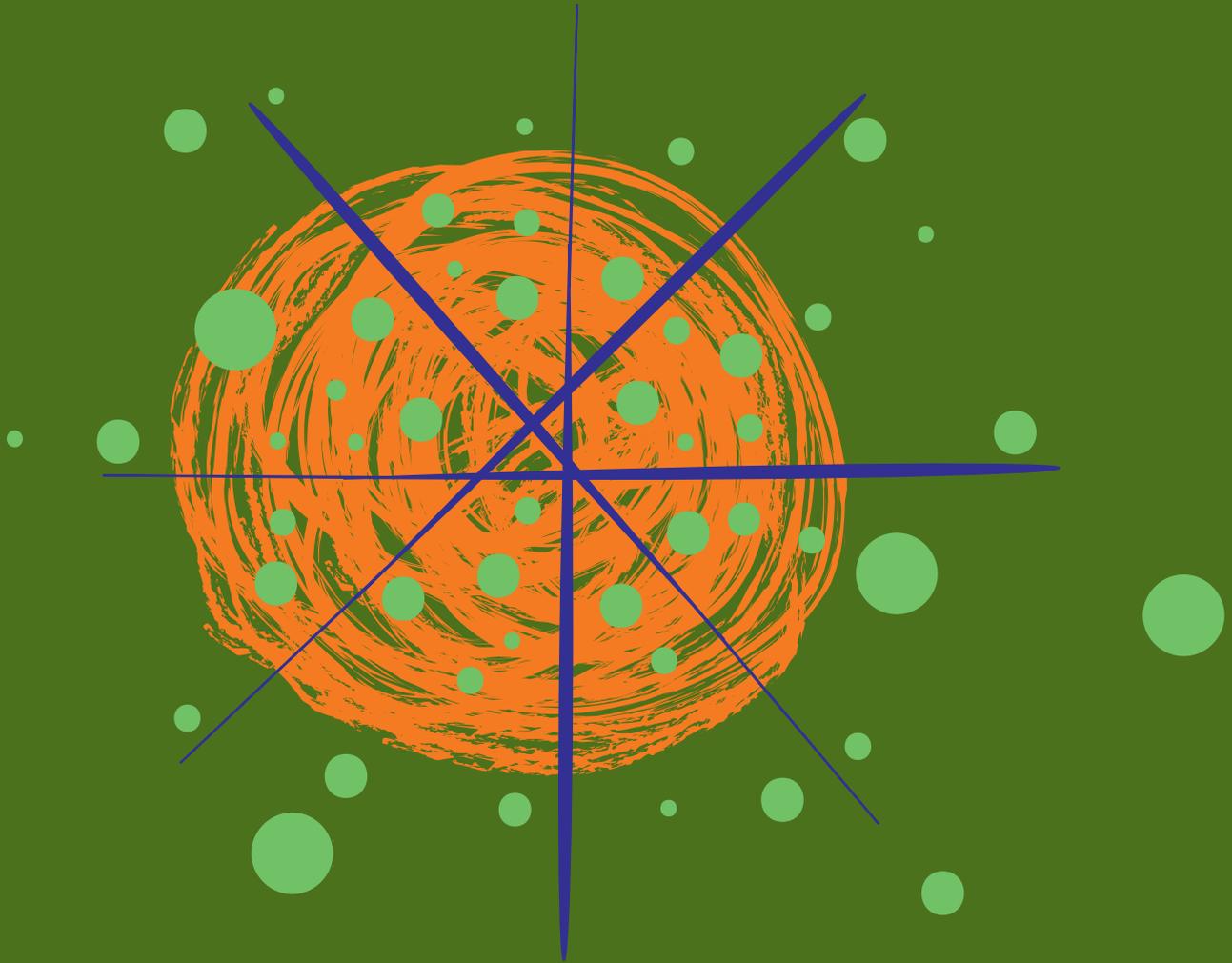


Asuntos económicos

y sociales

Estudio Económico y Social Mundial, 2008

Superación de la inseguridad económica

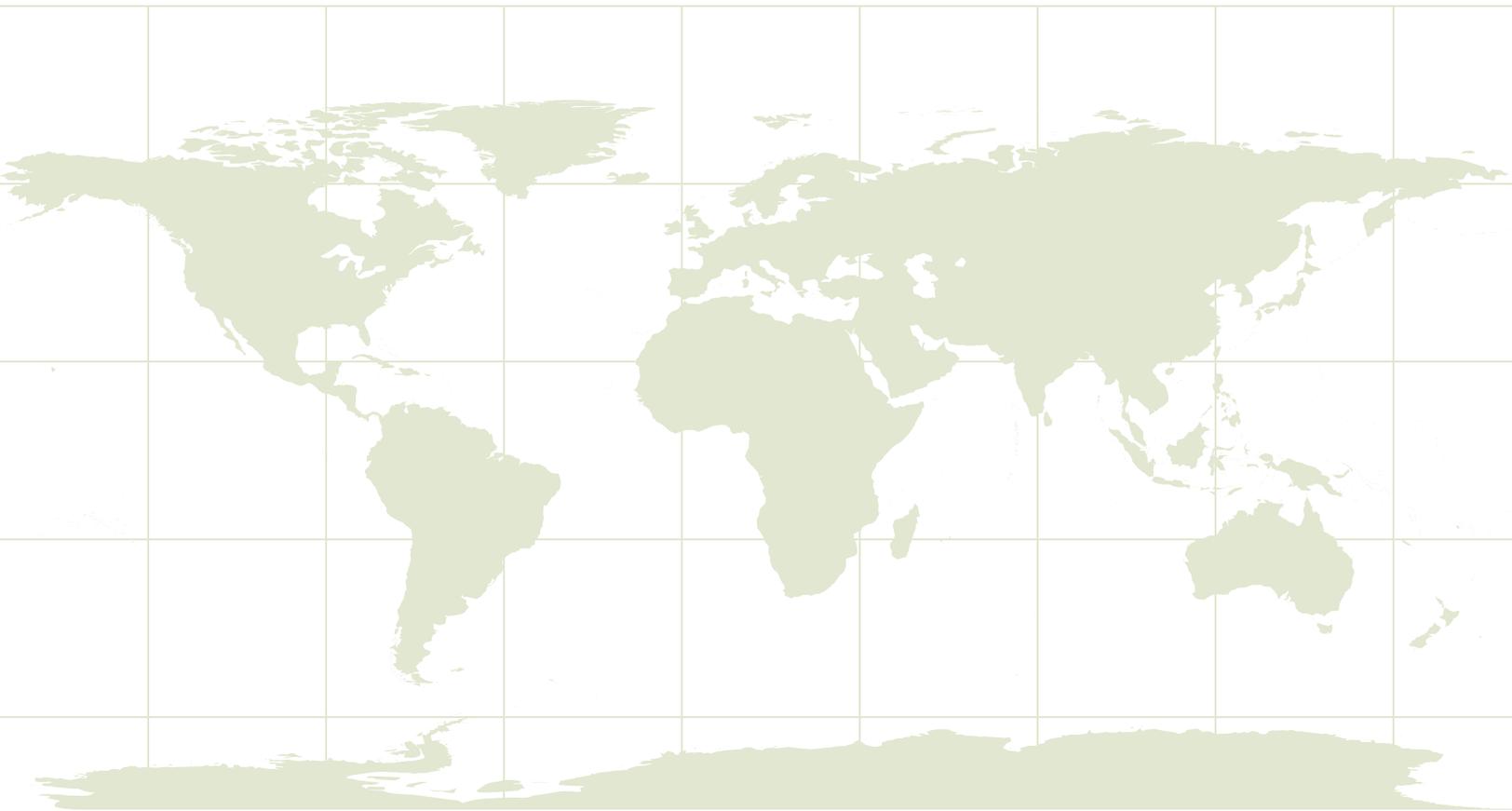


Naciones Unidas

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Estudio Económico y Social Mundial, 2008

Superación de la inseguridad económica



Naciones Unidas
Nueva York, 2009

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas desempeña un papel vital como enlace entre las políticas económicas, sociales y ambientales mundiales y las acciones que tienen lugar en el ámbito nacional. El Departamento lleva a cabo su labor en tres áreas principales e interrelacionadas: i) recopila, genera y analiza una amplia gama de datos e información económica, social y ambiental, a la que recurren los Estados Miembros de las Naciones Unidas para examinar problemas comunes y evaluar las opciones de política; ii) facilita las negociaciones de los Estados Miembros en numerosos órganos intergubernamentales orientadas a adoptar acciones conjuntas para abordar los problemas mundiales actuales o nacientes, y iii) asesora a los gobiernos interesados sobre la forma de plasmar los marcos normativos elaborados en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en programas de carácter nacional y, a través de la asistencia técnica, ayuda a fortalecer la capacidad nacional.

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.

Se recurre a los calificativos de países, territorios o regiones “más desarrollados”, “menos desarrollados” y “menos adelantados” únicamente para facilitar la presentación estadística, pero esta denominación no entraña necesariamente un juicio sobre la fase del proceso de desarrollo a que puede haber llegado un país o territorio dado.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras.

E/2008/50/Rev.1
ST/ESA/317

ISBN 978-92-1-309068-8

Publicación de las Naciones Unidas
Número de venta: S.08.II.C.1

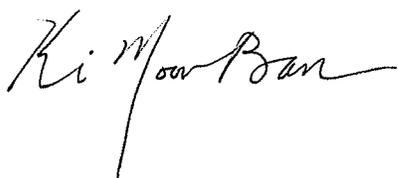
Copyright © Naciones Unidas, 2008
Reservados todos los derechos

Prefacio

Tantos en los países ricos como en los pobres la seguridad económica se ve amenazada. Hace sesenta años, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamó que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, "...y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad." (artículo 25). No obstante, a pesar de los considerables progresos conseguidos desde entonces en todos los niveles, riesgos más graves y nuevas amenazas ponen en tela de juicio la posibilidad de un futuro más seguro y el logro del desarrollo para todos.

El cambio climático y los daños causados a los medios de subsistencia económicos por los desastres naturales, sean las sequías de Australia o las inundaciones de Bangladesh, representan serias advertencias sobre las consecuencias de la autocomplacencia. Las pandemias de salud, como la del VIH/SIDA, generan preocupaciones semejantes. Por añadidura, son las comunidades más pobres y más vulnerables del mundo las que están más expuestas a esas amenazas verdaderamente planetarias. La subida de los precios de los alimentos que se ha producido en 2008 ha desencadenado graves disturbios políticos en algunos países y ha reforzado el apoyo a la propuesta de incluir de nuevo el problema de la seguridad alimentaria entre los temas de interés internacional. La reciente conmoción financiera de la economía mundial sigue amenazando con una brusca desaceleración del crecimiento, lo que pondrá en peligro los medios de subsistencia de todos los países, sean ricos o pobres.

En este *Estudio Económico y Social Mundial 2008* se mantiene que la falta de regulación de los mercados ha contribuido a aumentar la inseguridad económica sin garantizar, a cambio, una protección social suficiente. En el *Estudio* se propone un enfoque diferente —de respuestas normativas más proactivas y coherentes de alcance nacional e internacional— para ayudar a las comunidades a gestionar mejor los riesgos económicos, hacer frente a la inseguridad económica y garantizar sus medios de subsistencia. Estas páginas serán de indudable estímulo y atractivo para los responsables de la formulación de políticas, los profesionales y para todos cuantos se sientan interesados en esos temas.



Ban Ki-Moon
Secretario General

Panorama general

Se extiende la inseguridad

Cuando cayó el muro de Berlín, en 1989, se habló del comienzo de una nueva era, una era de paz, prosperidad y estabilidad generales, basada en la propagación de los valores democráticos y de las fuerzas del mercado. Los pánicos bancarios, el hundimiento de los precios de la vivienda, los desequilibrios monetarios, los disturbios por falta de comida, la violencia electoral, las matanzas étnicas —por mencionar tan sólo algunos de los fenómenos que han dominado la actualidad internacional durante los 12 últimos meses— brillarían por su ausencia en el futuro.

En una encuesta efectuada este año por el Servicio Mundial de la BBC en 34 países, el ritmo acelerado de la globalización y la distribución desigual de sus ventajas e inconvenientes fueron algunos de los motivos de preocupación más mencionados. La Pew Foundation y el German Marshall Fund, entre otros, llegaron a conclusiones parecidas. Es verdad que los datos de los sondeos no tienen el mismo valor que un análisis profundo, pero ponen de manifiesto una sensación de inquietud creciente por la marcha de la economía durante los últimos años.

Esta inquietud se siente vivamente en los países avanzados, donde la mayor inseguridad económica ha ido acompañada de una desigualdad creciente y de una restricción de los fondos para servicios sociales. En los países de renta media, los reveses económicos, la liberalización acelerada del comercio y una desindustrialización prematura han limitado la diversificación económica y la creación de empleo en el sector regulado de la economía. En otros lugares la pobreza pertinaz ha alimentado un círculo vicioso de inseguridad económica e inestabilidad política, que en ocasiones ha llegado a provocar feroces confrontaciones civiles.

