privado administre la prestación de los bienes y los servicios. En razón de que no es posible que ningún contrato prevea todas las situaciones imprevistas y las medidas necesarias en todas las situaciones (se dice que los contratos son inherentemente “incompletos”), el gobierno debe instruir o negociar con el proveedor privado para que adopte ciertas medidas en circunstancias imprevistas cuando éstas se producen. Esas consideraciones estratégicas incluyen los métodos de pago, los mecanismos de fijación de precios, las disposiciones de vigilancia y las condiciones del contrato. Todos estos elementos determinan “el atractivo” del contrato, y si éste no es suficientemente atractivo, es posible que los proveedores competentes no se muestren interesados. Incluso en el caso de las organizaciones gubernamentales sin fines de lucro, los mecanismos de fijación de precios deben cubrir los costos medios, porque podría ocurrir que los proveedores privados que aceptan un contrato con disposiciones de costo poco razonables no prestaran los servicios especificados en el contrato⁴⁹.

Mejora del acceso de los pobres

Éste es probablemente el aspecto que plantea más dificultades para los gobiernos. Los pobres gastan una gran parte de sus ingresos en salud y hacen frente a mayores probabilidades de empobrecimiento a raíz de los pagos destinados a servicios de salud⁵⁰. Sin un sistema estatal, los pobres se hunden cada más en la pobreza a consecuencia de los pagos directos que se ven obligados a hacer, e incluso algunas personas que no son pobres pueden caer por debajo del umbral de pobreza a causa de gastos en salud inesperados.

La falta de acceso a servicios de salud y la inexistencia de planes financieros para los pobres constituyen solamente dos aspectos de la naturaleza multidimensional de la pobreza: el objetivo de la reducción de la pobreza va más allá de la mejora de los servicios y los planes de financiación estatales. A este respecto, los países en desarrollo y sus asociados en el desarrollo deben prestar atención a cuestiones polifacéticas críticas como el desarrollo sostenible, la igualdad de género, el VIH/SIDA y los problemas de la pobreza urbana⁵¹. Sin embargo, estos problemas están más allá del alcance del presente capítulo, en el que se examinan solamente los dos

⁴⁸ Harding, loc. cit.

⁴⁹ Las licitaciones, como se examinó en el capítulo VI, constituyen un medio eficaz de asegurar la calidad de la prestación de servicios públicos al costo más bajo posible. Sin embargo, en muchos países en desarrollo el número de contratistas de salud calificados es limitado y la licitación podría no ser una opción viable (a menos que el gobierno invite a contratistas extranjeros).

⁵⁰ Adam Wagstaff y Eddy van Doorslaer, “Catastrophe and impoverishment in paying for health care: with applications to Vietnam 1993–1998”, Banco Mundial (febrero de 2002).

⁵¹ Véase el informe del Secretario General sobre el Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997–2006) (A/56/229 y Corr.1 y Add.1), 31 de julio de 2001.

La subcontratación ha pasado a ser una forma cada vez más popular de prestación de servicios de salud públicos, en particular en los países desarrollados. El objetivo de la subcontratación es crear un “mercado” en que los proveedores privados compiten para obtener fondos estatales destinados a la prestación de bienes y servicios de salud, en la esperanza de que esa subcontratación ahorre recursos a la sociedad en general y alivie las dificultades fiscales en particular.

Debido al carácter complejo de los procedimientos médicos, la subcontratación de servicios médicos plantea siempre dificultades con respecto a la redacción de las condiciones del contrato y la vigilancia del cumplimiento. En consecuencia, las autoridades de salud deben tener conocimientos médicos y estar también equipadas con un mecanismo de reglamentación adecuado. Además, los gobiernos de los países en desarrollo tienen que hacer frente en muchos casos a la falta de competencia entre proveedores de servicios médicos. Si un gobierno decide subcontratar la prestación de servicios médicos importantes (por ejemplo, la administración de un hospital público), encontrará probablemente sólo uno o dos posibles contratistas calificados para prestar esos servicios. En este caso, la estructura del mercado en que compiten los contratistas privados es monopolística o duopolística y no asegura automáticamente los resultados eficientes que los gobiernos esperaban.

En Zimbabwe, existe desde hace mucho tiempo un contrato entre el Ministerio de Salud y un hospital general privado con 400 camas administrado desde el decenio de 1950 por el principal productor de carbón del país, Wankie Colliery, con arreglo al cual ese hospital presta servicios clínicos como institución al nivel de distrito en Hwange^a. El hospital es un departamento operacional de Colliery y se fundó originalmente en 1923 para prestar servicios de salud a los empleados de la empresa y sus familias^b. Con arreglo al contrato con el Gobierno, ha venido prestando servicios que se consideran de “responsabilidad estatal” a los pacientes a cambio del cobro de tarifas^c. En una oficina estatal situada en el hospital, un funcionario del Gobierno certifica que los solicitantes pueden ser considerados “responsabilidad estatal”. Se trata a los pacientes de acuerdo con las recomendaciones médicas formuladas por el personal del hospital y la cuenta por los servicios prestados se envía al Ministerio de Salud. En teoría, los pacientes considerados de responsabilidad estatal están exentos del pago de tarifas. El hospital admite también pacientes “privados”, a quienes cobra por separado y que pagan por los servicios con sus propios fondos^d. Aunque las estipulaciones establecidas en el momento de la firma del contrato original en el decenio de 1950 ya no son claras, se considera que la ausencia de un hospital estatal en el distrito es la principal razón de la subcontratación por el Gobierno con este hospital privado, que es el mayor del distrito de Hwange. La región tiene ahora otro hospital estatal con 40 camas que presta servicios clínicos a la población del distrito, aunque con instalaciones limitadas en comparación con las del hospital de Colliery.

En el contrato entre el Ministerio de Salud y el Hospital de Wankie Colliery se especifican cargos departamentales por la atención de pacientes externos, los días de internación, las radiografías y otras pruebas de laboratorio, por los servicios odontológicos por consulta, y por el uso de salas de operaciones por minuto. El Ministerio de Salud financió los gastos de capital de la rehabilitación del hospital en el decenio de 1990. El costo del contrato ascendió a 9,5 millones de dólares de Zimbabwe en 1992–1993, en tanto que el presupuesto ordinario para todo el distrito (sin incluir los pagos con arreglo al contrato ni los sueldos de los trabajadores de salud en las instalaciones estatales) ascendía a 4 millones de dólares de Zimbabwe. Un equipo de salud del gobierno provincial visita regularmente el hospital.

Recuadro VII.2

SUBCONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS MÉDICOS EN ZIMBABWE

^a El caso se basa en Barbara McPake y Charles Hongoro, “Contracting out of clinical services in Zimbabwe”, *Social Science and Medicine*, vol. 41, No. 1 (julio de 1995), págs. 13 a 24.

^b El Gobierno de Zimbabwe es actualmente dueño del 39,9% de las acciones de la empresa.

^c El hospital tiene también contratos con varias empresas importantes de la región para la prestación de servicios a sus empleados. Las tarifas negociadas son similares a las contratadas con el Gobierno (véase Jack Needleman, Mukesh Chawla y Oliver Mud-yarabikwa, “Hospital autonomy in Zimbabwe”, *Harvard School of Public Health*, julio de 1996).

^d Sin embargo, en la práctica, se reconoce como responsabilidad del Estado a todos los pacientes que lo solicitan porque no se han impartido directrices claras en cuanto a las condiciones en las cuales los pacientes tienen derecho a esa condición.

Recuadro VII.2 (continuación)

Dado que no hay una vigilancia formal ni una evaluación de la calidad, una forma sensata de evaluar la calidad de los servicios proporcionados por el hospital de Colliery con arreglo al contrato sería comparar su desempeño en relación con el del hospital estatal del mismo distrito. El costo financiero de los insumos (costos unitarios de la prestación de cuatro tipos de servicios clínicos) y los insumos de mano de obra (niveles de dotación de personal) muestran que el hospital estatal tiene más personal por cama (1,6 en comparación con 0,4 en el hospital privado), lo que indica un costo unitario más elevado, excepto para los servicios externos (véase el cuadro). Hay dos posibles maneras de interpretar estos resultados. La primera es que el hospital de Colliery es más eficiente y el hospital estatal tiene una dotación excesiva. Al mismo tiempo, el hospital estatal es mucho más pequeño que el privado, lo que le impide explotar efectivamente las economías de escala: por ejemplo, cuanto mayor es el número de radiografías tomadas, menor es el costo fijo medio de funcionamiento del equipo de rayos X. La otra interpretación es que el hospital estatal administra más tratamientos secundarios, que son más caros. Lamentablemente, la falta de información sobre la combinación de casos —tipo y número de los distintos tratamientos clínicos suministrados— hace imposible llegar a una conclusión clara. Aunque parecería que el hospital de Colliery trata más pacientes de atención primaria, el hospital es utilizado algunas veces como centro de remisión de pacientes por el hospital estatal. El hospital estatal está en desventaja en términos de eficiencia unitaria, pero realiza sólo una gama limitada de procedimientos. Además, cabe aducir que la falta de presión competitiva sobre el hospital privado en el mercado de salud local hace difícil creer que se aplique en este caso la influencia virtuosa de las fuerzas competitivas del mercado.

COSTOS DE UN HOSPITAL PÚBLICO Y UN HOSPITAL PRIVADO EN ZIMBABWE, 1993

	<i>Hospital estatal</i>		<i>Hospital privado</i>
	<i>Costos ordinarios</i>	<i>Costos totales^a</i>	<i>Costos totales^a</i>
Costos unitarios^b (dólares de Zimbabwe)			
Servicio			
Día de internación	141	246	108
Visita ambulatoria	19	27	87
Laboratorio (por prueba)	30	34	14
Radiografía (por película)	47	53	24
Niveles de dotación de personal (número de personas)			
Categoría			
Médicos	2		4
Enfermeras	31		98
Personal de laboratorio ^c	4		19
Personal administrativo	3		14
Personal general	25		21

Fuente: Barbara McPake y Charles Hongoro, "Contracting out of clinical services in Zimbabwe", *Social Science and Medicine*, vol. 41, No. 1 (julio de 1995), cuadros 5 y 6.

^a Costos ordinarios más costos de capital.

^b Costo por paciente. El costo unitario del hospital privado se calcula sobre la base de las tarifas cobradas por el hospital más el costo de los medicamentos (26% de las sumas cobradas), en tanto que los dos costos unitarios comunicados para el hospital estatal se basan en los gastos asignados a los departamentos y el número de los pacientes que reciben servicios.

^c Con inclusión del personal de laboratorio y de radiología, los farmacéuticos y los técnicos.

Sin embargo, el costo de la subcontratación ha empezado a examinarse cuidadosamente y se han planteado varias cuestiones. Entre ellas están la elegibilidad de los pacientes para ser reconocidos como responsabilidad del Gobierno y la introducción de métodos de contabilidad estandarizados para calcular los costos del hospital. El Gobierno desearía excluir algunos tipos de pacientes sobre la base de los niveles de ingreso, el acceso a seguros y la posesión de cartas de remisión (que sólo pueden obtenerse en servicios de atención primaria administrados por el Gobierno). Con arreglo a su propuesta, si los que quedan excluidos no pagan sus cuentas, el hospital será responsable de cubrir los costos. Sin embargo, el hospital insiste en que la prestación de servicios de salud a la población es responsabilidad del Gobierno y los costos deben estar a cargo de éste.

En lo que respecta a los métodos de contabilidad estandarizados, no se dispone actualmente de información sobre los costos del hospital. El Gobierno confía en que la introducción de los nuevos métodos hará más transparentes las cuentas. Sin embargo, se sabe que esos métodos de cobro crean a veces incentivos para que los proveedores de salud presten servicios clínicos “excesivos” y receten medicamentos costosos, que requieren así una nueva forma de vigilar a los proveedores.

Con arreglo al contrato existente, cada una de las partes puede rescindir el contrato mediante aviso previo de tres meses. Sin embargo, esta opción no es realista, dada la importancia relativa del hospital de Colliery para satisfacer las necesidades de salud. Además, el contrato estipula que el Gobierno no establecerá instalaciones de salud “en competencia” en la región, con lo cual las manos del Gobierno están atadas.

El caso de Zimbabwe demuestra las dificultades de evaluar la forma en que un proveedor privado cumple con las condiciones del contrato. Los gobiernos que se proponen subcontratar servicios clínicos con el sector privado pueden extraer muchas lecciones de este estudio de caso. En primer lugar, si el gobierno no tiene una alternativa viable para la prestación de los servicios, estará en una posición vulnerable cuando negocia el contrato. Puede quedar atrapado en la relación existente y verse en la obligación de comprometerse a proporcionar los recursos exigidos por el contratista^e. En segundo lugar, la falta de funcionarios gubernamentales calificados agrava los problemas experimentados con arreglo al contrato. Si la subcontratación se considera una forma de aliviar la insuficiencia de los niveles de competencia en el gobierno, es probable que esos problemas se vean agravados por el proceso de subcontratación. En tercer lugar, la falta de información adecuada sobre el funcionamiento de los hospitales públicos y privados hace difícil (si no imposible) identificar las ventajas o desventajas de la subcontratación. Si hay varios contratistas posibles, esa información deficiente puede corregirse en alguna medida mediante el proceso de licitación pública. Sin embargo, la ausencia de esas condiciones —típica en muchos países en desarrollo— no fomenta la generación de información a través del proceso de licitación^f.

^e Aidan R. Vining y Steven Gliberman, “Contracting-out health care services: a conceptual framework”, *Health Policy*, vol. 46, No. 2 (enero de 1999), págs. 77 a 96.

^f Un estudio similar realizado en la República Unida de Tanzania no encontró que las instalaciones de salud pública fueran siempre menos eficientes (en términos operacionales) que las no públicas. Véase Lucy Gilson, “Management and health care reform in Sub-Saharan Africa”, *Social Science and Medicine*, vol. 40, No. 5 (marzo de 1995), págs. 695 a 710.

problemas específicamente relacionados con la salud antes mencionados, que se relacionan con la mejora del acceso de los pobres dentro del marco de la interacción entre proveedores estatales y privados.

Es difícil orientar los servicios de salud gratuitos para atender a grupos determinados, incluidos los pobres, debido a las deficiencias administrativas⁵². Incluso si se aplica con éxito en una región, resulta costoso reproducir un modelo a escala nacional. Un método que ha tenido algún éxito es el establecimiento bajo los auspicios del gobierno de comités locales en que dirigentes y trabajadores de salud locales se encargan de determinar la elegibilidad para obtener exenciones sobre la base del

⁵² La necesidad de destinar los servicios a los pobres y las dificultades asociadas con la identificación de los pobres se examinan en el *Informe sobre la situación social en el mundo, 1993* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.IV.2), pág. 319, y en el *Informe sobre la situación social en el mundo, 1997* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.97.IV.1), págs. 136 y 137.

⁵³ Lucy Gilson y otros, "Strategies for promoting equity: experience with community financing in three African countries", *Health Policy*, vol. 58, No. 1 (enero de 2001), págs. 36 y 37.

⁵⁴ El acceso de los pobres a los servicios de salud es un problema incluso en los países desarrollados. En Nueva Zelandia, donde la población indígena tiene una situación de salud relativamente deficiente, se desarrolló un tercer sector de organizaciones de atención primaria de la salud basado en la participación de la comunidad y el desarrollo de la comunidad. Véase Peter Crampon, Anthony Dowell y Allistair Woodward, "Third sector primary care for vulnerable populations", *Social Science and Medicine*, vol. 53, No. 11 (diciembre de 2001), págs. 1491 a 1502.

ingreso o del tipo de tratamiento médico⁵³. El método tiene una ventaja con respecto a los programas nacionales porque los costos administrativos de identificar a los pobres en la comunidad son menores que los de los métodos administrados a nivel nacional, y es probable que la participación de dirigentes locales ayude a comprender las necesidades locales. Las organizaciones no gubernamentales basadas fuera de la comunidad o del país han demostrado también ser capaces de ayudar en la prestación de servicios de salud y llegar verdaderamente a los pobres, en razón de que algunas comunidades tienen prejuicios contra los pobres y tienden a excluirlos de los programas basados en la comunidad.

El papel del gobierno en estos sistemas consiste en dirigir y orientar, establecer objetivos claros para el comité, movilizar el apoyo local y prestar asistencia técnica. Si tienen directrices claras, las comunidades locales pueden desarrollar su capacidad de aprender mediante la ejecución. Al mismo tiempo, los gobiernos deben vigilar y evaluar el impacto de esos programas en los pobres. Aunque ellos no se han ensayado todavía ampliamente, ésta es una esfera en que es muy probable que a través de la mayor participación de las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales, con la dirección y la orientación del gobierno, sea posible ampliar los programas de salud pública para los pobres⁵⁴.

El aumento de la prestación de servicios de salud privados a través de la ampliación de la cobertura de los seguros privados de los empleados en el sector asalariado puede ayudar indirectamente a los pobres mediante la liberación de fondos públicos. Esto se debe a que los empleados en el sector asalariado pertenecen a la parte superior de la distribución de ingresos en países en desarrollo y tienden a utilizar proveedores privados con más frecuencia que los pobres. Si se hacen extensivos los seguros a esos empleados, es probable que ellos utilicen los servicios privados más que antes y que se liberen así fondos públicos que pueden destinarse a proveedores estatales (véase el recuadro VII.3). Si bien algunos pueden aducir que este enfoque ampliará la brecha entre ricos y pobres en lo que respecta a la obtención de servicios de buena calidad, resulta políticamente atractivo porque la reasignación de recursos fiscales entre diferentes rubros de gastos es mínima y cabría esperar una mayor participación del sector privado —proveedores y aseguradores— en el sistema de salud nacional.

CONCLUSIÓN

Hay un papel cambiante y a menudo creciente para el sector privado en la prestación de servicios de salud y un nuevo papel para los gobiernos, en particular los ministerios de salud, en lo que hace a asegurar que se presten servicios de salud a la población. La mayoría de los países —en desarrollo, desarrollados y con economías en transición— tienen sistemas de salud con proveedores del sector privado y el sector público, y la función del sector privado es mayor en muchos países en desarrollo que en los países en transición y los países desarrollados. La mayor presencia del sector privado en los países en desarrollo pone muchas veces en tela de juicio los principios y la naturaleza de la prestación por el Estado de los servicios de salud previstos por los gobiernos.

La fuerte presencia de servicios de salud privados es consecuencia del bajo nivel de los sistemas de salud estatales en muchos países en desarrollo, del deseo de las personas de obtener mejores servicios médicos y de la capacidad creciente de muchos de pagar por ellos, incluso en los países más pobres. La falta de recursos financieros y humanos y de capacidad administrativa hace difícil para muchos países asegurar que todos, ricos y pobres, residentes urbanos y rurales, hombres y

Los gobiernos de los países en desarrollo buscan siempre formas de reducir su carga fiscal y mejorar al mismo tiempo los servicios sociales para los pobres. Los gastos en salud pública son una esfera preferida, y una de las formas que los planificadores han ideado de aliviar la presión financiera y canalizar más recursos de salud hacia los pobres son los seguros privados.

Los beneficios económicos de los seguros de salud se basan en un análisis de la demanda de salud de diferentes sectores de la población, por ejemplo, los ricos y los pobres^b. Los ricos están más dispuestos a pagar por servicios de calidad superior ofrecidos por proveedores privados. En razón de que la atención pública es gratuita o menos costosa para los consumidores que los servicios privados en la mayoría de los países, los seguros de salud reducen la diferencia de costo entre los sectores público y privado y transfieren la demanda de servicios de salud de los ricos del sector público al sector privado. La ampliación o el establecimiento obligatorio de seguros de salud privados para las personas más pudientes reducirá así probablemente el gasto total en salud y ayudará a las autoridades de salud a orientar mejor los recursos públicos hacia los pobres.

Jamaica, un país en desarrollo de ingresos medianos, tiene un sistema de salud universal y un sector privado que ofrece servicios de salud de mejor calidad y seguros médicos^c. Sobre la base del estudio de las condiciones de vida de Jamaica realizado por el Instituto de Estadística y Planificación de Jamaica en 1989 y 1990, los investigadores estimaron los efectos de los seguros en la demanda de servicios de salud públicos y privados. Tras tener en cuenta varios factores que afectan la demanda de servicios de salud (como el ingreso, la edad, el sexo y la educación), encontraron que los seguros de salud estaban asociados con una reducción significativa del número de visitas a los proveedores estatales y un aumento significativo de las visitas a los proveedores privados. Los seguros estaban asociados con una reducción del 28% en las visitas preventivas a los proveedores públicos y un aumento del 114% en las visitas preventivas a los proveedores privados, con un aumento total del 48% en las visitas preventivas. En el caso de las visitas curativas, los seguros transfirieron simplemente la demanda de servicios del sector público al sector privado —hubo una reducción del 45% en las visitas a proveedores públicos y un aumento del 37% en las visitas a proveedores privados—. Cuando se combinan las visitas preventivas y curativas, los seguros estaban asociados con un aumento en el número total de visitas a proveedores de salud privados y una disminución de las visitas a los proveedores públicos.

Estos resultados permitieron que los investigadores simularan el efecto de la ampliación o la obligatoriedad de los seguros de salud privados en los gastos públicos en salud y los gastos fiscales destinados a los pobres. Se consideraron dos hipótesis. En la primera, se ampliaron los seguros para incluir a todos los situados en el cuartil de ingresos superior (25% superior), y en la segunda, se ampliaron los seguros para incluir a todos los situados en la mitad superior de la distribución de ingresos. Se calculó que la ampliación de los seguros para incluir el 25% superior ahorraría 13% del gasto total en salud pública, en su mayor parte debido a la reducción en los servicios públicos curativos, en tanto que la participación de los pobres en el número total de visitas a servicios públicos aumentaría en un 14%, con lo que se canalizarían más recursos públicos hacia ellos. En la otra hipótesis, se calculó que los ahorros totales en salud pública ascenderían a 33%, una vez más principalmente mediante reducciones en las visitas curativas, y la participación de los pobres en el total de las visitas a servicios públicos aumentaría un 25%^d.

Recuadro VII.3

SEGUROS DE SALUD PRIVADOS Y GASTO PÚBLICO PARA LOS POBRES: UN ESTUDIO DE SIMULACIÓN DE JAMAICA^a

^a Este recuadro se basa en Paul Gertler y Roland Sturm, "Private health insurance and public expenditure in Jamaica", *Journal of Econometrics*, vol. 77, No. 1 (marzo de 1997), págs. 237 a 257.

^b Para un examen teórico, véase Mireia Jofre-Bonet, "Health care: private and/or public provision", *European Journal of Political Economy*, vol. 16, No. 3 (septiembre de 2000), págs. 469 a 489.

^c Este análisis es más pertinente para los países en desarrollo de ingresos medianos y altos en que hay una amplia disponibilidad de servicios de salud privados.

^d Cabe señalar que la reducción de las visitas de los ricos no llevó a un aumento de la misma magnitud en las visitas de los pobres, debido al carácter no lineal de las ecuaciones de demanda estimada.

Recuadro VII.3 (continuación)

En este análisis no se tienen en cuenta los posibles efectos de la ampliación de los seguros en los aspectos relacionados con la oferta: es posible que el aumento de la demanda de servicios privados aumente las tarifas cobradas en ese sector y cree una presión descendente sobre la demanda de servicios privados. Además, puede ocurrir que cuando participen menos en la atención pública, los ricos dejen de apoyar un sistema de salud universal. Pese a esas deficiencias, este análisis muestra la forma en que las consideraciones de demanda pueden llevar a resultados posiblemente contraintuitivos.

mujeres, tengan un acceso equitativo a un nivel de servicios de salud pública compatible con el nivel de desarrollo del país. En muchos casos, los segmentos más ricos de la sociedad tienen mejor acceso a los servicios de salud pública que los pobres, con el resultado de que los servicios de salud privados (incluidos los vendedores de productos farmacéuticos) pueden llegar a ser los únicos sitios en que los pobres pueden obtener asistencia y tratamiento médico. La demanda de los pacientes de servicios de salud privados refleja no sólo las ventajas de las instalaciones privadas, que incluyen generalmente mejores servicios y acceso más flexible, sino también la percepción general en muchos países de que la calidad de los servicios médicos privados es superior. En el futuro, cabe esperar que la demanda de servicios de salud privados en los países en desarrollo aumente junto con el ingreso disponible, dado que la demanda de servicios de salud de buena calidad es elástica en función del ingreso.

La importancia del sector privado en la prestación de servicios de salud en los países en desarrollo exige un examen de las políticas económicas y sociales nacionales más allá de los análisis convencionales de cuestiones técnicas relacionadas con la salud. Si las autoridades de salud no entienden bien los factores que afectan la demanda de servicios de salud ni tienen en cuenta la demanda privada y los incentivos, las políticas de salud no serán eficaces. Para administrar eficazmente los servicios de salud pública, los dirigentes políticos deben ahora elaborar conjuntos de controles e incentivos: necesitan vigilar y reglamentar la calidad y la cantidad de los servicios de salud prestados por el sector privado y utilizar al mismo tiempo incentivos privados a fin de promover el objetivo público de prestar servicios de salud esenciales tan ampliamente y tan eficazmente en términos de costo como sea posible.

Para utilizar con provecho las actividades del sector privado se requieren nuevas leyes y reglamentaciones⁵⁵, lo que exige a su vez una nueva forma de pensar con respecto a los mecanismos y las instituciones para su aplicación. Actualmente, sólo unos pocos países en desarrollo tienen modelos de legislación y reglamentación en que se tienen en cuenta las complejas interrelaciones entre la prestación por proveedores públicos y privados. La falta de esos sistemas puede tener graves consecuencias negativas. Por ejemplo, en Viet Nam, a causa del papel asignado al sector privado, se ha difundido el uso de antibióticos poco seguros. El Gobierno ha elaborado en consecuencia un plan piloto encaminado a reforzar las garantías de calidad de los medicamentos y el control de los medicamentos mediante un sistema de información para los proveedores de servicios de salud. Sin embargo, esas iniciativas constituyen sólo un paso inicial hacia la promoción del uso en condiciones de seguridad de los productos farmacéuticos: es preciso fortalecer esas iniciativas mediante el diálogo y el intercambio incrementados de información entre las autoridades de salud y los

⁵⁵ Richard B. Saltman, "Regulating incentives: the past and present role of the state in health care systems", *Social Science and Medicine*, se publicará próximamente.

proveedores privados. En otro caso, el contrato entre el Gobierno de Zimbabwe y un hospital privado que ha venido prestando servicios a la población local durante más de 50 años muestra los beneficios de integrar a los proveedores privados en un sistema nacional de salud organizado por el Gobierno. Éste es un caso de cooperación beneficiosa entre el sector público y el sector privado pero, al mismo tiempo, demuestra las dificultades asociadas con los incentivos privados y las dificultades creadas por la falta de proveedores de salud alternativos que podrían, por lo menos en teoría, competir con el proveedor que tiene actualmente el contrato.

Los ejemplos citados son ilustrativos, pero los problemas de los sistemas de salud en general y de la interacción entre el sector público y el sector privado en particular son producto de la historia del país y de su medio económico y social. En buena medida, las condiciones económicas y sociales determinan el nivel y la forma actuales del sistema de salud. Por esta razón, cuando se extraen consecuencias generales en materia de políticas de estudios realizados a nivel mundial de los sistemas de salud de los países, incluidos algunos países en desarrollo y países desarrollados, es posible que se orienten mal las decisiones de algunos países. Los países en desarrollo, y en particular los menos adelantados, hacen frente a desafíos diferentes de los que enfrentan los países más desarrollados en materia de salud.

La cooperación internacional y regional, en particular entre países en desarrollo, puede ser útil. Esto se debe a que hay con frecuencia similitudes entre algunos, o a veces muchos, países en desarrollo de la misma región o de varias regiones. Esto puede constituir una base para una plataforma común en que pueden crearse intervenciones de salud eficaces en términos de costo e instituciones de reglamentación para esas intervenciones. Mediante la cooperación técnica y el diálogo, los países pueden compartir sus experiencias en la reforma de los sistemas de salud, evitar errores comunes y aprender unos de otros las “prácticas óptimas” en los sistemas de salud. La cooperación Sur-Sur o regional debería contribuir a un sentido de propiedad del proceso de reforma de la salud: el diálogo entre los países en desarrollo debería maximizar la medida en que pueden incorporarse las condiciones locales sin desarrollar un sentido de imposición externa.

La Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) (véase el recuadro III.1) es un ejemplo importante de un paso hacia la creación de un sentido de propiedad y de experiencia compartida en materia de salud entre los países africanos. En la esfera de la salud, sus objetivos incluyen, entre otras cosas, “permitir al pueblo de África que mejore su propia salud y logre conocimientos de salud” y “fomentar la cooperación entre médicos y curanderos tradicionales”⁵⁶. Éstas son esferas en que los gobiernos pueden fortalecer la cooperación entre los sectores público y privado y entre los proveedores de salud privados. En términos prácticos, la habilitación de las personas requiere educación sobre el uso racional de los medicamentos (además de cuestiones como la seguridad del agua potable, la higiene y la nutrición), que debe impartirse en las escuelas y en campañas de salud pública. El establecimiento de organizaciones nacionales y regionales de salud debería fomentar la cooperación entre los médicos y los proveedores tradicionales y podría contribuir al desarrollo de un sistema de información sobre medicamentos tanto “modernos” como tradicionales, bajo la supervisión de una autoridad nacional o regional.

Las autoridades de salud deben entender las necesidades de salud de sus poblaciones y evaluar la situación de los sistemas nacionales de salud, incluidas las funciones del sector privado. En las situaciones en que predominan los servicios de salud privados, pero no hay reglamentaciones apropiadas, los gobiernos deben tomar medidas polifacéticas y asegurar la coordinación entre las autoridades de salud, los proveedores estatales y privados y los consumidores. El fomento de la formación

⁵⁶ NEPAD, sec. V.B, “Iniciativa en materia de desarrollo de los recursos humanos, incluida la inversión de la fuga de cerebros”, iv, párr. 26, (<http://nepad.org/home.asp>).

de asociaciones profesionales puede ser un primer paso. Una vez que se ha obtenido experiencia en materia de diálogo y coordinación con un segmento determinado de proveedores de salud, esa experiencia puede aplicarse a otras esferas prioritarias en el sector. Las reglamentaciones no deben hacerse de arriba para abajo a partir del gobierno, sino que deben ser resultado de una interacción entre las autoridades y los proveedores privados.

VIII COLABORACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO EN LA EDUCACIÓN

La cooperación entre el sector público y el sector privado en la educación ofrece nuevas posibilidades para el desarrollo económico y social mediante la promoción del capital humano.

En muchos países, la enseñanza privada fue anterior a la impartida por el Estado y a los esfuerzos del Estado por impartir a nivel universal enseñanza primaria y posteriormente secundaria. La educación estaba frecuentemente a cargo de órganos religiosos, instituciones de autoayuda o entidades lucrativas del sector privado. Como demuestra la posición prominente que ocupan muchos de los egresados de instituciones prestigiosas y costosas en todos los sectores de la sociedad, como la política, el ejército, las artes y la industria, la inversión en una educación privada de alta calidad puede justificarse fácilmente por razones económicas.

Los padres toman a menudo decisiones juiciosas cuando invierten en una educación primaria o secundaria del sector privado de calidad más alta que la que pueden obtener en las instituciones públicas, ya que aumentan así las probabilidades de que sus hijos tengan ingresos superiores en el curso de sus vidas. De la misma manera, el ingreso de un estudiante a una universidad privada paga con el fin de obtener de esa institución una educación de nivel superior puede también considerarse una decisión racional en términos de tiempo y de dinero. El sector privado con fines de lucro tiene un incentivo para proporcionar una educación de calidad superior a la que podría obtenerse, sin costo directo para el estudiante o sus padres, de una institución pública gratuita.

Se plantean cuestiones de equidad: los ricos pueden adquirir para sí y para sus hijos una educación de calidad superior a la que se ofrece a los miembros más pobres de la sociedad. Sin embargo, la educación es solamente uno de los muchos bienes y servicios —el acceso a la salud, a la alimentación y a todas las satisfacciones de la vida, incluidos los gastos que mejoran la educación, como los viajes al extranjero o las clases particulares— que los ricos pueden adquirir en mayores cantidades y mejor calidad que los pobres. Esos bienes y servicios pueden mejorar el capital humano y, en ese sentido, contribuyen a aumentar la desigualdad. De manera análoga, cuando las personas establecen sistemas de autoayuda para mejorar su nivel de educación, el objetivo suele ser mejorar las posibilidades de obtener empleo bien remunerado. El problema para la sociedad es asegurar que los miembros más pobres no carezcan de acceso a una educación de buena calidad. En muchos países con un sector privado fuerte, se utilizan fondos públicos para subvencionar la asistencia de niños pobres y capaces a instituciones privadas, como se hace en el Programa de Ampliación de la Cobertura de la Educación Secundaria (PACES) de Colombia¹.

Dado que habrá siempre una demanda de enseñanza privada, ya sea de instituciones con fines de lucro o, como ocurre con gran parte de la educación basada

¹ PACES asigna sitios por un sistema de lotería y los ganadores se han beneficiado de mayores logros educacionales, principalmente como consecuencia de la reducción de la repetición, puntajes más altos en las pruebas y menores probabilidades de cohabitación y desempleo de los adolescentes. Además, el programa ha tenido un fuerte efecto positivo en la educación de las niñas. El efecto neto es que los beneficios de los cupones han sido más que suficientes para compensar los costos. (Véase Joshua D. Angrist y otros "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment", NBER Working Paper No. 8343 (Cambridge, Massachusetts, junio de 2001) (<http://www.nber.org-papers/w8343>).

² *Estudio Económico y Social Mundial, 2000* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.00.II.C.1), pág. 173.

³ *Ibid.*, cap. VI.

⁴ *Ibid.*, y Erich Gundlach, José Navarro de Pablo y Natascha Weisert, "Education is good for the poor", Discussion Paper No. 2001/137 (Helsinki, Instituto de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, 2001), págs. 1 a 15.

⁵ Banco Mundial, "A chance to learn: knowledge and finance for education in sub-Saharan Africa", *Africa Region Human Development Series* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2001).

⁶ Nunca se intentó siquiera recuperar el costo completo de los receptores en Escocia, el primer país europeo que se convirtió en una sociedad moderna educada. La Ley de Educación de 1646, y su sucesora de 1696, imponía a los ricos el deber de establecer una escuela en la parroquia, pero podían recuperar la mitad de los gastos de sus arrendatarios (*Estudio Económico y Social Mundial, 2000...*, recuadro VI.1).