Estos problemas se han visto agravados por nuevas amenazas mundiales. El cambio climático se ha convertido en el nuevo desafío generacional para la comunidad internacional. Varias catástrofes naturales cada vez más destructivas son prueba tangible del riesgo que esto supone para los medios de subsistencia tanto de los países pobres como de los ricos. La inestabilidad de los mercados financieros y de las corrientes de capital pone en peligro la subsistencia económica a escala mundial debido a sus efectos negativos en la inversión productiva, el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo. Desde principios de 2008, un creciente desajuste entre la oferta y la demanda de productos agrícolas ha provocado graves disturbios políticos en varios países y ha vuelto a poner la cuestión de la seguridad alimentaria en un primer plano de la agenda internacional.

Cuando se señalan los crecientes riesgos y la gravedad de las amenazas económicas se suele responder que son consecuencia de fuerzas autónomas e irresistibles que escapan a nuestro control político colectivo. Se propugna invariablemente el abandono de antiguas instituciones y lealtades y la aceptación de los nuevos y eficientes procedimientos del mercado en un mundo sin fronteras. El *Estudio Económico y Social Mundial 2008* sostiene que ésa no es la respuesta adecuada a los crecientes niveles de inseguridad económica. Más bien defiende respuestas políticas más activas para ayudar a las comunidades a controlar mejor los nuevos

riesgos, aumentar la inversión para prevenir nuevas amenazas y actuar de manera más concertada para reforzar los contratos sociales subyacentes que constituyen, en última instancia, la base real de un futuro más seguro, estable y justo.

El mito de la autorregulación del mercado

La capacidad de autorregulación del mercado ha sido la idea fija predominante a finales del siglo XX. Al parecer, la flexibilización de los mercados liberaría las fuerzas creadoras de riqueza generadas por la competencia y el riesgo ilimitados y garantizaría la prosperidad general y la estabilidad. Una fuerza de trabajo más flexible, una mayor difusión de la propiedad y un acceso más fácil a los mercados financieros ayudarían a los hogares a responder mejor a las señales del mercado y equilibrarían los ingresos y el consumo a lo largo del tiempo. La consecuencia natural sería un aumento de la seguridad.

La defensa de esta idea fue siempre una apuesta arriesgada. Por lo menos desde Adam Smith, los observadores perspicaces han comprendido que los mercados, lejos de autorregularse, dependen de toda una serie de instituciones, principios, reglamentaciones y normas que contribuyen a moderar sus impulsos más destructivos, paliar las posibles tensiones y conflictos y facilitar una negociación pacífica sobre la distribución de los beneficios y las pérdidas resultantes de la asunción de riesgos.

La experiencia del período de entreguerras había convencido a los pioneros de la economía mixta de después de 1945 de que los mercados no regulados tendían más a la autodestrucción que a la autorregulación. La maquinaria inactiva, la pérdida de riqueza, la miseria y, en último término, los conflictos políticos resultaron un precio excesivo a cambio de la estabilidad monetaria y la flexibilidad de los mercados. El objetivo de esos economistas era un “nuevo trato” que calmaría las “ansias de seguridad” sin sofocar los impulsos creativos generados por la economía de mercado. Se conseguiría el pleno empleo mediante una gestión macroeconómica activa, se ofrecerían bienes públicos gracias a una base fiscal más amplia y los mercados se convertirían en una fuente más fiable de creación de riqueza gracias a una combinación adecuada de incentivos y reglamentación. Además, dados los estrechos vínculos económicos entre los países, el nuevo consenso tendría una dimensión internacional para garantizar que el comercio y las corrientes de capital complementarían esos objetivos.

Los países avanzados han procedido con distinta presteza a dismantelar los mecanismos de control y equilibrio surgidos de ese consenso. Ese dismantelamiento ha sido acogido con entusiasmo por los países en desarrollo y las economías en transición, en los que las “terapias de choque” prometían efectos rápidos y positivos. Dentro de una tendencia mundial general, muchas de las tensiones y cargas de los mercados no regulados han recaído en las personas y en los hogares, que por otra parte reciben una compensación limitada y cada vez menor de los gobiernos. Con referencia a los Estados Unidos de América, este fenómeno se ha calificado como “la gran transferencia del riesgo”.

Cuestiones de seguridad

No es fácil dar un sentido preciso a la expresión “inseguridad económica”, en parte porque a menudo depende de la comparación con experiencias y fenómenos anteriores, quizá idealizados en la memoria, y también porque la seguridad presenta un importante componente subjetivo o psicológico asociado a sentimientos de ansiedad y precaución muy condicionados por circunstancias personales. Con todo, en términos generales, la inseguridad económica se

produce cuando las personas, las comunidades y los países se ven expuestos a circunstancias adversas y no son capaces de resistir las consecuencias gravosas de esas circunstancias ni recuperarse de sus efectos.

Sesenta años atrás, en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹ se declaró lo siguiente:

- 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 u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.²

Al intentar calibrar los posibles daños resultantes de esas causas de inseguridad, los economistas distinguen entre *riesgos idiosincrásicos*, provocados por hechos aislados como enfermedades, accidentes o delitos, y *riesgos covariantes*, que dependen de acontecimientos que afectan simultáneamente a un gran número de personas, como una crisis económica o un fenómeno climático, y que a menudo entrañan costos múltiples y crecientes.

La búsqueda de la coordinación justa de medidas informales, sociales y de mercado para ayudar a los ciudadanos a afrontar esas situaciones es desde hace tiempo un desafío importante y consiste esencialmente en sopesar las ventajas de la mancomunación de riesgos y compararlas con los costos administrativos y los derivados de conductas irresponsables (riesgo moral) que se pueden generar. Es más fácil adoptar este enfoque cuando la amenaza es moderada y razonablemente previsible: a menudo basta con ahorrar, precavidamente, o distribuir el riesgo mediante contratos de seguros, sobre todo en respuesta a amenazas idiosincrásicas. El hecho de que los riesgos colectivos, que entrañan considerables efectos negativos, sean más difíciles de gestionar de esta manera ha dado origen a diversas formas de seguridad y asistencia social.

La mayoría de los países más avanzados utilizan una combinación de mecanismos públicos y privados para ofrecer la máxima cobertura y protección. Los países pobres disponen de opciones mucho más limitadas y deben recurrir con mayor frecuencia a mecanismos informales, como el apoyo familiar o los prestamistas. En los últimos años los responsables políticos han prestado mayor atención a la expansión de esas opciones de gestión del riesgo.

Sin embargo, la gestión del riesgo no resuelve totalmente el problema de la inseguridad, ya que la mayoría de los fenómenos que pueden acarrear pérdidas tienen causas de carácter más sistémico y los resultados pueden ser catastróficos. Esos acontecimientos son mucho más difíciles de predecir y de afrontar. Así ocurre, por ejemplo, con las crisis económicas, pero lo mismo puede decirse de los desastres naturales y los conflictos políticos. Tales amenazas constituyen este año el tema del *Estudio Económico y Social Mundial*.

Incumbe sobre todo a los gobiernos hacer frente a esas amenazas eliminando los factores que contribuyen a la vulnerabilidad, reduciendo en gran medida el riesgo de los hogares y las comunidades y ayudando a que se recuperen si se ven afectados por alguna catástrofe. Para ello se requieren considerables inversiones en medidas de prevención, preparación y mitigación, pero también debe crearse en el sector público una densa red de instituciones (resultado de un contrato social) que garanticen espacios suficientes para que las personas, los hogares, las empresas y las comunidades puedan desarrollar sus actividades cotidianas con un grado

¹ Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

² *Ibid.*, artículo 25, párr. 1.

razonable de previsibilidad y estabilidad y teniendo debidamente en cuenta los objetivos y los intereses de los demás. Eso tiene una importancia crucial sobre todo en sociedades con una división del trabajo cada vez más compleja, donde los elevados niveles de confianza, las inversiones a largo plazo en capital material, humano y social y la apertura a la innovación y al cambio son elementos clave de la prosperidad y la estabilidad a largo plazo. A este respecto, la seguridad económica complementa cualquier círculo virtuoso basado en la creatividad de los mercados y en unas estructuras políticas integradoras.

El logro de esa interacción positiva parece haberse hecho más difícil en los últimos años y en algunos casos ha iniciado incluso una tendencia inversa.

Globalización e inseguridad económica

Perturbaciones del comercio

Pocos son los que cuestionan que un incremento del comercio internacional sirve para aumentar la riqueza nacional. Sin embargo, para quienes tienen que adaptarse a una economía más abierta, puede ser también una fuente de inseguridad. Los responsables políticos de los países avanzados han reconocido hace tiempo que la intensificación del comercio presenta dos caras y han debatido también qué debe hacerse al respecto, sobre todo para compensar a los perdedores.

Últimamente el debate se ha centrado en la “deslocalización” de las actividades manufactureras y de los servicios a lugares donde los costos son menores, dejando tan sólo las funciones básicas en el lugar de origen. Este proceso se puso en marcha a principios del decenio de 1970, que se ha acelerado en los últimos años, en coincidencia con el aprovechamiento de nuevas y abundantes fuentes de mano de obra del mundo en desarrollo, sobre todo de China y la India, y con la proliferación de acuerdos de comercio e inversión en los que participan países desarrollados y países en desarrollo.

Los datos disponibles indican que esta oleada de globalización ha hecho más vulnerables a los trabajadores de los países industrializados, aumentando la desigualdad dependiendo de su mayor o menor especialización, frenando el crecimiento del empleo y reduciendo la proporción de la renta nacional que corresponde a los salarios. Con todo, estas tendencias se iniciaron antes del presente incremento de la deslocalización y revelan otras causas, más significativas, de la creciente inseguridad del mercado de trabajo. Igualmente importante es el hecho de que el aumento de la vulnerabilidad no se traduce directamente en una mayor inseguridad económica, que depende de que existan o no apoyos institucionales y políticas nacionales efectivas para reducir y absorber el riesgo de una pérdida repentina del trabajo y proporcionar fuentes de ingresos alternativas.

El control de las presiones comerciales no es, sin embargo, el único problema que deben afrontar los responsables políticos de los países avanzados. De hecho, la otra cara de la moneda de la deslocalización de empleos por parte de las empresas transnacionales es a menudo la escasez de valor añadido y la inestabilidad de los trabajos de montaje en los mercados emergentes. Muchos de esos países han aumentado enormemente su comercio a lo largo de los últimos años, pero eso les ha reportado menos beneficios, debido a los efectos combinados de la mayor movilidad del capital, una competencia más intensa en las actividades que requieren gran densidad de mano de obra y la flexibilidad de los mercados. Como esta producción todavía tiene lugar en enclaves con escasos vínculos con la economía circundante, muy a menudo los países están expuestos a crisis imprevistas si las empresas deciden reducir o trasladar su actividad.

Los trastornos del comercio son un problema aún mayor en los países que dependen de los sectores de exportación más tradicionales. Es muy llamativo el contraste entre el Asia oriental y otras regiones. En el total de exportaciones del Asia oriental, la proporción de productos primarios y manufacturas de escaso nivel tecnológico basadas en la abundancia de recursos descendió del 76% en 1980 al 35% en 2005. China por su parte redujo esa proporción del 93% en 1985 al 44% en 2005. Otras regiones han tenido menos éxito en la transformación de su estructura de producción orientada a la exportación. América del Sur y Centroamérica siguen dependiendo de los productos primarios y de las manufacturas sencillas (alrededor del 78% de las exportaciones en 2005, en comparación con el 90% en 1983). En África, la concentración de exportaciones de productos de escaso valor añadido es aún mayor (el 83% en 2005).

La repercusión general de los problemas del comercio en la relación de intercambio durante el período 1980-2005 fue negativa para muchos países de América Latina y África, aunque ese efecto se invirtió brevemente durante la segunda mitad de los años noventa, cuando algunos países se beneficiaron de ciertos cambios favorables, y también desde 2003. En ese sentido, el comercio internacional sigue siendo un importante factor de inestabilidad en los países de economía poco diversificada. Además, en algunas regiones, en particular en América Latina, la liberalización de las cuentas de capital ha amplificado enormemente las crisis comerciales al atraer corrientes de capital procíclicas. La vulnerabilidad que ello puede generar se puso claramente de manifiesto cuando se invirtió de manera repentina la transferencia neta de recursos a raíz de la crisis financiera del Asia oriental de finales de los años noventa.

Los responsables políticos procuran desde hace tiempo gestionar el comercio internacional con el fin de aumentar al máximo los beneficios y limitar los costos. Los éxitos no se han debido nunca exclusivamente a la liberalización del comercio. La deslocalización en los países avanzados y las crisis comerciales en el mundo en desarrollo revelan una transformación preocupante en las condiciones macroeconómicas subyacentes, que hace más difícil el éxito, aunque recientes mejoras en la relación de intercambio han dejado estos problemas en un segundo plano.