⁷ Emmanuel Jimenez, "The public subsidization of education and health in developing countries: a review of equity and efficiency", *Research Observer*, vol. 1, No. 1 (enero de 1986).

en instituciones religiosas, de instituciones sin fines de lucro, los argumentos a favor de esa educación son fuertes. Además, como se señaló en el *Estudio Económico y Social Mundial, 2002*, una estrategia de desarrollo que aumenta la demanda de trabajadores calificados alienta a éstos a invertir en su propia educación².

La enseñanza privada proporciona una alternativa para los padres y un estándar para medir el desempeño de las instituciones estatales, y permite que algunos niños se eduquen con poco costo para el Estado. El Estado tiene una función de reglamentación y supervisión para asegurar que los alumnos de las escuelas privadas reciban una buena educación y no se les inculquen, por ejemplo, valores incompatibles con el respeto de los derechos humanos.

Sin embargo, especialmente en los últimos 300 años, cuando algunos y finalmente todos los Estados han tratado de asegurar el acceso de todos los niños por lo menos a la enseñanza primaria, nunca se ha esperado que el sector privado proporcione, sin asistencia estatal, toda la educación que interesa al Estado en su totalidad. Muchos padres son demasiado pobres para costear esa educación para sus hijos y no se puede esperar que los receptores, aunque sean capaces de juzgar el rendimiento monetario privado, calculen los demás beneficios, en términos de salud y nutrición, adelanto científico y nivel global de alfabetización, que obtiene la sociedad en general de la educación. Éstas son algunas de las principales razones por las que, como se demuestra en el *Estudio Económico y Social, 2000*, el Estado ha considerado que el suministro de enseñanza universal de buena calidad, por lo menos al nivel primario y progresivamente al nivel secundario, es una de sus responsabilidades³.

En el presente capítulo se examinan algunas formas en que el Estado obtiene la participación del sector privado o utiliza mecanismos de mercado para asegurar el suministro de una educación de buena calidad. Algunos experimentos innovadores en los países en desarrollo demuestran que, pese a los problemas, las asociaciones entre el sector público y el sector privado ofrecen soluciones alternativas y permiten comprender mejor las formas de diseñar y aplicar políticas educacionales eficaces. Se examinan los problemas, las preocupaciones y los desafíos más importantes con respecto al suministro de educación en cada uno de los tres niveles: primario, secundario (técnico y profesional) y terciario.

ENSEÑANZA PRIMARIA

De los tres niveles de educación, se reconoce ampliamente que la enseñanza básica de buena calidad tiene el mayor rendimiento social y económico gracias a su efecto positivo en el desarrollo del capital humano y el crecimiento económico⁴. La necesidad de que el Estado participe en este sector está firmemente establecida⁵. El recurso al sector privado sin ningún tipo de subvención llevaría en efecto a la exclusión de los pobres de este nivel de educación y por eso no se ha intentado nunca⁶. En muchos países en desarrollo, aún no se ha logrado la enseñanza primaria universal, como lo demuestran las tasas brutas de matrícula (véase el cuadro VIII.1).

Los beneficios que se obtienen de la participación del sector privado sugieren que ese sector puede satisfacer en forma eficiente parte de la demanda de enseñanza primaria, liberando recursos para dedicarlos a los que no pueden pagar. En algunos países en desarrollo, las escuelas privadas son menos costosas que las públicas y más eficaces en lo que hace a mejorar el desempeño de los estudiantes⁷. Cabe preguntar entonces por qué los gastos del sector público en educación no han dado los resultados deseados en el aumento de las tasas de alfabetización, la mayor participación de las niñas y la reducción de las tasas de abandono. Esto pone de relieve el hecho

Cuadro VIII.1
 PROPORCIONES DE MATRÍCULA BRUTA, POR NIVELES, 1980–1997

	Primario			Secundario			Terciario		
	1980	1992	1997	1980	1992	1997	1980	1992	1997
Total mundial	95,9	99,2	101,8	46,5	51,8	60,1	12,3	13,8	17,4
Países desarrollados	100,9	101,0	102,7	89,4	93,9	101,1	36,2	44,5	51,6
Países en desarrollo	94,9	98,8	101,6	35,3	42,2	51,7	5,2	7,1	10,3
África al sur del Sahara	79,5	74,8	76,8	17,5	22,4	26,2	1,7	3,0	3,9
Estados árabes	79,0	81,4	84,7	38,5	52,2	56,9	9,6	11,4	14,9
América Latina y el Caribe	104,1	105,0	113,6	44,4	50,9	62,2	13,7	16,8	19,4
Asia oriental y Oceanía	110,4	118,5	118,0	43,9	47,4	63,3	3,8	5,9	10,8
Asia meridional	75,9	90,3	95,4	27,6	39,8	45,3	4,3	5,7	7,2
Países menos adelantados	66,0	65,8	71,5	14,8	17,2	19,3	1,8	2,5	3,2

Fuente: UNESCO, *Anuario Estadístico*, 1999 (París, UNESCO, 1999).

de que la concentración en el gasto, sin prestar atención sistemática a los factores institucionales que mejoran la calidad de la educación y del aprendizaje, resultará probablemente improductiva.

Recuperación de los costos en las escuelas públicas

Se ha intentado a veces recuperar de los padres de los niños parte del costo de la enseñanza en las escuelas públicas. Se suele proponer el cobro de matrículas escolares cuando otros costos directos, como la construcción de edificios e instalaciones deportivas, ya se han transferido a la comunidad. Sin embargo, los argumentos a favor del cobro de matrículas en las escuelas primarias y secundarias se basan generalmente en el “exceso de demanda”, es decir, la idea de que, en razón de que el rendimiento de la educación es grande, hay una demanda no satisfecha y los interesados estarían dispuestos a pagar para asegurar que se satisficiera. No obstante, son los hogares más ricos los que quieren consumir más educación, incluso cuando aumenta el costo total de la escolaridad⁸. Dado que es probable que esos hogares demanden más educación que los pobres, son ellos los que se beneficiarían más de la relajación del racionamiento que se produciría si se cobraran gastos de matrícula o se aumentaran los existentes.

Cuando la demanda es baja, no se producen las mismas consecuencias: el aumento del costo de la educación para cada familia llevaría simplemente a una reducción de la matrícula escolar. En períodos de recesión, cuando disminuyen los ingresos de los hogares y también disminuye el rendimiento esperado de la educación, es probable que se reduzca la demanda de educación, en particular entre los pobres. Los datos sobre la diferencia en la elasticidad de la demanda de los grupos de ingresos altos y bajos, aunque escasos, sugieren que la elasticidad es mayor en el caso de los últimos, lo que implica que los gastos de matrícula serían un desincentivo más importante para los pobres⁹. Se ha observado que las tasas de matrícula disminuyen en los períodos de recesión, como ocurrió en la República Unida de Tanzania, donde la tasa bruta de matrícula bajó de 93% a 69% entre 1980 y 1986, un período de grave sufrimiento económico durante el cual los gastos de matrícula no cambiaron.

Sin embargo, incluso si hubiera pruebas de la voluntad de los padres de pagar por la enseñanza primaria de sus hijos, podría ser imposible aplicar políticas de re-

⁸ Christopher Colclough, “Education and the market: which parts of the neo-liberal solution are correct?”, *World Development*, vol. 24, No. 4 (1996), pág. 592.

⁹ Para algunos de estos datos, véase Emmanuel Jimenez, loc. cit., págs. 116 y 117; Emmanuel Jimenez, *Pricing Policy in the Social Sectors: Cost Recovery for Education and Health in Developing Countries* (Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1987), págs. 80 y 81, y Emmanuel Jimenez, “Social sector pricing policy revisited: a survey of some recent controversies”, en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1989), págs. 109 a 138.

¹⁰ Por ejemplo, en Ghana, la distancia entre los hogares y las escuelas de enseñanza media y secundaria parece tener un efecto negativo importante en la probabilidad de matrícula en las escuelas primarias.

¹¹ J. Meerman, "Cost recovery in a project context: some World Bank experience in tropical Africa", *World Development*, vol. 11, No. 6 (1983), págs. 503 a 574.

¹² Colclough, loc. cit., págs. 595 y 596.

¹³ Los gastos por estudiante aumentaron, pero no lo suficiente para solucionar problemas cualitativos graves, como las clases demasiado numerosas, los maestros poco capacitados y la escasez de libros y materiales.

¹⁴ Banco Mundial, *Peligro y promesa: La educación superior en los países en desarrollo, informe del Grupo de Estudio sobre Educación Superior y Sociedad* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000), págs. 85 y 86.

cuperación de los costos en todo el sistema escolar, en particular en las escuelas más pobres, donde los gastos absorberían una parte mayor del ingreso familiar que en las comunidades más ricas. Además, el abandono de la escuela en respuesta al aumento del costo de la matrícula es más frecuente entre los que son menos conscientes de los beneficios de la educación que entre los que son más conscientes de esos beneficios. Por último, cuando se vincula la enseñanza secundaria, en lugar de la primaria, a las oportunidades de empleo, la probabilidad percibida de ingresar a la escuela secundaria tiene una influencia cada vez más importante en la decisión de mandar a los hijos a la escuela primaria¹⁰. Las políticas que reducen el acceso pueden por lo tanto reducir la demanda de enseñanza primaria y secundaria.

La experiencia ha demostrado que en muchos países los pobres no pueden pagar los costos de la escolaridad. Las estimaciones de una muestra de nueve países de África occidental a mediados del decenio de 1970 sugieren que el costo de la enseñanza primaria para las familias en el 40% inferior de la distribución de ingresos con dos hijos en la escuela primaria habría consumido entre el 10 y el 50% del ingreso familiar¹¹. En muchas partes del mundo, ese costo adicional sería insoportable y reduciría la matrícula. Ocurrió así en Nigeria, donde la matrícula primaria había aumentado de 6,2 millones en 1976 a 14,7 millones en 1983, pero disminuyó a 12,5 millones en 1986 tras la introducción del cobro de matrículas escolares en 1984.

La eliminación del cobro de matrículas en 1994 por el nuevo Gobierno de Malawi aumentó la matrícula escolar de 1,9 millones a 3 millones durante el año¹². Malawi aumentó también el gasto público en la educación entre 1990 y 1995 de 3,4% a casi 6% del producto nacional bruto (PNB). Además, el gasto público en la enseñanza primaria aumentó del 42 al 59% del presupuesto en educación en el mismo período¹³.

Estos ejemplos muestran que, incluso cuando el costo de la matrícula es muy bajo, un pequeño cambio en la magnitud de la carga, causado ya sea por un aumento del costo de la matrícula o una reducción del ingreso de quienes la pagan, puede tener un gran impacto en la matrícula total. Los gastos de matrícula reducen el ingreso disponible para satisfacer otras necesidades básicas y podrían obligar a retirar los niños de la escuela cuando el ingreso se reduce. El impacto de las políticas de recuperación de los costos en el bienestar es así una función de los cambios en el consumo de los hogares en su totalidad.

Participación del sector no gubernamental y el sector privado

El sector privado con y sin fines de lucro participa en el suministro de algunos servicios de educación al nivel primario en los países en desarrollo. Los logros de organizaciones no gubernamentales, como el Comité de Fomento Rural de Bangladesh (BRAC), una organización nacional privada de desarrollo, sugieren que puede haber capacidad empresarial local en el sector de la educación incluso en las comunidades rurales de los países más pobres. El BRAC emplea aproximadamente 17.000 personas y más de 30.000 maestros en jornada parcial en 50.000 aldeas. La mayoría de sus clientes son mujeres. En los últimos 27 años ha venido dando préstamos a las comunidades pobres y marginalizadas, y 1,2 millones de niños pobres reciben actualmente enseñanza primaria a través de su programa de educación. Su presupuesto anual, autogenerado en un 60%, asciende actualmente a más de 130 millones de dólares. Una de sus últimas iniciativas ha sido el establecimiento de una nueva universidad de humanidades para ayudar a satisfacer las necesidades y aspiraciones locales¹⁴.

En particular en los países en desarrollo, la participación del sector privado puede contribuir a satisfacer las necesidades educacionales cuando el presupuesto y la capacidad estatales están gravemente limitados¹⁵. Por ejemplo, Filipinas tiene una larga tradición de enseñanza privada: el 22% de todos los estudiantes están en el sector privado, 7% pertenecen al nivel primario, 31% al nivel secundario y 77% al nivel terciario¹⁶. Este sector está a menudo asociado con una mayor eficiencia y mayores logros. Sin embargo, es posible que el aumento de la matrícula en las escuelas públicas o privadas no tenga un efecto directo inmediato en la matrícula total, en particular si los estudiantes se trasladan simplemente de un sector a otro. Así pues, en los países en que el sector privado es activo y constituye una opción viable, la sustitución que se produce entre los sectores privado y público es importante para evaluar los beneficios netos de la ampliación del sector estatal.

Los experimentos de Chile con la descentralización de la enseñanza, la desvinculación de la financiación y del suministro de educación a través del uso de cupones, y la introducción de redes educacionales basadas en la tecnología, sugieren que la colaboración con el sector privado puede ayudar a ampliar el alcance de los servicios de educación (véase el recuadro VIII.1). Las consecuencias para la equidad han sido menos claras: los ricos siguen aprovechando mejor el sistema escolar y obteniendo una educación de mejor calidad que gran parte de los pobres. Si las escuelas funcionan con fines de lucro, o incluso como organizaciones privadas sin fines de lucro, es casi imposible impedirles que decidan su ubicación y los tipos de estudiantes que seleccionan. Sin embargo, no parece realista esperar que ningún sistema educacional proporcione una educación de la misma calidad a todos los estudiantes y elimine todas las ventajas que se desprenden de tener padres más ricos. El significado de la equidad en el contexto de la educación no es nada sencillo. Sin embargo, el caso de Chile indica que la participación del sector privado puede ayudar a aumentar la disponibilidad y la calidad de la educación proporcionada a un gran número de estudiantes, incluidos los pobres.

Necesidad continuada de la intervención del sector público

La participación del sector privado no ha eliminado la necesidad de una participación continuada y cada vez mayor del sector público a través de la financiación y la creación de capacidad en los países más pobres, especialmente cuando la enseñanza primaria universal no se ha logrado. Se necesitan también reformas para asegurar que los gastos sean más productivos, que se revisen los sistemas de incentivos para los maestros y que se mejoren los logros educacionales.

Sin embargo, la participación privada en el suministro de enseñanza primaria puede ser una estrategia útil, en particular en los países donde la participación del sector privado se ha aceptado desde hace mucho. En esos casos, la reforma escolar al nivel primario debe incluir vínculos entre las escuelas privadas y estatales, además de cambios organizacionales dentro de las escuelas a fin de mejorar la calidad y la productividad y el desempeño de los estudiantes. Los experimentos dentro de la comunidad, como el programa de Enlaces, que vincula a niños de todo Chile a través de una red computarizada, y el programa educacional del Comité de Desarrollo Rural de Bangladesh, indican que, además de recursos, las iniciativas estatales y privadas encaminadas a incluir comunidades tradicionalmente aisladas exigen empeño e innovación. Por último, el apoyo del sector estatal para obtener recursos, capacitar maestros y vigilar la calidad de los resultados es esencial para mejorar el desempeño de la educación al nivel primario.

¹⁵ E. Jimenez y Yasuyuki Sawada, "Public for private: the relationship between public and private school enrollment in the Philippines", *Economics of Education Review*, vol. 20 (2001), págs. 389 a 399.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 390.

Recuadro VIII.1

DESCENTRALIZACIÓN
Y PRIVATIZACIÓN
DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

^a Véase William D. Savedoff, "Social services viewed through new lenses: agency problems in education and health in Latin America", Working Paper R-318 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999), pág. 10.

^b *Ibid.*, págs. 10 a 14.

^c Taryn Rounds Parry, "Achieving balance in decentralization: a case study of education decentralization in Chile", *World Development*, vol. 25, No. 2 (1997), págs. 211 a 225.

Los experimentos de Chile con la descentralización y la privatización de la educación para remediar los problemas de gobernanza demuestran las ventajas de una mayor autonomía de las escuelas en la asignación de recursos, la gestión de personal y la responsabilidad para con los patrocinadores o los clientes^a. El sistema chileno asigna recursos a las escuelas sobre la base del número de estudiantes y permite que las escuelas no gubernamentales compitan para obtener estudiantes y fondos públicos. Aunque el 8,5% de los estudiantes sigue asistiendo a escuelas financiadas y administradas en forma privada, Chile tiene un número considerable cada vez mayor de escuelas administradas en forma privada pero financiadas con impuestos, y en consecuencia accesibles para estudiantes de una amplia gama de grupos socioeconómicos. Se encontró que las escuelas privadas financiadas con fondos públicos que funcionaban con recursos similares obtenían mejores resultados que las escuelas municipales, incluso después de tener en cuenta los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes y los efectos de la selección. La ventaja en resultados de los exámenes (71% para las escuelas administradas privadamente y sólo 64% para las escuelas municipales) se debe en parte a los estudiantes más motivados o más capaces que eligen las escuelas privadas. Sin embargo, incluso después de tener en cuenta esos factores, sigue habiendo una ventaja en el puntaje, que va de alrededor de tres puntos para las escuelas privadas no religiosas a más de 13 puntos para las escuelas católicas. El mejor puntaje está asociado con la mayor autonomía y los incentivos más claros de las escuelas no municipales.

La organización de las escuelas, la autonomía financiera, la introducción de innovaciones —como los consejos de padres y maestros como foros para la vigilancia, la evaluación y la responsabilidad ante los padres— y la elección de directores mejoraron también el desempeño escolar en Chile, el Brasil y Venezuela^b. Se encontró que los sistemas de educación que mejoraban los incentivos, premiaban los resultados, aumentaban la responsabilidad y utilizaban concursos entre proveedores para generar información sobre el valor de sus servicios eran proveedores eficaces.

Sin embargo, para que la estrategia de descentralización tenga éxito, el gobierno central tiene que establecer nuevas funciones para apoyar la descentralización, porque las instituciones locales carecen generalmente de la capacidad técnica y los fondos necesarios para desempeñar sus nuevas funciones^c. La descentralización de la educación en Chile empezó con el traspaso de la administración de la educación de los funcionarios de los ministerios del Gobierno central a las secretarías regionales, y más tarde a los departamentos provinciales de educación. La aplicación exitosa de estas políticas ayudó a aumentar la aceptación de la descentralización y la asignación de responsabilidad a los niveles locales de gobierno. Además, en razón de que la elección de la escuela y el apoyo público a la educación privada ya eran características institucionalizadas del sistema de educación de Chile, había una base positiva para las reformas. El Gobierno central asumió también nuevas funciones para ayudar a la transición y pasó a ser responsable de proporcionar fondos a nivel individual para los estudiantes, proporcionar apoyo en especie, como alimentos, libros de texto y apoyo técnico a las escuelas rurales o más necesitadas, financiar las mejoras, administrar exámenes nacionales de desempeño y supervisar en forma regular las escuelas.

Se han planteado algunas cuestiones sobre la eficacia de las políticas de traspaso de responsabilidad y fomento del sector privado, que no parecen haber tenido el impacto positivo esperado en la calidad de la educación y han tenido de hecho un efecto negativo en la equidad. Es necesario que el Gobierno central vigile mejor los insumos escolares y el desempeño de los estudiantes y proporcione apoyo financiero en forma regular para mejorar la equidad y la calidad de la educación.

En un estudio se encontró que, pese a la descentralización y el rápido aumento de las escuelas privadas y de la matrícula en los últimos diez años, habían aumentado en la práctica el control y la vigilancia del Gobierno y no había habido un traspaso real de facultades a las municipalidades locales^d. Las posibilidades de elección del público y la descentralización no habían contribuido tampoco a una mejor información, porque las municipalidades locales eran demasiado débiles o carecían de autoridad. Los estudiantes no habían obtenido siempre igualdad de oportunidades educacionales o mejor nivel de enseñanza. Un estudio de 726 hogares en la zona del gran Santiago encontró pruebas de estratificación social y económica, que indican que es posible que las fuerzas del mercado exacerben las desigualdades sin generar necesariamente ventajas académicas. Los padres seguían mal informados sobre las diferencias entre las escuelas, los factores no académicos desempeñaban un papel importante en la selección de la escuela, las escuelas utilizaban exámenes de ingreso para practicar una forma de selección de los mejores candidatos, y la riqueza de los padres era un fuerte determinante de las posibilidades de que las familias aprovecharan los mejores programas.

Otro estudio encontró que la “comercialización” de la educación había aumentado las posibilidades de elección para una fracción de los padres, pero probablemente sólo mejoraría los servicios de educación para una pequeña fracción de la población escolar^e. Además, incluso en el mejor de los casos, 15 años de intensa competencia sólo habían mejorado ligeramente los logros de las escuelas públicas. No se habían eliminado las disparidades en el desempeño de los niños de ingresos altos y bajos ni en el acceso a las mejores escuelas. Se expresaba en ese estudio el parecer de que el problema de la calidad en las escuelas públicas con mal desempeño podía encararse mejor no mediante la competencia sino mediante la intervención del Ministerio de Educación en la creación de capacidad.

Estos estudios al nivel macroeconómico mostraban que persistía la disparidad en el acceso a una educación de buena calidad entre las clases de ingreso alto y de ingreso bajo. Sin embargo, el panorama global de la reforma de la educación en Chile muestra una mayor disponibilidad de educación de buena calidad. A mediados del decenio de 1990, tres millones de estudiantes asistían a más de 15.700 escuelas, dos millones estaban matriculados en escuelas primarias, 653.000 en escuelas secundarias y 285.000 en instituciones de educación superior distribuidas en 34 universidades, 133 centros tecnológicos y 53 institutos profesionales.

Entre otros experimentos realizados en Chile para superar la desigualdad en el acceso a la educación y los recursos cabe citar el programa Enlaces, un proyecto piloto iniciado en 1993 para crear una red de aprendizaje por medios informáticos que vincula 180 escuelas primarias y 62 escuelas secundarias, capacita maestros y proporciona programas informáticos de educación^f. Enlaces se convirtió en un programa nacional con apoyo político y financiero para la incorporación de todas las escuelas secundarias y la mitad de todas las escuelas primarias para el año 2000. Se han introducido también nuevos participantes, como las universidades y la industria. Los principales desafíos son el aumento de la escala, la utilización efectiva de la red por los maestros y la incorporación de las escuelas de comunidades rurales que carecen de servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, Enlaces ofrece la esperanza de lograr los beneficios de las redes de aprendizaje como las existentes en los Estados Unidos de América para la enseñanza de matemáticas, Globalnet, el Proyecto de Escuelas Europeas (ESP) que funciona en la universidad de Amsterdam y el Spacelink de la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (NASA) de los Estados Unidos.

^d Varun Gauri, *School Choice in Chile* (Pittsburgh, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press, 1998).

^e Michael Carnoy y Patrick McEwan, “Does privatization improve education? The case of Chile’s national voucher plan” (1999), disponible en <http://www.stanford.edu/dept/SUSE/ICE/pdfs/Chilepaper.pdf>.

^f Michael Potashnik, “Education and technology”, *Technical Notes Series*, vol. 1, No. 2 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1996).

EL NIVEL SECUNDARIO: FORMACIÓN PROFESIONAL Y TÉCNICA

Esta sección se concentra en la enseñanza profesional y técnica y no en la enseñanza secundaria general. La enseñanza profesional y técnica es la que parecería prestarse mejor a la interacción entre el sector público y el sector privado, dado que es este último el que está interesado en obtener los conocimientos específicos que necesita para que su funcionamiento sea rentable, que las escuelas profesionales y técnicas pueden proporcionar. El sector privado puede identificar los conocimientos que necesita y ofrecer empleo a los graduados que los adquieren. Dado que el costo de la enseñanza de conocimientos técnicos específicos es generalmente mayor que el de un programa de educación general, la participación del sector privado en la satisfacción de parte de esos costos también es útil. Además, en razón de que los conocimientos impartidos pueden dar como resultado ganancias más altas para los estudiantes, el sector educacional con fines de lucro tiene un incentivo para satisfacer las necesidades de los estudiantes que están dispuestos a pagar para obtener los conocimientos que no pueden obtener del sector estatal. Los institutos privados en las economías en desarrollo y en transición han proporcionado servicios educativos no solamente a sus propios nacionales sino también a estudiantes de países desarrollados (véase el recuadro VIII.2).

La liberalización de la actividad económica a escala global, sumada a la elevada tasa de desempleo de los jóvenes en los países desarrollados, en transición y en desarrollo, ha llevado a una preocupación creciente por la forma de satisfacer la demanda de nuevos conocimientos que exige el mercado¹⁷. Se han introducido programas diversificados de enseñanza secundaria en muchos países en desarrollo de África y América Latina con el fin de aumentar la pertinencia de los conocimientos de los graduados para satisfacer las necesidades del mercado, ampliar los planes de estudios y enseñar al nivel secundario técnicas que sólo habrían podido obtenerse de otra manera al nivel de educación superior¹⁸.

En la práctica, en la mayoría de los países en desarrollo y en muchos países desarrollados, la enseñanza profesional ha sido una forma residual de educación y se considera a menudo que conduce a empleos de nivel inferior, en tanto que la enseñanza secundaria estándar lleva a la universidad. Además, la enseñanza profesional puede ser costosa para los estudiantes porque los costos corren generalmente por cuenta de ellos y sus familias, en tanto que la enseñanza terciaria o superior está generalmente subvencionada. Por último, suele haber a menudo un desajuste entre el número de graduados y la demanda de mano de obra a los niveles secundario y terciario. Cuando hay una gran cantidad de graduados de escuelas secundarias generales y de universidades, los empleadores se muestran renuentes a emplear trabajadores con formación profesional porque que los que han recibido una educación general más amplia tienen una formación académica que les permitiría obtener instrucción más fácilmente. La necesidad de flexibilidad para adaptarse a los cambios en la tecnología y los mercados hace también que los empleadores se muestren renuentes a emplear personas con formación profesional. Su preocupación es que estos últimos están equipados con tipos más tradicionales de conocimientos técnicos, y no con los nuevos conocimientos que exigen los avances en la industria de computadoras y tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las deficiencias en los programas profesionales y técnicos están llevando a los gobiernos a hacer nuevos esfuerzos por proporcionar una enseñanza más pertinente y útil a ese nivel. La experiencia ha demostrado que es posible desarrollar programas de enseñanza profesional y técnica de buena calidad en colaboración con el sector privado, y que es preciso vincular la escolaridad con el empleo posterior.

¹⁷ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial: el mundo del trabajo en una economía integrada* (Nueva York, 1995).

¹⁸ J. Middleton, A. Ziderman y A. V. Adams, *Skills for Productivity: Vocational Education and Training in Developing Countries* (Nueva York, Oxford University Press, 1993).

En muchos países en desarrollo y en transición, las instituciones educacionales con fines de lucro han aumentado rápidamente para satisfacer las necesidades de los estudiantes descorazonados por la insuficiencia de la educación pública y los largos períodos de espera. Estas instituciones proporcionan una educación de alta calidad no sólo a sus propios nacionales sino incluso a estudiantes de países desarrollados. Sus servicios se promueven mediante la publicidad, incluso en Internet.

Objetivo Universidad de Paulista (UNIP), basada en San Pablo (Brasil), empezó en 1962 como un curso preparatorio con 20 estudiantes y se convirtió en la empresa de educación más grande del mundo en 1996, con 500.000 estudiantes en casi 50 centros en todo el Brasil. El Centro de Educación Abierta a Distancia para Nuestra Sociedad (CODECS) de Rumania fue creado por estudiantes de un curso de la Escuela Empresarial de la Universidad Abierta del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en tanto que una tercera empresa, Education Investment Corporation, Ltd (Educor), se inició en Sudáfrica en 1943 como un centro de cursos acelerados para estudiantes blancos en Johannesburgo y creció mediante el desarrollo de materiales de aprendizaje a distancia para maestros sin formación a nivel secundario. La empresa tiene ahora 300.000 estudiantes en 127 centros, se ha extendido al mercado norteamericano y se financia casi enteramente con los ingresos obtenidos de los estudiantes. Por último, el Instituto Nacional de Tecnología de la Información (NIIT) de la India, que empezó como una empresa de capacitación en informática en 1979 y tiene ahora 400 centros en la India, ha pasado a la “educación como esparcimiento” en centros basados en hogares y en escuelas. A través de concesionarios, el NIIT se ha extendido a 18 países, entre ellos los Estados Unidos de América. Pese a que la educación con fines de lucro es ilegal en la India, el NIIT es una empresa lucrativa.

Estos institutos pueden analizarse como empresas que procuran atraer clientes y prestar un servicio de alta calidad a bajo costo en un mercado competitivo. Para crear una base de clientes, la promoción del nombre del instituto fue extremadamente importante y muchas empresas gastaron el 10% de sus ingresos en la comercialización y la promoción de su nombre. En Zimbabwe, Speciss College patrocinó atletas nacionales y un equipo nacional de baloncesto y organizó competencias para difundir su nombre^b. La promoción del nombre del NIIT ha tenido tanto éxito que se habla de “hacer un NIIT” cuando se quiere decir “hacer un curso de computación”.

Los gastos en investigación y desarrollo se concentraron en la elaboración y la promoción de métodos innovadores de enseñanza, aprendizaje y desarrollo de cursos para vencer a la competencia. Por ejemplo, el NIIT dedicó el 0,7% de los gastos ordinarios, o alrededor de un millón de dólares, a actividades de investigación y desarrollo. Se procuró crear innovación en los productos y los procedimientos, incluido el desarrollo de tecnologías de bajo costo y de ajustes en el producto educacional. Se promovió al mismo tiempo el control de la calidad mediante la estandarización de los planes de estudios, la gestión total de la calidad y la evaluación de los docentes. La mayoría de las empresas empezaron con un presupuesto reducido y crecieron mediante inversiones internas, y llegaron a estar en condiciones de financiar la expansión y la adquisición sobre la base de derechos adquiridos.

Aunque son instituciones con fines de lucro, las empresas de educación privadas han aplicado varios métodos para promover la equidad. El NIIT estableció planes de préstamos para estudiantes, al igual que la Asociación Promotora de Institutos Tecnológicos Superiores (TECSUP) del Perú y la Universidad de Colombia. Los estudiantes ricos subvencionaban a los pobres mediante la subvención cruzada de los cursos y los centros. Entre otros métodos empleados para promover la equidad están un fuerte programa de responsabilidad social, con vinculaciones con escuelas más pobres, y el ofrecimiento de

Recuadro VIII.2

ALGUNOS EJEMPLOS DE INSTITUTOS PROFESIONALES CON FINES DE LUCRO^a

^a Este recuadro se basa en gran parte en J. Tooley, *The Global Education Industry: Lessons from Private Education in Developing Countries* (Washington, D.C., Corporación Financiera Internacional, Banco Mundial, 1999), y S. P. Heyneman, “The growing international commercial market for educational good”, *International Journal of Educational Development*, vol. 21, No. 4 (julio de 2001).

^b SPECISS es el acrónimo de los componentes del método de estudio de George Laverdos: *State* (enunciar), *Preview* (examinar previamente), *Explore* (explorar), *Comprehend* (comprender), *Involve* (participar), *Systematize* (sistematizar), *Summarize* (resumir).

Recuadro VIII.2 (continuación)

enseñanza gratuita a varios grupos desaventajados y de servicios jurídicos y médicos a los pobres.

Los datos sugieren entonces que los empresarios en el sector de educación satisfacen una demanda y son capaces de funcionar de manera rentable cobrando tarifas moderadas y manteniéndose accesibles para muchos grupos socioeconómicos. Crean también cadenas eficientes porque se benefician de las economías de escala, invierten en investigación y desarrollo y proporcionan a los consumidores los beneficios derivados de las marcas reconocidas. Se pueden exponer argumentos de peso para modificar en caso necesario el medio reglamentario para asegurar que puedan surgir y crecer empresas educacionales de ese tipo para ampliar las fuentes de financiación de modo que más estudiantes puedan beneficiarse de las oportunidades que ofrece la educación privada.

Alemania y el Japón tienen sistemas bien desarrollados que proporcionan técnicos semiprofesionales y calificados para la actividad económica. El sistema de formación profesional del Japón consiste en programas de formación patrocinados por las empresas, y también en escuelas profesionales *kosen* públicas y privadas. El sistema de aprendizaje alemán, en el que colaboran el gobierno y las empresas para alinear el sistema educacional estratificado con las necesidades previstas por el mercado, suele considerarse un modelo ejemplar para los jóvenes que no desean obtener una educación secundaria. La formación profesional para los jóvenes alemanes que no tienen un título universitario era más importante para obtener salarios iniciales altos en 1994 que en 1984¹⁹.

Formación técnica y profesional en los países en desarrollo

Los datos obtenidos de estudios sobre formación profesional en una amplia gama de países sugieren que la formación profesional y técnica al nivel secundario podría ofrecer formas prometedoras de proporcionar conocimientos para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo. Hay a la vez voluntad de pagar y demanda de conocimientos profesionales y técnicos cuando la enseñanza está vinculada a la obtención de empleo. La formación profesional ha producido salarios más altos en el Brasil y en la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), y mejor rendimiento de la inversión en Israel que la educación general²⁰. Un examen del desempeño de 215 microempresarios informales en Jamaica encontró que la formación profesional está fuertemente vinculada con la rentabilidad de la empresa, a la par de factores como el nivel socioeconómico y los años de experiencia en la industria²¹. En Indonesia, después de tener en cuenta las características personales observables y la selección de la escuela, se encontró que los graduados de escuelas secundarias privadas tenían un mejor desempeño en el mercado de trabajo que los graduados de escuelas públicas²².

La colaboración entre el sector público y el sector privado puede ser esencial para determinar la demanda de diferentes conocimientos y asegurar que los graduados obtengan posteriormente empleo. La participación privada en el suministro y la financiación de servicios de formación profesional puede ser muy útil, en particular cuando los conocimientos y la capacitación están vinculados a las necesidades de las industrias en rápido crecimiento, como la elaboración de programas informáticos.

¹⁹ L. P. Cooke, y S. Neuman y A. Ziderman, "Vocational schooling, occupational matching and labour market earnings in Israel", *Journal of Human Resources*, vol. 26, No 2, págs. 256 a 281. "A comparison of initial and early life course earnings of the German secondary education and training system", *Economics of Education Review*, en prensa.

²⁰ A. M. Arriagada y A. Ziderman, *Vocational Secondary Schooling, Occupational Choice, and Earnings in Brazil*, Working Paper Series, No. 1037 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1992), y. Chung, "The economic returns to technical and vocational education in a fast growing economy: a case study of Hong Kong", tesis doctoral, Universidad de Stanford, Palo Alto, California, 1990.