Finanzas mundiales sin restricciones

Durante los últimos años se han producido en todos los países cambios significativos en el funcionamiento de las economías de mercado. En particular han aumentado de forma espectacular la importancia y la influencia de los mercados, los agentes y las instituciones financieros. Al mismo tiempo se han producido una acumulación masiva de activos financieros y una gran diversidad de innovaciones institucionales que han contribuido a incrementar la deuda de los hogares, las empresas y el sector público. La deuda nacional como proporción del producto interno bruto (PIB) se ha cuadruplicado o quintuplicado en algunos países desde principios de los años ochenta. Este proceso de “financionalización” ha contribuido a que las políticas macroeconómicas tuvieran como principal objetivo combatir las amenazas inflacionistas.

En los decenios posteriores a 1945, el ciclo económico estuvo impulsado sobre todo por la inversión y por la demanda de exportaciones y se basaba en un fuerte crecimiento de los salarios, que se traducían en mayores niveles de consumo interno. Este proceso no era siempre estable. La variabilidad era a menudo muy elevada y los salarios, los beneficios y los ingresos fiscales crecían con frecuencia a un ritmo mayor que la productividad, con lo que se producían presiones inflacionistas, un mayor nivel de déficit por cuenta corriente y un creciente endeudamiento. Estos signos advertían a los responsables políticos de la necesidad de intervenir y a menudo anunciaban una fase de contracción cíclica.

Esta pauta ha ido cambiando a medida que la deuda, el apalancamiento, el valor de pignoración y los precios previstos de los activos se han convertido en los principales propulsores del ciclo económico. La creciente tendencia del sistema financiero, en particular de las corrientes internacionales de capital, a adquirir un carácter marcadamente procíclico obedece a que los precios de los activos están condicionados más por las expectativas de variaciones en los precios que por las de un aumento de los beneficios o las pérdidas. Ese cambio se debe sobre todo a las actitudes procíclicas adoptadas por las entidades crediticias y los inversores ante el riesgo —subestimado en la fase ascendente y sobreestimado en la descendente— y alentadas por innovaciones financieras que prometen seguridad si la situación se deteriora.

Los períodos de auge financiero provocan a menudo un desequilibrio en las inversiones, que muchas veces se reducen a la reordenación de los activos existentes mediante adquisiciones apalancadas, recompras de acciones y fusiones y adquisiciones de empresas, o se dan en sectores expuestos a influencias especulativas, como el mercado inmobiliario. A diferencia de otros ciclos, estos períodos de auge han reportado escasos beneficios en lo que respecta al aumento de los salarios y el empleo. Con todo, el mayor acceso de los hogares al crédito ha fomentado el gasto de los consumidores, aunque los ingresos estuviesen estancados, y así el descenso del ahorro familiar lo ha sustituido un aumento de la deuda. Pero a medida que los balances disponen de menores márgenes de seguridad, el sistema se vuelve cada vez más frágil.

El paso de una economía condicionada por los ingresos a otra respaldada por los activos se ha visto favorecido por la liberación de los mercados internacionales de capitales. De hecho, los vínculos entre los mercados financieros nacionales y las corrientes de capitales son mucho más fuertes en los países en desarrollo, muchos de los cuales abrieron sus cuentas de capital de manera prematura durante los años noventa.

Esas corrientes han sido marcadamente procíclicas. Sus efectos suelen transmitirse a través de las cuentas del sector público, en especial por las repercusiones de la financiación disponible sobre el gasto público y de los tipos de interés sobre el servicio de la deuda pública; pero los efectos más intensos se dejan sentir en el gasto privado y en los balances generales. Durante los períodos de auge, el déficit y el endeudamiento del sector privado tienden a subir y se acumulan los riesgos en los balances generales bajo la impresión de la buena marcha de los negocios, y eso suele reflejarse en un descenso de las primas y los márgenes de riesgo. Cuando cambia la percepción de la situación se reduce la financiación externa, lo que provoca aumentos repentinos del costo del dinero y, por consiguiente, un ajuste a la baja.

La preferencia por estrategias basadas en la exportación en el mundo en desarrollo ha acentuado de hecho esas pautas en muchos países. La creciente influencia de los cálculos financieros ha hecho que la inestabilidad de los precios de los productos básicos sea más claramente procíclica y potenciada por políticas también procíclicas, que incrementan el gasto fiscal durante el período de expansión y lo reducen al bajar los precios. Este recorte del gasto se ve intensificado por las condiciones impuestas a la asistencia financiera internacional durante las crisis, cuando son necesarias políticas macroeconómicas ortodoxas de estabilización.

Esta dinámica financiera tiene enormes repercusiones en la economía real. Episodios de expansión económica excepcionalmente rápida provocada por burbujas financieras pueden dar lugar a períodos de prosperidad creciente, pero también terminar bruscamente, con profundas recesiones o incluso largos períodos de estancamiento. La vulnerabilidad ante una inversión brusca de las corrientes financieras varía según los casos, pero en muchos mercados emergentes se ve a menudo activada por factores fuera del control de los países receptores; por ejemplo, por cambios en las políticas monetarias y financieras de los principales países industrializados.

Los datos disponibles indican que desde los años noventa la inestabilidad de las inversiones ha aumentado con relación al PIB tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Los ciclos de la inversión son más marcados que los ciclos de los ingresos, tendencia que se manifiesta con especial intensidad en los países de ingresos medios (véase el gráfico 0.1). Con excepción del Asia meridional, y a pesar de la reciente recuperación mundial, esta mayor variabilidad ha determinado unas tasas medias de formación de capital que siguen siendo muy inferiores a las predominantes durante los años setenta. La inversión en infraestructura y el aumento de la capacidad manufacturera, factores ambos esenciales para que los países puedan resistir mejor los impactos externos, parecen haber sido los más afectados.

Además, las inversiones, los puestos de trabajo y los ingresos perdidos durante las recesiones no se recuperan del todo cuando repunta la economía, lo que hace bajar el promedio a largo plazo. La expansión del sector financiero ha ido acompañada en muchos países de un régimen más flexible de contratación de trabajadores. Todos estos factores auguran una considerable inseguridad en los ingresos y en el empleo, como se ha puesto de manifiesto claramente en el hecho de que en la mayoría de los países industrializados avanzados los salarios de los trabajadores no hayan crecido al mismo ritmo que su productividad, aunque la misma tendencia se ha registrado también en los mercados emergentes.

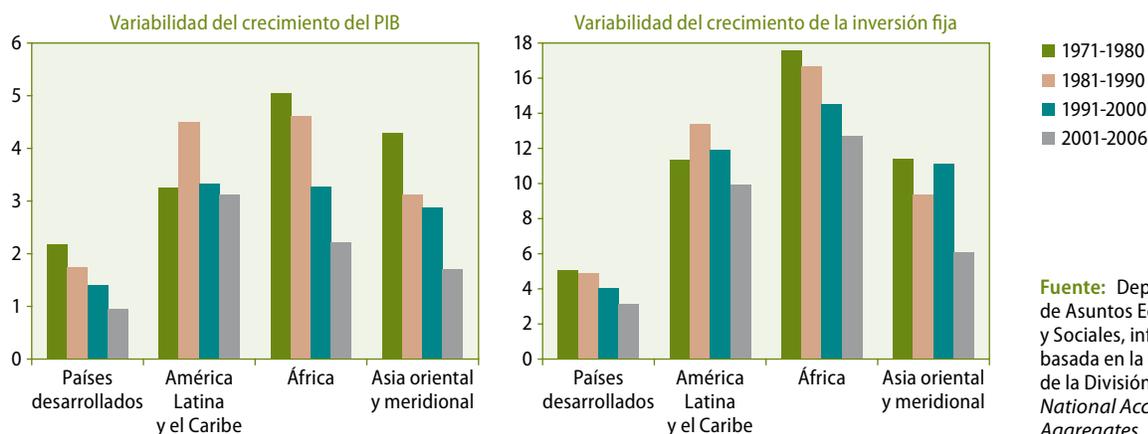
Así pues, hay muchos casos de países que parecen haber conseguido resultados satisfactorios, aun cuando la mayoría de los ciudadanos no ven aumentar su nivel de vida. Con frecuencia en estos casos la otra cara de la moneda es una creciente desigualdad en los ingresos. Esa combinación de inseguridad y desigualdad crecientes es una de las facetas de lo que algunos han denominado “una nueva edad dorada” (*a new gilded age*).

La gestión del ciclo económico

Las perturbaciones externas, cuyos efectos negativos se transmiten a través de las balanzas comerciales y las cuentas de capital, repercuten directamente en la seguridad económica y la lucha contra la pobreza debido a la pérdida de recursos o de producción. Durante los años ochenta y noventa, muchos países en desarrollo intentaron paliar las consecuencias de esas

Gráfico 0.1

Variabilidad de la producción y del crecimiento de la inversión fija en los países desarrollados, América Latina y el Caribe, África y el Asia oriental y meridional, 1971-2006
(desviación típica de las tasas de crecimiento)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información basada en la base de datos de la División de Estadística *National Accounts Main Aggregates*.

perturbaciones con políticas que primaban el control de la inflación y el restablecimiento del equilibrio fiscal. Esas medidas no sólo han retrasado la recuperación sino que en muchos casos la han hecho más débil y vulnerable a futuras crisis. Se requiere un enfoque distinto.

Necesidad de políticas macroeconómicas anticíclicas

Los gobiernos pueden conseguir un mayor margen para aplicar políticas anticíclicas mejorando el marco institucional de sus políticas macroeconómicas. Para promover políticas anticíclicas puede ser eficaz establecer objetivos fiscales que sean independientes de las fluctuaciones del crecimiento económico a corto plazo (las denominadas normas presupuestarias estructurales). Algunos países en desarrollo, como Chile, han podido aplicar con éxito esas normas fiscales.

El establecimiento de fondos de productos básicos y fondos de estabilización fiscal podría contribuir también a nivelar los ingresos fiscales, como los que dependen de la producción primaria para la exportación. Pero esos fondos no constituyen una panacea y han de manejarse con cuidado. Uno de los problemas es la dificultad de distinguir entre variaciones cíclicas de los precios y tendencias a largo plazo, en parte por la mayor influencia de las inversiones especulativas en los mercados de productos básicos. Esa es la razón por la que los gobiernos tienen más dificultades para determinar el volumen adecuado de los fondos de estabilización. Así pues, es importante que los países en desarrollo puedan disponer de un sistema multilateral adecuado de servicios de financiación compensatoria que les proteja de las variaciones bruscas en los precios de los productos básicos (véase *infra*).

Políticas macroeconómicas y de desarrollo integradas

Las políticas macroeconómicas deberían favorecer un crecimiento económico sostenido y la generación de empleo. Para ello deben estar insertas en una estrategia de desarrollo más amplia, como ocurrió en las economías de rápido crecimiento del Asia oriental. En las políticas fiscales debería darse prioridad al gasto en actividades de desarrollo, en particular a la inversión en educación, salud e infraestructura, así como a las subvenciones y garantías de crédito para las industrias exportadoras. Al igual que en el Asia oriental, la política monetaria debería coordinarse con el sector financiero y las políticas industriales, con inclusión de planes de crédito dirigidos y subvencionados y tipos de interés controlados, para influir directamente en la inversión y el ahorro. Asimismo, se considera esencial mantener tipos de cambio competitivos para incentivar las exportaciones y su diversificación. En cambio, las políticas macroeconómicas aplicadas desde los años ochenta por muchos países de América Latina y de África se han centrado en objetivos mucho más restringidos de estabilización de precios a corto plazo y han provocado en muchos casos una sobrevaloración del tipo de cambio y un crecimiento desequilibrado.

Gestión de las reservas de divisas: reducir la necesidad de "autoasegurarse"

Como precaución a su vulnerabilidad en caso de bruscas interrupciones o inversiones de las corrientes de capital, muchos países en desarrollo han optado por una rápida acumulación de reservas. Las reservas de divisas en poder de los países en desarrollo han aumentado, por término medio, por lo menos hasta un 30% de su PIB (independientemente de que se incluya o no a China en la muestra). Incluso los países de bajos ingresos, entre ellos los menos adelantados, han incrementado también sus reservas para reducir la vulnerabilidad de su deuda. Las reservas subieron del 2% o el 3% del PIB en los años ochenta a aproximadamente el 5% en los años noventa y al 12% en el decenio actual. De este modo los países en desarrollo disponen de una mayor protección o "autoseguro" para hacer frente

a los impactos externos; después de la crisis asiática provocada por ataques especulativos contra países con monedas débiles, ésta parecía ser una estrategia anticíclica prudente.

Pero esa estrategia ha de pagarse cara, tanto directamente por el elevado costo de mantener las reservas, que ascienden a 100.000 millones de dólares y representan una transferencia neta a los países que tienen las monedas de reserva por un valor muy superior a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que les proporcionan, como con la pérdida de consumo o inversión interna. La alternativa exigirá un fortalecimiento de los sistemas regionales y mundiales de cooperación financiera y de coordinación de las políticas macroeconómicas.

Además, los países que han acumulado abundantes recursos en reservas oficiales y en fondos de inversión soberanos podrían reservar una pequeña parte de esos fondos para conceder préstamos en pro del desarrollo. Los países en desarrollo poseen más de 4,5 billones de dólares en reservas oficiales, y el volumen estimado de los activos de los fondos de inversión soberanos es por lo menos de 3 billones. La asignación de tan sólo el 1% de esos activos (o el equivalente de su rendimiento) cada año supondría unos 75.000 millones de dólares, que es el triple de los préstamos anuales brutos del Banco Mundial. Sería posible duplicar la capacidad de préstamos para el desarrollo si estos recursos se aportaran como capital desembolsado de los bancos de desarrollo.