²¹ Benson Honig, "What determines success? Examining the human, financial, and social capital of Jamaican entrepreneurs", *Journal of Business Venturing*, vol. 13 (1998), págs. 371 a 394.

²² Arjun S. Bedi y Ashish Garg, "The effectiveness of private versus public schools: the case of Indonesia", *Journal of Development Economics*, vol. 61 (2000), págs. 463 a 494.

México: la reorganización de la enseñanza profesional atrae apoyo del sector privado

Un programa de enseñanza profesional y técnica que ha logrado atraer fondos del sector privado es el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) de México. El Gobierno de México inició este nuevo sistema de enseñanza profesional y técnica en diciembre de 1978 para hacer frente a los problemas de los programas técnicos diversificados. El país sufría una escasez de mano de obra de nivel técnico medio, que se atribuía a la percepción de que los empleos técnicos y manuales eran inferiores a los empleos de nivel profesional que requerían formación académica. Las tasas de terminación en los programas profesionales eran bajas (entre el 12% y el 34%), en buena medida porque los programas se utilizaban como períodos de espera antes de volver a tomar los exámenes de ingreso para otros programas educacionales. Además, alrededor del 60% de los graduados de programas de educación técnica diversificados pasaban a la enseñanza superior, donde las matrículas y los costos eran despreciables. La fragmentación de los programas y la división de la responsabilidad entre muchas autoridades diferentes hacía a su vez difícil una administración eficaz²³.

El CONALEP es semiautónomo y tiene una administración descentralizada que le permite responder a las necesidades cambiantes de sus clientes (empresarios en los sectores de manufactura y servicios) y alienta su participación. Las decisiones operacionales, incluida la adaptación de los planes de estudios, se delegan en los centros de formación locales. Se hace hincapié en planes de estudios prácticos y orientados al mercado de trabajo (20% de teoría general, 20% de teoría técnica y 60% de práctica técnica), con un énfasis decidido en la evaluación, la experiencia directa y el seguimiento hasta llegar al título de egresado. Las actividades de promoción a través de distintos medios ayudaron también a atraer estudiantes calificados y un apoyo financiero importante del sector privado (13 millones de dólares en 1990, o alrededor del 14% de los gastos ordinarios). Pese a los costos de matrícula elevados (hasta el 12% de los costos ordinarios directos de la capacitación en 1991), los estudiantes se sienten motivados para trabajar con dedicación y permanecen en el programa. Por último, se contrataron técnicos y se pagaron instructores con experiencia en la industria para trabajar en jornada parcial.

El CONALEP ha tenido éxito, como puede verse por la participación más alta en la fuerza de trabajo de sus graduados (89,8%), en comparación con un grupo de estudiantes de programas de enseñanza secundaria superior diversificada (29,2%)²⁴. Los graduados del CONALEP encontraron empleo más rápido que el grupo de comparación. Las tasas de colocación se comparaban favorablemente con las de ese grupo: el 65% de los graduados comunicaron que trabajaban en la categoría ocupacional que correspondía a su esfera de capacitación. Esta elevada tasa de correspondencia es comparable con la cifra de 78% de los aprendices de Alemania, pero considerablemente superior a la tasa de 43% de los graduados de escuelas técnicas secundarias del Japón²⁵. En 1994, las ganancias medias de los graduados del CONALEP eran superiores a las de los graduados de las escuelas secundarias inferiores y superiores de entre 20 y 24 años²⁶.

Los problemas a que hace frente el CONALEP consisten en adaptarse a las necesidades futuras. Se han introducido recientemente materias generales para reducir la especialización estrecha y dar a los graduados la opción de pasar a la enseñanza superior o ingresar al mercado de trabajo.

Si bien el sistema de formación técnica de México puede aplicarse en otros países en desarrollo, es esencial comprender el contexto mexicano para poder repro-

²³ Kye Woo Lee, "An alternative technical education system: a case study of Mexico", *International Journal of Educational Development*, vol. 18, No. 4 (1998), págs. 315 a 317.

²⁴ Los graduados del CONALEP que no participaban todavía de la fuerza de trabajo estaban estudiando (2,5%) o en el hogar (5,9%) y eran en su mayoría mujeres.

²⁵ K. Inoue, *The Education and Training of Industrial Manpower in Japan*, Staff Working Paper, No. 729 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1985).

²⁶ Lee, loc. cit., págs. 310 a 313.

ducirlo con éxito. México es un país en desarrollo de ingreso mediano con un nivel adecuado de instrucción básica y una base de servicios industriales grande y dinámica, que genera una demanda sustancial de conocimientos técnicos y proporciona un número suficiente de técnicos e ingenieros capaces de servir como instructores de conocimientos prácticos.

Filipinas: el sector privado desempeña un papel importante en el suministro de conocimientos

Como se indicó antes, la enseñanza privada ha desempeñado tradicionalmente un papel importante en Filipinas y es crucial a los niveles secundario, técnico, profesional y superior²⁷. Estos sectores están respondiendo a la necesidad de una educación de primera clase y están compitiendo en el mercado de trabajo a través de la certificación internacional. Por ejemplo, en la esfera de la educación marítima, cuatro instituciones privadas han sido reconocidas por la Organización Internacional de Normalización (ISO), serie 9002, una distinción que no ha logrado ninguna escuela marítima estatal de ningún otro país.

El costo per cápita de la enseñanza secundaria privada es inferior al de las escuelas estatales y las escuelas secundarias privadas tienen también mejores tasas de desempeño que las del sector estatal²⁸. En consecuencia, a través del Fondo de Asistencia para la Educación Privada, llamado "Plan de Contratación de Servicios", se orienta a los estudiantes hacia escuelas secundarias privadas en que el Gobierno paga la totalidad de la matrícula. Más de 200.000 estudiantes de todo el país participan en este programa. El sector de enseñanza privada es así importante en lo que respecta a producir mano de obra altamente calificada para Filipinas.

China: preparación de los estudiantes para la nueva economía

Desde 1978, cuando se inició el programa de reforma económica, China ha hecho grandes esfuerzos por introducir una enseñanza profesional al nivel secundario superior destinada a preparar a los jóvenes para el empleo y la industria. Se esperaba que el programa aumentara la eficiencia de la inversión en educación. Se ha tropezado desde entonces con varios problemas, y se han ensayado distintas soluciones, como se ilustra con el ejemplo de la Zona Económica Especial de Shenzhen.

En comparación con la educación general, se destinó a la educación profesional y técnica un 150% más de fondos estatales en términos de gastos medios ordinarios por estudiante, en tanto que las escuelas técnicas secundarias especializadas recibieron tres veces más fondos que en 1993²⁹. El Gobierno alentó la colaboración entre las escuelas y las empresas y la obtención de patrocinadores de todos los sectores que podrían emplear graduados. Sin embargo, la respuesta de las empresas no fue entusiasta y no se establecieron mecanismos de coordinación para vincular las escuelas con los empleadores. Además, resultó difícil lograr una educación de buena calidad a causa de la falta de equipo didáctico, formación de maestros y recursos para la preparación de planes de estudio. Con el fin de mejorar la calidad, se creó en 1993 un instituto superior de formación profesional y técnica, que atrajo al 40% de los estudiantes del sector académico y el 60% de los estudiantes del sector profesional y técnico. Esto aumentó la motivación de los estudiantes de escuelas profesionales y sus maestros y redujo la tasa de abandono. Sin embargo, otras escuelas técnicas y profesionales encontraron más difícil atraer a estudiantes.

Surgieron otros problemas a raíz de la dificultad de mantenerse al nivel de lo que exigían los nuevos empleos que surgían en un mercado en constante proceso

²⁷ Emmanuel Jimenez y Yasuyuki Sawada, "Public for private: the relationship between public and private school enrollment in the Philippines", *Economics of Education Review*, vol. 20 (2001), págs. 389 a 399, y A. Arcelo, "Investment Opportunities in Private Education in Developing Countries", *Corporación Financiera Internacional: Conference Proceedings* (Washington, D.C., 1999), pág. 22.

²⁸ Arcelo, loc. cit.

²⁹ Jin Xiao, "Education expansion in Shenzhen, China: its interface with economic development", *International Journal of Educational Development*, vol. 18, No. 1(1998), págs. 3 a 19.

de cambio. Las escuelas profesionales y técnicas de las zonas rurales tropezaban con dificultades para enseñar conocimientos técnicos a estudiantes que no tenían una educación general. En vista de la elevada movilidad de los trabajadores y la falta de compromisos a largo plazo, la mayoría de los empleadores consideraban que su propia formación podía preparar a los trabajadores para obtener los conocimientos necesarios. En consecuencia, los graduados de escuelas profesionales no trabajaban muchas veces en los campos para los que habían recibido formación. Entretanto, las empresas e industrias han creado un sistema informal para desarrollar los recursos humanos de su propio personal³⁰.

Nuevas direcciones en la enseñanza profesional y técnica

El caso de China ilustra la forma en que la eficacia de la formación profesional, en términos de su calidad y su capacidad de llevar al empleo, está vinculada con la capacidad de las instituciones, privadas o públicas, de coordinar sus actividades con el sector privado y proporcionar una capacitación pertinente para sus necesidades. En algunas de las economías en transición y en los países más pobres de África al sur del Sahara, el acceso a la enseñanza secundaria y profesional hace que los estudiantes no abandonen la escuela primaria. Sin embargo, en las economías muy dinámicas, donde la demanda de diferentes conocimientos cambia constantemente, el antiguo modelo de formación profesional para toda la vida ha quedado anticuado. Se necesitan también conocimientos generales para asegurar que los estudiantes se adapten a las necesidades del mercado de trabajo. Por ejemplo, los conocimientos de informática son muy apreciados por los empleadores, ya sea que se hayan obtenido al nivel secundario o de escuela profesional, o en una institución privada o estatal. Además, para aumentar la flexibilidad, la formación profesional se puede fortalecer mediante la incorporación de estudiantes provenientes de la enseñanza general y el ofrecimiento de posibilidades de pasar a la educación superior a fin de alterar la percepción de que la formación profesional es un callejón sin salida. Para establecer sistemas de enseñanza general y profesional exitosos, es preciso también prestar atención a las formas en que esos sistemas se vinculan entre sí y con la enseñanza primaria y superior.

EDUCACIÓN SUPERIOR

La importancia creciente de la educación superior

Lo mismo que ocurre en la enseñanza secundaria, y en particular en la formación profesional y técnica, que están cambiando para adaptarse a la nueva economía, se observa en la enseñanza terciaria, que antes atraía solamente a las élites privilegiadas y a una pequeña minoría de estudiantes muy talentosos y que ha sufrido una transformación radical en términos de la cantidad y la naturaleza de los servicios que proporciona.

En los países desarrollados, la educación terciaria está pasando rápidamente a ser la norma a causa de las aspiraciones más elevadas, la educación secundaria masiva, la conciencia de la necesidad de aprender durante toda la vida y el rendimiento de la inversión en conocimientos, la mayor atención prestada al acceso de grupos antes poco representados y la facilitación de modalidades de estudio flexibles³¹. Es posible que las universidades estén convergiendo hacia una función uniforme caracterizada como “la universidad empresarial”, una estructura basada en redes complejas de producción y utilización de conocimientos que trascienden

³⁰ Xiao, loc. cit.

³¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Redefining Tertiary Education* (París, OCDE, 1998).

³² H. Etkowitz y otros, "The future of the university and the university of the future", documento presentado en la Triple Helix Conference, 8 a 10 de enero de 1998, Nueva York.

³³ V. Lynn Meek, "Diversity and marketization of higher education: incompatible concepts?". *Higher Education Policy*, vol. 13, No. 1 (2000), págs. 23 a 39.

³⁴ Yamada Reiko, "University reform in the post massification era in Japan: analysis of government education policy for the 21st century", *Higher Education Policy*, vol. 14 (2001), págs. 277 a 291.

³⁵ Banco Mundial, *Peligro y promesa: La educación superior en los países en desarrollo* (Washington D.C., Banco Mundial, 2000), págs. 37 a 45.

los límites de la formación académica, la industria y el gobierno y se concentran en nuevas misiones de investigación y desarrollo económico³². El paso al "mercado" como forma de orientar la educación superior está asociado también con un cambio ideológico en que ésta se considera un bien privado y no un bien público³³. Con arreglo a este razonamiento, aunque la educación superior es un bien privado con externalidades positivas para la sociedad en su totalidad, el rendimiento privado es tan grande que justifica, por razones económicas solamente, que el individuo aporte una parte o la totalidad de la inversión necesaria para adquirirla. Con el fin de ayudar a los estudiantes a pagar por sus estudios, los gobiernos han establecido sistemas de préstamos.

Se han introducido en muchos países desarrollados reformas encaminadas a promover la orientación hacia el mercado y mejorar la adecuación a la nueva economía mundial. Las universidades japonesas han introducido reformas importantes desde 1991, tras la desregulación de la enseñanza superior. Esas reformas han incluido modificaciones de los planes de estudios, sistemas de autovigilancia y contratación de profesores sin contratos permanentes con el fin de transformar las organizaciones orientadas a la investigación en universidades centradas en la enseñanza y desarrollar una base de conocimientos para hacer frente a la competencia mundial³⁴.

El acceso general a la enseñanza terciaria para los que creen que pueden beneficiarse de ella contrasta marcadamente con la situación en los países en desarrollo, que en su mayoría están todavía tratando de proporcionar un acceso universal a la enseñanza secundaria, y muchos de los cuales aún no han logrado asegurar la enseñanza primaria universal (véase el cuadro VIII.1). La diferencia en las tasas de matrícula al nivel terciario son mucho mayores que a los niveles anteriores —una tasa de matrícula del 50% es la norma en los países desarrollados, en comparación con alrededor de 10% en los países en desarrollo y 13% en los países menos adelantados—. El número absoluto de profesores de enseñanza terciaria en los países desarrollados es mayor que el correspondiente a la totalidad de los países en desarrollo.

La ampliación de la educación terciaria en los países desarrollados ha permitido que mantengan su posición como principales generadores de investigación en el mundo. Por ejemplo, en 1995, el 85% de los 770.000 nuevos trabajos de investigación en las ciencias, incluidas las ciencias sociales, se publicaron en países de ingreso alto. Sus instituciones de educación terciaria numerosas y de alta calidad pueden considerarse una parte importante de sus sistemas económicos y una explicación de su éxito económico en lo que hace a producir constantemente productos nuevos y mejorados. Muchas de estas instituciones son privadas, y los estudiantes pagan matrículas elevadas para asistir a ellas.

Para muchos países en desarrollo, la ampliación del acceso y el aumento de la eficiencia y de la pertinencia de la enseñanza para lograr los objetivos de desarrollo deben incluirse entre los objetivos del sector terciario. El crecimiento de ese sector puede ayudar a los países en desarrollo a alcanzar un desarrollo sostenido de la misma manera en que el sector terciario ha contribuido al crecimiento de los países desarrollados. La enseñanza superior mejora la capacidad de las personas de adquirir y utilizar información, profundiza su comprensión del mundo, enriquece su mente mediante la ampliación de su experiencia y mejora las elecciones que hacen en calidad de consumidores, productores y ciudadanos. Aumenta su productividad y sus posibilidades de alcanzar mejores niveles de vida, mejora su capacidad de crear e innovar y fomenta también los valores necesarios para la sociedad civil³⁵. Dada la importancia de la generación de conocimientos, los países resultarán beneficiados cuando alientan la presencia de una comunidad intelectual activa y el estableci-

miento de vínculos que trasciendan las fronteras nacionales para permitir el libre flujo de información.

Por otra parte, la globalización y la internacionalización de la industria y de la investigación y el desarrollo han puesto de relieve la necesidad de sistemas de educación sólidos que promuevan la innovación y atraigan la inversión extranjera directa³⁶. La aceleración de la creación de conocimientos en los países en desarrollo puede verse claramente en el volumen de publicaciones en China, la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), Singapur, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán y en el aumento de las solicitudes de patentes en países como el Brasil y la India, donde se presentaron un 42% y un 66% más solicitudes de patentes, respectivamente, en 1996 que en 1986³⁷.

Los países en desarrollo han recurrido a instituciones no estatales y a veces a instituciones con fines de lucro para ampliar el suministro de educación superior. La participación creciente del sector privado en la educación superior en los países en desarrollo plantea desafíos en lo que hace a mantener la equidad y la calidad, incluir cursos de ciencia y tecnología y promover un crecimiento institucional constante. Las reformas administrativas son críticas para eliminar las ineficiencias, reducir la dependencia de la financiación estatal y mejorar la responsabilidad y la rendición de cuentas. Muchos de los cambios han incluido la delegación de facultades y el fortalecimiento de la capacidad autónoma de las instituciones. En algunos casos, es posible que se necesiten sistemas de vigilancia y normas del sector público, junto con reformas encaminadas a descentralizar y fortalecer el sector privado, para asegurar la calidad general. Dados los costos crecientes de la educación superior, es posible que los países pequeños se vean en la necesidad de fortalecer las instituciones de educación superior mediante reformas que promuevan la innovación y utilicen las tecnologías de manera creativa para vincularse con otros países.

Expansión de la educación superior privada en algunos países en desarrollo

El sector privado ha participado en la expansión y la modernización de la educación terciaria en los países en desarrollo. A partir del decenio de 1980, ha aumentado la participación del sector privado en la educación terciaria. El 60% de los estudiantes brasileños están matriculados en instituciones privadas, que constituyen casi el 80% del sistema de enseñanza superior del país; Indonesia tiene 57 universidades estatales y más de 1.200 privadas, y más del 60% de los estudiantes están matriculados en instituciones privadas, y la mitad de los estudiantes de Sudáfrica están matriculados en instituciones privadas. Las universidades privadas han introducido innovaciones como el sistema de semestres, los exámenes estandarizados y los sistemas de créditos. El aprendizaje a distancia ha aumentado rápidamente, y corresponde a cinco de los programas más importantes basados en países en desarrollo el 10% del aumento de la matrícula en los países en desarrollo en los últimos 20 años. En 1997 había dos millones de estudiantes en programas de ese tipo³⁸.

Sin embargo, la rápida expansión del sector privado aun no ha satisfecho la demanda. Por ejemplo, en Turquía, la educación superior privada creció rápidamente tras el establecimiento de la primera universidad privada sin fines de lucro en 1984 y de otras ocho universidades en 1992. Sin embargo, la financiación estatal y privada no se ha mantenido al ritmo del aumento del número de estudiantes, que se ha triplicado entre 1982 y 1996; un tercio de todos los candidatos sigue sin obtener admisión a ningún tipo de programa.

De la misma manera, en África, muchos estudiantes calificados para asistir a instituciones de enseñanza superior estatales no pueden ingresar a ellas y éste ha sido

³⁶ J. Cantwell, *Multinational Corporations and Technological Innovation* (Londres, Basil Blackwell, 1989), y Richard R. Nelson, *National Innovation Systems, A Comparative Analysis*, (Nueva York, Oxford University Press, 1993).

³⁷ *Peligro y promesa: La educación superior en los países en desarrollo...*, pág. 33, cuadro 9. En los Estados Unidos la cifra comparable era 71%.

³⁸ *Peligro y promesa: La educación superior en los países en desarrollo...*, págs. 29 a 33.

³⁹ Para más información sobre las universidades privadas en África, véase Kingsley Banya "Are private universities the solution to the higher education crisis in sub-Saharan Africa?", *Higher Education Policy*, vol. 14, págs. 161 a 174.

⁴⁰ Peligro y promesa: La educación superior en los países en desarrollo..., págs. 54 y 55.

⁴¹ Ka Ho Mok, "Marketizing higher education in post-Mao China", *International Journal of Educational Development*, vol. 20 (2000), págs. 109 a 126.

uno de los factores del aumento de las instituciones privadas³⁹. Otro factor ha sido la demanda de educación religiosa. En África oriental y Nigeria ha aumentado el número de instituciones islámicas. Las universidades privadas han podido también satisfacer la exigencia de los estudiantes de que se vincule la enseñanza universitaria con las necesidades de las empresas y los empleadores. Los estudiantes de las instituciones privadas tienden a especializarse en campos que tienen mayores posibilidades de empleo, como la administración de empresas, el diseño comercial, la hotelería y el turismo. Algunas universidades privadas han establecido asociaciones mixtas con empresas para aliviar las dificultades financieras de los estudiantes.

En razón de las dificultades económicas que han venido enfrentando, los países africanos han encontrado difícil mantener la calidad de la educación superior. Sin embargo, la Universidad Makerere de Uganda ha podido hacer frente al problema de proporcionar de manera equitativa una educación de buena calidad sin una dependencia excesiva de los recursos públicos. Estableció nuevas estrategias de financiación, instaló nuevas estructuras de gestión e introdujo cursos impulsados por la demanda. Más del 70% de sus estudiantes pagan costos de matrícula y más del 30% del ingreso se genera internamente. Gran parte de los fondos se han destinado a sueldos e incentivos y se han aumentado los sueldos de los profesores. Los logros de la Universidad Makerere se atribuyen, entre otras cosas, a reformas macroeconómicas que llevaron al crecimiento económico y al aumento del ingreso disponible, y en consecuencia a la capacidad de pagar por la educación. Además, el Gobierno respetó la autonomía de la universidad⁴⁰.

China: utilización de los principios del mercado en la educación superior

El crecimiento de la economía y la necesidad de una fuerza de trabajo mejor capacitada han hecho que se introdujeran cambios en el sector terciario. Se procuró mantener el proceso de reforma al ritmo de la demanda de educación superior y de los requisitos dinámicos del mercado de trabajo. Aunque no se han utilizado instituciones con fines de lucro en la educación superior, China ha recurrido a "cuasi-mercados" para introducir una competencia interna y permitir que los participantes no estatales aumentaran su papel en el suministro de educación superior⁴¹. La orientación al mercado ha entrañado también el cobro de matrículas, la reducción de las subvenciones y las reglamentaciones estatales, la mayor atención prestada a las actividades que generan ingresos, la introducción de cursos y planes de estudios impulsados por el mercado y un mayor énfasis en las posibilidades de elección de los padres, así como un enfoque de gestión en la administración de la educación.

La política de descentralización empezó a aplicarse a mediados del decenio de 1980 y para el decenio de 1990 las reformas económicas habían llevado a que las responsabilidades con respecto al desarrollo de la educación recayeran en otros sectores no estatales. A fin de movilizar a las comunidades locales, las empresas, los particulares y el mercado, el Estado promovió actividades a tres niveles (de aldea, de ciudad y de distrito) y redujo la financiación estatal de los sueldos de los maestros a menos de un tercio del gasto en infraestructuras escolares, como los edificios y el mobiliario. Sin embargo, no todos los maestros de China son empleados del Estado. Los maestros que trabajan para las escuelas *minban* (del pueblo) son pagados por autoridades escolares locales, cuya principal fuente de financiación son los sobrecargos, las matrículas y los impuestos locales asignados a la educación.

El cobro de gastos de matrícula se introdujo a fines del decenio de 1980 y comienzos del de 1990 y se legitimizó para 1994. En Shangai, el porcentaje de estudiantes que pagan matrículas en las instituciones de educación superior aumentó de

7,5% en 1998 a 32,1% en 1994. Para 1997, se esperaba que todos los estudiantes de instituciones de educación superior pagaran costos de matrícula, aunque los que provenían de familias pobres podían solicitar becas o subvenciones de sus universidades o instituciones.

Las instituciones no estatales se diferencian de las instituciones de educación superior financiadas por el Estado por la especialización en cursos orientados hacia las nuevas necesidades en el mercado y el empeño en prestar servicios a las comunidades locales donde están situadas. Se han establecido instituciones de educación *minban* e instituciones con asistencia estatal para crear más oportunidades educacionales. Esas universidades reciben apoyo parcial del Estado y llenan la laguna entre la demanda y la oferta. Aunque el Estado no ha dado a las instituciones *minban* nivel universitario, el papel de la educación *minban* se reconoció formalmente en 1998.

El Gobierno ha tratado también de mejorar la calidad del nivel terciario seleccionando cien instituciones de educación superior para promover el desarrollo en disciplinas seleccionadas mediante la introducción de competencias y premios. Se evalúan las universidades mediante criterios cuantificables y objetivos que incluyen el personal, los edificios, las bibliotecas, los laboratorios, la investigación realizada, los fondos obtenidos, etc., para determinar si están “calificadas” para ser incluidas entre las mejores instituciones y para recibir fondos estatales, y se les alienta a compartir sus recursos y sus instalaciones. De esa manera, las instituciones locales pueden aunar recursos para crear una “ciudad universitaria” con el fin de prestar mejores servicios a los estudiantes. Además, se ha adoptado un enfoque orientado hacia el cliente. Por ejemplo, los departamentos con matrículas decrecientes han reorganizado sus cursos para hacerlos más deseables. Se han introducido sistemas de control de calidad. Por último, el Gobierno alienta a los administradores, directores y presidentes de las escuelas y universidades a obtener financiación adicional para cubrir los sueldos de los profesores y mejorar las instalaciones de enseñanza e investigación mediante actividades comerciales, como conferencias, cursos de formación, el cobro de tarifas a los participantes extranjeros, la organización de giras a sitios arqueológicos chinos, la ayuda a las empresas en la informatización y el ofrecimiento de cursos preparatorios para los que desean obtener títulos de nivel superior⁴².

Sin embargo, China no ha pasado por completo de la autoridad centralizada al mercado en la educación. No se permite todavía que el sector privado realice actividades con fines de lucro. No obstante, la experiencia de China sugiere que los límites entre el sector público y el sector privado están desapareciendo y que el debate “estatal–privado” guarda esencialmente relación con la cuestión de “cómo eligen las personas entre el suministro estatal y el suministro privado y cómo establecen el equilibrio apropiado entre ellos”⁴³.

CONCLUSIÓN

Las condiciones políticas y económicas y la incapacidad del sector público de satisfacer la demanda creciente en muchos países han llevado a que el sector privado asumiera una parte mayor de la carga de la educación a todos los niveles. No se puede esperar que el sector privado proporcione educación de alta calidad y acceso a todos los estudiantes. Sin embargo, la participación del sector privado a todos los niveles puede ayudar a revelar las preferencias de los estudiantes e indicar formas nuevas y más eficientes de proporcionar una educación de alta calidad. Las innovaciones como la escuela abierta, las redes de aprendizaje por vía informática y los

⁴² K. H. Mok y K. Y. Wat, “Merging of the public and private boundary: education and the market place in China”, *International Journal of Educational Development*, vol. 18, No. 3 (1998), págs. 255 a 267.

⁴³ P. Wilding, “Privatization: an introduction and a critique”, en *Privatization*, Richard Parry, recop., (Londres, Kingsley, 1990).

experimentos en la financiación de algunas organizaciones privadas como NIIT en India y Educor en Sudáfrica, y de las organizaciones no gubernamentales, indican que la participación privada en la prestación de servicios a los miembros menos privilegiados de la sociedad puede ofrecer nuevas formas de ampliar el acceso.

Sin embargo, el aumento de la matrícula a nivel nacional no está necesariamente asociado con una educación de mejor calidad ni con la adecuación de la educación proporcionada a las necesidades del mercado de trabajo. Por esa razón, las políticas estatales deben procurar elevar la calidad mediante el establecimiento de normas y la capacitación a todos los niveles. La organización y la gestión de la educación son cruciales, y el simple aumento del gasto no mejorará necesariamente los logros educacionales.

La distinción entre instituciones estatales y privadas está desapareciendo, y los procesos y prácticas adoptados por ambos sectores para lograr los objetivos de desempeño indican una convergencia. Se hacen los mismos tipos de cambios en diferentes países con el fin de adaptarse a una sociedad mundial basada en el conocimiento. Esto da como resultado una cierta “internacionalización” de la educación. Juntamente con el crecimiento del sector privado como proveedor importante de educación a todos los niveles se observa una “comercialización” del conocimiento y un aumento de la importancia de la educación superior y la certificación para el ingreso al sector formal. Los empleos exigen más flexibilidad y más conocimientos generales. En consecuencia, las políticas del sector público deben concentrarse en el fomento de la diversificación a través de formas híbridas de educación que incluyan a la vez conocimientos generales y conocimientos técnicos especializados a los niveles secundario y terciario y en las organizaciones públicas y privadas.

Para lograr el objetivo de crear una fuerza de trabajo innovadora y altamente calificada, las políticas educacionales no pueden considerarse en forma aislada de otras políticas nacionales. La creación de oportunidades de empleo es esencial para proporcionar capacidad para resolver los problemas al nivel local, en particular en las comunidades pobres y rurales, de modo que puedan lograrse los beneficios de la educación universal. Las políticas estatales en materia de educación deben coordinarse con estrategias globales de desarrollo, entre ellas inversiones en infraestructura, comunicaciones, transporte y mercados de crédito, de modo que puedan prosperar las empresas y las industrias y sea posible reducir la emigración de los más capacitados. Además, para que la descentralización tenga éxito, se requiere un liderazgo competente a todos los niveles a fin de asegurar que se establezcan vínculos institucionales y se disponga de información correcta para la adopción de decisiones eficaces. Por último, dada la importancia de una firme base nacional en la educación para la participación en los mercados internacionales, el nuevo papel del sector público en los países en desarrollo puede ser similar al de los capitalistas y las “incubadoras”, y ofrecer incentivos para financiar y crear instituciones educacionales de la próxima generación en mercados antes poco abastecidos, ya sea por su cuenta o en coordinación con el sector privado.

ANEXO

CUADROS ESTADÍSTICOS

ANEXO

CUADROS ESTADÍSTICOS

En el presente anexo figuran los principales conjuntos de datos en que se ha basado el análisis del *Estudio Económico y Social Mundial, 2002*. Estos datos se presentan con mayor detalle que en el texto; las series cronológicas son más extensas y en ellas se incluye la información disponible hasta el 31 de mayo de 2002.

El anexo ha sido preparado por la División de Análisis de Políticas de Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. Está basado en la información suministrada por la División de Estadística y la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, así como por las comisiones regionales de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y fuentes nacionales y privadas. La División de Análisis de Políticas de Desarrollo, en consulta con las comisiones regionales y con participantes del Proyecto LINK, realizó las estimaciones correspondientes a los años más recientes (véase directamente *infra*). Sin embargo, cabe señalar que los datos presentados en este *Estudio* pueden diferir de los publicados por esas otras organizaciones por diversos motivos: en particular el momento en que se recogieron los datos, la composición de las muestras y los métodos de agregación (véanse también *infra*, en la sección titulada “Calidad de los datos”, otras explicaciones de esas discrepancias). Los datos relativos a otros períodos pueden diferir de los contenidos en ediciones anteriores del *Estudio* porque han sido actualizados o porque ha variado la disponibilidad de datos sobre distintos países.

Las previsiones se basan en los resultados del pronóstico de abril de 2002 preparado por el equipo del Proyecto LINK, un grupo internacional de investigadores encargados de elaborar modelos econométricos, coordinado conjuntamente por la División de Análisis de Políticas de Desarrollo y la Universidad de Toronto. El sistema LINK es un modelo mundial que vincula las relaciones comerciales y financieras de 79 modelos económicos regionales y nacionales administrados por más de 60 instituciones nacionales y por la División. Los nexos fundamentales son el comercio y los precios de las mercancías, así como las tasas de interés y los tipos de cambio de los principales países. En los modelos se parte del supuesto de que se encuentran en vigor las políticas macroeconómicas vigentes o anunciadas oficialmente al 15 de abril de 2002. El sistema LINK utiliza un proceso iterativo para generar una previsión coherente para la economía mundial, de modo que los precios y las corrientes comerciales, entre otras variables, se determinan en forma endógena y simultáneamente. La única excepción importante es el precio internacional del petróleo crudo, que se obtiene aplicando un modelo complementario del sector petrolero^a. Se estima que el precio medio de la cesta de siete crudos de

^a En Internet (<http://www.un.org/analysis/link/index.htm>) figura información adicional sobre el Proyecto LINK.

la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) disminuirá un 5,5% en 2002 y aumentará un 5% en 2003.

CLASIFICACIÓN DE PAÍSES

Para fines analíticos, en el *Estudio Económico y Social Mundial* todos los países del mundo están agrupados en tres categorías: economías desarrolladas, economías en transición y economías en desarrollo. La composición de estos grupos se indica en los cuadros que figuran *infra*. Los grupos reflejan las características económicas básicas de cada país. Varios países (en particular, las economías en transición) tienen características que podrían justificar su inclusión en más de un grupo, pero a los efectos del análisis los grupos se han configurado de tal modo que son mutuamente excluyentes. Distintas agrupaciones de países pueden considerarse apropiadas en diferentes ocasiones y para fines analíticos diferentes.

La índole de cada una de las tres categorías puede describirse a grandes rasgos. Las **economías desarrolladas** (véase el cuadro A) tienen, en promedio, los niveles de vida más altos desde el punto de vista material. Su producción está orientada en medida considerable y cada vez mayor hacia el suministro de una amplia gama de servicios; por lo común, el porcentaje del producto correspondiente a la agricultura es muy pequeño y la parte correspondiente a las manufacturas en general está disminuyendo. En promedio, los trabajadores de los países desarrollados son los más productivos del mundo y suelen utilizar las técnicas y los equipos de producción más avanzados. En la mayoría de los casos, las economías desarrolladas son centros mundiales de investigación científica y tecnológica. Los gobiernos de los países desarrollados suelen ofrecer asistencia a otros países y por lo general no solicitan asistencia del exterior.

Cuadro A
ECONOMÍAS DESARROLLADAS^a

Europa		Otros países	Principales economías desarrolladas
Unión Europea	Otros países de Europa		
Zona del euro Alemania Austria Bélgica España Finlandia Francia Grecia Irlanda Italia Luxemburgo Países Bajos Portugal Otros países de la EU Dinamarca Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte Suecia	Islandia Malta Noruega Suiza	Australia Canadá Estados Unidos de América Japón Nueva Zelanda	Alemania Canadá Estados Unidos de América Francia Italia Japón Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

^a Países cuya situación examina sistemáticamente la División de Análisis de Políticas de Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Las **economías en transición** se caracterizan por la transformación que iniciaron a fines del decenio de 1980, en que abandonaron por completo la gestión centralizada de la asignación de recursos como principio fundamental de la organización de sus sociedades, y orientaron sus esfuerzos hacia el establecimiento o restablecimiento de la economía de mercado. Algunas de esas economías comenzaron el proceso de transformación contando con muchas de las características de las economías desarrolladas, mientras que otros tenían varias características de las economías en desarrollo. No obstante, a los fines del análisis en el presente *Estudio*, se considera que la característica que mejor las distingue es su estado de transición.

El resto de los países del mundo figuran agrupados como **economías en desarrollo**. Es un agrupamiento heterogéneo, aunque los países que lo integran poseen ciertas características comunes. Desde el punto de vista material, los niveles de vida medios de los países en desarrollo son más bajos que los de los países desarrollados, y en muchos de ellos la pobreza es considerable y está muy difundida. Además, los países en desarrollo suelen importar innovaciones científicas y tecnológicas y sus aplicaciones en nuevos productos y procesos de producción, en lugar de desarrollarlas ellos mismos. Asimismo, tienden a ser relativamente más vulnerables a las crisis económicas.

A partir de la publicación del *Estudio Económico y Social Mundial, 1997*^b, las estimaciones del aumento del producto de los países en desarrollo se han basado en los datos de 95 economías, que representan entre el 97% y el 98% del producto interno bruto (PIB) de 1995 y la población de todos los países y territorios en desarrollo. Los países incluidos en la muestra representan más del 95% del PIB y la población de cada una de las regiones geográficas en que se dividen los países en desarrollo, con la excepción de la región de África subsahariana, en la que los países incluidos en la muestra representan al menos el 90% del PIB y la población.

En el *Estudio* se utilizan las siguientes denominaciones de las regiones geográficas en que se han dividido los países en desarrollo: África, América Latina y el Caribe, y Asia y el Pacífico (que comprende Asia occidental, China, Asia oriental y Asia meridional, incluidas las islas del Pacífico)^c. En el cuadro C figura la clasificación de países por región geográfica.

Cuadro B
ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN^a

<i>Estados bálticos</i>	<i>Europa central y oriental</i>	<i>Comunidad de Estados Independientes</i>
Estonia Letonia Lituania	Europa central Eslovaquia Eslovenia Hungria Polonia República Checa Europa sudoriental Albania Bulgaria Croacia Rumania ex República Yugoslava de Macedonia Yugoslavia	Armenia Azerbaiyán Belarús Federación de Rusia Georgia Kazajstán Kirguistán República de Moldova Tayikistán Turkmenistán Ucrania Uzbekistán

^b Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S 97.II.C.1 y correcciones.

^c Los nombres y la composición de las zonas geográficas corresponden a los de la circular titulada "Códigos uniformes de país o de zona para uso estadístico" (ST/ESA/STAT/SER.M/49/Rev.3), con la excepción de Asia occidental, región que en el *Estudio* comprende a la República Islámica del Irán (debido a la gran importancia del sector petrolero en su economía). Asimismo, la denominación "Europa oriental" en este *Estudio* es una versión abreviada de "Europa central y oriental"; por lo tanto, la composición de la región designada por este término no es igual a la de los grupos estrictamente geográficos.

^a Países cuya situación examina sistemáticamente la División de Análisis de Políticas de Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Entre las regiones geográficas utilizadas en el presente *Estudio* figura también el subgrupo geográfico de África subsahariana, que abarca a los países africanos al sur del desierto del Sáhara, menos Nigeria y Sudáfrica. La finalidad es presentar un cuadro de la situación imperante en el gran número de economías subsaharianas más pequeñas evitando las distorsiones que puede introducir la inclusión de los dos países que dominan la región en lo que respecta al PIB, la población y el comercio internacional.

Para fines analíticos, los países en desarrollo se clasifican en **exportadores o importadores de combustibles**, porque la capacidad de exportar combustibles o la necesidad de importarlos influye mucho en la capacidad de un país de importar otros bienes y servicios y, por lo tanto, en el aumento del producto, ya que el crecimiento de los países en desarrollo suele verse limitado por la disponibilidad de divisas. Sólo se consideran los combustibles y no las fuentes de energía en general, porque los precios de los combustibles están vinculados más directamente a los precios del petróleo y éstos son muy variables y tienen una gran influencia en los ingresos y la capacidad de importación de los países.

Un país se considera **exportador de combustibles** si, simultáneamente: *a*) su producción interna de combustibles comerciales primarios (petróleo, gas natural, carbón y lignito; no se incluyen la energía hidroeléctrica y la nuclear) excede del consumo nacional por lo menos en un 20%; *b*) el valor de sus exportaciones de combustibles representa por lo menos el 20% de sus exportaciones totales, y *c*) no ha sido clasificado como país menos adelantado.

Un subgrupo de países en desarrollo importadores de combustibles que figura en algunos cuadros es el de los **países menos adelantados**. La Asamblea General es la que decide qué países han de incluirse en la lista de los menos adelantados basándose en las recomendaciones del Comité de Políticas de Desarrollo. El Comité propone criterios para determinar cuáles son los países menos adelantados y formula recomendaciones en cuanto a la clasificación de cada país. Los criterios básicos para la inclusión de un país en la lista son, primero, que el PIB per cápita de dicho país se encuentre por debajo de ciertos límites; segundo, un índice de vulnerabilidad económica, y tercero, un “índice ampliado de la calidad física de la vida”^d. Actualmente figuran en la lista los 49 países siguientes:

Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen, Zambia.

En algunos cuadros se utiliza una clasificación de países **acreedores netos y deudores netos**. Esta clasificación está basada en la posición neta de activos externos de cada país a fines de 1995, determinada por el FMI en su publicación *Perspectivas de la Economía Mundial*, de octubre de 1996^e. Los países acreedores netos están identificados en el cuadro C con la nota de pie de página b.

En este *Estudio* se utiliza otro grupo constituido por los **países pobres muy endeudados** (PPME), que el Banco Mundial y el FMI tienen en cuenta para su iniciativa para el alivio de la deuda (Iniciativa ampliada para los PPME). Los países pobres muy endeudados^f son los siguientes:

^d Véase el informe del Comité de Políticas de Desarrollo sobre su segundo período de sesiones (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2000, Suplemento No. 13 (E/2000/33)*), cap. IV.

^e Washington, D.C., FMI, 1996.

^f Véase “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: status of implementation”, informe preparado conjuntamente por el personal del Banco Mundial y el FMI para la reunión conjunta del Comité para el Desarrollo y el Comité Monetario y Financiero Internacional, celebrada el 29 de abril de 2001.

Cuadro C
ECONOMÍAS EN DESARROLLO, POR REGIÓN^a

	<i>América Latina y el Caribe</i>	<i>África</i>	<i>Asia y el Pacífico</i>		
			<i>Asia oriental</i>	<i>Asia meridional</i>	<i>Asia occidental</i>
Exportadores netos de combustibles	Bolivia Colombia Ecuador México Trinidad y Tobago Venezuela	Argelia Angola Camerún Congo Egipto Gabón Jamahiriya Árabe Libia ^b Nigeria	Brunei Darussalam ^b Indonesia Viet Nam		Arabia Saudita ^b Bahrein Emiratos Árabes Unidos ^b Irán (República Islámica del) Iraq Kuwait ^b Omán ^b Qatar ^b República Árabe Siria
Importadores netos de combustibles	Argentina Barbados Brasil Chile Costa Rica Cuba El Salvador Guatemala Guyana Haití Honduras Jamaica Nicaragua Panamá Paraguay Perú República Dominicana Uruguay	Benin Botswana Burkina Faso Burundi Chad Côte d'Ivoire Etiopía Ghana Guinea Kenya Madagascar Malawi Malí Marruecos Mauricio Mozambique Namibia Níger República Centrafricana República Democrática del Congo República Unida de Tanzania Rwanda Senegal Sudáfrica Sudán Togo Túnez Uganda Zambia Zimbabwe	Filipinas Hong Kong, RAS de China ^c Malasia Papua Nueva Guinea Provincia china de Taiwán ^b República de Corea Singapur ^b Tailandia China	Bangladesh India Myanmar Nepal Pakistán Sri Lanka	Chipre Israel Jordania Líbano Turquía Yemen

^a Países cuya situación examina sistemáticamente la División de Análisis de Políticas de Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas.

^b Economía acreedora neta.

^c Región Administrativa Especial de China.

Angola, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, República Democrática del Congo (anteriormente Zaire), Côte d'Ivoire, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, República Democrática Popular Lao, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Níger, Rwanda, Sierra Leona, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Somalia, Sudán, Togo, Uganda, República Unida de Tanzania, Viet Nam, Yemen y Zambia.

CALIDAD DE LOS DATOS

Las estadísticas coherentes y comparables entre países y a lo largo del tiempo tienen importancia fundamental para el examen de la evolución de la economía, el estudio de cuestiones sociales y la pobreza o la evaluación de los cambios ambientales. La multiplicidad de facetas de estos y otros problemas conexos requiere un enfoque integrado respecto de los datos nacionales e internacionales, tanto económicos como sociales y sobre el medio ambiente.

La revisión del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) hecha en 1993^g y la última edición del *Manual de Balanza de Pagos* del FMI^h (el Manual del FMI) constituye un paso importante hacia el desarrollo de un sistema armonizado e integrado de estadísticas que reflejen cambios económicos y sociales. El SCN contiene conceptos, definiciones y clasificaciones que están relacionados entre sí a nivel macroeconómico y microeconómico. Los conceptos del Manual del FMI se han armonizado en la mayor medida posible con los del SCN de 1993 y con la metodología del Fondo en materia de estadísticas sobre operaciones bancarias, dinero y finanzas públicas. Además, a través de un sistema de cuentas complementarias, que están parcialmente integradas en la estructura central del SCN, es posible establecer vínculos entre los datos de las cuentas nacionales y otras estadísticas económicas y sociales, como las del medio ambiente, la salud, la protección social y el turismo.

Cada vez más los gobiernos presentan sus datos ateniéndose a estas normas; si están disponibles, esos datos se incorporan a las estadísticas del presente anexo. Ahora bien, algunas de las estadísticas nacionales e internacionales que forzosamente se utilizan en este *Estudio* y en otras publicaciones internacionales se ven afectadas por la falta de coherencia en cuanto a cobertura, definiciones y métodos de reunión de datos. Otro problema sempiterno es la falta de datos o la presentación tardía o incompleta de información. En esos casos se pueden efectuar ajustes y estimaciones, y así se hace efectivamente en ciertos casos. En algunas esferas, muchos países en desarrollo recogen datos con una periodicidad no sólo anual sino también trimestral o aun más frecuente. Algunos países en desarrollo o con economías en transición han logrado notables progresos en la publicación de datos anuales o trimestrales puntualmente y con regularidad, aunque también se han producido grandes lagunas en otros casos, sobre todo en países que atraviesan una situación de conflicto.

Una fuente bastante común de inexactitudes es el empleo de encuestas y censos de referencia anticuados o de viejos modelos e hipótesis acerca del comportamiento y las condiciones imperantes, que ya no son valederos. Por otra parte, cuando los servicios de estadística se esfuerzan por mejorar sus estimaciones recurriendo a nuevas fuentes de datos y estudios actualizados, puede que en las series de datos haya cierta falta de continuidad. Las estimaciones de la renta nacional se han visto particularmente afectadas y han sido objeto de revisiones cuya magnitud varía del 10% al 30%.

Las cuentas nacionales y los indicadores conexos registran principalmente las transacciones efectuadas en el mercado mediante el intercambio de dinero. No

^g Comisión de las Comunidades Europeas, FMI, OCDE, Naciones Unidas y Banco Mundial, *Sistema de Cuentas Nacionales, 1993* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.XVII.4).

^h FMI, *Manual de Balanza de Pagos*, quinta edición, (Washington, D.C., FMI, 1993).

siempre se registran el trueque, la producción de los hogares, la producción de subsistencia y las actividades del sector no estructurado; sin embargo, las categorías omitidas pueden representar en conjunto una gran proporción de la actividad total y esta omisión puede hacer que se subestime muy considerablemente el producto nacional. Como el grado de subestimación varía según el país, las comparaciones pueden dar resultados incorrectos. Por añadidura, a medida que el sector ajeno al mercado va siendo absorbido en el grueso de la producción como resultado de una monetización creciente, se sobrestimaré el incremento de la producción.

Las deficiencias a nivel nacional se convierten en un gran obstáculo para el análisis cuando se hacen comparaciones entre países o grupos de países en un momento dado o a lo largo de un período determinado. Si no se dispone de datos sobre los países o si esos datos no son compatibles o dignos de confianza, las organizaciones internacionales se ven obligadas a hacer estimaciones y sustituciones para que la composición de las agregaciones de datos de los países sea coherente a lo largo del tiempo. En particular, la falta de estimaciones confiables del PIB de numerosos países en desarrollo y economías en transición obliga a recurrir a estimaciones cuando se preparan esas agregaciones, ya que en la base de muchas series de datos está el PIB como factor de ponderación.

La veracidad de las estimaciones del producto y de otros datos estadísticos de los países en desarrollo depende de la etapa de evolución de los sistemas de estadísticas. En muchos países de África, en particular, hay grandes divergencias en los valores económicos agregados procedentes de distintas fuentes nacionales e internacionales. Además, cuando hay disturbios civiles o una situación de guerra en un país, los datos obtenidos suelen dar sólo una idea aproximada del estado de la economía. Por último, en los países con elevadas tasas de inflación y tipos de cambio de desequilibrio, los datos de las cuentas nacionales pueden estar muy distorsionados.

El volumen de actividad económica que no queda reflejado en las estadísticas nacionales y su evolución a lo largo del tiempo es algo que preocupa a algunos países, en particular las economías en transición. Además, debido a la proliferación de nuevos modos de producción, transacciones y entidades, la estructura institucional y metodológica para la labor estadística ha quedado superada. Por lo tanto, en muchas de esas economías se ha puesto en marcha un amplio proceso de reforma de los sistemas estadísticos nacionales. Como resultado de ello, se han publicado importantes revisiones de varias series de datos, y cabe prever que también se modificarán las mediciones del desempeño de la economía en la actualidad y en años anterioresⁱ.

También se plantean problemas respecto de otros tipos de estadísticas, como las del desempleo, la inflación de los precios de consumo y el volumen de exportaciones e importaciones. La comparación de las tasas de desempleo de distintos países ha de hacerse con precaución a causa de las diferentes definiciones que aplican unos y otros. Por este motivo, en particular, en el cuadro A.7 se utilizan las definiciones normalizadas de las tasas de desempleo en los casos en que se dispone de datos (sólo de las economías desarrolladas). En varios casos, los datos difieren considerablemente de las definiciones utilizadas a nivel nacional.

Los índices de los precios de consumo figuran entre las primeras series de datos económicos compiladas por los gobiernos, pero siguen siendo objeto de polémicas, incluso en países que cuentan con los sistemas estadísticos más avanzados. Esto se debe, en particular, a la introducción de nuevos productos y a las variaciones de la calidad de los productos y del comportamiento de los consumidores, que a menudo no quedan reflejados a causa, entre otras cosas, de la poca frecuencia con

ⁱ Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1), anexo estadístico, sección sobre advertencias y convenciones para la interpretación de los datos.

que se efectúan encuestas sobre el gasto de los consumidores y se revisa la lista de artículos que componen la cesta de consumo tipo.

Muchos de los problemas señalados no tienen soluciones obvias e, incluso cuando las tienen, la insuficiencia de los recursos asignados al mejoramiento de los sistemas estadísticos y a la notificación de datos puede hacer que persistan las deficiencias estadísticas. Por consiguiente, conviene tener en cuenta que algunos de los indicadores económicos y sociales presentados en este *Estudio* son sólo aproximaciones y estimaciones.

DEFINICIONES Y CONVENCIONES PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Las agregaciones de datos representan sumas o promedios ponderados de los datos de los distintos países. A menos que se indique otra cosa, los promedios de las tasas de crecimiento calculados para varios años se expresan en forma de tasas de variación anuales compuestas. Por convención, se determina el período de variación a que se refiere la tasa de crecimiento plurianual y se omite el año de base; por ejemplo, la tasa media decenal de crecimiento de una variable en el decenio de 1980 sería el promedio de las tasas medias anuales de crecimiento correspondientes al período de 1981–1990.

Producto

Para determinar el PIB real de cada país se siguen las prácticas nacionales; los datos nacionales se agregan para obtener las cifras del producto regional y mundial. El incremento del producto en cada grupo de países se calcula sumando los PIB de los distintos países calculados a los precios y tipos de cambio de 1995. Los datos sobre los PIB de 1995 en moneda nacional se han convertido a dólares (con ciertos ajustes en algunos casos)^j y se han extendido a años anteriores y posteriores basándose en las variaciones del PIB real en cada país. Este método permite obtener un conjunto razonable de datos agregados sobre la tasa de aumento correspondiente a un período de aproximadamente 15 años centrado en torno a 1995.

Otros métodos de agregación para el cálculo del producto mundial

Como se ha señalado, en el *Estudio Económico y Social Mundial* se utiliza un sistema de ponderación derivado de las conversiones cambiarias de los datos nacionales para obtener totales regionales y mundiales a partir de la agregación de las tasas de aumento del producto de los distintos países. En otros informes internacionales, como los del Banco Mundial, se aplica un enfoque análogo. Sin embargo, el FMI, en la publicación *Perspectivas de la Economía Mundial*, y la OCDE, en *Economic Outlook*, aplican un método de agregación en el que los factores de ponderación de los países se derivan del PIB nacional en “dólares internacionales”, obtenidos mediante la conversión de la moneda nacional usando como tipo de cambio la paridad del poder adquisitivo (PPA). En el cuadro D figuran las distintas ponderaciones resultantes de la aplicación de estos dos métodos. Aún no se ha resuelto la cuestión de cuál de estos procedimientos es más apropiado.

Para justificar el uso de las PPA como coeficientes de ponderación, se afirma que, cuando se suma la producción de dos países, se debe aplicar una serie común de precios al valorar las mismas actividades en ambos países. Esto ocurre cuando se usan los tipos de cambio del mercado para la conversión de los valores del PIB en moneda nacional. Con la PPA se expresa el valor del gasto bruto de diferentes países

^j En los casos en que los tipos de cambio no parecían realistas, fueron sustituidos por otros tipos de cambio. Con ese fin, se utilizaron promedios de los tipos de cambio correspondientes a los años que interesan o se ajustó el tipo de cambio de un año más normal en función de las tasas relativas de inflación registradas a partir de ese momento.

Cuadro D
 PIB Y PIB PER CÁPITA EN EL AÑO DE BASE

	PIB (en miles de millones de dólares)		PIB per cápita (en dólares)	
	Basado en los tipos de cambio de 1995	Basado en las PPA de 1995	Basado en los tipos de cambio de 1995	Basado en las PPA de 1995
Todo el mundo	28 767	34 716	5 157	6 230
Economías desarrolladas	22 425	19 061	27 017	22 965
<i>de las cuales:</i>				
Estados Unidos de América	7 401	7 401	27 537	27 537
Unión Europea	8 427	7 345	22 615	19 711
Japón	5 134	2 879	40 920	22 948
Economías en transición	785	2 327	1 913	5 666
Economías en desarrollo	5 557	13 328	1 281	3 072
<i>Por región:</i>				
América Latina	1 689	3 037	3 569	6 418
África	463	1 321	685	1 952
Asia occidental	735	1 253	3 449	5 878
Asia oriental y meridional	2 669	7 717	897	2 594
China	700	3 237	574	2 654
<i>Por grupo analítico:</i>				
Países acreedores netos	574	791	10 695	14 734
Países deudores netos	4 983	12 537	1 163	2 926
Países exportadores netos de combustibles	4 856	3 184	1 660	4 042
Países importadores netos de combustibles	1 308	10 144	1 197	2 857
Partidas pro memoria:				
África subsahariana	128	452	314	1 111
Países menos adelantados	140	528	247	931

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

utilizando un conjunto único de precios, que en la mayoría de los casos suele ser un promedio de los precios en los países que se comparan. Estas magnitudes revaloradas del PIB luego se relacionan con un país numerario (por lo general, los Estados Unidos de América) partiendo de la base de que el PIB según la PPA de ese país es idéntico al PIB al tipo de cambio del mercado. El factor de conversión de la PPA es en principio el número de unidades de moneda nacional necesario para comprar una cantidad de bienes y servicios equivalente a la que podría adquirirse con una unidad monetaria del país numerario^k.

No obstante, tanto en principio como en la práctica es difícil calcular la PPA porque los bienes y servicios de un país no son siempre directamente comparables a los de otro. Esto se aplica especialmente a varios servicios, como la atención médica y la educación, en los que tanto la producción como los precios son difíciles de medir.

Un problema que plantea el empleo de estas mediciones basadas en las PPA para calcular la magnitud relativa de las economías es que las series de precios más recientes basadas en las PPA abarca un número de países relativamente reducido: al

^k Como se usa un conjunto común de precios internacionales, se define la conversión de los valores del poder adquisitivo en relación con cualquier país numerario, dada la propiedad intrínseca de transitividad.

principio, en 1985, comprendía sólo 64 países. Los trabajos realizados en el marco del Programa de Comparación Internacional (PCI) han permitido aumentar el número de países que, no obstante, sigue siendo muy inferior al requerido en este *Estudio*.

A pesar de lo dicho, se han observado ciertas irregularidades entre el PIB y sus principales componentes de gastos cuando se calculan a precios de mercado por un lado y, por otro, cuando se calculan a precios “internacionales” como los obtenidos en los trabajos del PCI. Sobre esa base (y utilizando otros datos parciales sobre los precios de consumo) se ideó un método para determinar en forma aproximada los PIB y sus principales componentes de gastos basados en las PPA para los países que no habían participado en el PCI. Los valores resultantes se conocen con el nombre de “Penn World Tables”¹.

Para obtener valores ponderados del PIB de los países, ni el método de las PPA ni el de los tipos de cambio son susceptibles de aplicación con pleno rigor teórico o con una coherencia total. La masa de datos que se requiere para un PCI de alcance mundial es enorme, aunque es cierto que en cada etapa la cobertura ha ido aumentando. De manera análoga, dado que todo sistema de factores de ponderación basados en los tipos de cambio se basa en el supuesto de que éstos se determinan únicamente por las transacciones comerciales externas con bienes y servicios y que las economías nacionales funcionan en condiciones de competitividad y liberalismo económico, su aplicación se ha visto obstaculizada en muchos países por los controles cambiarios, las corrientes de capital y las distorsiones de los precios de mercado. Además, en cada país existe un gran número de bienes y servicios que no son objeto de comercio y a los cuales no se aplica la “ley del precio único”. En teoría, la tendencia mundial hacia la liberalización puede propiciar una aplicación más sistemática del método de los tipos de cambio a lo largo de los años. Pero aun en ese caso, los dos métodos son conceptualmente distintos y por consiguiente dan medidas diferentes del aumento del producto mundial.

En el cuadro A.1 se muestran esas diferencias en los períodos de 1981–1990 y 1991–2000. En las dos series de estimaciones se utilizan datos correspondientes al mismo número de países, así como los mismos datos sobre las tasas de aumento del PIB de cada país. Las diferencias en lo que respecta a las tasas de aumento agregadas se deben simplemente al hecho de que se utilizaron dos series distintas de factores de ponderación, que figuran en el cuadro D.

Del cuadro A.1 se desprende que el crecimiento de la economía mundial en conjunto ha sido más rápido cuando los PIB de los países se calculan utilizando las PPA como factor de conversión, a pesar de que las tasas de crecimiento de los principales grupos de países no son muy diferentes cuando los datos se convierten a valores basados en las PPA y no en los tipos de cambio. Esto se debe a que los países en desarrollo en conjunto crecieron más rápidamente que el resto del mundo en el decenio de 1990 y el porcentaje del PIB que les corresponde cuando se aplican las PPA es mayor que cuando se utilizan los tipos de cambio. La influencia de China es especialmente importante, en vista de la alta tasa de crecimiento que ha tenido durante casi 20 años.

Comercio y finanzas internacionales

Las cifras relativas al comercio que se presentan en el cuadro A.13 están basadas en gran medida en los datos aduaneros sobre el comercio de mercancías convertidos a dólares utilizando tipos de cambio medios anuales, y se han tomado principalmente de las *Estadísticas Financieras Internacionales* del FMI. Estos datos se complemen-

¹ Véase Robert Summers y Alan Heston, “The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950–1988”, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. R1562, mayo de 1991.

tan, en ciertos casos, con datos de la balanza de pagos. Los valores del comercio estimados en dólares incluyen estimaciones de las comisiones regionales y de la División de Análisis de Políticas de Desarrollo, en tanto que las predicciones del volumen y valor de las importaciones y exportaciones están basadas en datos del Proyecto LINK.

En relación con los cuadros que abarcan años anteriores a 1993, cabe señalar que a partir del 1° de enero de 1993, las oficinas de aduana de las fronteras entre los Estados miembros de la EU, que recogían y verificaban las declaraciones de aduana correspondientes a las exportaciones e importaciones nacionales, fueron suprimidas a raíz de la entrada en vigor del Mercado Único Europeo. Se instituyó un nuevo sistema de compilación de datos sobre el comercio interno de la UE, denominado INTRASTAT. Este sistema usa información recogida directamente de las empresas y está vinculado al sistema de declaraciones del impuesto sobre el valor agregado (IVA) referente al comercio interno de la UE, para que sea posible controlar la calidad de los datos estadísticos. No obstante, sigue habiendo cierta discontinuidad a causa de los cambios de metodología.

En lo que respecta a las economías desarrolladas y las economías en transición, las estimaciones del valor y el volumen del comercio, son cifras agregadas basadas en datos nacionales recogidos por la Comisión Económica para Europa (CEPE), el FMI y la División de Análisis de Políticas de Desarrollo.

Los valores unitarios que se utilizan para determinar el volumen de las exportaciones e importaciones de los grupos de países en desarrollo se han estimado en parte sobre la base de los promedios ponderados de los precios de exportación de grupos de productos clasificados según una combinación de niveles de tres y cuatro dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), basados en COMTRADE (la base de datos estadísticos de las Naciones Unidas sobre el comercio exterior); los coeficientes de ponderación están determinados por la proporción del valor de las exportaciones o importaciones totales de la región que corresponde a cada producto o grupo de productos.

La principal fuente de datos del cuadro A.14 es la base de datos *Direction of Trade Statistics* del FMI, en tanto que los cuadros A.15 y A.16 están basados en los datos más detallados sobre el comercio procedentes de COMTRADE.

Las importaciones y exportaciones totales abarcan las diez secciones de la CUCI (0 a 9)^m. Se han utilizado las siguientes agregaciones:

El **total de productos primarios** se refiere a las secciones 0 a 4 de la CUCI:

- Los alimentos abarcan las secciones 0 y 1 de la CUCI (alimentos y animales vivos destinados principalmente a la alimentación, bebidas y tabaco);
- Las materias primas agrícolas incluyen la sección 2 de la CUCI (materiales sin elaborar, no comestibles, excepto los combustibles), menos las divisiones 27 y 28 (fertilizantes y minerales sin elaborar y minerales metalíferos y chatarra, respectivamente) y la sección 4 (aceites animales y vegetales, grasas y ceras);
- Los combustibles se refieren a la sección 3 de la CUCI (combustibles minerales, lubricantes y materiales afines).

El **total de manufacturas** abarca las secciones 5 a 8:

- Los textiles incluyen las divisiones 65 (hilados textiles, tejidos, artículos manufacturados, no incluidos o especificados en otra parte, y productos afines) y 84 (prendas de vestir y accesorios);
- Los productos químicos corresponden a la sección 5 de la CUCI;

^m Véase *Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Revisión 2*, Informes Estadísticos, No. 34, Rev. 2 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.75.XVII.6).

- La maquinaria y el equipo de transporte se refieren a la división 7 de la CUCI;
- Los metales incluyen las divisiones 67 (hierro y acero) y 68 (metales no ferrosos).

La publicación *Balance of Payments Statistics*, del FMI, es la principal fuente de los datos contenidos en los cuadros A.19 a A.22. Por consiguiente, los cuadros están basados en las definiciones y métodos especificados en el *Manual de Balanza de Pagos* del FMI, que se menciona *supra*. Para complementar los datos del FMI se han utilizado datos de las comisiones regionales y de fuentes oficiales y privadas, así como estimaciones de la División de Análisis de Políticas de Desarrollo. Cuando ha sido necesario, los datos expresados en moneda nacional se han convertido a dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio medio de mercado durante el período considerado. Se presentan estimaciones sobre las transacciones en cuenta corriente de los tres grupos de países indicados *supra* en los cuadros A, B y C. Las cifras agregadas regionales y subregionales representan la suma de los datos correspondientes a las distintas economías. En consecuencia, el saldo en cuenta corriente de los países de la zona del euro refleja la agregación de los saldos de los distintos países, de modo que no se excluyen las transacciones realizadas dentro de la zona del euro.

El cuadro A.18 está basado en el *Monthly Oil Market Report* publicado por el Organismo Internacional de Energía (OIE). La estimación de la oferta de la OPEP en 2002 se basa en datos sobre la producción del primer trimestre de ese año y en información sobre los cupos de producción de la OPEP. Los grupos de países y las regiones que se utilizan en este *Estudio* son distintos de los empleados por la OIE; por lo tanto, se han introducido algunas modificaciones para tener en cuenta esas

diferencias.

LISTA DE CUADROS

	<i>Página</i>
I. PRODUCTO MUNDIAL E INDICADORES MACROECONÓMICOS	
A.1. Población mundial, producto y PIB per cápita, 1980–2001	307
A.2. Economías desarrolladas: tasas de aumento del PIB real, 1993–2002 .	308
A.3. Economías en transición: tasas de aumento del PIB real, 1993–2002 .	309
A.4. Economías en desarrollo: tasas de aumento del PIB real, 1993–2002 .	310
A.5. Economías desarrolladas, inversión, ahorro y transferencias netas, 1985–2000	311
A.6. Economías en desarrollo: inversión, ahorro y transferencias netas, 1985–2000	312
A.7. Economías desarrolladas: Estados de Europa central y oriental y Esta- dos bálticos: tasas de desempleo, 1993–2002	313
A.8. Economías desarrolladas: inflación de los precios al consumidor, 1993–2002	315
A.9. Economías en transición: inflación de los precios al consumidor, 1993–2002	316
A.10. Economías en desarrollo: inflación de los precios al consumidor, 1993–2002	317
A.11. Principales economías desarrolladas: indicadores financieros, 1993–2001	318
A.12. Algunas economías: tipos de cambio efectivos reales, medición de base amplia, 1993–2001	319
II. COMERCIO INTERNACIONAL	
A.13. Comercio mundial: variaciones del valor y el volumen de las ex- portaciones y las importaciones, por grupos de países principales, 1993–2002	320
A.14. Corrientes comerciales: exportaciones (f.o.b.), 1990–2001	322
A.15. Composición del comercio mundial de mercancías: exportaciones, 1990–2000	324
A.16. Composición del comercio mundial de mercancías: importaciones, 1990–2000	326
A.17. Índices de los precios de productos primarios, 1993–2002	328
A.18. Oferta y demanda mundiales de petróleo crudo, 1993–2002	329
III. FINANZAS INTERNACIONALES Y MERCADOS FINANCIEROS	
A.19. Balanza mundial de pagos en cuenta corriente, por grupo de países, 1993–2001	330
A.20. Transacciones en cuenta corriente: economías desarrolladas, 1993–2001	331
A.21. Transacciones en cuenta corriente: economías en transición, 1993– 2001	332
A.22. Transacciones en cuenta corriente: economías en desarrollo, 1993– 2001	334
A.23. Préstamos netos del FMI a economías en desarrollo, por servicio, 1993–2001	336

	<i>Página</i>
A.24. Préstamos netos del FMI a economías en transición, por servicio, 1993–2001	337
A.25. Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en cifras netas, por fuente principal y tipo de asistencia, 1981–2000	338
A.26. Distribución regional de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) por fuente principal, 1989–2000	339
A.27. Compromisos de fondos de las instituciones multilaterales de desarrollo, 1993–2001	340
A.28. Economías en transición: deuda externa e indicadores, 1993–2000 . . .	341
A.29. Países en desarrollo que son deudores netos: deuda externa 1993–2001	343

Cuadro A.1
POBLACIÓN MUNDIAL, PRODUCTO Y PIB PER CÁPITA, 1980–2001

	Aumento del PIB (porcentaje anual de variación)				Tasa de crecimiento de la población (porcentaje anual de variación)		PIB per cápita			
	Sobre la base de los tipos de cambio (en dólares de 1995)		Sobre la base de las PPA				Población (en millones)		Sobre la base de los tipos de cambio (en dólares de 1995)	
	1981– 1990	1991– 2001	1981– 1990	1991– 2001	1981– 1990	1991– 2001	1980	2001	1980	2001
Total mundial	2,9	2,4	3,0	2,9	1,7	1,4	4 367	6 036	4 534	5 642
Economías desarrolladas	3,0	2,2	3,0	2,4	0,6	0,6	756	857	20 238	30 488
<i>de las cuales:</i>										
Estados Unidos	3,2	3,0	3,2	3,0	1,0	1,1	230	286	20 851	32 012
Unión Europea ^a	2,3	1,9	2,4	2,0	0,3	0,3	355	377	17 628	25 779
Japón	4,1	1,2	4,1	1,2	0,6	0,3	117	127	27 462	43 109
Economías en transición^b	1,8	-1,9	2,0	-2,4	0,7	0,0	378	407	2 616	2 237
Economías en desarrollo	2,3	4,3	3,4	5,0	2,1	1,7	3 233	4 773	1 087	1 472
<i>Por región:</i>										
América Latina	1,1	2,8	1,3	2,9	2,0	1,6	356	520	3 654	3 788
África	2,0	2,4	1,9	2,3	2,9	2,5	446	780	802	723
Asia occidental	-2,8	2,3	-1,5	2,6	3,3	2,3	137	243	6 758	3 673
Asia meridional y oriental	7,0	6,3	6,9	6,9	1,8	1,5	2 295	3 230	407	1 115
Toda la región (excluida China)	6,6	5,0	5,9	4,8	2,1	1,8	1 296	1 945	592	1 278
<i>de la cual:</i>										
Asia oriental	7,0	5,1	6,3	4,8	1,9	1,6	411	592	1 322	3 134
Asia meridional	5,3	4,9	5,2	4,9	2,2	1,9	885	1 353	252	466
China	9,1	9,8	9,1	9,8	1,5	1,0	999	1 285	167	869
<i>Por grupo analítico:</i>										
Países acreedores netos	1,6	4,1	0,9	3,7	3,1	1,9	37	61	10 624	11 656
Países deudores netos	2,4	4,3	3,6	5,1	2,1	1,7	3 197	4 712	977	1 340
Exportadores netos de combustibles	-1,1	2,7	0,7	3,0	2,6	2,0	552	881	2 403	1 803
Importadores netos de combustibles	4,0	4,9	4,6	5,7	2,0	1,6	2 682	3 891	816	1 397
Partidas pro memoria:										
África subsahariana	1,8	2,4	1,2	2,1	3,1	2,7	261	474	388	332
Países menos adelantados	2,2	3,3	1,9	3,1	2,7	2,6	381	659	270	276

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

^a Incluidos los *Länder* (Estados) orientales de Alemania a partir de 1991.