Respuestas multilaterales

Uno de los mayores desafíos para las instituciones financieras multilaterales es ayudar a los países en desarrollo a paliar los efectos nocivos de la inestabilidad de las corrientes de capital y los precios de los productos básicos y establecer mecanismos de financiación anticíclicos para compensar el movimiento inherentemente procíclico de las corrientes de capital privado. Hay varias opciones para hacer menos procíclicas las corrientes de capital y facilitar financiación anticíclica y contribuir así a crear condiciones más propicias para el crecimiento sostenible.

Una primera serie de medidas consistiría en mejorar la reglamentación financiera internacional a fin de reducir la variabilidad de las corrientes de capital y prestar asesoramiento para establecer controles adecuados de los capitales, en particular de carácter anticíclico.

Al mismo tiempo es preciso aportar más financiación de emergencia en respuesta a crisis externas, tanto por lo que se refiere a las cuentas corrientes como a las cuentas de capital, a fin de aligerar la carga del ajuste y reducir los costos de mantener abundantes reservas. Los mecanismos actuales son de cobertura limitada, tienen una definición excesivamente restrictiva o están sujetos a condiciones demasiado estrictas. Los servicios del Fondo Monetario Internacional (FMI) deberían simplificarse considerablemente y prever desembolsos más automáticos y rápidos en consonancia con la magnitud de las perturbaciones externas. Es muy conveniente conceder préstamos en condiciones más favorables, sobre todo a los países de bajos ingresos muy endeudados. La nueva emisión de derechos especiales de giro (DEG) es una de las opciones posibles para incrementar de manera significativa la financiación compensatoria disponible.

Desastres naturales e inseguridad económica

La reciente amenaza a la estabilidad financiera mundial ha suscitado innumerables comparaciones con el impacto de los desastres naturales. La naturaleza puede ser sin duda una fuerza destructiva. Desde 1970 se han registrado más de 7.000 catástrofes importantes, que han provocado daños por un valor mínimo de 2 billones de dólares, la muerte de por lo menos 2,5 millones de personas y la ruina de muchísimas más.

Menor pérdida de vidas, mayor amenaza para los medios de subsistencia

Desastres como el maremoto ocurrido en el océano Índico en diciembre de 2004 recuerdan las consecuencias letales que pueden tener las fuerzas de la naturaleza. Sin embargo, el número de muertes relacionadas con esos desastres ha disminuido progresivamente gracias a mejores sistemas de alerta y mayor eficacia de la ayuda alimentaria y de emergencia. Otras señales son, sin embargo, menos alentadoras: hoy en día las catástrofes son cuatro veces más frecuentes que durante los años setenta, obligan a desplazarse a muchas más personas y tienen un costo medio casi siete veces mayor (véase el gráfico 0.2). Aunque las catástrofes representan cada vez más una amenaza menor para la vida de las personas, tienen consecuencias mucho más graves para el bienestar económico de los países y las comunidades damnificados.

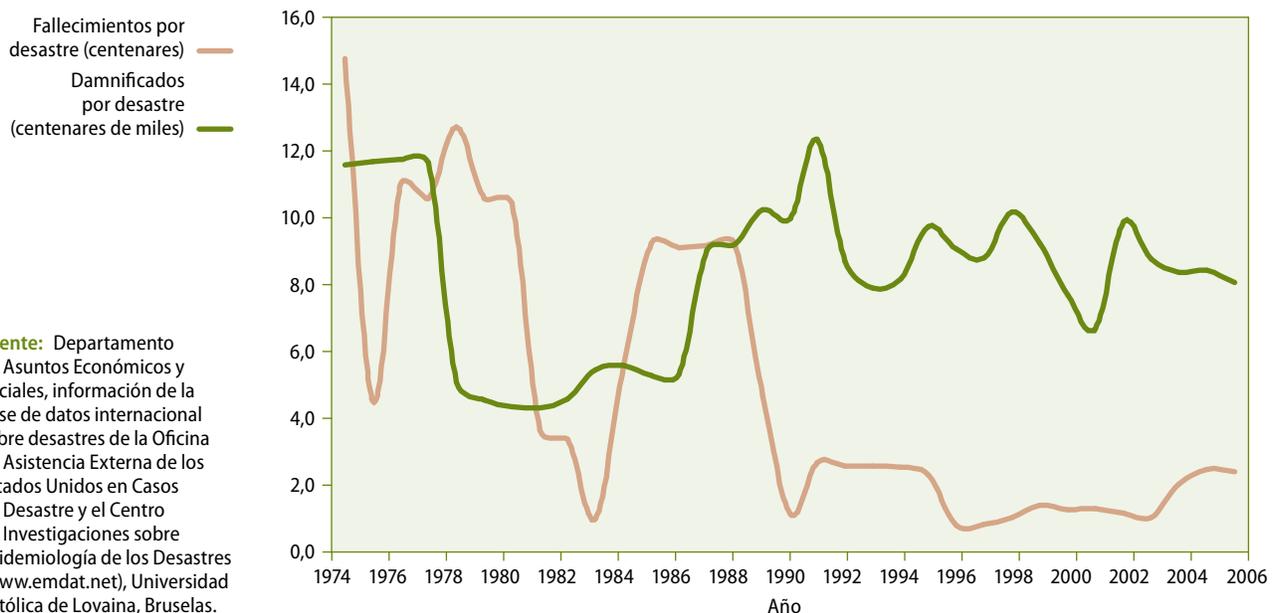
Es difícil precisar qué papel ha tenido el cambio climático en esa tendencia, aunque el mundo científico no tiene dudas de que existe una vinculación. El mundo empresarial presta ciertamente atención a este fenómeno. Las compañías de seguros prevén que durante el próximo decenio aumentarán significativamente las pérdidas relacionadas con el clima, que en un año malo podrían superar el billón de dólares.

Las tasas de mortalidad debidas a catástrofes naturales son entre 20 y 30 veces mayores en los países en desarrollo que en los países desarrollados y los primeros tardan mucho más en recuperarse de los efectos de las catástrofes. El carácter desigual de la amenaza que los desastres naturales representan para la seguridad económica se explica por las dificultades que experimentan los hogares, las comunidades y los gobiernos para prepararse a afrontarlos, paliar sus repercusiones y remediar sus secuelas.

Las elevadas tasas de pobreza, los altos niveles de endeudamiento, la insuficiencia de las infraestructuras públicas, la falta de diversificación económica y otros problemas similares

Gráfico 0.2

Los desastres naturales se cobran menos vidas pero afectan a los medios de subsistencia de un mayor número de personas (promedios de variaciones quinquenales, 1974-2006)



crean las condiciones estructurales en las que los países en desarrollo deben hacer frente a la amenaza de los desastres naturales. Además, la escasez de información, la falta de acceso a la financiación, la ineficacia de las instituciones y la deficiencia de las redes de asistencia social repercuten negativamente en la capacidad de resistencia, agravan las consecuencias negativas y restan calidad y eficacia a las medidas de respuesta. En conjunto, estos factores exponen a los países y a las comunidades pobres no sólo a grandes desastres potencialmente catastróficos sino también a fenómenos menores y más frecuentes de carácter estacional, como las inundaciones en Bangladesh y los vendavales del Caribe y la región del Pacífico.

En tales condiciones las familias agotan rápidamente sus medios de resistencia, como sus ahorros y el crédito, la venta de bienes y la migración, y pueden tener que recurrir a estrategias de supervivencia más arriesgadas, como los préstamos con elevados tipos de interés, que sólo sirven para perpetuar su vulnerabilidad. En suma, la respuesta del Estado se ve limitada por el ya bajo nivel de inversión pública, y a menudo aún más restringida por los programas de ajuste en curso. El problema se ve además exacerbado por consecuencias de los desastres como el descenso de los ingresos y el empeoramiento de las balanzas comerciales y fiscales. El peligro es que los países queden encerrados en un círculo vicioso en el que la inseguridad económica se intensifica por las frágiles condiciones de la alimentación, la salud y el empleo, que frenan la recuperación y aumentan el riesgo en caso de producirse una nueva catástrofe.

Cómo afrontar los desastres naturales

Una respuesta nacional integrada

Para hacer frente a estas perturbaciones, las familias y los gobiernos necesitan mejores estrategias. En los últimos años se ha prestado mucha atención, en particular por parte de los donantes, a las estrategias para integrar y transferir el riesgo de catástrofes naturales y estabilizar los ingresos mediante instrumentos financieros basados en el mercado, como los seguros agrícolas y ganaderos y los bonos de catástrofe. A nivel regional, algunas iniciativas innovadoras, como el Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe, han estudiado también esta opción.

Vale la pena seguir investigando esas iniciativas, pero no hay que exagerar su posible repercusión. Las estrategias basadas en el mercado tan sólo constituyen realmente una opción válida cuando se han alcanzado elevados niveles de desarrollo, en cuyo caso sirven para complementar una amplia serie de instrumentos paliativos. Los seguros resultan menos interesantes para los países con sectores financieros subdesarrollados y en el contexto de una inseguridad generalizada de los ingresos. Además, el carácter colectivo de los desastres en gran escala y sus repercusiones generalizadas pueden poner en peligro incluso los mercados de seguros bien capitalizados, por lo que resultan opciones costosas.

La prioridad en la gestión de los desastres ha de ser un aumento de la inversión en medidas de preparación y adaptación, a fin de evitar que posibles amenazas se conviertan en auténticas catástrofes. Los donantes bilaterales y multilaterales tan sólo gastan un 2% de los fondos destinados a la gestión de los desastres en la reducción preventiva del riesgo, a pesar de la estimación del Servicio Geológico de los Estados Unidos de que las pérdidas económicas a nivel mundial causadas por los desastres naturales en los años noventa podrían haberse reducido en unos 280.000 millones de dólares si se hubieran invertido 40.000 millones en la reducción del riesgo.

Como los desastres naturales pueden hacer aumentar la inseguridad alimentaria, es probable que las medidas para prevenir la vulnerabilidad alimentaria desempeñen una función

crucial en la preparación de muchos de los países más pobres para afrontar eventuales catástrofes. Para aplicar esas medidas se requieren sistemas de alerta temprana, inclusive a nivel internacional, y un estudio de los hogares que padecen inseguridad alimentaria clasificados según el grado de malnutrición y las deficiencias en el consumo de alimentos, y un apoyo activo a las empresas agrícolas pequeñas y medianas (por ejemplo mediante la subvención de insumos agrícolas), así como transferencias de dinero en efectivo.

Otra manera efectiva de reducir la vulnerabilidad consiste en vincular las estrategias de desarrollo a plazo medio con las actividades de socorro. Las investigaciones empíricas confirman en todos los casos que las economías más diversificadas sufren menores pérdidas a causa de los desastres naturales y se recuperan con mayor rapidez que las economías menos diversificadas. En muchos países en desarrollo hay factores geográficos que limitan enormemente la diversificación de la producción. Con todo, las estrategias de desarrollo mejor definidas tendrán que moverse en esta dirección. La combinación de la inversión pública y el crédito barato será crucial para realizar progresos; pero también será importante el ámbito en el que se apliquen políticas industriales apropiadas en apoyo de la diversificación.

Seguros internacionales y mecanismos de respuesta

Algunos países, en particular las economías rurales menores y más pobres, son incapaces de afrontar desastres naturales de gran magnitud. Aunque la comunidad internacional suele responder con rapidez a las solicitudes de ayuda de emergencia cuando ocurren desastres en gran escala, por lo general no se entrega efectivamente toda la ayuda prometida: los fondos solicitados por las Naciones Unidas para hacer frente a catástrofes naturales nunca alcanzan el nivel deseado.

Los servicios multilaterales de crédito, como el Servicio para Shocks Exógenos dirigido a los países de bajos ingresos y gestionado por el Fondo Monetario Internacional, han sido concebidos para prestar asistencia con el fin de atender a necesidades temporales de la balanza de pagos derivadas de desastres naturales, por ejemplo. Sin embargo, el alto grado de condicionalidad limita su eficacia. Una medida de rápida aplicación para ayudar mejor a los países afectados por los desastres consistiría en introducir un mecanismo sencillo encaminado a conceder una moratoria del servicio de la deuda; por ejemplo, mejorando el mecanismo del Club de París.

Para aumentar la capacidad de resistencia de las poblaciones y los países vulnerables la comunidad internacional ha optado una vez más por una estrategia más integrada. Sin embargo, ha sido un proceso lento. Ello se ha debido en parte a un problema de mayor alcance que existe con la arquitectura de la ayuda; en particular, a la influencia de intereses económicos y geopolíticos.

Es preciso establecer un mecanismo mundial para hacer frente a los desastres que permita movilizar recursos para una gestión integrada de los riesgos. En un principio ese mecanismo serviría para mejorar los medios de socorro, pero pronto debería desempeñar más funciones relacionadas con la gestión de los desastres naturales. Asimismo, podría llegar a absorber a los diversos servicios que ya funcionan de manera fragmentada, hasta convertirse en un instrumento con los recursos necesarios para facilitar rápida y automáticamente financiación suficiente a los países afectados por desastres y para llevar a cabo la tarea mucho más exigente de invertir en la reducción de los desastres a largo plazo. Tomando como referencia cifras facilitadas por el Servicio Geológico de los Estados Unidos, un mecanismo dotado con 10.000 millones de dólares parecería ser el objetivo al que la comunidad internacional debe aspirar si pretende lograr auténticos progresos en la reducción de la amenaza de los desastres.

Cuando todo se viene abajo: las guerras civiles y la recuperación posterior

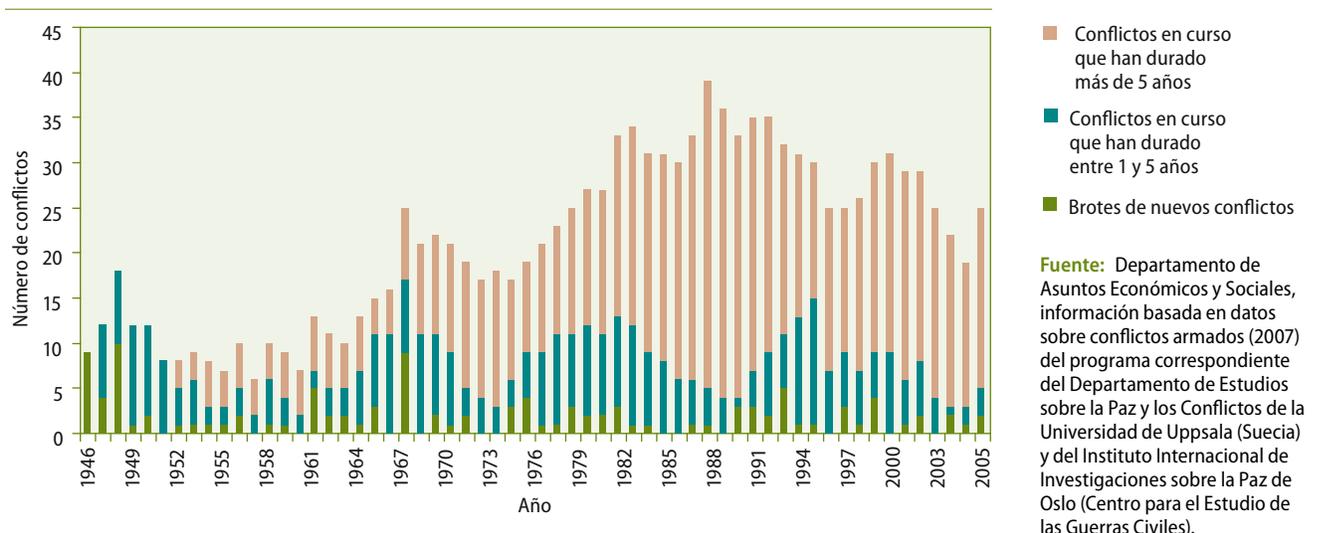
En algunos Estados el incremento de la inseguridad económica se inscribe en un grave proceso de ahondamiento de las divisiones sociales y de aumento de la inestabilidad política. Sus sociedades frágiles están expuestas a múltiples amenazas, que van desde los desastres naturales y los déficit alimentarios hasta las crisis financieras, el aumento de las desigualdades y los fraudes electorales, cualquiera de las cuales puede provocar estallidos de violencia generalizada e incluso genocida. En tales condiciones existe la posibilidad de que el Estado pierda el control sobre la prestación de los servicios básicos, su monopolio tradicional sobre las fuerzas encargadas de mantener la ley y el orden y, en último término, incluso su legitimidad política.

Esa posibilidad ha cambiado el tenor de las guerras durante los tres últimos decenios. Los conflictos armados entre Estados han sido suplantados por guerras civiles que difícilmente rebasan las fronteras nacionales; es mucho más probable que estos enfrentamientos ahonden divisiones antiguas y profundas que quiebren la cohesión social, pongan en peligro las normas e instituciones del Estado y creen un profundo sentimiento de temor y desconfianza entre los ciudadanos.

Conflictos más largos y destructivos

Si bien cada conflicto tiene características propias, en general son cada vez más largos y destructivos y se concentran en países con una renta per cápita inferior a los 3.000 dólares; por término medio, los conflictos de estos tiempos suelen durar entre 7 y 9 años, cuando en los años sesenta y setenta solían durar 2 ó 3 años (véase el gráfico 0.3). Al mismo tiempo (siguiendo una pauta muy parecida a la que se registra en los desastres naturales) ha descendido el número de muertos en acciones bélicas y es mayor el impacto en lo que respecta al número de personas desplazadas y la destrucción de medios de subsistencia. En muchos casos se han causado graves daños al medio ambiente y las crisis sanitarias y el hambre son endémicos.

Gráfico 0.3
La duración de los conflictos bélicos en todo el mundo ha aumentado durante el período de 1946 a 2005



Muchos de estos costos recaen directamente sobre las familias y las comunidades, lo que, junto con los efectos de la destrucción y el saqueo de activos productivos, hace que las personas encuentren muchas más dificultades para recuperar su posición económica y social una vez concluidas las hostilidades. Al mismo tiempo, el descenso de los ingresos, la informalización de la actividad económica, la fuerte reducción de los niveles de inversión, la disminución de los ingresos fiscales y el aumento proporcional de los gastos militares hacen que el Estado (o lo que quede de él) tenga muchos más problemas para compensar esos costos residuales cada vez mayores del conflicto.

Al aumentar dichos costos, la inseguridad, la fuga de capitales y la erosión del “patrimonio social” pueden socavar las instituciones del Estado y conducir a un callejón sin salida. Al término de las hostilidades, las sociedades se encuentran en una situación de enorme fragilidad y carecen de la infraestructura institucional necesaria para concertar un nuevo contrato social y conseguir una recuperación rápida y duradera. Ante esas circunstancias no resulta sorprendente que estén siempre prontos a desarrollarse nuevos estallidos de violencia: los países con tradición de haber sufrido enfrentamientos civiles tienen entre dos y cuatro veces más probabilidades de volver a sufrir una guerra que los demás, lo que hace más arduo el desafío que deben afrontar.

Inseguridad económica y reconstrucción después de los conflictos

Subsanar las carencias institucionales

Las sociedades mencionadas no pueden permitirse el lujo de perseguir los objetivos de la seguridad, la reconciliación y el desarrollo de manera acompasada o gradual: deben acometer el proceso de recuperación en todos los frentes. Eso resulta difícil por las graves carencias institucionales que quedan en los países al término de un conflicto. Para subsanarlas es preciso adoptar un enfoque estratégico e integrado que permita devolver gradualmente a la población la confianza en las instituciones públicas y poner en práctica una combinación de mecanismos políticos y económicos que contribuyan a crear una identidad nacional unificada, establecer una autoridad central efectiva para gestionar los recursos y las transferencias interregionales y empezar a esbozar las prioridades sociales y económicas y a crear el espacio necesario para hacerlas efectivas.

Desde muy pronto el Estado no sólo tendrá que establecer instituciones y normas que permitan el funcionamiento de los mercados, sino también adoptar reformas y políticas que no agraven la inseguridad ni exacerben las desigualdades socioeconómicas. Por consiguiente, si se quiere construir una paz duradera habrá que aplicar políticas económicas activas, incluidas medidas macroeconómicas poco convencionales. A este respecto, una idea que hay que tener presente al considerar los vínculos entre la consolidación del Estado y la recuperación económica después de un conflicto es la de la eficacia adaptativa, es decir, la capacidad de establecer instituciones que formen un marco estable para la actividad económica y que al mismo tiempo tengan la flexibilidad necesaria para ofrecer el máximo margen de maniobra ante una situación determinada.

Un enfoque distinto de la asistencia oficial para el desarrollo

El fomento de la capacidad del Estado para movilizar ingresos nacionales y facilitar la financiación sostenible necesaria para subsanar las carencias institucionales será una de las cuestiones cruciales desde el comienzo de la recuperación. En muchos casos es inevitable depender del apoyo externo; la gestión de las corrientes internacionales de ayuda será una de las

primeras pruebas económicas que deberán superar las autoridades nacionales y los donantes. Sin embargo, a menudo la ayuda a los países durante la posguerra cesa demasiado pronto, en muchas ocasiones en el mismo momento en que los países han reconstruido las instituciones que es cuando están en mejores condiciones de absorber la ayuda y utilizarla con eficacia. La comunidad internacional está adoptando medidas en el contexto del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Comisión de Consolidación de la Paz para que haya corrientes de ayuda estables y adecuadas durante un período de tiempo suficientemente largo.

Tradicionalmente los donantes han preferido financiar proyectos concretos, pero sobre todo en vista del déficit de legitimidad de los Estados los recursos deberían canalizarse a través de sus presupuestos en la medida de lo posible y evitar a toda costa el establecimiento de centros de autoridad alternativos. A este respecto, la exigencia de dos firmas para aprobar decisiones de gastos ha resultado eficaz para afrontar problemas de corrupción y rendición de cuentas. Otro aspecto del problema será el restablecimiento de los mercados crediticios y financieros, incluidas fuentes de financiación innovadoras.

Un gasto público más equitativo

La fijación de las prioridades es competencia de las autoridades locales, pero tanto los donantes como los gobiernos nacionales tendrán que prestar especial atención a los vínculos entre las decisiones sobre el gasto público y las reivindicaciones a que dan lugar los conflictos. Hay dos tipos de cuestiones especialmente importantes relativas a la distribución de bienes: *a)* cómo decidir el gasto de manera equitativa, y *b)* cómo asignar el gasto en el contexto político de tal manera que sirva de incentivo para la aplicación de acuerdos y la consolidación de la paz. El gobierno debería estudiar con la mayor atención la posibilidad de aplicar un impuesto al consumo de lujo, o impuesto suntuario. La evaluación de las repercusiones de los conflictos y las condiciones para la paz, con el fin de calibrar la prestación de apoyo a determinadas medidas de consolidación de la paz, podrían constituir para los donantes medios útiles para abordar ambos tipos de cuestiones.

Como una paz duradera es el objetivo más importante al que puede contribuir la ayuda externa, es especialmente relevante que en vez de imponer a los países receptores sus propios modelos institucionales y prioridades políticas, los donantes aprovechen los conocimientos y capacidades locales para satisfacer las necesidades de las poblaciones afectadas y devolver la legitimidad a aquellas instituciones locales esenciales para restablecer el contrato social.

Pobreza, inseguridad y programa de desarrollo

El que la liberalización y la desregulación económicas haya creado nuevas fuentes de inseguridad económica al mismo tiempo que han exacerbado condiciones anteriores de vulnerabilidad sin ofrecer una respuesta adecuada puede observarse en países con diferentes niveles de desarrollo. Sin embargo, son las comunidades más pobres las que están más expuestas a crisis financieras, catástrofes naturales y conflictos civiles. De hecho, con mucha frecuencia la pobreza es un agravante de estas amenazas y las poblaciones más pobres difícilmente disponen de mecanismos eficaces de mitigación, resistencia y recuperación. Los disturbios producidos en varios países a principios de 2008 por falta de alimentos han revelado la fragilidad de los medios de subsistencia de los más desfavorecidos.

Los países en desarrollo que más han prosperado no han basado sus estrategias en el mercado autorregulador. Antes bien la fórmula para lograr un rápido crecimiento ha consis-

tido en una combinación de incentivos de mercado e intervenciones estatales decididas, que a menudo contradecían la ortodoxia económica tradicional. Diversas medidas económicas encaminadas a socializar los riesgos derivados de las inversiones en gran escala y la adopción de tecnologías poco conocidas han contribuido a fomentar la aparición de una clase empresarial local. Dicho apoyo se inspiraba a menudo en una visión más amplia del desarrollo, según la cual la eficacia de las medidas adoptadas se juzgaba en función de su contribución a la diversificación de la actividad económica, la creación de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza.

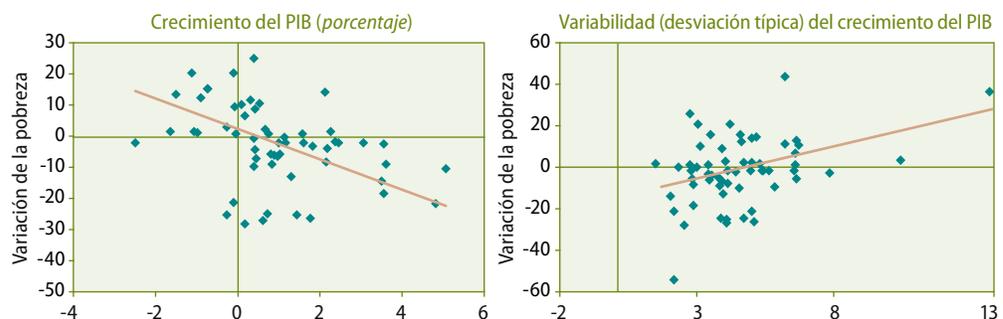
Sin embargo, el crecimiento es una condición necesaria, aunque no suficiente, para combatir la pobreza (véase el gráfico 0.4). Lo que se necesita es un conjunto de políticas sociales universales y algunas políticas económicas con fines específicos que se adapten a las condiciones propias del país y se basen en un “contrato social” firme cuyo objetivo sea dar margen a las personas, los hogares y las comunidades para defender sus intereses y aprovechar de manera eficaz los impulsos creativos generados por las fuerzas del mercado. Para ello hay que adoptar un enfoque más integrado de las políticas económicas y sociales y mostrar un grado mayor de pragmatismo al diseñarlas y ponerlas en práctica.