^b Incluida la ex República Democrática Alemana hasta 1990.

Cuadro A.2
ECONOMÍAS DESARROLLADAS: TASAS DE AUMENTO DEL PIB REAL, 1993–2002
(Porcentaje anual de variación)^a

	1993– 2001	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^b	2002 ^c
Economías desarrolladas	2,4	0,9	2,9	2,3	2,7	3,0	2,5	2,8	3,4	1,0	1¼
Estados Unidos	3,4	2,7	4,0	2,7	3,6	4,4	4,3	4,1	4,1	1,2	2½
Canadá	3,3	2,3	4,7	2,8	1,7	3,9	3,6	4,5	4,4	1,5	2¼
Japón	1,1	0,4	1,0	1,6	3,5	1,8	-1,1	0,7	2,4	-0,5	-1
Australia	4,2	3,7	5,2	3,8	4,1	4,0	5,3	6,2	3,2	2,4	2¾
Nueva Zelandia	3,4	6,3	5,1	3,7	3,1	2,6	-0,4	4,1	3,8	2,5	2
UE-15	2,1	-0,4	2,8	2,4	1,6	2,5	2,8	2,6	3,4	1,6	1½
<i>Zona del euro</i>	2,0	-0,8	2,4	2,2	1,4	2,3	2,7	2,7	3,5	1,5	1½
Alemania	1,4	-1,1	2,3	1,7	0,8	1,4	2,0	1,8	3,0	0,6	1
Austria	2,0	0,5	2,4	1,7	2,0	1,3	3,3	2,8	3,0	1,2	1½
Bélgica	2,1	-1,5	2,7	2,6	1,2	3,6	2,2	3,0	4,0	1,0	1
España	2,7	-1,2	2,3	2,7	2,4	3,5	3,8	3,7	4,1	2,8	2
Finlandia	3,6	-1,1	4,0	3,8	4,0	6,3	5,3	4,0	5,6	0,7	1½
Francia	2,0	-0,9	2,1	1,8	1,1	1,9	3,1	3,2	3,6	1,8	1½
Grecia	2,6	-0,9	1,5	1,9	2,4	3,6	3,4	3,4	4,1	4,0	3½
Irlanda	8,2	2,7	5,8	9,7	7,7	10,7	8,6	10,9	11,5	6,8	3
Italia	1,7	-0,9	2,2	2,9	1,1	2,0	1,8	1,6	2,9	1,8	1¼
Luxemburgo	5,9	8,7	4,2	3,8	3,6	9,0	5,8	6,0	7,5	5,1	3¾
Países Bajos	2,8	0,6	3,2	2,3	3,1	3,6	4,1	3,7	3,5	1,0	1½
Portugal	2,4	-1,4	2,4	2,9	3,2	3,5	3,5	2,9	3,4	1,8	1
<i>Otros países de la UE</i>	2,8	1,5	4,6	3,0	2,4	3,2	3,1	2,4	3,1	2,1	1¾
Dinamarca	2,5	0,0	5,5	2,8	2,5	3,0	2,8	2,1	3,0	1,2	1½
Reino Unido	3,0	2,5	4,7	2,9	2,6	3,4	3,0	2,1	3,0	2,4	2
Suecia	2,2	-2,2	3,3	3,7	1,1	2,0	3,6	4,1	3,6	1,2	1¼
Otros países de Europa	1,9	0,5	2,2	1,6	1,9	2,8	2,3	1,4	2,8	1,5	2
Islandia	3,6	0,6	4,5	0,1	5,2	5,3	5,1	3,9	4,9	3,0	-1
Malta	4,1	4,5	5,7	6,2	4,0	4,9	3,4	4,1	5,2	-1,0	2¼
Noruega	3,1	2,7	5,5	3,8	4,9	4,7	2,0	0,9	2,3	1,4	2¼
Suiza	1,2	-0,5	0,5	0,5	0,3	1,7	2,4	1,6	3,0	1,5	2
Partidas pro memoria:											
Principales economías desarrolladas	2,3	1,1	2,8	2,2	2,8	3,0	2,3	2,7	3,4	0,9	1¼

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*.

^a Promedio ponderado de las tasas de aumento del producto interno bruto (PIB) de cada país; los coeficientes de ponderación son el PIB del año anterior a precios y tipos de cambio de 1995. Véase la metodología en el *Estudio Económico Mundial, 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.II.C.1 y Corr.1 y 2, anexo, introducción).

^b Valores basados parcialmente en estimaciones.

^c Pronóstico basado en parte en datos del Proyecto LINK.

Cuadro A.3
ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN: TASAS DE AUMENTO DEL PIB REAL, 1993–2002
(Porcentaje anual de variación)^a

	1993– 2001	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^b	2002 ^c
Economías en transición	0,0	-6,7	-7,2	-0,6	-0,1	2,2	-0,7	3,0	6,3	4,4	3½
Europa central y oriental y Estados bálticos	2,8	-1,9	3,6	5,5	4,1	3,5	2,7	1,3	3,9	2,9	2¼
<i>Europa central y oriental</i>	2,9	-1,2	4,0	5,7	4,1	3,3	2,6	1,4	3,9	2,7	2½
Albania	6,9	9,7	8,3	13,3	9,0	-7,0	8,0	7,3	7,8	6,5	6
Bulgaria	0,1	-1,4	1,8	2,8	-10,2	-7,0	3,5	2,4	5,8	4,0	3½
Croacia	2,8	-8,0	5,9	6,8	5,9	6,8	2,5	-0,4	3,7	3,2	2¼
Eslovaquia	3,6	-3,6	4,8	7,0	6,5	6,5	4,1	1,9	2,2	3,3	3½
Eslovenia	4,1	2,9	5,3	4,2	3,5	4,5	3,8	5,2	4,6	3,0	3
ex República Yugoslava de Macedonia	-0,5	-9,0	-1,9	-1,2	0,7	1,5	2,9	2,7	5,1	-4,6	3
Hungría	3,1	-0,6	3,1	1,4	1,4	4,6	4,9	4,2	5,2	3,8	3½
Polonia	4,8	3,8	5,1	7,1	6,0	6,9	4,8	4,1	4,0	1,1	1¼
República Checa	1,8	0,0	2,2	6,0	4,3	-0,8	-1,2	-0,4	2,9	3,6	3½
Rumania	0,9	1,6	3,9	7,1	4,0	-6,1	-5,4	-3,2	1,8	5,3	3½
Yugoslavia	-2,7	-30,8	2,7	6,0	5,9	7,4	2,5	-19,3	5,0	5,5	5
<i>Estados bálticos</i>	0,9	-14,2	-4,7	2,2	4,1	8,5	4,6	-1,7	5,4	6,3	4
Estonia	2,4	-9,0	-2,0	4,3	3,9	10,6	4,7	-1,1	6,4	5,4	4
Letonia	1,5	-14,9	0,6	-0,8	3,3	8,6	3,9	1,1	6,6	7,6	5
Lituania	-0,3	-16,2	-9,8	3,3	4,7	7,3	5,1	-4,2	3,9	5,9	3½
Comunidad de Estados Independientes	2,0	-9,4	-13,7	-5,1	-3,5	1,0	-3,7	4,7	8,5	5,7	4¼
Armenia	3,4	-14,8	5,4	6,9	5,9	3,3	7,3	3,3	6,0	9,6	5½
Azerbaiyán	-1,9	-23,1	-19,7	-11,8	1,3	5,8	10,0	7,4	11,1	9,9	8
Belarús	0,3	-7,6	-12,6	-10,4	2,8	11,4	8,4	3,4	5,8	4,1	2
Federación de Rusia	-1,8	-8,7	-12,7	-4,1	-3,5	0,8	-4,9	5,4	9,0	5,0	4
Georgia	-0,8	-25,4	-11,4	2,4	10,5	10,8	2,9	2,9	1,8	4,5	5
Kazajstán	-0,9	-9,2	-12,6	-8,2	0,5	1,7	-1,9	1,7	9,6	13,2	7
Kirguistán	-3,0	-16,0	-20,1	-5,4	-7,1	9,9	2,1	3,6	5,0	5,3	4½
República de Moldova	-5,4	-1,2	-31,2	-1,4	-7,8	1,3	-6,5	-4,4	1,9	6,1	3½
Tayikistán	-2,4	-11,0	-18,9	-12,5	-4,4	1,7	5,3	3,7	8,3	10,2	6
Turkmenistán ^d	-0,1	-10,0	-17,3	-7,2	-6,7	-11,3	5,0	16,0	17,6	20,5	15
Ucrania	-6,0	-14,2	-23,0	-12,2	-10,0	-3,0	-1,9	-0,4	5,8	9,0	5
Uzbekistán	1,5	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,5	4,4	4,4	4,0	4,5	2½

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en datos de la Comisión Económica para Europa (CEPE).

^a Promedio ponderado de las tasas de aumento del producto interno bruto (PIB) de cada país; los coeficientes de ponderación son el PIB del año anterior a precios y tipos de cambio de 1995.

^b Valores basados parcialmente en estimaciones.

^c Pronóstico basado en parte en datos del Proyecto LINK.

^d Los datos sobre Turkmenistán no son fiables debido a que los procedimientos de deflación no están debidamente documentados.

Cuadro A.4
ECONOMÍAS EN DESARROLLO: TASAS DE AUMENTO DEL PIB REAL, 1993–2002
(Porcentaje anual de variación^a)

	1993– 2001	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^b	2002 ^c
Economías en desarrollo^d	4,4	5,2	5,6	5,0	5,7	5,4	1,6	3,5	5,8	2,0	3¼
<i>de las cuales:</i>											
América Latina y el Caribe	2,9	3,5	5,3	1,4	3,7	5,2	2,0	0,4	3,9	0,3	¼
Exportadoras netas de combustibles	2,6	2,2	3,6	-2,4	3,7	5,7	3,2	1,5	5,5	0,6	1½
Importadoras netas de combustibles	3,0	4,1	6,1	3,0	3,8	4,9	1,5	0,0	3,3	0,2	0
África	2,8	0,1	2,3	2,8	5,2	3,0	3,0	2,9	3,0	2,9	2¾
Exportadoras netas de combustibles	2,7	-0,9	0,5	3,9	4,2	3,3	3,6	3,8	3,5	2,8	2
Importadoras netas de combustibles	2,8	0,7	3,4	2,1	5,8	2,8	2,7	2,5	2,8	2,9	3¼
Asia occidental	3,0	4,3	-0,8	4,0	4,6	5,5	4,1	0,7	6,3	-1,2	1¾
Exportadoras netas de combustibles	3,2	3,1	-0,5	1,7	3,9	5,9	4,7	2,6	6,3	0,8	1
Importadoras netas de combustibles	2,8	6,2	-1,3	7,5	5,8	4,9	3,3	-2,1	6,3	-4,4	2¾
Asia meridional y oriental	6,1	7,6	8,4	8,1	7,3	6,0	0,5	6,3	7,1	3,7	5½
Toda la región (excluida China)	4,9	5,9	7,0	7,3	6,5	5,0	-2,3	5,9	6,8	2,1	4½
<i>de la cual:</i>											
Asia oriental	4,8	6,5	7,6	7,6	6,7	5,1	-4,6	5,9	7,4	1,3	4½
Asia meridional	5,2	3,9	5,2	6,3	6,0	4,8	5,3	5,9	5,0	4,6	5½
Partidas pro memoria:											
África subsahariana (excluidas Nigeria y Sudáfrica)	2,9	-1,1	2,1	3,8	5,4	4,3	3,3	2,8	2,5	3,1	4
Países menos adelantados	3,8	0,7	2,0	4,9	5,0	4,4	4,1	3,9	4,7	4,7	4¾
Principales economías en desarrollo											
Arabia Saudita	1,5	1,6	-2,7	-0,2	4,0	3,0	1,6	0,5	4,5	1,7	½
Argentina	1,9	5,7	5,8	-2,8	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,5	-4,5	-10
Brasil	3,1	4,1	6,2	4,2	2,9	3,5	0,2	0,8	4,5	1,5	2½
Chile	5,2	6,0	5,4	9,9	7,0	7,6	3,9	-1,1	5,4	2,8	3½
China	9,4	13,5	12,6	10,5	9,6	8,8	7,8	7,1	8,0	7,3	7¼
Colombia	2,4	5,1	6,3	5,4	2,1	2,8	0,5	-4,3	2,7	1,6	2½
Egipto	4,1	2,0	2,3	4,7	5,0	5,5	5,6	6,0	3,2	2,5	¾
Filipinas	3,6	2,1	4,4	4,8	5,5	5,2	-0,5	3,4	4,0	3,3	4½
India	5,5	3,9	5,4	6,7	6,4	5,3	5,6	6,4	5,1	5,1	5¾
Indonesia	3,1	6,5	7,5	8,1	8,0	4,7	-13,1	0,1	4,8	3,3	3½
Irán (República Islámica del)	3,5	2,6	1,8	4,2	5,0	2,5	2,2	2,5	6,1	4,5	3½
Israel	3,7	3,4	6,6	7,1	4,5	2,1	2,2	2,2	6,0	-0,6	¾
Malasia	5,4	8,3	9,2	9,5	8,2	7,7	-7,5	5,6	8,3	0,4	4½
México	3,2	1,9	4,6	-6,2	5,5	6,8	4,8	5,2	6,9	-0,3	1¾
Nigeria	2,5	2,3	1,3	2,5	4,3	2,7	1,8	1,0	3,8	3,0	2¾
Pakistán	3,7	3,1	4,2	4,9	5,2	1,3	3,7	4,1	3,9	3,3	4½
Perú	4,4	4,8	12,8	8,6	2,5	6,7	-0,4	1,4	3,6	0,2	3
Provincia china de Taiwán	5,0	6,3	6,5	6,1	5,6	6,8	4,6	5,4	5,9	-1,9	3½
RAE de Hong Kong ^e	3,9	6,1	5,3	4,7	4,8	5,2	-5,1	3,0	12,1	0,1	2¼
República de Corea	5,7	5,8	8,6	8,9	7,1	5,5	-5,8	10,7	8,8	3,0	6¼
Singapur	6,4	9,9	10,1	8,9	7,0	7,8	0,3	5,9	10,3	-2,0	4
Sudáfrica	2,5	1,3	2,7	3,4	4,3	2,6	0,8	2,1	3,4	2,0	2¼
Tailandia	3,3	8,3	8,7	8,6	6,7	-1,3	-10,2	4,2	4,4	1,6	2¾
Turquía	2,2	8,1	-6,1	8,0	7,0	6,8	3,8	-5,1	7,1	-8,0	4
Venezuela	0,5	0,7	-3,0	3,1	-1,3	5,1	0,2	-6,1	3,2	2,7	-2

Fuente: Naciones Unidas.

^a Estimación parcial.

^b Valores basados parcialmente en estimaciones.

^c Pronóstico basado en parte en datos del Proyecto LINK.

^d Los países incluidos representan el 98% de la población de todos los países en desarrollo.

^e Región Administrativa Especial de China.

Cuadro A.5
ECONOMÍAS DESARROLLADAS: INVERSIÓN, AHORRO Y TRANSFERENCIAS NETAS,
1985–2000
(Porcentaje del PIB)

	Año	<i>Inversión interna (cifras brutas)</i>	<i>Ahorro interno (cifras brutas)</i>	<i>Transferencias financieras (cifras netas)</i>
Total ^a	1985	21,8	22,2	-0,4
	1990	22,9	22,7	0,2
	1995	21,5	22,2	-0,7
	2000	21,9	21,3	0,6
Principales economías desarrolladas ^a	1985	21,7	21,1	0,5
	1990	22,6	22,4	0,2
	1995	21,5	22,0	-0,4
	2000	21,8	20,6	1,2
Alemania ^b	1985	20,0	23,0	-3,0
	1990	22,7	26,0	-3,3
	1995	22,7	23,3	-0,6
	2000	22,2	22,6	-0,4
Estados Unidos de América	1985	20,2	17,4	2,7
	1990	17,6	16,4	1,2
	1995	18,1	17,0	1,1
	2000	20,7	17,0	3,7
Japón	1985	28,3	31,7	-3,4
	1990	32,8	33,7	-0,9
	1995	28,2	29,6	-1,4
	2000	25,9	27,4	-1,4
Unión Europea (UE-15)	1985	14,9	17,3	-2,4
	1990	16,6	16,6	0,0
	1995	14,8	16,0	-1,2
	2000	15,3	16,0	-0,6

Fuente: OCDE, *National Accounts*.

^a Para obtener cifras agregadas, los datos en moneda nacional se convirtieron a dólares utilizando los tipos de cambio medios anuales.

^b Los datos anteriores a 1991 se refieren únicamente a Alemania occidental.

Cuadro A.6
ECONOMÍAS EN DESARROLLO: INVERSIÓN, AHORRO Y TRANSFERENCIAS NETAS, 1985–2000
(Porcentaje del PIB)

	Inversión interna (cifras brutas)				Ahorro interno (cifras brutas)				Transferencias de recursos (cifras netas)			
	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000
Todos las economías en desarrollo	23,2	24,9	27,7	24,5	23,8	25,6	26,9	26,6	-0,6	-0,8	0,9	-2,1
<i>Por región:</i>												
África	20,1	19,3	19,5	19,9	20,2	18,7	17,7	20,5	-0,1	0,6	1,8	-0,6
América Latina	19,2	19,5	21,2	20,2	23,9	21,6	20,3	19,5	-4,7	-2,1	0,9	0,6
Asia meridional y oriental (excluida China)	23,9	29,3	31,9	24,6	24,1	28,7	30,0	27,9	-0,2	0,6	2,0	-3,3
Asia oriental	24,8	32,0	34,1	25,1	28,5	32,9	32,7	31,0	-3,7	-0,9	1,3	-5,9
Asia meridional	22,5	23,8	24,9	23,2	17,7	20,1	20,9	20,0	4,7	3,7	4,0	3,2
Asia occidental	20,9	23,5	22,8	20,0	19,2	24,3	22,9	26,0	1,6	-0,8	-0,1	-6,0
<i>Por grupo analítico:</i>												
Países acreedores netos	21,2	22,4	24,8	21,6	26,4	30,4	31,6	32,3	-5,2	-8,0	-6,8	-10,6
Países deudores netos	23,5	25,1	28,1	24,8	23,5	25,1	26,3	25,8	-0,1	0,1	1,8	-1,0
Exportadores netos de combustibles	21,8	23,0	22,7	20,5	24,0	26,0	24,7	26,5	-2,3	-3,0	-2,0	-6,0
Importadores netos de combustibles	20,8	24,1	26,8	22,5	21,3	23,6	24,4	22,6	-0,6	0,5	2,4	-0,2
Partidas pro memoria:												
África subsahariana	16,4	16,7	17,9	17,3	14,0	12,9	14,8	11,4	2,5	3,9	3,1	5,9
Países menos adelantados	14,2	16,2	18,2	19,6	2,9	6,6	8,0	11,9	11,3	9,6	10,2	7,6
Algunos economías en desarrollo												
Argelia	34,6	28,6	31,8	23,8	37,8	26,8	28,1	44,2	-3,2	1,8	3,7	-20,4
Argentina	17,6	14,0	17,9	15,9	23,1	19,7	17,6	15,3	-5,5	-5,7	0,4	0,6
Brasil	19,2	20,2	22,3	20,5	24,4	21,4	20,5	19,2	-5,2	-1,2	1,8	1,3
Chile	17,2	25,1	25,8	23,4	19,6	28,4	27,6	24,5	-2,4	-3,3	-1,8	-1,1
China	37,8	34,7	40,8	37,3	33,6	37,9	43,1	39,9	4,1	-3,2	-2,3	-2,7
Colombia	19,0	18,5	25,8	12,2	20,3	24,2	19,6	13,7	-1,3	-5,7	6,2	1,4
Egipto	26,7	28,8	17,2	23,9	14,5	16,1	12,2	17,3	12,1	12,7	5,0	6,6
Filipinas	15,3	24,2	22,5	17,8	17,4	18,4	14,6	24,0	-2,1	5,8	7,8	-6,1
India	24,0	25,2	26,7	24,0	21,1	22,5	23,4	21,4	2,9	2,7	3,3	2,6
Indonesia	27,6	30,7	31,9	17,9	30,3	32,3	30,6	25,7	-2,7	-1,6	1,3	-7,8
Israel	19,4	25,1	25,3	19,3	5,7	14,4	10,5	12,4	13,6	10,7	14,8	6,9
Malasia	24,8	32,2	43,1	25,6	29,9	34,3	39,2	46,7	-5,0	-2,1	3,9	-21,1
Marruecos	27,1	25,3	20,7	24,4	18,1	19,3	14,1	18,2	9,0	6,0	6,7	6,1
México	21,2	23,1	19,8	23,3	26,3	22,0	22,5	21,5	-5,1	1,1	-2,7	1,8
Nigeria	9,0	14,7	16,3	22,7	12,6	29,4	18,4	34,0	-3,7	-14,6	-2,1	-11,3
Perú	18,4	16,5	24,8	20,1	24,9	18,4	19,1	18,2	-6,5	-1,9	5,7	1,9
Provincia china de Taiwán	19,1	23,1	25,3	22,8	32,9	28,2	27,0	24,8	-13,8	-5,1	-1,7	-2,0
RAE de Hong Kong ^a	21,6	27,4	34,8	27,6	31,1	35,8	30,5	32,3	-9,4	-8,5	4,3	-4,7
República de Corea	30,0	37,7	37,2	28,7	30,8	36,5	35,7	31,4	-0,7	1,2	1,5	-2,8
Singapur	42,5	36,6	34,6	31,3	40,6	43,6	50,2	49,8	1,9	-6,9	-15,6	-18,5
Sudáfrica	15,0	11,8	18,2	15,0	23,8	17,6	19,1	18,0	-8,7	-5,8	-0,9	-3,0
Tailandia	28,2	41,4	41,8	22,7	25,5	33,8	35,1	30,7	2,7	7,5	6,7	-8,1
Turquía	16,5	24,3	25,5	23,8	13,4	20,1	21,0	16,8	3,1	4,3	4,5	7,1
Venezuela	18,5	10,2	18,1	17,5	27,7	29,5	23,4	29,9	-9,2	-19,3	-5,3	-12,4

Fuentes: Naciones Unidas; basado en Banco Mundial, *2002 World Development Indicators* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002), y en estimaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas.

^a Región Administrativa Especial de China.

Cuadro A.7
ECONOMÍAS DESARROLLADAS, ESTADOS DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y ESTADOS BÁLTICOS:
TASAS DE DESEMPLEO, 1993–2002
(Porcentajes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a	2002 ^b
Economías desarrolladas^c	8,0	7,9	7,5	7,6	7,3	6,9	6,5	6,0	6,3	7
Estados Unidos	6,9	6,1	5,6	5,4	4,9	4,5	4,2	4,0	4,8	6
Canadá	11,2	10,4	9,5	9,7	9,1	8,3	7,6	6,8	7,2	7½
Japón	2,5	2,9	3,2	3,4	3,4	4,1	4,7	4,7	5,0	5½
Australia	10,9	9,7	8,5	8,5	8,5	7,7	7,0	6,3	6,7	6¾
Nueva Zelanda	9,5	8,2	6,3	6,1	6,6	7,5	6,8	6,0	5,3	5¾
UE-15	10,7	11,1	10,7	10,8	10,6	9,9	9,0	8,1	7,7	8
<i>Zona del euro:</i>	10,8	11,5	11,3	11,5	11,5	10,8	9,8	8,9	8,4	8¾
Alemania	7,9	8,4	8,2	8,9	9,9	9,3	8,6	7,9	7,9	8½
Austria	4,0	3,8	3,9	4,3	4,4	4,5	4,0	3,7	3,6	4
Bélgica	8,8	10,0	9,9	9,7	9,4	9,5	8,6	6,9	6,6	6½
España	22,7	24,2	22,9	22,2	20,8	18,8	15,8	14,0	13,0	12½
Finlandia	16,3	16,6	15,4	14,6	12,7	11,4	10,2	9,7	9,1	9½
Francia	11,7	12,3	11,7	12,4	12,3	11,8	10,7	9,3	8,6	9
Grecia	9,7	9,6	10,0	9,8	9,8	11,1	12,0	11,4	11,2	10¾
Irlanda	15,6	14,3	12,3	11,7	9,9	7,5	5,6	4,2	3,8	4½
Italia	10,2	11,1	11,6	11,7	11,7	11,8	11,2	10,4	9,5	9½
Luxemburgo	2,6	3,2	2,9	3,0	2,7	2,7	2,4	2,4	2,4	2¾
Países Bajos	6,5	7,1	6,9	6,3	5,2	4,0	3,2	2,8	2,4	3
Portugal	5,7	6,9	7,3	7,3	6,8	5,2	4,5	4,1	4,1	4½
<i>Otros países de la UE:</i>	10,3	9,5	8,6	8,3	7,2	6,4	6,0	5,4	5,0	5
Dinamarca	10,2	8,2	7,2	6,8	5,6	5,2	4,8	4,4	4,3	4¾
Reino Unido	10,5	9,6	8,7	8,2	7,0	6,3	5,9	5,4	5,0	5
Suecia	9,1	9,4	8,8	9,6	9,9	8,3	7,2	5,9	5,1	5½
Otros países de Europa	4,7	4,4	4,1	4,3	4,2	3,4	3,0	2,9	2,7	2¾
Islandia	5,3	5,4	4,9	3,8	3,9	2,7	1,9	1,3	1,4	2½
Malta ^d	4,5	4,1	3,7	4,4	5,5	5,6	5,8	5,0	5,1	5¼
Noruega	6,1	5,5	5,0	4,9	4,1	3,3	3,2	3,5	3,5	3¾
Suiza	4,0	3,8	3,5	3,9	4,2	3,5	3,0	2,6	2,3	2¼
Partida pro memoria:										
Principales economías desarrolladas	7,2	7,1	6,8	6,8	6,6	6,4	6,1	5,7	6,1	7
Europa central y oriental^e										
Albania	22,0	18,0	17,6	15,9	17,6	18,6	18,2	16,9	15	15
Bulgaria	16,4	12,8	11,1	12,5	13,7	12,2	16,0	17,9	17,3	18
Croacia	16,6	17,3	17,6	15,9	17,6	18,6	20,8	22,6	23,1	22
Eslovaquia	14,4	14,8	13,1	12,8	12,5	15,6	19,2	17,9	18,6	18½
Eslovenia	15,5	14,2	14,5	14,4	14,8	14,6	13,0	12,0	11,5	11
ex República Yugoslava de Macedonia	27,7	30,0	36,6	38,8	41,7	41,4	43,8	44,9	46,0	46
Hungría	12,1	10,9	10,4	10,5	10,4	9,1	9,6	8,9	8,0	8
Polonia	16,4	16,0	14,9	13,2	10,3	10,4	13,1	15,1	17,4	18½
República Checa	3,5	3,2	2,9	3,5	5,2	7,5	9,4	8,8	8,5	9
Rumania	10,4	10,9	9,5	6,6	8,8	10,3	11,5	10,5	8,6	9
Yugoslavia	24,0	23,9	24,7	26,1	25,6	27,2	27,4	26,6	27,9	27

Cuadro A.7 (continuación)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a	2002 ^b
Estados bálticos ^e										
Estonia	5,0	5,1	5,0	5,6	4,6	5,1	6,7	7,3	7,2	7¼
Letonia	5,8	6,5	6,6	7,2	7,0	9,2	9,1	7,8	7,7	7½
Lituania	3,4	4,5	7,3	6,2	6,7	6,9	10,0	12,6	12,9	12

Fuentes: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en datos de la OCDE y la Comisión Económica para Europa (CEPE).

^a Valores basados parcialmente en estimaciones.

^b Pronóstico basado en parte en datos del Proyecto LINK.

^c Los datos sobre el desempleo son normalizados por la OCDE para hacer comparaciones entre países y a lo largo del tiempo, de conformidad con las definiciones de la Organización Internacional del Trabajo (véase OCDE, *Standardized Unemployment Rates: Sources and Methods* (París, 1985)); para otros países se usan estimaciones y definiciones nacionales.

^d Sin normalizar.

^e Para las economías en transición se utilizan los datos oficiales sobre el desempleo.

Cuadro A.8
ECONOMÍAS DESARROLLADAS: INFLACIÓN DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1993–2002^a
(Porcentaje anual de variación)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^b
Economías desarrolladas	2,7	2,2	2,1	2,0	2,0	1,3	1,2	2,0	1,9	1½
Estados Unidos	3,0	2,6	2,8	2,9	2,3	1,6	2,2	3,4	2,8	2
Canadá	1,8	0,2	2,2	1,6	1,6	1,0	1,7	2,7	2,5	1¾
Japón	1,3	0,7	-0,1	0,1	1,8	0,7	-0,3	-0,7	-0,7	0
Australia	1,8	1,9	4,6	2,6	0,3	0,9	1,5	4,5	4,4	2¼
Nueva Zelandia	1,4	1,7	3,8	2,6	0,9	1,3	1,4	2,7	2,7	2¼
UE-15	3,5	2,9	2,8	2,3	2,0	1,5	1,2	2,3	2,5	2
Zona del euro	3,9	3,0	2,7	2,3	1,8	1,3	1,1	2,3	2,6	2
Alemania	4,4	2,8	1,7	1,4	1,9	0,9	0,6	1,9	2,5	2¼
Austria	3,6	3,0	2,3	1,8	1,3	0,9	0,6	2,4	2,7	1¾
Bélgica	2,8	2,4	1,5	2,1	1,6	1,0	1,1	2,5	2,5	1¾
España	4,6	4,7	4,7	3,6	2,0	1,8	2,3	3,4	3,6	2¾
Finlandia	2,1	1,1	1,0	0,6	1,2	1,4	1,2	3,4	2,6	2
Francia	2,1	1,7	1,8	2,0	1,2	0,7	0,5	1,7	1,6	1½
Grecia	14,4	10,9	8,9	8,2	5,5	4,8	2,6	3,2	3,4	3
Irlanda	1,4	2,4	2,5	1,7	1,4	2,4	1,6	5,6	4,1	3¾
Italia	4,5	4,0	5,2	4,0	2,0	2,0	1,7	2,5	2,8	1¾
Luxemburgo	3,6	2,2	1,9	1,4	1,4	1,0	1,0	3,1	2,7	1¾
Países Bajos	2,6	2,8	1,9	2,0	2,2	2,0	2,2	2,5	4,5	3¼
Portugal	6,8	4,9	4,1	3,1	2,2	2,8	2,3	2,9	4,3	2¾
Otros países de la UE	2,0	2,4	3,1	2,1	2,6	2,7	1,5	2,6	2,0	1½
Dinamarca	1,3	2,0	2,1	2,1	2,2	1,9	2,5	2,9	2,3	1½
Reino Unido	1,6	2,5	3,4	2,4	3,1	3,4	1,6	2,9	1,8	1½
Suecia	4,6	2,2	2,5	0,5	0,5	-0,1	0,5	1,0	2,7	2¼
Otros países de Europa	3,0	1,1	2,0	1,0	1,2	0,8	1,3	2,1	2,4	1½
Islandia	4,1	1,6	1,7	2,3	1,7	1,7	3,2	5,2	6,4	5½
Malta	4,1	4,1	4,0	2,5	3,1	2,4	2,1	2,4	2,9	3¼
Noruega	2,3	1,4	2,5	1,3	2,6	2,3	2,3	3,1	3,2	1¼
Suiza	3,3	0,9	1,8	0,8	0,5	0,1	0,7	1,6	1,9	1¾
Partida pro memoria										
Principales economías desarrolladas	2,6	2,0	1,9	1,9	2,1	1,3	1,1	1,9	1,6	1½

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*.

^a Los datos correspondientes a los grupos de países son promedios ponderados en que los coeficientes de ponderación de cada año son los PIB de 1995 en dólares de los EE.UU.

^b Pronóstico basado en parte en datos del Proyecto LINK.

Cuadro A.9
ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN: INFLACIÓN DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1993–2002
(Porcentaje anual de variación)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a	2002 ^b
Economías en transición^c	838,3	412,6	145,1	41,1	38,3	21,9	50,6	19,6	14,6	12
Europa central y oriental y Estados bálticos^c	149,9	45,0	25,8	25,2	66,9	16,6	11,7	12,3	9,0	6½
<i>Europa central y oriental^c</i>	146,2	44,6	25,5	25,4	69,4	17,0	12,1	12,7	9,3	6½
Albania	85,0	21,5	8,0	12,7	33,1	20,3	-0,1	0,0	3,1	4
Bulgaria	72,9	96,2	62,0	121,7	1 058,3	18,7	2,6	10,2	7,4	8
Croacia	1 516,6	97,5	2,0	3,6	3,7	5,9	4,3	6,2	5,0	5
Eslovaquia	23,1	13,4	10,0	6,1	6,1	6,7	10,5	12,0	7,1	4
Eslovenia	31,7	21,0	13,5	9,9	8,4	8,1	6,3	9,0	8,4	7
ex República Yugoslava de Macedonia	353,1	126,6	16,4	2,5	0,9	-1,4	-1,3	6,6	5,2	3
Hungría	22,6	19,1	28,5	23,6	18,4	14,2	10,1	9,9	9,2	6
Polonia	36,9	33,2	28,1	19,8	15,1	11,7	7,4	10,2	5,5	3½
República Checa	20,8	10,0	9,1	8,9	8,4	10,6	2,1	3,9	4,7	3½
Rumania	256,2	137,1	32,2	38,8	154,9	59,3	45,9	45,7	34,5	24
Yugoslavia	. ^d	. ^d	71,8	90,5	23,2	30,4	44,1	75,7	88,9	24
<i>Estados bálticos</i>	232,2	54,2	32,1	22,0	9,3	6,3	2,0	2,3	2,8	3½
Estonia	89,6	47,9	28,9	23,1	11,1	10,6	3,5	3,9	5,8	4½
Letonia	109,1	35,7	25,0	17,7	8,5	4,7	2,4	2,8	2,5	3¼
Lituania	410,1	72,0	39,5	24,7	8,8	5,1	0,8	1,0	1,3	3
Comunidad de Estados Independientes	1 321,0	670,4	232,4	52,8	17,3	25,8	79,1	24,8	18,5	16
Armenia	3 731,8	4 964,0	175,5	18,7	13,8	8,7	0,7	-0,8	3,0	3½
Azerbaiyán	1 129,7	1 663,9	411,5	19,8	3,6	-0,8	-8,6	1,8	2,0	2
Belarús	1 190,9	2 219,6	709,3	52,7	63,9	73,2	293,7	168,9	61,0	50
Federación de Rusia	875,0	309,0	197,4	47,8	14,7	27,8	85,7	20,8	18,6	16
Georgia	4 084,9	22 286,1	261,4	39,4	7,1	3,5	19,3	4,2	5,0	4
Kazajistán	1 662,7	1 880,1	176,3	39,2	17,5	7,3	8,4	13,4	8,0	6½
Kirguistán	1 208,7	278,1	42,9	31,3	23,4	10,3	35,7	18,7	7,0	6
República de Moldova	1 751,0	486,4	29,9	23,5	11,8	7,7	39,3	31,3	10,0	10
Tayikistán	2 884,8	350,3	682,1	422,4	85,4	43,1	27,5	32,9	37,0	10
Turkmenistán	3 128,4	2 719,5	1 105,3	714,0	83,7	16,8	23,5	7,0	8,2	9
Ucrania	4 734,9	891,2	376,7	80,2	15,9	10,6	22,7	28,2	12,0	11
Uzbekistán	1 231,8	1 910,2	304,6	54,0	58,8	17,7	29,0	24,9	26,6	25

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en datos de la Comisión Económica para Europa (CEPE).

^a Valores basados parcialmente en estimaciones.

^b Pronóstico.

^c Se ha excluido a Yugoslavia en 1993 y 1994.

^d Tasas anuales de hiperinflación de más de un billón de puntos porcentuales.

Cuadro A.10
ECONOMÍAS EN DESARROLLO: INFLACIÓN DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1993–2002^a
(Porcentaje anual de variación)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^b	2002 ^c
Economías en desarrollo	270,6	139,5	23,2	14,2	9,7	10,7	6,5	5,4	5,8	4¼
<i>Por región</i>										
África ^d	17,4	19,6	19,2	12,9	8,1	6,3	5,4	5,4	7,0	7½
Asia oriental y meridional	8,0	11,6	9,5	6,7	4,6	9,1	2,4	1,4	3,0	0
Toda la región (excluida China)	5,7	7,1	6,8	6,2	5,3	12,7	3,8	1,8	3,7	3¾
<i>de la cual:</i>										
Asia oriental	5,3	6,2	5,8	5,3	4,6	13,0	3,4	1,1	3,7	3½
Asia meridional	6,8	10,1	10,3	9,0	7,5	11,6	4,9	4,1	3,6	4½
Asia occidental	26,0	39,7	37,8	31,2	28,9	27,8	22,3	18,3	17,7	19½
América Latina y el Caribe	839,3	408,5	40,8	20,1	11,3	8,2	7,5	7,0	5,6	4½
Partidas pro memoria										
África subsahariana (excluidas Nigeria, la República Democrática del Congo y Sudáfrica)	24,0	32,7	22,0	20,8	12,1	8,8	9,5	10,0	10,4	12¼
Países menos adelantados ^d	23,0	25,3	21,4	19,7	12,1	14,5	11,8	5,8	6,4	7¾
Principales economías en desarrollo										
Arabia Saudita	1,1	0,6	4,9	1,2	0,1	-0,4	-1,6	-0,8	-0,5	1
Argentina	10,6	4,2	3,4	0,2	0,5	0,9	-1,2	-0,9	-1,1	½
Brasil	1 928,0	930,0	66,0	15,8	6,9	3,2	4,9	7,0	6,9	4½
China	14,6	24,2	16,9	8,3	2,8	-0,8	-1,4	0,3	1,0	¾
India	6,4	10,2	10,2	9,0	7,2	13,2	4,7	4,0	3,4	4¼
Indonesia	9,7	8,5	9,4	8,0	6,7	57,6	20,5	3,7	12,6	9½
Israel	10,9	12,3	10,0	11,3	9,0	5,4	5,2	1,1	1,1	2½
Malasia	3,5	3,7	3,5	3,5	2,7	5,3	2,7	1,5	1,6	1¾
México	9,8	7,0	35,0	34,4	20,6	15,9	16,6	9,5	6,4	4¾
Provincia china de Taiwán	3,0	4,1	3,7	3,1	1,8	2,6	0,2	-1,9	0,6	1½
RAE de Hong Kong ^e	7,4	8,7	9,1	6,3	5,8	2,9	-4,0	-3,7	-1,6	1½
República de Corea	4,8	6,2	4,5	4,9	4,4	7,5	0,8	2,3	4,1	3¼
Sudáfrica	9,7	8,9	8,7	7,4	8,6	6,9	5,2	5,3	7,4	6
Tailandia	3,4	5,0	5,8	5,8	5,6	8,1	0,3	1,5	1,7	1½
Turquía	66,1	106,3	88,1	80,3	85,7	84,6	64,9	54,9	54,4	54¼

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*.

^a Los factores de ponderación utilizados son los PIB en dólares de 1995.

^b Valores basados parcialmente en estimaciones.

^c Pronóstico basado en parte en datos del Proyecto LINK.

^d Excluida la República Democrática del Congo.

^e Región Administrativa Especial de China.

Cuadro A.11

PRINCIPALES ECONOMÍAS DESARROLLADAS: INDICADORES FINANCIEROS, 1993–2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tasas de interés a corto plazo^a (porcentaje)									
Alemania	7,5	5,3	4,5	3,3	3,2	3,4	2,7	4,1	4,4
Canadá	3,8	5,5	5,7	3,0	4,3	5,1	4,8	5,8	2,2
Estados Unidos	3,0	4,2	5,8	5,3	5,5	5,4	5,0	6,2	3,9
Francia ^b	8,7	5,7	6,4	3,7	3,2	3,4	2,7	4,2	4,3
Italia	10,2	8,5	10,5	8,8	6,9	5,0	3,0	4,4	4,3
Japón	3,1	2,2	1,2	0,5	0,5	0,4	0,1	0,1	0,1
Reino Unido	5,5	4,8	6,0	5,9	6,6	7,1	5,1	5,7	4,9
Tasas de interés a largo plazo^c (porcentaje)									
Alemania	6,3	6,7	6,5	5,6	5,1	4,4	4,3	5,2	4,7
Canadá	7,8	8,6	8,3	7,5	6,4	5,5	5,7	5,9	5,8
Estados Unidos	5,9	7,1	6,6	6,4	6,4	5,3	5,6	6,0	5,0
Francia	6,9	7,4	7,6	6,4	5,6	4,7	4,7	5,5	5,0
Italia	11,3	10,6	12,2	9,4	6,9	4,9	4,7	5,6	5,2
Japón	3,7	3,7	2,5	2,2	1,7	1,1	1,8	1,7	1,4
Reino Unido	7,9	8,0	8,3	8,1	7,1	5,4	4,7	4,7	4,8
Saldos financieros de las administraciones públicas^d (porcentaje)									
Alemania	-3,2	-2,5	-3,2	-3,4	-2,7	-2,1	-1,4	1,5	-2,7
Canadá	-7,6	-5,6	-4,3	-1,8	0,8	0,9	2,7	3,3	2,9
Estados Unidos	-5,0	-3,6	-3,1	-2,2	-0,9	0,4	1,0	1,9	0,5
Francia	-6,0	-5,6	-5,6	-4,1	-3,0	-2,7	-1,6	-1,3	-1,4
Italia	-9,4	-9,1	-7,6	-6,5	-2,7	-2,8	-1,9	-0,3	-1,4
Japón ^e	-1,6	-2,3	-3,6	-4,2	-3,4	-6,0	-6,7	-8,3	-7,8
Reino Unido	-8,0	-6,8	-5,8	-4,4	-2,0	0,4	1,3	4,3	0,9

Fuentes: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*; OCDE, *Economic Outlook*; J. P. Morgan y EUROPA (sitio de la UE en la Web), *European Economy*.

^a Tasas del mercado monetario.

^b A partir de enero de 1999, representa la tasa de oferta interbancaria para tres meses en la zona del euro (EURIBOR), que es una tasa de compra para los depósitos interbancarios.

^c Rendimiento de los bonos públicos a largo plazo.

^d Superávit (+) o déficit (-) expresado como porcentaje del PNB o el PIB nominales.

^e Los gastos de 1998 habrían aumentado 5,4 puntos porcentuales del PIB si se hubiese tenido en cuenta que el Gobierno central asumió la deuda de la Japan Railway Settlement Corporation y la Cuenta Especial de los Bosques Nacionales.

Cuadro A.12

ALGUNAS ECONOMÍAS: TIPOS DE CAMBIO EFECTIVOS REALES, MEDICIÓN DE BASE AMPLIA, 1993–2001^a
(1990 = 100)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998	2000	2001
Economías desarrolladas									
Alemania	101,4	100,3	105,5	102,4	96,6	97,7	95,3	91,4	107,5
Australia	85,6	89,8	87,6	96,3	97,9	90,1	92,6	87,0	83,0
Austria	108,1	109,8	112,7	111,1	108,0	108,9	107,4	104,3	106,1
Bélgica	106,7	110,4	113,6	112,2	108,0	109,3	109,0	103,4	103,5
Canadá	88,9	88,6	92,2	91,5	92,6	91,0	89,5	89,0	84,5
Dinamarca	104,5	104,9	108,0	108,3	106,3	109,3	110,0	105,1	87,4
España	83,7	79,9	83,3	83,5	80,0	80,3	78,7	76,9	91,6
Estados Unidos	103,1	100,3	95,7	100,2	106,5	114,5	114,5	117,9	182,6
Finlandia	74,2	79,5	85,4	84,3	82,0	81,0	78,8	73,0	128,2
Francia	103,7	103,2	104,1	104,1	99,5	101,5	98,5	91,7	110,2
Grecia	108,2	106,6	108,4	113,6	115,3	112,0	114,9	113,2	144,6
Irlanda	96,3	97,7	98,0	100,4	101,1	98,7	96,0	90,2	73,0
Italia	80,9	79,3	75,8	83,5	84,0	84,5	82,7	81,2	91,8
Japón	121,3	126,1	127,2	108,7	103,3	100,9	110,5	116,8	94,1
Noruega	99,9	98,9	101,3	100,8	102,8	98,4	97,7	94,5	85,7
Nueva Zelandia	93,5	100,1	107,6	117,9	120,9	105,5	100,9	92,2	121,9
Países Bajos	104,0	104,1	105,7	103,6	99,3	101,3	101,6	98,9	115,8
Portugal	108,1	104,6	104,5	105,9	105,0	105,0	105,0	101,4	68,2
Reino Unido	91,7	92,6	89,7	92,3	106,3	110,5	109,0	110,4	73,7
Suecia	81,7	83,8	90,9	95,7	91,7	90,8	87,6	87,7	81,7
Suiza	105,2	111,6	118,5	116,6	109,3	112,1	111,2	108,5	105,8
Economías en desarrollo									
Arabia Saudita	102,8	99,8	96,3	103,5	114,9	126,3	129,9	140,7	153,5
Argentina	115,1	111,6	109,2	113,2	120,9	123,3	125,3	127,9	132,0
Brasil	82,4	94,4	100,7	99,0	105,3	104,2	77,4	93,6	84,5
Chile	113,9	114,0	120,5	126,8	135,4	129,1	125,3	135,2	128,2
Colombia	110,3	118,5	117,3	121,8	132,9	126,4	113,5	109,3	110,2
Ecuador	129,0	137,6	135,1	137,2	148,6	152,9	115,1	102,2	144,6
Filipinas	97,4	104,3	103,5	114,8	107,9	83,5	88,7	87,4	94,7
India	75,4	77,8	75,8	74,2	81,1	78,1	77,5	82,9	85,7
Indonesia	101,3	100,0	98,5	103,3	96,5	47,8	72,5	71,0	68,2
Kuwait	147,5	148,6	140,2	147,9	156,3	162,8	165,7	173,0	182,6
Malasia	109,3	106,2	106,0	111,2	108,7	83,5	84,9	86,9	93,1
Marruecos	104,2	104,9	108,2	112,1	111,6	116,3	118,5	121,5	119,7
México	116,7	112,2	79,0	89,9	102,9	102,6	112,8	126,4	133,2
Nigeria	93,9	141,5	58,5	79,5	91,5	100,1	99,7	100,6	112,1
Pakistán	98,7	104,8	105,1	105,8	110,6	111,1	106,4	102,9	97,8
Perú	91,2	97,9	98,4	102,6	106,6	106,5	97,2	99,0	103,3
Provincia china de Taiwán	97,7	96,4	97,4	95,0	96,2	87,5	82,6	87,2	82,6
RAE de Hong Kong ^b	111,2	114,0	112,5	120,8	131,1	137,5	125,4	121,1	121,9
República de Corea	87,3	85,8	87,6	90,0	84,5	66,1	73,0	79,0	73,7
Singapur	105,9	108,9	110,1	115,0	117,0	113,6	109,2	109,0	109,9
Sudáfrica	102,7	98,5	97,1	90,8	97,4	86,2	82,9	84,4	75,9
Tailandia	100,0	99,2	96,3	99,9	93,9	82,1	85,8	86,4	83,5
Turquía	93,0	73,1	76,2	74,8	78,9	78,7	78,1	88,1	77,8
Venezuela	104,2	109,5	139,5	119,4	139,8	158,0	169,6	180,2	198,0

Fuente: Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*.

^a Los índices se basan en una cesta "amplia" de monedas de 22 países de la OCDE y 23 economías en desarrollo (la mayoría de Asia y América Latina). El tipo de cambio real, que sirve para ajustar el índice nominal a fin de reflejar cambios relativos de los precios, mide el efecto de las fluctuaciones cambiarias y de las diferencias en las tasas de inflación en la competitividad internacional de los precios de los productos manufacturados de un país. Un alza del índice denota una disminución de la competitividad y viceversa. Los cambios relativos de los precios se basan en los índices que mejor reflejan los precios de los productos manufacturados fabricados en el país, excepto los alimentos y la energía, en la primera etapa de producción. Los factores de ponderación de los índices monetarios se basan en las modalidades del comercio bilateral de los países pertinentes en 1990.

^b Región Administrativa Especial de China.

II. COMERCIO INTERNACIONAL

Cuadro A.13

COMERCIO MUNDIAL: VARIACIONES DEL VALOR Y EL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES Y LAS IMPORTACIONES, POR GRUPOS DE PAÍSES PRINCIPALES, 1993–2002 (Porcentaje anual de variación)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a	2002 ^b
Valor de las exportaciones										
Total mundial	0,1	13,5	19,4	4,3	3,5	-2,3	3,9	12,3	-4,2	1¼
Economías desarrolladas	-2,6	12,5	18,9	2,6	2,3	0,3	2,2	7,8	-3,7	1
<i>de las cuales:</i>										
América del Norte	4,7	11,2	14,6	6,4	9,3	-0,7	5,0	13,0	-6,8	-1
Europa occidental	-6,9	13,7	22,5	3,0	-1,5	1,8	-0,3	3,9	0,2	2¼
Japón	6,6	9,6	11,6	-7,3	2,5	-7,9	8,6	14,3	-15,8	-2
Economías en transición	5,6	17,5	29,1	8,0	2,2	-2,1	-1,0	27,0	5,8	4¼
Europa central y oriental y Estados bálticos ^c	8,8	16,3	30,1	5,7	6,5	13,5	-1,2	14,0	11,3	8
Comunidad de Estados Independientes	1,9	19,0	27,9	10,9	-1,8	-17,0	-1,0	39,0	0,2	¼
Economías en desarrollo	6,3	15,5	19,5	7,6	6,4	-6,5	7,7	22,7	-6,4	3¼
América Latina y el Caribe	9,4	16,4	20,9	10,2	10,4	-2,4	5,6	19,4	-5,7	2
África	-9,6	2,7	12,5	19,7	2,5	-15,0	10,3	25,3	-6,5	2
Asia occidental	-1,0	6,6	12,3	13,6	-5,7	-24,1	25,1	44,2	-7,2	¾
Asia oriental y meridional	10,7	16,8	21,3	5,0	4,0	-6,9	6,5	18,4	-9,8	2½
China	7,1	33,1	22,9	1,6	20,8	0,5	6,1	27,7	6,7	11
Partidas pro memoria										
Países exportadores de combustibles	-3,4	5,9	15,9	19,5	0,5	-9,9	14,4	33,2	-10,1	¼
Países no exportadores de combustibles	9,0	18,5	21,3	4,4	6,7	-4,7	4,7	7,0	0,6	2¼
Valor de las importaciones										
Total mundial	-1,2	13,3	19,4	4,8	2,8	-2,3	5,4	10,8	-4,0	2
Economías desarrolladas	-5,8	13,4	18,0	3,6	2,6	1,9	5,2	11,3	-3,4	-¾
<i>de las cuales:</i>										
América del Norte	8,7	13,7	11,3	6,2	10,3	4,6	10,9	18,8	-5,9	-2½
Europa occidental	-13,1	13,0	20,7	2,3	0,0	3,8	1,4	7,0	-1,3	2
Japón	3,6	13,9	22,0	4,0	-3,0	-17,2	11,2	14,6	-7,0	-5¼
Economías en transición	0,8	13,0	33,4	13,9	9,0	0,5	-8,0	13,0	10,9	9
Europa central y oriental y Estados bálticos ^c	14,1	14,1	37,0	16,5	6,7	13,0	-2,5	12,0	9,0	9
Comunidad de Estados Independientes ^d	-21,3	10,2	24,4	6,7	15,9	-19,0	-24,0	16,0	15,6	8¾
Economías en desarrollo	9,7	13,0	21,0	6,3	4,3	-10,2	4,4	19,0	-6,3	4¼
América Latina y el Caribe	11,6	18,6	11,6	9,7	16,2	5,2	-3,7	16,3	8,1	-1¼
África	-4,9	5,8	21,2	2,0	6,0	-1,0	1,0	7,4	2,4	2¼
Asia occidental	6,3	-7,9	23,1	9,3	0,6	-6,4	-0,3	12,3	-7,3	3
Asia oriental y meridional	10,0	18,4	24,8	5,3	2,0	-20,0	7,6	20,0	-10,9	4¼
China	27,9	12,2	11,6	7,6	2,5	-1,5	18,2	35,0	8,2	12
Partidas pro memoria										
Países exportadores de combustibles	-1,6	3,9	9,5	7,8	7,1	-5,7	7,3	23,1	2,9	4
Países no exportadores de combustibles	12,6	15,4	23,8	5,8	3,7	-12,0	2,8	17,4	-15,7	2

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a	2002 ^b
Volumen de las exportaciones										
Total mundial	4,3	10,5	9,4	4,8	9,3	3,6	5,1	12,1	-1,2	2¼
Economías desarrolladas	2,5	9,5	7,3	4,2	9,2	4,0	4,4	10,8	-0,9	1½
<i>de las cuales:</i>										
América del Norte	5,3	9,0	9,1	6,2	10,9	3,7	6,4	10,6	-5,1	-1¼
Europa occidental	2,8	11,4	7,6	3,8	7,7	5,4	3,9	11,0	2,1	2
Japón	-2,4	1,7	3,3	0,6	9,6	-3,7	2,7	11,0	-10,3	4¾
Economías en transición	5,7	2,7	13,7	6,0	-0,9	6,9	4,0	13,0	8,8	5¾
Europa central y oriental y Estados bálticos ^c	8,9	0,2	16,7	4,5	0,8	15,0	7,0	20,0	11,6	6¾
Comunidad de Estados Independientes	1,9	5,8	10,0	7,9	-2,9	0,2	2,0	7,0	5,8	4¾
Economías en desarrollo	8,7	14,1	13,7	6,5	9,9	1,9	7,2	15,0	-3,2	3¾
América Latina y el Caribe	10,3	9,2	9,9	9,3	12,8	7,8	6,6	11,6	-1,3	3¼
África	-0,9	11,7	7,3	8,2	5,2	-0,9	2,1	2,5	0,8	3
Asia occidental	7,3	8,1	6,0	9,0	-0,7	-1,5	0,6	9,7	0,8	2¾
Asia oriental y meridional	10,6	14,5	16,6	5,8	9,3	0,1	10,0	17,0	-7,5	2
China	6,8	31,0	18,9	2,4	26,3	4,1	7,4	26,0	7,7	11¼
Partidas pro memoria										
Países exportadores de combustibles	2,6	5,7	9,0	15,1	4,9	1,2	7,5	17,6	1,6	6¾
Países no exportadores de combustibles	9,1	15,0	16,5	5,9	11,3	2,9	7,1	13,4	-0,7	-1¼
Volumen de las importaciones										
Total mundial	4,9	10,5	7,8	6,1	9,0	3,0	5,3	12,5	-0,5	2
Economías desarrolladas	1,1	11,1	7,0	4,9	8,7	5,9	6,1	11,0	-0,3	½
<i>de las cuales:</i>										
América del Norte	9,6	12,0	7,2	5,6	13,3	10,3	10,4	15,6	-2,7	-1½
Europa occidental	-2,8	10,0	5,9	4,4	7,6	6,1	3,4	9,2	1,6	2½
Japón	2,9	13,6	12,5	3,5	2,7	-10,0	9,5	6,3	-4,3	-5¼
Economías en transición	0,8	9,6	9,9	13,8	9,0	2,0	-6,0	15,0	11,0	8¼
Europa central y oriental y Estados bálticos ^c	14,3	13,0	11,4	17,9	7,6	10,0	5,0	15,0	9,0	8
Comunidad de Estados Independientes	-21,5	1,3	6,0	2,4	13,6	-15,0	-28,0	14,0	16,0	9
Economías en desarrollo	15,3	9,5	9,7	8,5	10,2	-4,7	4,0	16,3	-2,2	5
América Latina y el Caribe	10,8	14,4	4,2	8,4	23,1	7,2	-6,9	9,3	-1,0	-½
África	-2,1	2,0	10,8	3,8	6,3	2,0	1,5	5,7	6,0	1¾
Asia occidental	12,7	-11,1	11,3	11,8	6,4	-2,6	2,3	14,5	-5,3	2½
Asia oriental y meridional	17,4	14,8	12,5	8,2	8,4	-12,7	6,9	18,6	-7,8	5½
China	36,4	9,1	0,1	11,4	9,4	6,0	18,6	33,4	11,1	13
Partidas pro memoria										
Países exportadores de combustibles	4,1	-0,2	-1,0	11,2	13,8	-0,2	-0,4	12,0	5,0	7½
Países no exportadores de combustibles	20,2	11,9	11,6	8,7	10,1	-6,7	10,3	9,0	-6,3	3½

Fuentes: Naciones Unidas; basado en datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas, la CEPE, la CEPAL y el FMI.

^a Valores basados parcialmente en estimaciones.

^b Pronóstico.

^c A partir de 1993, las transacciones entre la República Checa y Eslovaquia se registran como comercio exterior.

Cuadro A.14
CORRIENTES COMERCIALES: EXPORTACIONES (F.O.B.), 1990–2001
(Porcentajes)

	Año	Total mundial ^b (en miles de millones de dólares)	Destino ^a										
			Economías desarrolladas	Unión Europea	Estados Unidos	Japón	Economías en transición	Economías en desarrollo	América Latina y el Caribe	África	África subsahariana	Asia occidental	Asia oriental y meridional
Total mundial^b	1990	3 381,7	72,1	43,7	14,5	6,1	..	22,8	3,8	2,7	1,1	3,5	12,8
	1995	5 078,2	65,1	37,5	14,7	5,8	4,3	29,0	4,9	2,3	0,8	3,2	18,5
	2000	6 371,8	66,7	35,8	18,6	5,4	4,1	28,4	5,7	2,0	0,7	3,3	17,5
	2001	6 043,1	66,1	35,6	18,2	5,3	4,4	28,5	5,9	2,0	0,6	3,3	17,3
Economías desarrolladas	1990	2 444,4	76,4	50,3	12,4	4,2	..	19,9	3,9	2,8	1,0	3,3	9,9
	1995	3 427,8	70,6	45,4	12,4	3,9	3,5	24,9	5,1	2,4	0,7	3,1	14,3
	2000	4 028,4	71,9	44,1	15,4	3,2	3,8	23,8	6,2	2,0	0,5	3,2	12,4
	2001	3 869,6	71,3	44,2	15,0	3,1	4,4	23,6	6,3	2,2	0,6	3,3	11,9
<i>de las cuales:</i> Unión Europea (UE)	1990	1 488,4	81,8	65,9	7,0	2,1	..	13,2	1,8	3,5	1,2	3,4	4,4
	1995	2 018,3	77,4	62,4	6,7	2,1	5,3	15,7	2,5	3,0	0,9	3,5	6,8
	2000	2 284,7	78,9	62,1	9,3	1,8	6,1	14,3	2,4	2,6	0,7	3,8	5,5
	2001	2 251,5	77,5	60,7	9,4	1,8	6,9	14,6	2,6	2,7	0,7	3,7	5,6
Estados Unidos	1990	393,1	63,9	26,3	–	12,4	..	34,6	13,7	2,0	0,5	3,4	15,5
	1995	583,5	57,3	21,2	–	11,0	1,1	41,5	16,5	1,7	0,3	3,5	19,8
	2000	772,0	55,6	21,3	–	8,4	0,9	43,4	21,7	1,4	0,3	3,1	17,3
	2001	730,9	55,6	21,8	–	7,9	1,0	43,4	21,8	1,7	0,4	3,1	16,8
Japón	1990	287,7	58,6	20,4	31,7	–	..	40,1	3,4	1,9	0,9	3,5	31,3
	1995	443,0	47,7	15,9	27,5	–	0,5	51,7	4,2	1,7	0,7	2,2	43,7
	2000	478,2	50,9	16,4	30,1	–	0,6	48,5	3,9	1,0	0,3	2,3	41,3
	2001	406,0	50,6	16,0	30,2	–	0,6	48,4	4,1	1,1	0,4	2,8	40,4
Economías en transición	1995	205,7	50,6	41,6	3,9	1,8	35,6	13,0	1,6	1,3	0,2	3,9	6,2
	2000	284,8	58,2	49,1	5,0	1,2	28,2	13,2	1,8	1,3	0,3	4,9	5,3
	2001	274,9	59,4	50,9	4,7	1,3	26,2	13,9	2,4	1,3	0,3	5,2	5,0
Economías en desarrollo	1990	831,3	61,3	23,4	22,2	12,2	..	32,5	4,0	2,5	1,4	4,0	21,9
	1995	1 442,3	54,1	18,1	21,9	10,9	1,6	41,2	5,2	2,4	1,2	3,4	30,2
	2000	2 056,1	57,7	17,6	26,7	10,1	1,1	39,6	5,1	2,1	1,0	3,2	29,2
	2001	2 030,9	57,3	17,7	25,9	9,9	1,3	39,7	5,5	2,2	1,1	3,1	28,8
<i>de las cuales:</i> América Latina y el Caribe	1990	128,0	71,9	24,5	38,9	5,6	..	24,7	16,5	1,5	0,4	2,1	4,6
	1995	228,5	68,0	16,7	44,4	3,9	0,9	29,1	20,6	1,3	0,4	1,3	5,9
	2000	369,1	75,0	11,7	58,4	2,2	0,7	22,7	17,5	0,8	0,2	0,9	3,5
	2001	367,0	72,1	12,1	53,8	2,2	1,0	25,1	19,0	0,9	0,2	1,0	4,1
África	1990	98,7	71,0	50,6	14,8	3,0	..	14,2	1,1	7,0	5,2	2,3	3,7
	1995	102,6	65,8	47,0	13,2	3,0	1,4	24,0	1,9	10,6	7,9	3,0	8,5
	2000	139,8	70,4	47,8	16,8	2,1	1,1	27,0	3,4	9,3	7,0	3,5	10,8
	2001	152,9	70,9	48,2	17,1	2,2	1,1	26,5	3,3	9,2	6,9	3,3	10,7
<i>de la cual:</i> África subsahariana	1990	28,1	75,0	49,9	16,9	3,4	..	21,2	1,7	11,8	9,2	1,3	6,4
	1995	30,1	69,1	46,2	17,6	3,7	1,6	27,2	1,2	13,9	9,9	2,2	9,9
	2000	43,5	61,6	37,6	18,1	2,2	1,5	34,5	2,1	12,0	8,9	1,8	19,5
	2001	51,8	64,8	39,4	19,6	1,6	1,4	32,5	2,0	11,0	8,1	1,4	18,1

	Año	Total mundial ^b (en miles de millones de dólares)	Destino ^a										
			Economías desarrolladas	Unión Europea	Estados Unidos	Japón	Economías en transición	Economías en desarrollo	América Latina y el Caribe	África	África subsahariana	Asia occidental	Asia oriental y meridional
Asia occidental	1990	149,4	59,7	25,4	13,7	17,7	..	31,0	3,0	2,9	0,9	10,6	14,6
	1995	169,6	50,3	22,8	10,3	15,1	3,4	34,4	1,6	3,0	0,8	9,9	19,8
	2000	277,6	52,9	20,6	14,0	16,1	1,7	38,6	1,0	2,5	0,7	7,6	27,5
	2001	266,9	52,7	20,0	14,3	16,2	1,9	37,9	1,1	2,7	0,8	7,5	26,6
Asia oriental y meridional (incluida China)	1990	455,2	56,8	16,5	21,9	14,2	..	39,1	1,5	1,7	1,0	2,8	33,1
	1995	941,6	50,2	14,5	19,5	12,7	1,4	47,2	2,4	1,7	0,8	2,7	40,4
	2000	1 269,7	52,4	15,4	21,4	11,9	1,1	46,0	2,6	1,5	0,6	2,8	39,1
	2001	1 244,1	52,2	15,2	21,3	11,8	1,3	46,0	2,7	1,7	0,7	2,8	38,8

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en FMI, *Direction of Trade Statistics*.

^a La suma de los porcentajes de las corrientes comerciales por destino no es igual a 100% debido a que, en los datos básicos, la información sobre destinos es incompleta.

^b Incluidos los datos sobre economías en transición; los datos anteriores a 1994 sobre esas economías son muy incompletos.

Cuadro A.15
COMPOSICIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS: EXPORTACIONES, 1990–2000
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Grupo de países exportadores	Total de exportaciones (en miles de millones de dólares)			Productos primarios											
				Total			de los cuales:								
							Alimentos			Materias primas agrícolas			Combustibles		
				1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Total mundial (en miles de millones de dólares)	2 848,5	4 906,4	6 118,5	797,5	990,1	1 193,9	268,8	413,9	390,4	119,2	176,0	152,2	372,7	331,4	583,8
Total mundial (porcentaje)	–	–	–	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Economías desarrolladas	1 865,1	3 338,6	3 826,6	45,1	51,6	44,9	63,0	65,8	64,3	62,2	60,3	58,7	23,0	31,3	29,6
Economías en transición ^a	124,6	194,7	272,0	6,1	6,5	7,4	3,5	3,7	3,6	5,3	6,8	7,4	8,2	9,1	9,3
Economías en desarrollo	858,9	1 973,0	2 019,9	48,8	41,9	47,6	33,5	30,5	32,1	32,5	32,9	33,9	68,8	59,6	61,1
África	92,5	111,4	117,5	8,5	7,1	7,7	4,1	4,0	3,0	5,1	4,1	3,4	13,7	12,1	12,0
América Latina	154,3	237,6	366,8	11,0	10,7	11,6	14,5	12,6	14,0	7,3	8,5	10,2	9,3	8,5	9,6
Asia oriental y meridional	459,1	862,6	1 263,4	13,4	13,1	12,3	13,1	12,2	13,1	19,0	19,1	19,0	12,3	11,1	10,1
Asia occidental	153,0	163,9	276,6	16,0	11,1	16,1	1,9	1,8	1,9	1,1	1,1	1,3	33,6	27,9	29,4
Partidas pro memoria:															
África subsahariana	29,7	33,5	40,0	2,6	2,4	2,6	2,6	2,6	2,3	3,1	2,7	2,8	2,3	2,1	2,8
Países menos adelantados	58,4	24,2	35,5	2,9	1,5	1,8	2,0	1,3	1,1	3,0	1,7	1,7	3,9	1,5	2,2

Grupo de países exportadores	Total (en miles de millones de dólares)			Manufacturas											
				de las cuales:											
				Textiles			Productos químicos			Maquinaria y transporte			Metales		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Total mundial (en miles de millones de dólares)	1 992,0	3 797,8	4 774,7	178,2	325,9	368,9	236,4	455,4	548,6	953,1	1 890,6	2 562,2	152,7	267,0	262,7
Total mundial (porcentaje)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Economías desarrolladas	73,3	72,0	66,5	42,1	42,2	36,0	81,0	80,2	78,7	79,7	77,7	69,9	65,2	63,0	60,0
Economías en transición ^a	3,7	3,3	3,6	2,1	4,1	4,4	3,6	4,3	3,7	3,7	1,4	2,3	8,5	14,4	16,5
Economías en desarrollo	23,0	24,7	29,8	55,7	53,7	59,6	15,4	15,5	17,6	16,5	20,9	27,9	26,3	22,5	23,5
África	1,1	0,9	0,5	2,5	2,5	2,3	1,4	1,0	0,6	0,3	0,2	0,1	6,2	3,2	0,8
América Latina	3,3	3,3	4,5	3,4	4,3	6,9	2,9	2,8	3,0	2,6	2,8	4,6	9,4	7,9	7,8
Asia oriental y meridional	17,3	19,2	23,3	47,3	43,4	46,5	8,2	9,5	11,7	13,2	17,3	22,5	8,7	9,6	12,9
Asia occidental	1,3	1,3	1,5	2,5	3,4	3,9	2,9	2,2	2,4	0,4	0,5	0,7	2,0	1,9	2,0
Partidas pro memoria:															
África subsahariana	0,5	0,2	0,2	0,5	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	2,2	0,8	0,5
Países menos adelantados	1,6	0,2	0,3	1,6	1,3	2,4	1,6	0,1	0,1	1,6	0,0	0,0	2,6	0,2	0,2

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en COMTRADE.