Cómo hacer frente a la inseguridad económica de los hogares

Políticas macroeconómicas y de crecimiento favorables a los pobres

En la mayoría de los países en desarrollo sólo es posible luchar contra la pobreza y la inseguridad en los medios de subsistencia que éstas generan mediante un crecimiento rápido y sostenido y una expansión del empleo en el sector regulado de la economía. En los muchos casos en los que es probable que el crecimiento de las zonas rurales permita reducir la pobreza con mayor rapidez que el de las zonas urbanas, es preciso que la agricultura (desatendida en los últimos decenios a la hora de decidir las políticas económicas) reciba un apoyo creciente, en especial dirigido a los pequeños agricultores. Sin embargo, al acelerarse el proceso de urbanización, habrá que fomentar también un sector manufacturero con gran densidad de mano de obra y un sector de servicios más avanzado si se quiere que la pobreza desaparezca realmente del panorama. Como se ha visto en el caso de los desastres naturales y los con-

Gráfico 0.4
Un mayor crecimiento y una menor inestabilidad contribuyen a reducir la pobreza, pero no son suficientes



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; información basada en datos de la base de datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*, sobre el crecimiento del PIB; y Banco Mundial, PovcalNet (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/isp/index.jsp>).

Nota: La variación de la pobreza se ha medido según el cambio en puntos porcentuales de la incidencia de la pobreza (el umbral se fija en 1 dólar al día) durante el período 1981-2004.

flictos civiles, la diversificación económica sigue siendo la protección más eficaz contra la inseguridad.

Ciertamente, cuando se quieren reducir niveles crónicos de inseguridad una de las medidas que es necesario tomar, entre otras cosas, es adoptar políticas macroeconómicas favorables a los pobres. En muchos países en desarrollo en los que la agricultura sigue siendo una de las principales fuentes de ingresos y de exportaciones, las políticas deberán tener como objetivo el control de los “ciclos de los productos básicos”, ya que la baja de sus precios suele afectar con mayor dureza a los sectores más pobres. Los fondos de estabilización desempeñarán un importante papel a este respecto.

Unos tipos de cambio competitivos y estables y unos tipos de interés reales bajos y estables serán también parte de la solución, y a menudo habrá que demorar la liberalización de las cuentas de capital y hacer un uso prudente de los controles de capitales. La estabilidad de los ingresos fiscales es también fundamental, sobre todo para cubrir los déficit estructurales que constituyen un grave obstáculo para el crecimiento de la mayoría de los países pobres.

Financiación y seguros para los pobres

Las fuentes de financiación innovadoras son también importantes para romper el vínculo entre pobreza e inseguridad. En los últimos años, la microfinanciación se ha convertido en la política preferida, sobre todo entre los donantes, para fomentar las empresas y combatir la pobreza. El interés inicial por el microcrédito se ha ido ampliando hasta incluir el microahorro y los microseguros. Esto ha dado algunos resultados positivos desde el punto de vista social, sobre todo en la lucha contra la pobreza entre las mujeres. Sin embargo, estas actividades siguen constituyendo una mínima parte del sector financiero en la mayoría de los países, y a menudo no consiguen generar un empleo productivo significativo. Por consiguiente, las comunidades más pobres siguen siendo vulnerables a las crisis sistémicas. A este respecto, los gobiernos deben examinar atentamente la situación para determinar si la subvención de esos planes es el mejor medio de luchar contra la pobreza o si podría haber otras estrategias de mitigación y de resistencia más adecuadas.

Programas de asistencia y protección social

Esas estrategias de mitigación y de resistencia pueden adoptar formas diversas. Van desde los programas de asistencia social, que funcionan en numerosos países desde hace mucho tiempo, hasta los programas de transferencia de dinero en efectivo, que últimamente tienen gran aceptación. Si bien la mayoría de esos programas se lanzaron y utilizaron como medidas *a posteriori* para ayudar a las personas afectadas a hacer frente a la contracción de la economía, en los últimos años han servido cada vez más de medidas preventivas para reducir el riesgo de inseguridad entre la población pobre. Por ejemplo, la India ha adoptado recientemente un plan de asistencia social que garantiza 100 días de trabajo al año para todos los que deseen participar; de esta manera la asistencia social deja de ser una intervención temporal en un momento de crisis para convertirse en un plan permanente de empleo de carácter semioficial.

Una sustitución parecida de medidas *ex post* por mecanismos *ex ante* puede verse en los programas de transferencia de dinero en efectivo utilizados para promover objetivos concretos de desarrollo, como la escolarización de los niños y la prestación de servicios de salud. De la misma manera que el apoyo presupuestario se utiliza con mayor frecuencia para prestar ayuda a nivel macroeconómico, el pago de dinero en efectivo es también ahora una forma más popular de protección social para los hogares.

En el diseño y aplicación de tales medidas se debate siempre si conviene adoptarlas como políticas universales o dirigirlas específicamente a los pobres. Este último enfoque parece ser el predominante en los últimos años, pero no ha creado el equilibrio adecuado. El hecho de que, en general, los sistemas universales hayan dado mejores resultados en la eliminación de la pobreza obedece a la combinación de una mejor distribución de los ingresos (con una dinámica de crecimiento potencialmente mayor), un mayor atractivo político, en particular para las clases medias, y algunas ventajas evidentes desde el punto de vista de la administración y de los costos.

De vuelta al multilateralismo

El mensaje fundamental del *Estudio* de este año es que la sola acción de los mercados no basta para lograr los niveles apropiados y deseados de seguridad económica. Sin embargo, esto no debe entenderse como una invitación a prescindir de las fuerzas del mercado; en este caso, de lo que se trata es de basarse en la seguridad y la cohesión para aprovechar los impulsos creativos generados por esas fuerzas. La combinación óptima de regulación, mitigación, protección y socorro dependerá del tipo de amenazas que deban afrontarse y de la capacidad y los recursos locales que puedan movilizarse, así como de las preferencias y las opciones elegidas en cada lugar. Con todo, al afrontar el tipo de crisis sistémicas mencionadas es probable que deba concederse un papel relevante a la comunidad internacional.

Para reforzar ese papel no hace falta inventar nuevas modalidades, sino volver a los principios del multilateralismo, prematuramente abandonados en favor de una fe injustificada en la autorregulación de las fuerzas del mercado. Esos principios se habían formulado en una época en que los responsables políticos comprendían mejor que en los últimos tiempos las amenazas que podía entrañar para la seguridad el funcionamiento de una economía mundial interdependiente. La comunidad internacional debería considerar las siguientes opciones:

- **Un sistema de Bretton Woods renovado.** Al igual que en el período de entreguerras, la decisión de encomendar la gestión de los ciclos económicos a unos mercados de trabajo flexibles y unos bancos centrales independientes no ha resultado una solución satisfactoria. La obsesión por la estabilidad de los precios no ha conseguido controlar la alternancia de períodos de expansión y retracción dependientes del valor de los activos y ha supuesto la renuncia a los objetivos de fomentar el empleo y establecer un sano equilibrio entre salarios y productividad. Es necesario reactivar las medidas macroeconómicas anticíclicas y la regulación financiera. Eso quiere decir que la estructura financiera internacional no puede seguir organizada en torno al principio del *laissez-faire*, que ha globalizado los mercados financieros sin dotarlos de las correspondientes normas, recursos y reglamentaciones a nivel mundial. Una de las prioridades urgentes es la de colmar esa laguna.

Al iniciar ese proceso habría que reconsiderar el nivel y las condiciones de acceso de los países en desarrollo a los recursos del FMI, en especial a los mecanismos de financiación compensatoria concebidos para ayudar a hacer frente a perturbaciones externas. También es importante acabar con la tendencia a imponer condiciones macroeconómicas procíclicas para ofrecer mayores niveles de acceso. Se necesitará asimismo una mejor vigilancia multilateral para tener en cuenta todas las posibles repercusiones internacionales de las políticas económicas nacionales.

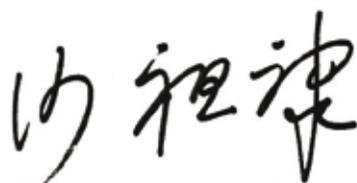
- **Replanteamiento de los principios del Plan Marshall.** Se necesita un sistema de ayuda más eficaz, en especial para los países vulnerables a los desastres naturales y para los que se recuperan de un conflicto. El logro de una asistencia oficial para el desarrollo equivalente al 0,7% de la renta nacional bruta de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo es importante pero no suficiente. Las disposiciones actuales carecen de un marco adecuado de principios básicos que alienten y complementen las iniciativas nacionales de movilización de recursos, un marco que sea coherente con las prioridades y capacidades locales y apoye las prioridades y estrategias de desarrollo de los gobiernos receptores.

El Plan Marshall estableció hace más de 60 años el paradigma de lo que es una ayuda eficaz, y si bien los tiempos y los problemas han cambiado, los principios esenciales para coordinar los planes nacionales de desarrollo con la asistencia internacional siguen siendo parecidos. Entre ellos cabe destacar la prestación de un apoyo generoso desde un principio a las prioridades nacionales de desarrollo sin excesivas condiciones y exigencias por parte de los donantes y teniendo en cuenta las limitaciones y la sensibilidad de los países.

- **Un Nuevo Trato mundial.** Al igual que la frecuente referencia al Plan Marshall, la invocación de un “nuevo trato” (*new deal*) es habitual hoy en día en los debates sobre las políticas de desarrollo. Con ocasión de la reciente crisis de seguridad alimentaria, el Banco Mundial ha abogado por un nuevo trato sobre políticas alimentarias mundiales. Las fuerzas del mercado deberían, mediante una mayor liberalización del comercio agrícola, un aumento de la financiación compensatoria y un fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, hallar el justo equilibrio entre los intereses de los importadores y de los exportadores de alimentos. Sin embargo, esas recomendaciones del Banco no tienen debidamente en cuenta algunos de los elementos clave del Nuevo Trato original concebido por el Presidente Roosevelt en respuesta a la Gran Depresión, en particular los mecanismos que se crearon para ampliar y gestionar mejor los mercados, junto con las medidas de redistribución de la carga de la crisis. Todavía es objeto de debate hasta dónde debe llegar el programa de redistribución para reequilibrar la globalización y evitar una violenta reacción en contra, que podría ser muy perjudicial. Una de las sugerencias consiste en garantizar unos ingresos básicos mínimos a todos los hogares concediéndoles un subsidio en efectivo, que recoge y amplía la idea de establecer una pensión básica propuesta en el *Estudio Económico y Social Mundial 2007*. Estas medidas entrañan naturalmente diversas complicaciones y dificultades. La determinación del nivel y de los recursos más indicados para ello, en el marco de un programa de seguridad más amplio, sigue siendo una cuestión debatida en abstracto. Con todo, hay precedentes interesantes: el Estado de Alaska está aplicando una medida similar desde principios de los años ochenta y existen iniciativas parecidas en otros lugares. Últimamente las organizaciones de las Naciones Unidas han empezado a estudiar la idea de una “base social global” con objeto de proporcionar un nivel mínimo de seguridad de acuerdo con los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Hay que recordar que en un mundo interdependiente la cohesión social no es un lujo, sino un componente necesario de un sistema sano y dinámico.

En el contexto de la creciente inseguridad económica y política de la Europa de entreguerras, John Maynard Keynes reclamó “nuevas políticas y nuevos instrumentos para adaptar y controlar el funcionamiento de las fuerzas económicas y que no interfieran de manera

intolerable en las ideas actuales sobre lo que es justo y apropiado en interés de la estabilidad y la justicia sociales”. Estas palabras conservan hoy toda su validez. La elección y combinación de las políticas necesarias para garantizar la prosperidad, la estabilidad y la justicia sigue siendo, naturalmente, responsabilidad de las instituciones y de los votantes nacionales, pero en un mundo cada vez más interdependiente y frágil la creación de un hogar más seguro es, indudablemente, una tarea internacional.