^a Los datos correspondientes a 1995 y años subsiguientes incluyen las corrientes comerciales entre los Estados de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Antes de 1992, estas corrientes se consideraban internas

Cuadro A.16
COMPOSICIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS: IMPORTACIONES, 1990–2000
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Grupo de países importadores	Total de importaciones (en miles de millones de dólares)			Productos básicos primarios											
				Total			de los cuales:								
							Alimentos			Materias primas agrícolas			Combustibles		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Total mundial (en miles de millones de dólares)	2 848,5	4 906,4	6 118,5	797,5	990,1	1 193,9	268,8	413,9	390,4	119,2	176,0	152,2	372,7	331,4	583,8
Total mundial (porcentaje)	—	—	—	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Economías desarrolladas	1 941,6	3 381,7	4 306,6	68,6	72,3	72,7	66,2	71,3	72,3	66,0	67,9	66,2	69,0	75,3	74,7
Economías en transición ^a	128,9	193,4	243,1	5,5	5,3	4,6	8,2	6,0	4,8	3,9	2,6	3,1	4,2	6,2	4,9
Economías en desarrollo	778,0	1 331,3	1 568,8	25,9	22,4	22,7	25,6	22,7	22,9	30,1	29,5	30,7	26,8	18,5	20,4
África	98,8	112,7	88,6	3,0	2,6	1,9	4,9	3,6	3,2	3,7	3,1	2,1	1,4	1,4	1,1
América Latina	110,7	233,9	334,3	4,4	4,5	5,1	4,7	4,6	5,6	3,9	4,5	5,2	4,5	4,8	5,0
Asia oriental y meridional	467,3	834,7	953,6	15,2	12,4	12,0	10,9	10,5	9,7	19,8	19,4	20,2	18,3	10,8	10,9
Asia occidental	101,2	150,0	192,3	3,3	2,8	3,6	5,2	4,0	4,4	2,8	2,6	3,2	2,7	1,5	3,4
Partidas pro memoria:															
África subsahariana	29,6	39,6	34,4	1,0	1,0	0,9	1,5	1,3	1,2	0,8	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7
Países menos adelantados	27,4	35,7	36,3	1,0	1,0	0,8	1,6	1,4	1,3	1,7	1,0	1,1	2,7	0,5	0,5

Grupo de países exportadores	Total (en miles de millones de dólares)			Manufacturas											
				de las cuales:											
				Textiles			Productos químicos			Maquinaria y transporte			Metales		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Total mundial (en miles de millones de dólares)	1 992,0	3 773,2	4 722,7	178,2	321,3	361,3	236,4	468,0	560,2	953,1	1 881,2	2 533,6	152,7	258,7	256,5
Total mundial (porcentaje)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Economías desarrolladas	68,0	68,1	69,6	69,5	68,1	68,5	61,6	67,3	67,8	66,8	66,5	68,7	63,9	66,8	68,5
Economías en transición ^a	4,2	3,6	3,8	2,6	4,9	5,1	4,4	4,1	4,5	5,1	3,1	3,3	4,4	3,2	3,9
Economías en desarrollo	27,9	28,4	26,6	27,9	27,0	26,5	34,0	28,6	27,7	28,1	30,4	28,0	31,7	30,0	27,6
África	3,6	2,2	1,3	2,5	2,4	2,1	4,5	2,5	1,5	4,0	2,3	1,3	3,2	2,0	1,2
América Latina	3,8	4,9	5,6	2,1	4,0	5,8	5,9	5,7	6,6	4,0	5,4	5,7	3,4	3,2	4,1
Asia oriental y meridional	16,9	18,2	16,6	19,8	16,9	15,1	19,4	17,5	16,6	16,9	19,9	18,0	20,0	21,4	19,0
Asia occidental	3,6	3,1	3,0	3,5	3,6	3,4	4,1	3,0	3,0	3,2	2,8	2,9	5,0	3,4	3,3
Partidas pro memoria:															
África subsahariana	1,1	0,8	0,5	0,8	0,7	0,6	1,1	0,8	0,5	1,3	0,8	0,5	0,7	0,6	0,3
Países menos adelantados	1,0	0,7	0,5	1,2	3,7	3,7	0,9	3,1	3,1	1,1	0,7	0,5	2,2	0,5	0,5

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en datos de COMTRADE.

^a Los datos correspondientes a 1995 y años subsiguientes incluyen las corrientes comerciales entre los Estados de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Antes de 1992, estas corrientes se consideraban internas.

Cuadro A.17
 ÍNDICES DE LOS PRECIOS DE PRODUCTOS PRIMARIOS, 1993–2002
 (Variación anual en porcentaje)

Año	Productos básicos, excluidos los combustibles ^a					Índice combinado		Precios de las manufacturas exportadas ^b	Precios reales de los productos básicos menos los combustibles ^c	Partida pro memoria: petróleo crudo ^d
	Alimentos	Bebidas tropicales	Aceites vegetales y semillas oleaginosas	Materias primas agrícolas	Minerales y metales	Dólares	DEG			
1993	139	52	86	121	110	111	81	97	72	60,5
1994	153	91	107	140	124	131	92	99	83	57,5
1995	162	92	118	161	149	144	96	110	82	62,4
1996	173	78	113	145	131	138	97	106	82	75,1
1997	167	104	112	130	131	138	102	99	88	69,2
1998	144	86	120	116	110	120	90	95	80	45,4
1999	118	68	92	104	108	103	77	91	71	64,7
2000	125	59	71	104	121	105	81	87	76	102,2
2001	127	46	66	104	110	101	81	85	75	85,6
1998										
I	157	104	119	117	114	129	97	96	84	48,6
II	149	86	123	117	112	123	93	95	81	46,9
III	137	78	119	115	109	115	87	95	77	46,3
IV	133	75	121	114	105	113	82	97	73	40,1
1999										
I	126	73	105	110	99	107	78	95	71	40,3
II	114	69	96	105	103	101	76	93	69	57,9
III	116	61	82	101	112	101	76	93	68	75,1
IV	117	70	84	101	117	104	76	94	70	85,4
2000										
I	118	66	79	101	123	105	78	89	74	95,0
II	121	61	76	102	119	104	79	88	74	99,3
III	127	56	67	106	122	106	82	86	78	109,4
IV	132	52	63	104	119	106	83	84	80	104,9
2001										
I	134	50	61	109	118	107	84	87	77	88,7
II	127	48	60	107	114	102	82	84	77	96,5
III	127	44	73	106	105	101	80	84	76	90,6
IV	119	42	70	95	101	94	76	83	72	67,2
2002										
I	119	47	71	93	107	96	78	..	..	72,2

Fuentes: UNCTAD, *Boletín mensual de precios de productos básicos*; Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, y *OPEC Bulletin*.

^a Todos los índices de los productos básicos menos los combustibles se basan en 1985.

^b Índice de los precios de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados (año de base: 1990).

^c El índice combinado en dólares de los precios de los productos básicos que no son combustibles se deflactó según el índice de precios de las exportaciones de manufacturas.

^d Índice de los precios compuestos de la cesta de siete tipos de crudo de la OPEP.

Cuadro A.18
OFERTA Y DEMANDA MUNDIALES DE PETRÓLEO CRUDO, 1993–2002
(Millones de barriles diarios)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^a
Oferta mundial de petróleo^b										
Economías desarrolladas	16,8	17,6	18,0	18,4	18,6	18,4	18,1	18,5	18,3	18,3
Economías en transición	8,2	7,5	7,3	7,3	7,4	7,5	7,7	8,1	8,7	9,3
Economías en desarrollo	41,1	41,9	43,3	44,8	46,7	48,0	46,7	48,6	48,2	47,3
Miembros de la OPEP ^c	27,0	27,3	27,7	28,4	29,9	30,8	29,4	30,8	30,2	29,0
No miembros de la OPEP ^c	14,1	14,6	15,7	16,4	16,8	17,1	17,3	17,8	18,0	18,3
Ganancias por procesamiento ^d	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8
Total de la oferta mundial^e	67,4	68,4	70,1	72,0	74,3	75,5	74,1	76,9	77,0	76,7
Demanda mundial de petróleo^f										
Total de la demanda mundial	67,6	68,9	69,9	71,6	73,1	73,5	75,3	75,9	76,0	76,4

Fuente: Naciones Unidas; basado en varios números de *Monthly Oil Market Report*, del Organismo Internacional de Energía (OIE).

^a Estimación.

^b Incluye el petróleo crudo, los condensados, el gas natural licuado y el petróleo proveniente de fuentes no convencionales y otras fuentes de suministro.

^c El Ecuador figura entre los miembros de la OPEP hasta 1992, y entre los países que no son miembros de la OPEP a partir de 1993. Está incluida la zona neutral. El Gabón no figura entre los miembros de la OPEP a partir de 1995.

^d Ganancias y pérdidas volumétricas netas en el proceso de refinación (no se incluyen las ganancias y pérdidas netas de las economías en transición ni de China) y pérdidas durante el transporte marítimo.

^e Debido a que se han redondeado las cifras, la suma de los datos parciales no siempre equivale al total correspondiente.

^f Incluidas las entregas de las refinerías, los almacenes primarios y los depósitos marítimos y el petróleo de refinerías y de fuentes no convencionales.

III. FINANZAS INTERNACIONALES Y MERCADOS FINANCIEROS

Cuadro A.19

BALANZA MUNDIAL DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE, POR GRUPO DE PAÍSES, 1993–2001

(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a	2001 ^b
Economías desarrolladas	41,7	15,0	49,6	35,5	70,2	-42,4	-206,3	-308,6	-265,7
<i>de las cuales:</i>									
Zona del euro	20,7	20,5	56,3	80,6	100,8	63,6	25,1	-18,4	24,8
Japón	131,6	130,3	111,0	65,9	94,4	120,7	106,9	116,9	87,8
Estados Unidos	-82,5	-118,2	-109,9	-120,9	-139,8	-217,4	-324,4	-444,7	-423,0
Economías en desarrollo^c	-90,5	-71,6	-95,4	-71,3	-45,3	-12,2	69,9	122,0	97,3
Países exportadores netos de combustibles	-46,4	-45,5	-14,8	18,1	0,9	-51,4	15,3	91,6	47,4
Países importadores netos de combustibles	-44,1	-26,1	-80,7	-89,3	-46,2	39,2	54,7	30,4	49,8
Países acreedores netos	0,7	9,8	21,8	37,6	37,6	9,4	43,1	86,2	79,8
Países deudores netos	-91,2	-81,4	-117,3	-108,9	-83,0	-21,6	26,8	35,9	17,5
Economías en transición	-4,1	2,2	-3,7	-12,1	-25,0	-28,5	-1,6	26,8	12,9
<i>de las cuales:</i>									
Europa central y oriental	-11,6	-3,0	-7,2	-16,8	-18,8	-19,3	-23,3	-18,7	-18,4
Comunidad de Estados Independientes	7,2	5,2	4,3	6,1	-4,4	-6,7	23,8	47,0	33,0
Saldo mundial^d	52,9	54,4	49,5	47,8	0,2	83,2	138,0	159,7	155,5
<i>del cual:</i>									
Saldo de la balanza comercial	-77,7	-98,1	-116,6	-101,9	-119,4	-78,6	-50,7	-25,4	-1,1

Fuente: Naciones Unidas; basado en datos del FMI y otras fuentes nacionales e internacionales.**Nota:** Debido a que se han redondeado las cifras, la suma de las cifras agregadas correspondientes a los principales grupos de países no siempre equivale al total indicado.^a Valores basados parcialmente en estimaciones.^b Estimación preliminar.^c Noventa y cinco economías.^d Comercio, servicios, ingreso y transferencias no notificadas, así como errores y asimetrías cronológicas en los datos notificados.

Cuadro A.20

TRANSACCIONES EN CUENTA CORRIENTE: ECONOMÍAS DESARROLLADAS, 1993–2001

(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Todas las economías desarrolladas^b									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	2 552,8	2 871,1	3 434,8	3 528,7	3 615,9	3 643,9	3 710,2	3 968,3	3 829,2
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-2 453,5	-2 777,1	-3 312,1	-3 436,1	-3 520,5	-3 617,3	-3 821,7	-4 204,0	-4 039,0
Balanza comercial	99,3	94,0	122,7	92,6	95,4	26,6	-111,4	-235,7	-209,8
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-57,7	-78,9	-73,0	-57,1	-25,2	-69,1	-94,9	-72,8	-55,9
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	10,1	0,4	5,1	11,8	21,6	8,6	-7,5	16,7	19,3
Saldo en cuenta corriente	41,7	15,0	49,6	35,5	70,2	-42,4	-206,3	-308,6	-265,7
Principales economías desarrolladas									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	1 893,1	2 117,6	2 477,7	2 537,5	1 626,7	2 626,2	2 684,1	2 886,9	2 758,2
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-1 816,2	-2 049,5	-2 396,5	-2 494,7	-2 586,0	-2 632,0	-2 811,1	-3 156,2	-3 012,2
Balanza comercial	76,9	68,1	81,1	42,8	40,7	-5,7	-127,0	-269,3	-254,1
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-64,6	-79,6	-81,6	-55,3	-29,9	-56,3	-95,1	-70,0	-53,6
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	35,3	30,8	26,3	41,7	42,1	38,4	12,2	37,6	49,3
Saldo en cuenta corriente	12,3	-11,5	-0,5	-12,5	10,8	-62,1	-222,1	-339,3	-307,7
Zona del euro									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	1 160,7	1 324,0	1 653,1	1 668,3	1 668,0	1 766,5	1 757,2	1 791,5	1 815,1
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-1 085,8	-1 234,0	-1 527,3	-1 540,2	-1 515,7	-1 615,5	-1 652,5	-1 731,5	-1 712,4
Balanza comercial	74,9	90,0	125,8	148,1	152,3	150,9	104,8	60,0	102,8
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-54,2	-69,5	-69,5	-67,5	-51,5	-87,4	-79,6	-78,4	-78,0
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-25,3	-31,9	-32,5	-31,1	-23,7	-45,5	-36,3	-32,5	-31,8
Saldo en cuenta corriente	20,7	20,5	56,3	80,6	100,8	63,6	25,1	-18,4	24,8
Japón									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	352,7	385,7	428,7	400,3	409,2	374,0	403,7	459,5	383,3
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-213,2	-241,5	-296,9	-316,7	-307,6	-251,7	-280,4	-342,8	-313,0
Balanza comercial	139,4	144,2	131,8	83,6	101,6	122,4	123,3	116,7	70,3
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-7,8	-13,9	-20,7	-17,7	-7,2	-1,7	-16,5	0,2	17,5
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	41,2	40,9	45,0	53,6	55,7	56,6	49,8	57,6	63,2
Saldo en cuenta corriente	131,6	130,3	111,0	65,9	94,4	120,7	106,9	116,9	87,8
Estados Unidos									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	458,8	504,9	577,1	614,0	680,3	672,4	686,9	774,9	723,3
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-589,4	-668,7	-749,4	-803,1	-876,5	-917,1	-1 030,0	-1 224,4	-1 147,5
Balanza comercial	-130,6	-163,8	-172,3	-189,1	-196,2	-244,7	-343,1	-449,6	-424,2
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	48,1	45,6	62,4	68,2	56,4	27,3	18,7	4,9	1,1
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	27,6	21,1	25,1	25,5	13,6	-1,2	-8,5	-9,6	-12,4
Saldo en cuenta corriente	-82,5	-118,2	-109,9	-120,9	-139,8	-217,4	-324,4	-444,7	-423,0

Fuente: Naciones Unidas; basado en datos del FMI y fuentes nacionales.

^a Estimación preliminar.

^b Debido a que se han redondeado las cifras, la suma de los datos no siempre equivale al total correspondiente.

Cuadro A.21

TRANSACCIONES EN CUENTA CORRIENTE: ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN, 1993–2001

(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a	2001 ^b
Economías en transición^c									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	149,8	172,4	219,0	235,4	247,4	236,9	233,0	292,1	304,2
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-155,1	-168,7	-220,7	-252,4	-272,3	-264,7	-233,5	-262,2	-290,7
Balanza comercial	-5,2	3,7	-1,7	-17,0	-24,9	-27,9	-0,5	29,9	13,6
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	1,2	-1,5	-2,0	4,9	-0,2	-0,7	-1,1	-3,1	-0,7
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-5,7	-6,5	-7,8	-9,8	-13,8	-18,4	-15,2	-15,3	-12,9
Saldo en cuenta corriente	-4,1	2,2	-3,7	-12,1	-25,0	-28,5	-1,6	26,8	12,9
Comunidad de Estados Independientes									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	81,9	95,4	116,1	126,8	126,4	107,1	107,7	147,4	146,0
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-74,4	-81,7	-99,8	-112,6	-117,9	-98,5	-73,2	-84,3	-96,7
Balanza comercial	7,5	13,8	16,3	14,3	8,5	8,6	34,4	63,1	49,3
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-0,3	-8,6	-12,0	-8,2	-12,8	-15,3	-10,7	-16,1	-16,3
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	..	-1,8	-3,3	-5,9	-9,4	-13,0	-9,4	-9,6	-6,4
Saldo en cuenta corriente	7,2	5,2	4,3	6,1	-4,4	-6,7	23,8	47,0	33,0
<i>de la cual:</i>									
Federación de Rusia									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	57,6	67,8	82,9	90,6	89,0	74,9	75,7	105,6	103,1
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-46,8	-50,5	-62,6	-68,1	-72,0	-58,0	-39,5	-44,9	-53,8
Balanza comercial	10,8	17,4	20,3	22,5	17,0	16,9	36,1	60,7	49,4
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-3,3	-8,9	-12,8	-10,7	-15,0	-16,2	-11,4	-14,3	-14,3
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	..	-1,7	-3,1	-5,0	-8,4	-11,6	-7,9	-7,0	-4,0
Saldo en cuenta corriente	7,5	8,4	7,5	11,8	2,1	0,7	24,7	46,4	35,0
Países bálticos									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	3,9	4,3	5,8	6,7	8,3	8,7	7,5	9,4	10,5
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-4,2	-5,1	-7,7	-9,4	-11,4	-12,4	-10,8	-12,4	-13,7
Balanza comercial	-0,3	-0,9	-1,9	-2,7	-3,1	-3,8	-3,3	-3,0	-3,2
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	0,6	0,8	1,2	1,3	1,2	1,3	1,2	1,5	1,6
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-	-	-	-0,1	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6
Saldo en cuenta corriente	0,4	-0,1	-0,8	-1,4	-1,9	-2,4	-2,1	-1,5	-1,7
Europa central y oriental^c									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	64,1	72,7	97,1	101,8	112,7	121,1	117,8	135,3	147,8
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-76,4	-81,9	-113,2	-130,4	-142,9	-153,8	-149,5	-165,5	-180,3
Balanza comercial	-12,4	-9,2	-16,1	-28,6	-30,2	-32,7	-31,7	-30,2	-32,5
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	0,8	6,3	8,8	11,8	11,4	13,3	8,4	11,5	14,1
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-5,7	-4,7	-4,5	-3,9	-4,1	-5,1	-5,4	-5,3	-5,9
Saldo en cuenta corriente	-11,6	-3,0	-7,2	-16,8	-18,8	-19,3	-23,3	-18,7	-18,4
Europa central									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	47,5	55,5	76,3	80,9	90,7	98,9	97,0	111,0	122,0
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-56,6	-61,5	-85,3	-99,6	-110,3	-119,9	-118,5	-130,5	-140,3

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a	2001 ^b
Balanza comercial	-9,1	-6,0	-8,9	-18,8	-19,6	-21,0	-21,5	-19,5	-18,3
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-0,9	3,3	6,2	7,6	7,3	8,1	3,4	4,5	5,5
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-5,2	-4,2	-3,8	-3,0	-3,2	-4,1	-4,2	-4,0	-4,5
Saldo en cuenta corriente	-10,0	-2,7	-2,8	-11,1	-12,3	-12,9	-18,1	-15,0	-12,8
Europa meridional y oriental									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	16,6	17,1	20,8	21,0	22,0	22,2	20,8	24,3	25,8
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-19,9	-20,4	-27,9	-30,8	-32,6	-33,9	-31,0	-35,0	-40,0
Balanza comercial	-3,3	-3,2	-7,1	-9,8	-10,6	-11,7	-10,2	-10,7	-14,2
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	1,7	3,0	2,7	4,2	4,1	5,2	5,0	7,0	8,6
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-0,5	-0,6	-0,7	-0,9	-0,8	-1,1	-1,2	-1,2	-1,4
Saldo en cuenta corriente	-1,6	-0,3	-4,5	-5,7	-6,5	-6,4	-5,2	-3,7	-5,6

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en datos del FMI y la CEPE.

^a Valores basados parcialmente en estimaciones.

^b Estimación preliminar.

^c Debido a que se han redondeado las cifras, la suma de los datos parciales no siempre equivale al total correspondiente.

Cuadro A.22

TRANSACCIONES EN CUENTA CORRIENTE: ECONOMÍAS EN DESARROLLO, 1993-2001

(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a	2001 ^b
Economías en desarrollo^c									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	1 035,9	1 190,2	1 432,2	1 574,7	1 683,1	1 556,2	1 690,2	2 087,2	1 954,8
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-1 052,4	-1 189,7	-1 436,6	-1 548,5	-1 634,2	-1 476,4	-1 527,5	-1 855,9	-1 757,4
Balanza comercial	-16,4	0,4	-4,4	26,3	48,9	79,8	162,7	231,2	197,3
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-74,0	-72,0	-91,1	-97,5	-94,2	-92,0	-92,7	-109,2	-100,1
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-62,1	-67,1	-81,9	-89,0	-87,6	-97,2	-98,5	-103,7	-91,0
Saldo en cuenta corriente	-90,5	-71,6	-95,4	-71,3	-45,3	-12,2	69,9	122,0	97,3
Exportadores netos de combustibles									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	275,5	294,6	347,5	408,5	433,7	377,3	451,7	606,8	560,9
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-247,8	-261,1	-284,3	-309,0	-346,7	-351,8	-357,0	-425,5	-426,9
Balanza comercial	27,7	33,4	63,2	99,4	87,0	25,5	94,7	181,3	134,1
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-74,1	-78,9	-77,9	-81,4	-86,1	-77,0	-79,4	-89,7	-86,6
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-21,7	-25,2	-23,7	-25,5	-22,8	-24,1	-26,2	-30,3	-30,9
Saldo en cuenta corriente	-46,4	-45,5	-14,8	18,1	0,9	-51,4	15,3	91,6	47,4
Importadores netos de combustibles									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	760,5	895,6	1 084,7	1 163,3	1 249,4	1 178,9	1 238,6	1 480,4	1 393,8
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-804,6	-928,6	-1 152,3	-1 239,4	-1 287,5	-1 124,6	-1 170,5	-1 430,4	-1 330,5
Balanza comercial	-44,1	-33,0	-67,5	-73,2	-38,1	54,3	68,0	49,9	63,3
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	0,0	6,9	-13,1	-16,2	-8,1	-15,0	-13,3	-19,5	-13,4
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-40,4	-41,9	-58,2	-63,5	-64,8	-73,1	-72,3	-73,4	-60,1
Saldo en cuenta corriente	-44,1	-26,1	-80,7	-89,3	-46,2	39,2	54,7	30,4	49,8
Países acreedores netos									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	261,6	290,9	344,0	379,7	385,8	321,8	363,0	475,0	416,7
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-222,5	-243,5	-288,9	-297,4	-313,0	-277,9	-287,5	-347,0	-302,5
Balanza comercial	39,1	47,4	55,0	82,3	72,8	43,9	75,5	128,0	114,2
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-38,4	-37,6	-33,2	-44,7	-35,2	-34,6	-32,4	-41,8	-34,5
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	12,0	9,8	14,2	12,8	18,5	15,7	17,0	17,4	16,4
Saldo en cuenta corriente	0,7	9,8	21,8	37,6	37,6	9,4	43,1	86,2	79,8
Países deudores netos									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	774,4	899,3	1 088,3	1 195,0	1 297,3	1 234,4	1 327,2	1 612,2	1 538,0
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-829,9	-946,2	-1 147,7	-1 251,1	-1 321,2	-1 198,5	-1 240,0	-1 508,9	-1 454,9
Balanza comercial	-55,5	-46,9	-59,4	-56,0	-23,9	35,8	87,2	103,2	83,1
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-35,7	-34,5	-57,9	-52,9	-59,1	-57,4	-60,3	-67,3	-65,6
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-74,1	-77,0	-96,0	-101,8	-106,1	-112,9	-115,5	-121,1	-107,4
Saldo en cuenta corriente	-91,2	-81,4	-117,3	-108,9	-83,0	-21,6	26,8	35,9	17,5
Totales por región									
América Latina									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	166,8	193,8	236,0	262,8	292,0	287,8	304,4	365,6	351,9
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-175,5	-207,8	-234,9	-260,6	-308,6	-327,2	-315,7	-366,4	-359,1
Balanza comercial	-8,8	-13,9	1,0	2,2	-16,6	-39,4	-11,2	-0,9	-7,2

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a	2001 ^b
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-36,7	-37,2	-38,8	-41,1	-49,1	-49,9	-44,5	-46,0	-45,3
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-35,9	-37,7	-42,1	-44,5	-49,3	-53,3	-53,3	-54,4	-56,0
Saldo en cuenta corriente	-45,5	-51,1	-37,8	-38,8	-65,7	-89,2	-55,7	-46,9	-52,4
África									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	91,8	95,7	112,0	124,2	126,4	106,1	116,0	151,4	143,4
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-90,0	-95,9	-112,6	-113,5	-119,1	-119,1	-115,4	-123,5	-124,9
Balanza comercial	1,8	-0,2	-0,6	10,7	7,3	-12,9	0,6	27,9	18,5
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-7,7	-9,8	-12,0	-8,3	-11,3	-7,9	-9,3	-16,7	-13,3
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-11,5	-11,3	-11,6	-12,5	-10,9	-9,4	-11,0	-12,8	-11,6
Saldo en cuenta corriente	-6,0	-10,0	-12,6	2,4	-4,0	-20,8	-8,7	11,2	5,2
Asia occidental									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	148,2	156,9	176,9	214,2	217,8	179,0	219,7	300,9	277,2
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-149,8	-137,9	-164,7	-178,3	-187,4	-186,9	-183,9	-215,6	-205,6
Balanza comercial	-1,6	19,0	12,2	35,8	30,4	-7,9	35,8	85,3	71,6
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-26,3	-27,8	-21,0	-31,3	-27,7	-12,1	-23,1	-30,0	-29,8
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	1,5	-3,1	0,2	0,5	1,8	2,4	-0,4	-3,3	-2,5
Saldo en cuenta corriente	-28,0	-8,8	-8,8	4,5	2,7	-20,1	12,6	55,2	41,8
Asia oriental y meridional									
Mercancías: exportaciones (f.o.b)	629,3	743,8	907,4	973,5	1 046,9	983,3	1 050,1	1 269,3	1 182,3
Mercancías: importaciones (f.o.b)	-637,0	-748,3	-924,5	-996,0	-1 019,1	-843,2	-912,5	-1 150,4	-1 067,9
Balanza comercial	-7,8	-4,5	-17,0	-22,5	27,8	140,0	137,6	119,0	114,4
Servicios, ingresos y transferencias corrientes netas	-3,3	2,8	-19,2	-16,8	-6,2	-22,1	-15,8	-16,4	-11,7
<i>de los cuales:</i>									
Renta neta de las inversiones	-16,3	-15,1	-28,4	-32,4	-29,3	-36,8	-33,8	-33,3	-20,9
Saldo en cuenta corriente	-11,1	-1,7	-36,3	-39,3	21,6	117,9	121,8	102,5	102,8

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en datos del FMI y fuentes nacionales oficiales y de otra índole.

^a Valores basados parcialmente en estimaciones.

^b Estimación preliminar.

^c Noventa y cinco economías. Debido a que se han redondeado las cifras, la suma de los datos parciales no siempre equivale al total correspondiente.

Cuadro A.23

PRÉSTAMOS NETOS DEL FMI A PAÍSES EN DESARROLLO, POR SERVICIO, 1993–2001

(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Servicios ordinarios de financiamiento	-0,2	-0,8	12,5	-2,6	13,0	14,1	-9,8	-6,5	17,6
Condiciones de reembolso:									
3¼ a 5 años (tramo de crédito) ^a	-0,2	0,1	12,4	-1,4	13,6	11,2	-9,6	-5,8	18,5
3½ a 7 años (Política de acceso ampliado) ^b	-1,5	-1,4	-1,6	-1,3	-0,7	-0,1	0,0	0,0	0,0
4½ a 10 años (Servicio ampliado del Fondo)	1,5	0,5	1,8	0,1	0,2	3,1	-0,2	-0,7	-0,9
Servicios de financiamiento en condiciones de favor	0,2	0,9	1,5	0,2	-0,1	0,2	0,1	-0,2	0,0
Por orden de creación:									
Fondo Fiduciario ^c	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicio de ajuste estructural (SAE) ^d	-0,1	-0,2	-0,1	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE)/Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza ^d	0,4	1,1	1,6	0,5	0,2	0,4	0,2	-0,1	0,1
Otros servicios^e	-0,2	-0,9	-1,6	-0,7	-0,9	-0,7	0,7	0,0	0,0
Por orden de creación:									
Servicio de financiamiento compensatorio (SFS) ^f	-0,2	-0,9	-1,6	-0,7	-0,9	-0,7	0,7	0,0	0,0
Servicio para la transformación sistémica (STS) ^f			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	-0,2	-0,7	12,5	-3,1	12,0	13,7	-9,0	-6,7	17,6
Partidas pro memoria:									
Algunas características de los acuerdos de financiamiento con condiciones menos favorables									
Número de acuerdos iniciados durante el año	13	26	18	20	14	15	16	18	12
Duración media (en meses)	24	25	23	29	33	29	32	28	22
Monto total comprometido	3,0	6,6	23,2	5,2	38,4	29,5	13,0	22,1	24,2

Fuente: Datos del FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales* y *Boletín del FMI*.

^a Principalmente acuerdos de giro. Incluye el Servicio de complementación de reservas (SCR) (creado en diciembre de 1997) para ser utilizado cuando, como consecuencia de una pérdida repentina de la confianza que desestabiliza el mercado, se crean presiones sobre la cuenta de capital y las reservas, lo cual genera una gran necesidad de financiamiento a corto plazo (costos mayores y plazos más cortos que los de los giros ordinarios); se suma a los compromisos contraídos en virtud de acuerdos de derechos de giro o acuerdos ampliados de hasta un año, con giros en dos tramos o más. También incluye la asistencia de emergencia en casos de desastres naturales y, a partir de 1995, la asistencia prestada después de los conflictos.

^b En virtud de la política de acceso ampliado (1981–1992) se han proporcionado recursos que a su vez el FMI ha tomado en préstamo de los Estados miembros y por los que el Fondo paga un interés más alto que la remuneración pagada a los países que son acreedores netos del Fondo. Así pues, los beneficiarios de la política de acceso ampliado han pagado un interés más alto que el que se aplica a los giros con cargo a los recursos ordinarios, que en parte están subvencionados.

^c El Fondo Fiduciario, utilizando principalmente recursos provenientes de las ventas de oro del FMI, concedió préstamos entre 1977 y 1981, en el marco de programas de ajuste de un año de duración. Los requisitos para obtenerlos dependían de criterios relativos al ingreso máximo per cápita y los préstamos tenían plazos de vencimiento de 10 años; los reembolsos comenzaban en el sexto año y la tasa de interés era del 0,5% por año.

^d El Servicio de ajuste estructural (SAE) y el Servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) (el primero financiado principalmente con reembolsos de préstamos del Fondo Fiduciario y el segundo con préstamos y donaciones) han concedido préstamos a los países que pueden recibir ayuda de la AIF y tienen problemas persistentes de balanza de pagos; los fondos se desembolsan en el curso de tres años (de conformidad con los documentos de parámetros de política económica (PPE)); los reembolsos comienzan a los cinco años y medio y finalizan al cabo de diez años y la tasa de interés es del 0,5%. El 22 de noviembre de 1999 este mecanismo pasó a llamarse Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza. Actualmente el Servicio presta apoyo a la introducción de las reformas normativas estipuladas en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

^e El Servicio de financiamiento compensatorio (SFC) funcionó de 1963 a 1988 y se reactivó en febrero de 2000 (con las mismas condiciones que los tramos de crédito), el Servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias (SFCC) comenzó en agosto de 1988.

^f Véase la descripción en el cuadro A.24 *infra*.

Cuadro A.24

PRÉSTAMOS NETOS DEL FMI A ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN, POR SERVICIO, 1993–2001

(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Servicios ordinarios de financiamiento	0,1	0,2	4,4	3,7	2,1	3,0	-3,0	-3,1	-0,7
Condiciones de reembolso:									
3¼ a 5 años (tramo de crédito)	0,1	0,5	4,9	1,2	-0,0	-0,8	-3,1	-3,2	-0,6
3½ a 7 años (Política de acceso ampliado)	0,0	-0,3	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	0,0
4½ a 10 años (Servicio ampliado del Fondo)	0,0	0,0	-0,5	2,6	2,2	3,9	0,1	0,2	-0,0
Servicios de financiamiento en condiciones de favor (SRAE)	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Otros servicios									
Servicio de financiamiento compensatorio (SFC)	0,0	-0,7	-0,6	-0,2	0,1	2,9	0,1	-0,0	-2,8
Servicio para la transformación sistémica (STS)	2,0	2,8	0,9	0,0	-0,0	-0,5	-0,8	-1,1	-0,8
Total	2,1	2,3	4,8	3,7	2,4	5,6	-3,6	-4,1	-4,1
Partidas pro memoria:									
Algunas características de los acuerdos de financiamiento con condiciones menos favorables									
Número de acuerdos iniciados durante el año	9	8	12	12	7	6	4	5	9
Duración media (en meses)	18	18	13	28	21	32	19	28	25
Monto total comprometido	1,6	2,1	9,2	13,2	2,1	3,4	5,6	0,3	1,5

Fuente: FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*.

Nota: La finalidad del Servicio para la transformación sistémica (STS), que se creó en 1993 y suspendió los giros en diciembre de 1995, era ayudar a las economías en transición que tenían graves problemas de balanza de pagos a causa de la cesación de los acuerdos comerciales que se estaban negociando. Los miembros que todavía no habían concertado un acuerdo de giro podían, con una declaración por escrito sobre sus intenciones en materia de reformas normativas, efectuar giros en dos tramos, el segundo de 6 a 18 meses después del primero, a condición de que hubiera habido progresos satisfactorios hacia la conclusión de un acuerdo sobre un tramo superior de crédito. En el cuadro A.23 se describen otros servicios.