Sha ZUKANG
*Secretario General Adjunto
de Asuntos Económicos y Sociales*
Mayo de 2008

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio	iii
Panorama general	x
Notas explicativas	xxxii
I. Superación de la inseguridad económica: lo que está en juego	
La política de la inseguridad económica	3
Dimensiones económicas de la inseguridad: riesgo, vulnerabilidad e incertidumbre	4
Ascenso y caída del mercado autorregulado	6
Superación de la inseguridad económica	7
Un nuevo trato mundial	8
II. Cómo hacer frente a la inseguridad económica	
Crecimiento e inestabilidad macroeconómica	11
Crisis externas e inestabilidad	17
Trastornos del comercio y de la cuenta corriente	22
Corrientes de capital y dinámica cambiante de los ciclos económicos	28
De la vulnerabilidad económica a la inseguridad económica	33
Mayor vulnerabilidad del mercado de trabajo en los países desarrollados	35
Vulnerabilidades del mercado de trabajo en las economías en desarrollo	38
Gestión de las crisis externas y ciclo económico	43
Integración de las políticas macroeconómicas y de desarrollo	43
Necesidad de políticas macroeconómicas anticíclicas	44
Gestión de las reservas en divisas: reducción de la necesidad de “autoseguro”	49
Respuestas multilaterales	52
Apéndice	
Metodología de descomposición de las perturbaciones externas y el ajuste interno	59
Gráficos	62
Cuadros	67
III. ¿Fuerzas de la naturaleza? La amenaza climática a la seguridad económica	
Introducción	77
Identificación y medición de los desastres “naturales”	79
Dinámica de los desastres: riesgos, vulnerabilidades y círculos viciosos	84
La dimensión del desarrollo	84
El impacto de los desastres en la inseguridad económica	85
Un círculo vicioso de vulnerabilidad e inseguridad	88
Estrategias para aumentar la capacidad de resistencia y disminuir el impacto de los desastres	91
Reducción del riesgo de desastres	91
Conexión entre medidas de socorro y desarrollo	94
Mancomunación de riesgos	97

	<i>Página</i>
Iniciativas multilaterales para las medidas de socorro y prevención de desastres	102
Transferencias de efectivo.	103
Iniciativas internacionales de mancomunación.	104
Mecanismo mundial para hacer frente a los desastres	106
Cómo afrontar los desastres	110
IV. Cuando todo se viene abajo: el círculo vicioso de la inseguridad económica y los conflictos civiles	
Introducción	113
Conflictos armados desde la segunda guerra mundial.	114
Efecto devastador de los disturbios civiles en la seguridad económica.	122
Impacto directo de los conflictos armados en el bienestar de los hogares	122
Impacto indirecto de los conflictos civiles armados en el bienestar de los hogares	125
Persistencia de los conflictos civiles	127
La trampa del conflicto	127
Revisión de la hipótesis de la “codicia”	128
Desmoronamiento del contrato social	131
Recuperación después de los conflictos y prioridades económicas	133
Consolidación estatal y reconstrucción económica: políticas y prioridades . . .	134
Desarrollo de la capacidad fiscal.	138
Políticas de reconstrucción de los hogares	145
Eficacia de la ayuda en países que salen de un conflicto: enseñanzas del Plan Marshall	146
Conclusión	151
V. Pobreza, inseguridad y riesgos del desarrollo	
Introducción	153
Mercados y cohesión social	154
Estado desarrollista y política social	156
Pobreza y vulnerabilidad a los riesgos de contracción económica	158
Mitigación del riesgo	163
Políticas macroeconómicas.	163
Políticas de desarrollo agrícola	164
Adaptación al riesgo.	165
Distribución de activos	166
Políticas de salarios mínimos	166
Microfinanciación	168
Respuesta frente al riesgo.	173
Programas de prestaciones por trabajo	173
Programas de asistencia social y transferencia de efectivo	175
Políticas de remesas	177
Hacia un planteamiento integrado para hacer frente a la pobreza y a la inseguridad económica	180
Integración de los mecanismos en los sectores formal e informal	180
Universalidad frente a selectividad	183
Bibliografía	189

	<i>Página</i>
Recuadros	
II.1 Dimensiones macroeconómicas de la seguridad alimentaria	18
II.2 La agricultura y el sistema de comercio multilateral	58
III.1 Definición de los desastres, terminología y fuentes de datos	78
III.2 Lo pequeño no siempre es encantador: los pequeños Estados insulares en desarrollo y la amenaza de desastres	86
III.3 Preparación y evaluación de riesgos de base comunitaria: India, Etiopía y Kenya . . .	93
III.4 Tecnología y sistemas de alerta temprana	96
III.5 Mancomunación de riesgos en diferentes contextos: ejemplos de seguros públicos y privados innovadores: México y Malawi	99
IV.1 La codicia no basta	130
IV.2 Condicionalidad de la paz	141
IV.3 Supervisión de la eficacia de la ayuda	148
V.1 Políticas sociales en las economías de industrialización tardía	159
V.2 Redistribución de la tierra en Sudáfrica	167
V.3 Subvención de los programas de microfinanzas	170
V.4 Programas de transferencia de efectivo	178
V.5 Complementariedades entre varios programas de microfinanzas	182
V.6 Posibles enseñanzas de la experiencia de asistencia social de Escandinavia	185
V.7 Hacia lo desconocido: argumentos en favor de un ingreso mínimo básico	186
Gráficos	
II.1 Crecimiento del PIB e inestabilidad de la inversión, 1971-2000	13
II.2a Crecimiento del PIB per cápita, países desarrollados, 1971-2006	15
II.2b Crecimiento del PIB per cápita, países en desarrollo, 1971-2006	15
II.2c Crecimiento del PIB per cápita, países en desarrollo, con exclusión de China y la India, 1971-2006	15
II.3a Crecimiento e inestabilidad del PIB per cápita, 2001-2006, en comparación con 1971-1980, algunas regiones	16
II.3b Crecimiento e inestabilidad del PIB per cápita, 2001-2006, en comparación con 1971-1980, algunas regiones, con exclusión de África	16
II.4a Dependencia de las exportaciones de productos primarios e inestabilidad del PIB per cápita	27
II.4b Dependencia de las exportaciones de productos primarios e inestabilidad de las inversiones	27
II.5 Transferencias netas de recursos, países en desarrollo, 1975-2005	29
II.6 Transferencias netas de recursos financieros, América Latina, África y Asia oriental, con exclusión de China, 1975-2005	30
II.7 Crecimiento, inestabilidad y reducción de la pobreza, 1981 y 2004	35
II.8 Variación de la participación en los beneficios y la inversión en las economías desarrolladas, 2000-2006 frente a 1980-1990	37
II.9 Incidencia del trabajo a tiempo parcial no voluntario, algunas regiones, 1983-2004	37
II.10 Crecimiento del PIB y del empleo en algunos países y territorios en desarrollo, 2000-2006	40

	<i>Página</i>
II.11 Población urbana empleada con cobertura de salud y/o pensiones en algunos países de América Latina, 2005	42
II.12 Relación entre la parte de trabajadores independientes y trabajadores familiares no remunerados y empleo total y PIB per cápita, 2005	42
II.13 Acumulación de divisas por países en desarrollo, 1980-2006	50
II.14 Acumulación de reservas en divisas por países de ingresos bajos, decenios de 1980, 1990 y 2000	50
III.1 Frecuencia de los desastres, 1970-2006	79
III.2 Magnitudes de los desastres, 1970-2006	80
III.3 Distribución de los fallecimientos totales resultantes de desastres, por grupo de países según el nivel de desarrollo, 1970-2006.	82
III.4 Distribución de los daños resultantes de desastres, por grupo de países según el nivel de desarrollo, 1970-2006.	82
IV.1 Tendencia de los conflictos armados desde 1945	114
IV.2 Nuevos brotes de conflictos armados frente a crisis de larga duración, cifras anuales, desde 1945	115
IV.3 Tendencias regionales de los conflictos armados en el período posterior a la segunda guerra mundial	116
IV.4 Muertes relacionadas con actos bélicos en conflictos civiles en el período posterior a la segunda guerra mundial	116
IV.5 Refugiados transnacionales y civiles internamente desplazados, 1965-2005	118
IV.6 Refugiados transnacionales y civiles internamente desplazados, por región, 1965-2005	118
IV.7 Democracias de la tercera oleada: relación entre el tipo de transición a la democracia y la calidad de la gestión económica	121
IV.8 Incidencia y magnitud de los conflictos étnicos desde 1945	133
V.1 Crecimiento mundial per cápita, 1961-2006.	156
V.2 Reducción de la pobreza y crecimiento, 1981-2004.	160

Cuadros

I.1 Países que deben hacer frente a una crisis alimentaria y necesitan asistencia externa	2
II.1 Inestabilidad macroeconómica, economías desarrolladas y algunas regiones, 1971-2006.	12
II.2 Incidencia de recesiones, algunos grupos de países y regiones, 1971-2006	14
II.3 Análisis de descomposición de la cuenta corriente de la balanza de pagos, Asia, Asia oriental, América Latina y el Caribe y África subsahariana, 1981-2005	23
II.4 Perturbaciones de la relación de intercambio, algunas regiones, 1981-2005	24
II.5 Costos de ajuste de los trabajadores desplazados por el comercio en Europa y los Estados Unidos de América, 1979-2001	39
III.1 Número medio de personas afectadas por desastre, por grupo de países según el nivel de desarrollo, 1970-2006.	81
III.2 Número medio de personas fallecidas por desastre, por región, 1970-2006	81
III.3 Algunas cifras estadísticas sobre desastres en varias regiones, 1970-2006	81
III.4 Veinte mayores desastres en función de los costos y víctimas mortales (cifras absolutas y relativas), 1970-2006.	83
III.5 Ejemplos de dispositivos de financiación antes y después de los desastres	92
III.6 Pagos estimados de primas de seguro agrícola, 10 primeros países	101

	<i>Página</i>
III.7 Pagos netos hipotéticos de algunos países y territorios de ingresos bajos y de ingresos medianos-bajos con destino al posible mecanismo mundial para desastres, período 2000-2006	109
IV.1 Crecimiento, política y tipología económica durante los años de conflicto en determinados países, 1965-2000	119
V.1 Gestión de riesgos y vulnerabilidades	162

Notas explicativas

En el presente *Estudio* se han empleado los siguientes signos:

- Dos puntos seguidos indican que los datos faltan o no se proporcionan por separado.
- El guión largo indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un guión indica que el rubro no es aplicable.
- 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 expresan años indica 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 “dólares” (\$) indica dólares de los EE. UU., salvo que se indique otra cosa.

La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, salvo que se indique otra cosa.

“Billón” significa un millón de millones.

Salvo que se indique otra cosa, las tasas anuales de crecimiento o variación son tasas anuales compuestas.

Los índices anuales de aumento o variación, salvo indicación contraria, se refieren a índices anuales compuestos.

Debido al redondeo de las cifras, no siempre cuadran las cifras y los porcentajes presentados en los cuadros.

Se han utilizado las siglas siguientes:

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE)
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CESCAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre
CRED	Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres (Universidad Católica de Lovaina (Bruselas))

DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DEG	derechos especiales de giro
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIVIMS	Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (FAO)
FMI	Fondo Monetario Internacional
HiCN	Red de hogares en conflicto (Households in Conflict Network, Universidad de Sussex, Reino Unido)
ID	investigación y desarrollo
IED	inversión extranjera directa
INB	ingreso nacional bruto
LIBOR	tasa de oferta interbancaria de Londres
NBER	Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	producto interno bruto
PNB	producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	paridad del poder adquisitivo
SMIA	Sistema mundial de información y alerta sobre la agricultura y la alimentación (FAO)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Para fines analíticos y salvo indicación en contrario, se han utilizado los siguientes grupos y subgrupos de países:

Economías desarrolladas (economías de mercado desarrolladas):

Unión Europea, Islandia, Noruega, Suiza, Japón, Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Nueva Zelanda.

Europa

- *Unión Europea (UE)*: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Suecia.
 - *UE25*: UE con exclusión de Bulgaria y Rumania.

- *UE15*: UE12 más Dinamarca, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia.
- *UE12 (zona del euro)*: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal.
- *UE10*: UE-25 menos UE15.
- *Otros países de Europa*: Islandia, Noruega, Suiza.

Economías en transición

- *Europa sudoriental*: Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Rumania, Serbia.
- *Comunidad de Estados Independientes (CEI)*: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán.

Economías en desarrollo

- América Latina y el Caribe, África, Asia y el Pacífico (con exclusión del Japón, Australia, Nueva Zelandia y los Estados Miembros de la CEI en Asia).

Subgrupos de América Latina y el Caribe

- *América del Sur y México*: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).
- *América Central y el Caribe*: Todos los demás países de América Latina y el Caribe.

Subgrupos de África

- *África septentrional*: Argelia, Egipto, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos, Túnez.
- *África subsahariana*: Todos los demás países africanos.

Subgrupos de Asia y el Pacífico

- *Asia occidental*: Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Turquía, Territorio Palestino Ocupado, Yemen.
- *Asia oriental y meridional*: Todas las demás economías en desarrollo de Asia y el Pacífico (con inclusión de China, salvo indicación en contrario). Este grupo se divide a su vez de la siguiente manera:
 - *Asia meridional*: Bangladesh, Bhután, India, Irán (República Islámica del), Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka.
 - *Asia oriental y el Pacífico*:
 - *Asia oriental*:
China
Economías de industrialización reciente: Hong Kong, Región Administrativa Especial de China; República de Corea, Singapur, Taiwán, provincia de China.

Otros países de Asia oriental: Mongolia, República Popular Democrática de Corea.