Cuadro A.25

ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) EN CIFRAS NETAS, POR FUENTE PRINCIPAL Y TIPO DE ASISTENCIA, 1981–2000

Países o grupos de países donantes	Tasa de aumento de la AOD ^a (precios y tipos de cambio de 1999)		AOD como porcentaje del PNB 2000	Total de la AOD (millones de dólares) 2000	Distribución porcentual por tipo de asistencia, 2000					
	1981–	1991–			Bilateral			Multilateral		
					Donaciones ^b	Cooperación técnica	Préstamos	Naciones Unidas	AIF	Otros
Total de los países del CAD	2,84	-0,18	0,22	53 737	61,5	23,8	5,6	9,7	6,8	16,4
Total de la Unión Europea	3,69	-0,77	0,32	25 277	63,3	20,2	-1,6	8,6	5,6	25,2
Alemania	1,44	-1,55	0,20	5 030	53,6	32,6	-0,2	7,7	7,6	31,3
Austria	3,55	2,51	0,23	423	61,5	20,6	-0,7	4,7	6,1	28,4
Bélgica	0,37	-0,90	0,36	820	58,2	27,0	..	6,0	6,2	29,6
Dinamarca	4,20	3,67	1,06	1 664	86,9	11,0	1,1	15,1	8,2	15,3
España	..	5,70	0,22	1 195	50,5	9,0	9,8	4,2	2,6	33,0
Finlandia	15,18	-4,74	0,31	371	59,0	19,1	-0,5	16,7	13,7	11,1
Francia ^c	5,95	-3,27	0,32	4 105	75,9	31,3	-7,0	3,0	5,8	22,2
Grecia	..	..	0,27	226	42,9	9,7	0,4	7,1	0,9	48,2
Irlanda	1,18	14,87	0,20	235	66,0	..	..	9,4	3,4	21,3
Italia	14,87	-7,61	0,30	1 376	38,2	2,0	-10,8	14,7	0,0	57,9
Luxemburgo	20,58	17,46	0,71	127	73,2	1,6	..	7,9	3,1	15,0
Países Bajos	1,69	2,32	0,84	3 135	74,4	18,5	-2,9	11,5	6,3	10,7
Portugal	..	5,00	0,26	271	118,1	33,2	-52,0	2,2	4,8	26,9
Reino Unido	-1,54	1,76	0,32	4 501	56,9	15,2	3,2	8,0	5,7	26,1
Suecia	2,85	-0,14	0,80	1 799	67,9	3,9	1,1	13,8	8,3	8,9
Australia	0,25	0,84	0,27	987	76,8	41,2	..	5,6	7,5	10,1
Canadá	2,91	-2,48	0,25	1 744	67,9	20,2	-1,4	7,1	7,8	18,5
Estados Unidos	0,42	-2,14	0,10	9,955	81,3	43,4	-6,9	12,5	7,7	5,4
Japón	4,40	1,95	0,28	13 508	42,0	18,0	30,3	9,7	8,5	9,5
Noruega	4,80	1,73	0,80	1 264	75,0	8,8	0,7	16,5	2,5	7,2
Nueva Zelandia	-2,33	3,45	0,25	113	75,2	36,3	..	7,1	4,4	13,3
Suiza	5,81	2,52	0,34	890	68,3	11,2	2,2	8,8	9,3	11,5
Países árabes^d										
<i>de los cuales:</i>										
Arabia Saudita	..	..	..	295	—	43,7	—	—	56,3	—
Kuwait	..	..	..	165	—	99,4	—	—	0,6	—
Otras economías en desarrollo^d										
Provincia china de Taiwán	..	..	..	..	—	..	—	—	100,0	—
República de Corea	..	..	..	212	—	61,8	—	—	38,2	—

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basados en la OCDE, *Development Co-operation: 2001 Report*, DAC Journal, vol. 3, No. 1 (2002).

Nota: Las estimaciones correspondientes a 2001 figuran en el cuadro II.4.

^a Tasas medias anuales de aumento, calculadas a partir de los niveles medios de 1979–1980, 1989–1990 y 1999–2000.

^b Incluye la cooperación técnica.

^c Excluidas las corrientes de Francia hacia los departamentos de ultramar, a saber, Guadalupe, Guyana Francesa, Martinica y Reunión.

^d La AOD bilateral comprende todas las donaciones y préstamos; la AOD multilateral comprende la asistencia de las Naciones Unidas, la AIF y "otras instituciones", incluida la cooperación técnica.

Cuadro A.26
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) POR FUENTE PRINCIPAL, 1989–2000
(Miles de millones de dólares, promedios de dos años)

Países o grupos de países donantes	Todos los países en desarrollo		De los cuales:							
			América Latina		África		Asia occidental		Asia oriental y meridional ^a	
	1989–1990	1999–2000	1989–1990	1999–2000	1989–1990	1999–2000	1989–1990	1999–2000	1989–1990	1999–2000
Total de la AOD^b (valores netos)	52 334,4	51 544,2	5 049,0	5 493,0	21 893,3	15 848,2	3 854,5	1 740,9	14 339,4	16 255,0
Países del CAD, asistencia bilateral	35 805,4	36 954,0	3 988,6	4 043,0	14 048,8	10 316,5	2 395,5	995,8	9 874,3	11 868,3
Alemania	3 826,8	2 982,1	484,4	372,1	1 582,9	966,3	454,6	171,8	661,0	741,5
Australia	729,5	743,9	0,7	0,7	82,8	40,0	2,5	1,3	602,5	603,0
Austria	250,2	300,3	11,0	22,9	57,8	46,5	45,9	22,1	83,3	88,1
Bélgica	451,9	456,8	32,5	49,1	271,6	202,0	3,5	0,5	20,2	50,3
Canadá	1 635,6	1 166,1	182,9	124,4	506,6	240,6	17,6	7,4	336,3	180,8
Dinamarca	608,7	1 024,6	19,7	76,1	310,4	460,5	12,8	3,1	135,7	209,7
España	448,9	774,8	164,7	352,2	150,3	150,3	3,4	12,2	86,9	105,8
Estados Unidos	7 596,5	7 126,2	1 280,5	1 290,5	2 691,0	2 038,6	1 288,0	183,4	986,5	1 516,3
Finlandia	1 468,5	2 479,1	98,2	258,5	635,0	978,5	14,8	27,2	418,3	540,3
Francia ^c	5 049,5	3 476,8	163,1	138,1	3 199,2	1 942,8	127,9	102,5	1 055,4	608,3
Grecia	0,0	89,0	0,0	0,4	0,0	3,0	0,0	3,7	0,0	6,2
Irlanda	21,0	151,8	0,1	5,5	13,8	97,0	0,3	0,9	0,3	8,5
Italia	2 150,6	413,7	389,0	0,0	1 251,4	243,5	36,6	11,8	182,1	–0,2
Japón	6 782,5	10 121,9	562,3	807,0	1 139,3	1 220,0	313,2	337,8	4 094,3	6 198,4
Luxemburgo	7,5	90,8	1,1	19,3	4,2	41,9	0,5	1,2	0,8	12,3
Noruega	655,3	970,2	56,0	64,8	363,2	354,1	2,5	34,2	127,8	179,8
Nueva Zelanda	78,8	93,1	0,4	1,8	1,1	5,2	0,0	0,2	62,4	81,9
Países Bajos	1 672,1	2 202,2	334,9	205,2	614,0	538,5	41,8	40,5	502,7	283,7
Portugal	90,8	193,0	0,0	0,9	85,9	121,0	0,0	0,2	0,0	60,6
Reino Unido	1 468,5	2 479,1	98,2	258,5	635,0	978,5	14,8	27,2	418,3	540,3
Suecia	1 327,0	1 194,0	119,0	164,9	620,7	384,2	9,4	15,6	313,5	210,6
Suiza	486,9	673,3	61,1	72,3	207,6	170,6	12,6	13,4	112,5	122,6
Países del CAD, asistencia multilateral	12 846,1	13 932,6	1 054,8	1 417,7	6 203,4	5 273,3	304,9	593,3	4 449,3	4 160,7
Total del CAD	48 651,5	50 886,6	5 043,4	5 460,7	20 252,2	15 598,8	2 700,4	1 589,1	14 323,6	16 029,0
Países árabes asistencia bilateral^d	631,8	340,0	0,1	7,0	74,8	108,4	55,9	65,1	–3,2	–18,4
Países árabes asistencia multilateral	106,1	176,0	2,1	1,4	77,9	12,6	35,3	6,4	–13,0	12,4

Fuente: Cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basados en OCDE, *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*.

^a Incluidas las economías en transición de Asia central.

^b Excluida la AOD proporcionada por las economías de planificación centralizada y las economías en transición, a causa de las dificultades de cálculo. El total de los donantes incluye las cantidades asignadas a ciertos países europeos y las cantidades no asignadas, por lo que es superior a la suma de las cantidades por región.

^c Excluidas las corrientes de Francia hacia los departamentos de ultramar, a saber, Guadalupe, Guyana Francesa, Martinica y Reunión.

^d Según el año de que se trate, entre el 35% y el 40% de la ayuda bilateral de los países árabes no está asignada a zonas geográficas determinadas.

Cuadro A.27

COMPROMISOS DE FONDOS DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES DE DESARROLLO, 1993–2001^a

(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Instituciones financieras	39 709	40 656	43 516	44 701	45 760	57 928	42 770	37 740	42 290
Banco Africano de Desarrollo	2 519	1 655	802	823	1 880	1 742	1 765	2 617	3 020
Banco Asiático de Desarrollo	5 426	3 864	5 759	5 878	9 648	6 208	5 158	5 912	5 370
Banco de Desarrollo del Caribe	71	56	110	99	54	122	153	184	119
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo	2 103	2 232	2 616	2 774	2 625	2 658	2 784	2 901	3 276
Banco Interamericano de Desarrollo	6 191	5 298	7 454	6 951	6 224	10 403	9 577	5 479	8 067
<i>del cual:</i>									
Corporación Interamericana de Inversiones	124	43	36	72	67	223	190	143	128
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	383	364	414	447	430	443	434	409	434
Grupo del Banco Mundial	20 016	27 187	26 361	27 729	24 899	36 352	22 899	20 238	22 004
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	15 098	16 427	15 950	15 325	15 098	24 687	13 789	10 699	11 709
Asociación Internacional de Fomento	5 345	7 282	5 973	6 490	5 345	7 325	5 691	5 861	6 859
Corporación Financiera Internacional	2 573	3 478	4 438	5 914	4 456	4 340	3 419	3 678	3 436
Organismos operacionales del sistema de las Naciones Unidas	3 363	3 537	3 931	3 726	3 453	4 290	4 198	3 803	4 920
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ^b	1 031	1 036	1 014	1 231	1 529	1 764	1 632	1 458	1 526
Fondo de Población de las Naciones Unidas para la Infancia	206	278	340	285	322	326	245	171	236
Programa Mundial de Alimentos	623	810	1 481	1 133	521	962	891	1 016	1 414
Total de compromisos	43 072	44 193	47 447	48 427	49 213	62 218	46 968	41 543	47 210
Partidas pro memoria:									
Compromisos en unidades de poder adquisitivo de 1990 ^c	44 404	44 639	43 134	45 685	49 710	65 493	51 613	47 751	55 541

Fuente: Informes anuales y datos de diversas instituciones.

^a Préstamos, donaciones, asistencia técnica y participaciones en el capital social, según corresponda; todos los datos corresponden a años civiles.^b Incluidos los fondos que administra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).^c El total de compromisos de fondos se deflactó de acuerdo con el índice de las Naciones Unidas de los precios de exportación en dólares de las manufacturas de las economías desarrolladas (1990 = 100).

Cuadro A.28
ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN: DEUDA EXTERNA E INDICADORES, 1993–2000
(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Todos los países								
Total de la deuda externa	126,9	135,6	156,6	163,1	172,1	202,9	211,8	215,9
Deuda a largo plazo	113,9	121,7	137,8	141,5	142,3	171,6	181,7	182,6
Deuda en condiciones de favor	14,6	13,3	15,2	15,6	13,4	15,0	19,0	17,8
Bilateral	14,3	13,0	14,5	14,6	12,0	13,1	16,1	14,6
Multilateral	0,2	0,3	0,6	1,0	1,4	1,9	2,9	3,2
Deuda pública en condiciones comerciales	46,7	52,3	56,0	52,8	50,7	52,4	50,6	47,3
Bilateral	30,8	32,7	34,7	30,7	28,4	28,2	24,3	22,6
Multilateral	9,9	12,4	14,6	15,2	15,0	16,2	18,6	18,6
FMI	6,0	7,2	6,6	6,9	7,4	7,9	7,7	6,2
Acreedores privados	52,7	56,1	66,6	73,0	78,2	104,2	112,1	117,5
<i>de los cuales:</i>								
Obligaciones ^a	11,8	28,2	32,0	30,3	28,0	31,7	33,7	32,2
Bancos comerciales ^a	29,3	12,8	15,2	19,8	21,3	21,6	18,7	18,0
Deuda a corto plazo	13,0	13,9	18,9	21,6	29,8	31,3	30,1	33,3
Federación de Rusia								
Total de la deuda externa	112,4	122,3	121,7	126,7	127,7	177,7	174,4	160,3
Deuda a largo plazo	104,1	112,5	111,4	114,6	121,6	162,7	158,6	144,8
Deuda en condiciones de favor	0,9	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	0,3	0,3
Bilateral	0,9	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	0,3	0,3
Multilateral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda pública en condiciones comerciales	56,2	66,4	66,1	74,7	75,9	87,0	86,1	82,2
Bilateral	52,4	60,6	54,5	59,4	57,4	61,1	63,9	63,5
Multilateral	1,3	1,5	2,0	2,8	5,3	6,6	6,9	7,0
FMI	2,5	4,2	9,6	12,5	13,2	19,3	15,2	11,6
Acreedores privados	47,1	45,0	44,1	38,7	44,7	74,7	72,2	62,2
<i>de los cuales:</i>								
Obligaciones ^a	1,6	1,8	1,1	1,1	4,6	16,0	15,6	36,4
Bancos comerciales ^a	15,9	16,4	16,7	15,6	29,3	29,3	29,0	0,0
Deuda a corto plazo	8,3	9,9	10,4	12,1	6,1	15,0	15,7	15,5
Comunidad de Estados Independientes								
Total de la deuda externa	9,5	14,7	19,9	21,7	27,0	32,8	33,2	32,0
Deuda a largo plazo	9,3	13,1	18,8	20,4	24,3	30,8	31,4	30,2
Deuda en condiciones de favor	0,8	1,0	1,6	2,8	2,9	3,8	7,6	6,9
Bilateral	0,8	0,9	1,2	2,1	1,8	2,4	5,8	4,9
Multilateral	0,0	0,1	0,4	0,7	1,0	1,4	1,8	2,0
Deuda pública en condiciones comerciales	6,8	9,7	13,0	12,3	13,1	14,7	12,8	11,0
Bilateral	5,9	7,5	7,8	5,2	5,2	5,0	2,7	2,3
Multilateral	0,5	1,2	2,1	2,9	3,4	4,5	5,1	5,1
FMI	0,3	1,1	3,1	4,2	4,5	5,2	5,0	3,6
Acreedores privados	1,7	2,3	4,3	5,3	8,3	12,4	11,0	12,3
<i>de los cuales:</i>								
Obligaciones ^a	0,0	0,0	1,2	1,3	1,7	3,3	3,1	3,5
Bancos comerciales ^a	0,3	0,3	0,4	0,5	1,4	1,5	1,5	1,4
Deuda a corto plazo	0,3	1,6	1,1	1,3	2,8	1,9	1,8	1,8
Europa central y oriental								
Total de la deuda externa	116,6	119,8	135,2	137,0	137,7	161,5	168,5	172,4
Deuda a largo plazo	103,9	107,6	117,5	118,8	113,6	135,1	143,1	144,2
Deuda en condiciones de favor	13,6	12,2	13,4	12,6	10,3	11,0	11,1	10,8
Bilateral	13,4	11,9	13,1	12,3	9,9	10,5	10,0	9,5
Multilateral	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	1,1	1,3

Cuadro A.28 (continuación)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Deuda pública en condiciones comerciales	39,4	41,8	42,0	39,5	36,6	36,5	36,3	34,7
Bilateral	24,9	25,2	26,9	25,5	23,1	23,1	21,5	20,1
Multilateral	9,1	11,0	12,1	11,8	11,0	11,0	12,4	12,3
FMI	5,4	5,7	3,1	2,2	2,5	2,4	2,4	2,2
Acreeedores privados	50,9	53,6	62,1	66,7	66,7	87,6	95,7	98,7
<i>de los cuales:</i>								
Obligaciones ^a	11,8	28,2	30,8	28,8	26,0	28,2	29,4	27,4
Bancos comerciales ^a	29,1	12,4	14,8	19,2	19,7	19,8	16,9	16,3
Deuda a corto plazo	12,7	12,3	17,7	18,3	24,1	26,4	25,4	28,2
Estados bálticos								
Total de la deuda externa	0,7	1,1	1,5	4,4	7,4	8,6	10,1	11,5
Deuda a largo plazo	0,7	1,0	1,4	2,3	4,5	5,7	7,1	8,2
Deuda en condiciones de favor	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Bilateral	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Multilateral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda pública en condiciones comerciales	0,5	0,7	1,0	1,1	1,1	1,2	1,5	1,3
Bilateral	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Multilateral	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	1,1	1,1
FMI	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,1
Acreeedores privados	0,1	0,1	0,2	1,0	3,2	4,2	5,4	6,6
<i>de los cuales:</i>								
Obligaciones ^a	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	1,2	1,4
Bancos comerciales ^a	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2
Deuda a corto plazo	0,0	0,0	0,1	2,1	2,9	2,9	3,0	3,3
Relación deuda externa–PNB								
Federación de Rusia	29,3	38,1	36,7	30,8	30,5	65,7	96,2	66,8
Otros miembros de la Comunidad de Estados Independientes	6,4	13,0	18,1	21,1	24,1	30,8	36,9	33,5
Europa central y oriental	49,9	45,0	43,2	40,2	41,6	44,2	47,8	48,3
Estados bálticos	4,7	7,0	9,4	26,1	39,5	41,8	46,8	50,3
Relación deuda externa–exportaciones								
Federación de Rusia	170,9	159,4	129,0	120,7	122,5	201,8	204,6	138,4
Otros miembros de la Comunidad de Estados Independientes	89,8	50,5	51,7	49,0	58,1	80,4	83,0	62,3
Europa central y oriental	141,7	121,5	101,5	96,5	97,8	105,7	115,9	102,8
Estados bálticos	14,4	18,1	18,9	43,5	61,0	67,4	87,9	83,7
Relación servicio de la deuda–exportaciones								
Federación de Rusia	3,3	4,5	6,5	7,0	6,7	12,4	14,1	10,1
Otros miembros de la Comunidad de Estados Independientes	2,7	2,7	5,4	5,4	6,8	11,2	13,9	14,4
Europa central y oriental	12,3	15,5	14,5	16,5	15,1	16,3	21,0	19,2
Estados bálticos	0,7	2,1	1,2	3,3	7,1	8,5	13,5	13,8

Fuente: Naciones Unidas; basado en datos del FMI y el Banco Mundial.

^a Únicamente la deuda pública o la deuda garantizada por el Estado.

Cuadro A.29
PAÍSES EN DESARROLLO QUE SON DEUDORES NETOS: DEUDA EXTERNA, 1993–2001
(Miles de millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Todos los países^b									
Total de la deuda externa	1 510,0	1 671,3	1 844,3	1 922,1	1 956,6	2 087,8	2 085,8	2 027,6	2 071,3
Deuda a largo plazo	1 216,3	1 355,1	1 461,5	1 506,9	1 561,1	1 754,4	1 773,7	1 728,7	1 760,8
Deuda en condiciones de favor	364,0	393,4	404,8	393,9	363,7	368,7	386,8	370,7	367,2
Bilateral	271,4	288,0	290,8	276,1	244,3	239,2	252,1	235,3	231,6
Multilateral ^c	92,6	105,4	114,0	117,8	119,5	129,5	134,8	135,4	135,7
Deuda pública en condiciones comerciales	307,8	339,0	371,2	340,9	333,1	386,4	376,0	364,9	397,5
Bilateral	132,5	152,1	168,2	152,0	136,2	147,9	139,2	137,5	152,1
Multilateral	149,3	161,0	166,4	156,4	154,8	180,2	189,7	189,2	191,7
FMI	25,9	25,9	36,5	32,5	42,0	58,4	47,1	38,2	53,7
Acreeedores privados	544,5	622,8	685,5	772,0	864,3	999,3	1 010,8	993,1	955,5
de los cuales:									
Obligaciones ^d	147,6	204,5	223,9	261,5	275,3	297,8	317,1	322,3	311,3
Bancos comerciales ^d	170,8	133,6	137,4	134,3	146,2	172,4	158,7	139,8	152,4
Deuda a corto plazo	293,8	316,2	382,8	415,3	395,5	333,4	312,1	298,9	310,5
Partidas pro memoria:									
Pagos atrasados del capital de la deuda a largo plazo	65,8	72,4	77,6	70,9	63,5	72,7	69,8	49,9	23,4
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda a largo plazo	39,7	36,6	36,0	29,4	25,1	28,2	30,0	24,5	23,9
América Latina									
Total de la deuda externa	546,6	585,1	648,7	670,3	701,9	776,3	796,2	774,4	787,1
Deuda a largo plazo	436,0	469,3	521,1	549,1	574,9	657,3	686,3	670,6	683,6
Deuda en condiciones de favor	59,5	62,3	64,2	61,2	59,9	33,7	35,1	31,8	32,4
Bilateral	52,3	54,5	55,8	52,2	50,2	23,5	24,0	20,7	21,0
Multilateral ^c	7,2	7,8	8,4	9,0	9,7	10,2	11,1	11,1	11,5
Deuda pública en condiciones comerciales	123,8	128,1	153,0	132,9	115,9	146,6	147,7	137,8	152,5
Bilateral	51,7	53,4	62,1	47,5	36,6	51,2	46,9	47,2	42,6
Multilateral	58,2	61,3	64,7	62,0	61,2	73,9	81,0	82,5	86,6
FMI	13,8	13,3	26,2	23,3	18,1	21,5	19,8	8,2	23,2
Acreeedores privados	252,7	279,0	304,0	355,0	399,0	476,9	503,5	501,0	498,7
de los cuales:									
Obligaciones ^d	103,0	152,8	165,5	195,5	193,2	205,0	215,2	213,0	217,3
Bancos comerciales ^d	76,6	39,4	37,6	31,2	32,4	41,4	34,0	32,2	29,9
Deuda a corto plazo	110,6	115,8	127,6	121,3	127,1	119,0	109,9	103,8	103,5
Partidas pro memoria:									
Pagos atrasados del capital de la deuda a largo plazo	20,5	20,3	16,3	7,5	6,4	5,7	5,9	4,2	4,2
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda a largo plazo	18,6	13,3	10,2	3,6	2,8	3,1	1,9	1,7	1,7
África									
Total de la deuda externa	290,2	315,5	335,1	329,4	313,6	324,0	306,5	298,8	..
Deuda a largo plazo	250,2	275,5	290,2	282,1	267,8	275,9	259,0	259,6	..
Deuda en condiciones de favor	100,8	110,7	119,2	125,0	122,8	131,0	125,0	121,1	..
Bilateral	64,2	68,7	71,9	75,9	72,9	77,0	70,5	66,7	..
Multilateral ^c	36,6	41,9	47,3	49,2	49,9	54,1	54,5	54,4	..
Deuda pública en condiciones comerciales	81,0	91,4	97,0	90,0	82,7	84,8	76,5	84,5	..
Bilateral	47,8	55,2	60,5	55,3	52,0	53,6	47,8	58,8	..

Cuadro A.29 (continuación)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Multilateral	28,2	30,4	31,3	29,3	26,2	27,0	24,9	22,4	..
FMI	5,0	5,8	5,2	5,4	4,5	4,3	3,8	3,3	..
Acreeedores privados	68,4	73,4	74,0	67,0	62,3	60,0	57,5	54,1	..
de los cuales:									
Obligaciones ^d	2,9	4,5	5,3	5,9	9,7	9,8	10,6	10,6	..
Bancos comerciales ^d	21,1	21,5	22,5	24,2	20,3	18,7	16,3	15,4	..
Deuda a corto plazo	39,9	40,0	44,9	47,3	45,8	48,2	47,5	39,2	..
Partidas pro memoria:									
Pagos atrasados del capital de la deuda a largo plazo	31,9	35,4	41,6	41,0	39,0	43,7	39,0	27,2	..
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda a largo plazo	17,0	18,6	20,6	20,2	18,3	20,4	19,7	14,9	..
África subsahariana									
Total de la deuda externa	153,4	162,1	171,8	169,7	163,5	170,3	159,2	161,8	158,2
Deuda a largo plazo	129,0	139,6	147,0	144,1	139,7	146,5	136,1	150,8	146,2
Deuda en condiciones de favor	69,6	77,7	81,9	84,4	84,4	91,2	86,2	67,4	70,7
Bilateral	36,6	38,3	39,7	40,2	39,9	43,0	37,9	24,6	21,4
Multilateral ^c	33,0	39,4	42,2	44,2	44,5	48,2	48,4	42,8	49,3
Deuda pública en condiciones comerciales	35,3	37,0	39,3	36,5	32,9	33,8	29,6	47,1	39,6
Bilateral	21,6	24,6	25,7	24,6	22,5	23,3	20,5	35,4	34,5
Multilateral	10,9	11,1	11,1	10,0	8,8	8,7	7,7	5,0	2,7
FMI	2,7	1,3	2,5	1,9	1,6	1,8	1,4	6,7	2,4
Acreeedores privados	24,1	24,8	25,8	23,3	22,4	21,5	20,2	36,4	35,8
de los cuales:									
Obligaciones ^d	0,2	0,2	0,3	0,2	2,7	2,6	2,5	9,2	9,1
Bancos comerciales ^d	8,2	8,5	9,3	11,6	8,3	7,8	7,2	7,4	7,7
Deuda a corto plazo	24,4	22,5	24,8	25,5	23,8	23,8	23,0	10,9	12,0
Partidas pro memoria:									
Pagos atrasados del capital de la deuda a largo plazo	26,8	28,3	32,0	30,2	27,2	29,9	24,2	11,3	..
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda a largo plazo	13,9	14,1	15,3	14,6	12,7	13,9	13,3	2,3	..
Asia									
Total de la deuda externa	673,3	770,7	860,5	922,4	941,1	987,5	983,2	954,4	..
Deuda a largo plazo	530,1	610,3	650,2	675,7	718,5	821,3	828,4	798,5	..
Deuda en condiciones de favor	203,6	220,4	221,5	207,7	180,6	203,4	225,7	216,8	..
Bilateral	154,9	164,7	163,2	148,1	121,2	138,7	157,5	147,9	..
Multilateral ^c	48,7	55,7	58,3	59,6	59,4	64,7	68,2	68,8	..
Deuda pública en condiciones comerciales	103,0	119,6	121,1	118,0	134,9	155,5	152,8	143,7	..
Bilateral	33,1	43,6	45,6	49,1	47,6	43,1	44,5	31,6	..
Multilateral	62,9	69,3	70,4	65,1	67,4	79,3	83,8	84,3	..
FMI	7,0	6,7	5,1	3,8	19,9	33,1	24,6	27,8	..
Acreeedores privados	223,4	270,3	307,6	350,0	403,0	462,3	449,9	438,0	..
de los cuales:									
Obligaciones ^d	41,7	47,2	53,0	60,0	72,4	83,0	91,3	98,7	..
Bancos comerciales ^d	73,1	72,1	77,3	78,9	93,5	112,3	108,4	92,2	..
Deuda a corto plazo	143,3	160,4	210,3	246,7	222,6	166,2	154,7	155,9	..

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Partidas pro memoria:									
Pagos atrasados del capital de la deuda a largo plazo	13,4	16,7	19,7	22,4	18,1	23,3	24,9	18,5	..
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda a largo plazo	4,1	4,7	5,2	5,6	4,0	4,7	8,3	8,0	..
Países menos adelantados									
Total de la deuda externa	134,3	144,4	148,7	145,6	140,4	149,6	144,2	139,9	..
Deuda a largo plazo	117,7	126,6	130,7	128,6	123,6	131,5	126,2	122,1	..
Deuda en condiciones de favor	81,7	87,7	90,1	91,6	90,7	98,3	95,7	93,3	..
Bilateral	42,2	42,9	41,9	41,0	40,0	43,2	39,5	37,4	..
Multilateral ^c	39,4	44,8	48,2	50,6	50,7	55,1	56,2	55,9	..
Deuda pública en condiciones comerciales	21,5	22,5	23,6	21,4	19,4	20,3	18,6	17,2	..
Bilateral	15,4	16,3	17,0	16,2	14,7	15,3	13,4	12,8	..
Multilateral	3,5	3,6	3,6	3,4	3,0	3,0	2,8	2,5	..
FMI	2,5	2,6	3,1	1,8	1,6	2,0	2,4	1,9	..
Acreedores privados	14,6	16,5	17,0	15,6	13,5	12,9	12,0	11,7	..
de los cuales:									
Obligaciones ^d	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	..
Bancos comerciales ^d	3,1	3,6	4,0	6,7	6,4	5,5	5,0	5,1	..
Deuda a corto plazo	16,5	17,8	18,0	17,0	16,9	18,1	18,0	17,7	..
Partidas pro memoria:									
Pagos atrasados del capital de la deuda a largo plazo	26,3	29,8	33,4	31,6	29,3	32,0	26,6	26,8	..
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda a largo plazo	12,1	13,9	14,8	13,9	13,0	14,2	13,5	13,6	..

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; basado en datos del FMI, la OCDE y el Banco Mundial.

^a Estimación.

^b Deuda de 122 economías; los datos fueron tomados principalmente del Sistema de Notificación de la Deuda al Banco Mundial (107 países). Los datos sobre los países que no presentan informes a dicho sistema fueron tomados del Sistema de Notificación de Acreedores de la OCDE (15 economías), con excepción de la deuda bancaria no garantizada de los centros financieros extraterritoriales, que en gran parte no es deuda de las economías locales.

^c Incluidos los servicios en condiciones de favor del FMI.

^d Únicamente la deuda pública o la deuda garantizada por el Estado.

Cuadro A.30
INDICADORES DE LA DEUDA Y PAGOS POR SERVICIO DE LA DEUDA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
QUE SON DEUDORES NETOS, 1993–2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
	Indicadores de la deuda (porcentajes)								
Relación deuda externa–PNB									
Todos los países	40,9	39,9	38,6	36,4	37,3	42,3	42,4	38,1	37,2
<i>de los cuales:</i>									
América Latina	40,7	38,0	39,9	38,0	36,0	39,9	46,4	40,9	43,3
África	74,0	78,7	74,8	68,9	63,7	67,2	61,6	60,6	..
Asia	34,4	34,3	31,8	30,4	33,6	39,4	36,1	32,4	..
Partidas pro memoria:									
África subsahariana	122,1	146,4	135,7	121,6	117,7	123,1	108,3	113,0	109,7
Países menos adelantados	118,7	138,2	125,6	111,7	101,4	107,0	105,0	99,7	..
Relación deuda externa–exportaciones									
Todos los países	182,5	173,3	157,1	148,3	139,2	154,5	145,8	118,4	116,6
<i>de los cuales:</i>									
América Latina	249,3	230,0	212,8	200,4	188,9	208,1	204,6	167,2	167,0
África	238,4	254,9	229,5	206,2	192,8	220,2	198,2	163,9	..
Asia	138,5	131,5	119,0	115,0	108,0	118,8	99,4	89,5	..
Partidas pro memoria:									
África subsahariana	390,5	401,2	355,6	319,1	328,7	370,3	303,1	272,5	234,1
Países menos adelantados	556,2	549,0	460,6	415,3	383,0	426,3	413,6	312,5	..
Relación servicio de la deuda–exportaciones									
Todos los países	19,8	18,0	18,0	19,0	19,5	19,6	23,7	18,9	18,2
<i>de los cuales:</i>									
América Latina	27,5	25,1	26,5	31,7	35,6	32,5	41,6	35,7	33,3
África	22,9	19,6	18,3	16,6	16,5	17,2	16,5	13,1	..
Asia	15,6	14,5	14,3	14,1	13,2	14,2	15,3	12,6	..
Partidas pro memoria:									
África subsahariana	15,3	17,8	20,4	16,5	15,9	18,0	17,3	10,5	12,1
Países menos adelantados	12,3	12,0	19,5	12,4	11,1	11,9	12,8	9,8	..
	Pagos correspondientes al servicio de la deuda (en miles de millones de dólares)								
Todos los países									
Total del servicio de la deuda	164,2	173,5	211,0	246,0	274,8	265,0	338,8	325,1	322,8
Pagos de intereses	62,7	69,2	88,5	92,9	96,5	100,6	104,4	108,7	107,4
<i>de los cuales:</i>									
En condiciones comerciales	56,6	63,0	81,9	86,3	90,6	94,7	98,1	102,7	98,5
América Latina									
Total del servicio de la deuda	60,7	64,2	81,0	106,5	132,8	121,6	162,3	167,3	156,8
Pagos de intereses	23,9	27,9	37,1	39,6	41,9	44,5	50,6	55,5	51,1
<i>de los cuales:</i>									
En condiciones comerciales	23,0	26,9	36,0	38,5	41,1	43,6	49,7	54,6	50,2

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
África									
Total del servicio de la deuda	27,9	24,2	26,6	26,6	26,9	25,3	25,5	23,8	..
Pagos de intereses	9,8	9,5	10,5	11,0	9,5	9,6	9,2	8,1	..
<i>de los cuales:</i>									
En condiciones comerciales	8,4	8,2	9,0	9,3	8,0	7,9	7,6	6,8	..
Asia									
Total del servicio de la deuda	75,7	85,1	103,4	112,9	115,2	118,1	150,9	134,0	..
Pagos de intereses	28,9	31,7	40,9	42,3	45,1	46,6	44,6	45,1	..
<i>de los cuales:</i>									
En condiciones comerciales	25,2	27,9	36,9	38,5	41,5	43,3	40,8	41,3	..
Partidas pro memoria:									
África subsahariana									
Total del servicio de la deuda	5,7	6,9	9,5	8,4	7,9	8,3	8,2	6,3	8,1
Pagos de intereses	2,4	2,7	3,1	3,2	2,8	3,0	2,9	2,5	3,3
<i>de los cuales:</i>									
En condiciones comerciales	1,9	2,1	2,5	2,5	2,2	2,2	2,1	2,3	3,0
Países menos adelantados									
Total del servicio de la deuda	2,9	3,2	6,3	4,3	4,1	4,2	4,5	4,4	..
Pagos de intereses	1,2	1,2	1,7	1,4	1,2	1,2	1,3	1,2	..
<i>de los cuales:</i>									
En condiciones comerciales	0,7	0,6	1,1	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	..

Fuente: Naciones Unidas; basado en datos del FMI, la OCDE y el Banco Mundial.

^a Estimación preliminar.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