- *Asia sudoriental:* Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia, Timor-Leste, Viet Nam.
- *Oceanía:* Fiji, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Micronesia (Estados Federados de), Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

Economías menos adelantadas:

Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Cabo Verde, 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, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen, Zambia.

Capítulo I

Superación de la inseguridad económica: lo que está en juego

Al final de la guerra fría, la mitigación de las persistentes tensiones políticas, unida a una rápida integración de la economía mundial, permitió concebir la esperanza en una nueva era de paz, prosperidad y estabilidad. Había llegado el momento en que la fijación de precios adecuados garantizaría grandes progresos en la eficiencia y desencadenaría las fuerzas dinámicas de la competencia y la asunción de riesgos. Los economistas convencionales —con su arsenal de explicaciones prefabricadas sobre la capacidad de unos mercados sin trabas para sacar a flote a todos los necesitados, dar rienda suelta a la convergencia de los ingresos y acabar con los altibajos de la economía— ayudaron a conseguir un consenso normativo para la nueva era.

Ciertamente se han conseguido progresos: la inflación se ha moderado, el comercio internacional se ha expandido y el capital ha atravesado las fronteras en escala sin precedentes. No obstante, este crecimiento récord ha sido irregular y el entorno macroeconómico es cada vez más desequilibrado. La única tendencia omnipresente ha sido un fuerte aumento de las desigualdades.

No obstante, es la creciente sensación de inseguridad económica la que, quizá más que ninguna otra cuestión, persigue de nuevo a los defensores de la liberalización de los mercados. En 2008, la subida de los precios de los alimentos y la creciente incidencia del hambre han demostrado trágicamente el desfase entre las fuerzas del mercado y el bienestar socioeconómico. Para muchos de los países que deben hacer frente a una grave inseguridad alimentaria este problema es con frecuencia una de las múltiples amenazas resultantes de la pobreza, los desastres naturales y los disturbios civiles (véase el cuadro I.1); pero la multiplicación de motines por los alimentos en países de ingreso mediano en rápida fase de urbanización, algunos de ellos con un sólido historial de crecimiento, revela la existencia de deficiencias estructurales más serias dentro de esos mercados. El problema se ha agravado por la inseguridad energética, en un momento en que los precios de los combustibles han alcanzado nuevos máximos y los suministros futuros están inmersos en una compleja red de cálculos geopolíticos.

La creciente flexibilidad de los mercados de trabajo ha puesto también en peligro la seguridad del empleo. En muchos países en desarrollo, el vacío dejado por el estancamiento o descenso de los empleos del sector público y los despidos de personal en la industria se ha cubierto con empleos más precarios o mal pagados en la economía informal o mediante la ampliación del sector de los servicios. En los países avanzados los estilos de vida de la clase media han registrado un retroceso, lo que ha obligado a las autoridades a buscar desesperadamente la manera de evitar una reacción populista contra las importaciones baratas, la deslocalización de los empleos y la presencia de trabajadores inmigrantes. En vez de ofrecer un refugio frente a la crecida de estas aguas económicas cada vez más turbulentas, los mercados monetarios han contribuido enormemente a reforzar la sensación de inseguridad. La inestabilidad de los flujos financieros internacionales, la intermitencia de los ciclos, el hundimiento

A pesar de la mayor estabilidad de los precios y de la mayor apertura, el crecimiento ha sido irregular, y el entorno económico poco equilibrado

Los mercados financieros y de la alimentación y los combustibles no han conseguido la seguridad económica

La inestabilidad de las corrientes financieras internacionales, la alternancia de ciclos de expansión y contracción y los pánicos especulativos han colocado los empleos, las casas y las pensiones en situación de riesgo

Cuadro I.1

Países que deben hacer frente a una crisis alimentaria y necesitan asistencia externa

País	Inseguridad alimentaria	Vulnerabilidad a los peligros naturales	Factores sociopolíticos	Vulnerabilidad económica, 1996-2006	
				Número de años de crecimiento negativo	Promedio del crecimiento anual per cápita
Iraq	Excepcional	Inundaciones, sequías	Conflictos, inseguridad	5	1,0
Zimbabwe	Excepcional	Sequía, vendavales	Posibles disturbios civiles	9	-3,7
Swazilandia	Excepcional	Sequía, vendavales, inundaciones		2	0,6
Somalia	Excepcional	Sequía, fuertes oleajes	Conflictos	6	-0,3
Lesotho	Excepcional	Sequía, vendavales		3	1,5
Burundi	Grave	Inundaciones, vendavales, sequía, terremotos	Disturbios civiles, personas internamente desplazadas, repatriados	7	-1,5
República Centrafricana	Grave	Vendavales, inundaciones	Refugiados, inseguridad localizada	6	-1,3
Chad	Grave	Inundaciones, sequías	Refugiados, efectos derivados de los conflictos	4	4,4
Côte d'Ivoire	Grave		Disturbios civiles	5	-0,1
Ghana	Grave	Inundaciones		0	2,4
Guinea	Grave	Vendavales, inundaciones	Refugiados	2	1,7
Guinea-Bissau	Grave	Inundaciones, sequías	Inseguridad localizada	5	-2,7
Kenya	Grave	Deslizamientos de tierras, sequía, fuertes oleajes, inundaciones	Disturbios civiles	4	0,4
Nepal	Grave	Inundaciones, deslizamientos de tierras, sequía	Conflictos	2	1,4
Timor-Leste	Grave		Personas internamente desplazadas, situación posterior a un conflicto	5	-1,7
Etiopía	Grave	Inundaciones, sequías	Inseguridad en algunas zonas	3	2,8
República Democrática del Congo	Grave	Vendavales, inundaciones, erupciones volcánicas	Personas internamente desplazadas	6	-2,1
Sudán	Grave	Sequía, vendavales, inundaciones	Disturbios civiles	0	5,3
Uganda	Grave	Sequía, vendavales, inundaciones	Disturbios civiles en el norte	0	2,9
Sri Lanka	Grave	Inundaciones, fuertes oleajes, vendavales, sequía	Conflictos civiles	1	4,2
Bolivia	Grave	Inundaciones, sequía, vendavales, deslizamientos de tierras		2	1,2
Haití	Grave	Inundaciones, vendavales, sequía		6	-0,8
Bangladesh	Grave	Inundaciones, vendavales, fuertes oleajes, terremotos		0	3,6
China	Grave	Inundaciones, vendavales, terremotos, deslizamientos de tierras, sequía		0	8,4
República Dominicana	Grave	Vendavales, terremotos		1	4,4
Ecuador	Grave	Inundaciones, erupciones volcánicas, deslizamientos de tierras		1	1,8
Nicaragua	Grave	Vendavales, inundaciones, sequías, deslizamientos de tierras		1	2,4
Tayikistán	Grave	Inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierras, sequía		1	3,6
Viet Nam	Grave	Inundaciones, vendavales, sequía		0	5,7

País	Inseguridad alimentaria	Vulnerabilidad a los peligros naturales	Factores sociopolíticos	Vulnerabilidad económica, 1996-2006	
				Número de años de crecimiento negativo	Promedio del crecimiento anual per cápita
Eritrea	Generalizada	Inundaciones, sequías	Situación posterior a un conflicto, personas internamente desplazadas	7	-1,1
Liberia	Generalizada		Situación posterior a un conflicto	2	7,7
Mauritania	Generalizada	Inundaciones, sequías		5	1,3
Sierra Leona	Generalizada	Inundaciones	Situación posterior a un conflicto	4	1,6
Afganistán	Generalizada	Deslizamientos de tierras, sequía, terremotos, inundaciones	Conflictos, inseguridad	..	..
República Popular Democrática de Corea	Generalizada	Vendavales, inundaciones		4	-0,2

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Secretaría del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

de las monedas y los pánicos especulativos han puesto en situación de riesgo los empleos, las casas y las pensiones de muchas personas en los países avanzados.

No obstante, esta mayor inseguridad no puede atribuirse sencillamente a los impulsos destructivos de los mercados. La destrucción creativa es, después de todo, su *modus operandi*. La inseguridad debe atribuirse, más bien, a la facilidad con que las autoridades han traspasado la responsabilidad económica a los representantes de los bancos centrales independientes, las empresas con gran libertad de acción y los administradores de fondos especulativos no regulados, aceptando su promesa de que crearían un clima de inversión más sano y contribuirían a garantizar grandes beneficios económicos para todos. Como se examina en el capítulo II, si bien el clima macroeconómico es ahora menos inestable, la inversión productiva no se ha recuperado. Al mismo tiempo, cada vez son más los hogares, comunidades y países que están expuestos a fuertes conmociones adversas y al riesgo de una contracción económica, al mismo tiempo que su capacidad para abordar las consecuencias y de recuperarse ha disminuido fuertemente.

La política de la inseguridad económica

El hecho de que ningún orden social o económico puede estar seguro si no beneficia a la mayoría de quienes dependen de él exige nada menos que lo que los filósofos políticos europeos de los siglos XVII y XVIII llamaban un “contrato social”: acuerdo implícito entre los miembros de una comunidad para cooperar en pro del beneficio mutuo, junto con normas formales y mecanismos institucionales para ayudar a fomentar la confianza, compaginar intereses contradictorios, gestionar las diferencias y ofrecer una distribución equitativa de las recompensas generadas. Un Estado moderno no puede alcanzar niveles elevados de desarrollo económico y social, orden interno y paz sin esa cooperación y normas. Además, cuanto mayor sea el nivel de desarrollo, más complejo debe ser el esfuerzo de colaboración necesario para salvaguardar los logros anteriores y utilizarlos como trampolín para nuevos progresos.

En la era moderna ese contrato ha sido fruto de los desafíos y riesgos generados por la ampliación de los mercados y una división del trabajo más compleja. En respuesta a esos desafíos y riesgos surgieron nuevos mecanismos de protección social frente a los accidentes laborales, la enfermedad y la discapacidad, y de apoyo social para los desempleados, las per-

Un Estado moderno no puede alcanzar altos niveles de desarrollo económico y social, orden interno y paz sin una cooperación basada en un sólido contrato social

sonas con niños a su cargo y quienes se incorporaban al grupo de personas de edad avanzada. No obstante, era difícil conseguir un equilibrio entre los diferentes intereses debido sobre todo a que las instituciones democráticas daban mayor eco a las demandas de los más vulnerables a esos riesgos. Durante el período de entreguerras ese frágil consenso se desmoronó por efecto del despilfarro, la desesperación y la violencia, que alcanzaron niveles sin precedentes.

El nuevo acuerdo resultante después de 1945 se basó en el “ansia de seguridad”. Se introdujeron nuevas políticas e instituciones para adaptar y controlar el funcionamiento de las fuerzas económicas y para garantizar la protección social. Las políticas encaminadas a estimular la inversión interna y el crecimiento no sólo contribuyeron a impedir la vuelta al caos económico de los años de entreguerras, sino que dieron paso a una era de pleno empleo, aumentos salariales y mayor libertad de comercio. El fuerte crecimiento facilitó la financiación de la protección social y amplió el alcance del Estado del bienestar. A su vez, la estabilidad social ayudó a sustentar una planificación de la inversión a largo plazo y a facilitar el progreso tecnológico. Se había instaurado un círculo virtuoso.

El liderazgo positivo se amplió también en el plano internacional, respaldado por los recursos y la voluntad de compromiso en aras del interés nacional. Los países en desarrollo recientemente independizados vieron la oportunidad de acabar con el legado de explotación económica, retraso e inseguridad que habían sido rasgos distintivos del gobierno colonial. Con el aliento y el apoyo de los países más avanzados, la nueva política económica se propuso como objetivo orquestar un despliegue industrial, gestionar un fuerte impulso y situar a los países rezagados en peldaños más elevados de la escalera del desarrollo. La política social quedó desfasada, pero las constantes inversiones en capital humano e infraestructura ayudaron a muchos países a salir de la terrible trampa de la pobreza.

Este período de progreso socioeconómico y seguridad sin precedentes duró hasta los primeros años setenta, en que, comenzando con las economías más avanzadas, la combinación de tensiones internas y de conmociones externas empezó a poner en peligro el consenso existente. Al final del decenio, el brusco endurecimiento de la política macroeconómica de esos países representó una ruptura con las prácticas precedentes, y generó el deseo de revisar el contrato social. La ciudadanía, la cooperación y la protección social pasaron a ocupar un lugar secundario y en algunos casos se abandonaron por completo; en su lugar, pasaron al primer plano la elección de los consumidores, la competencia y la asunción de riesgos.

Esta tendencia se ha visto moderada muchas veces en los países avanzados por los obstáculos prácticos y sociales a la formulación de políticas. La resistencia ha sido mucho más débil en muchos países en desarrollo, lo que les ha hecho más vulnerables al riesgo de deterioro de la situación. De hecho, como se examina a lo largo del presente *Estudio*, el establecimiento de instituciones estatales más eficaces es un desafío urgente en el contexto de la creación y conservación de espacios más seguros dentro de los cuales las personas, las comunidades y, en definitiva, los países puedan realizar sus actividades con un grado razonable de previsibilidad y estabilidad y teniendo debidamente en cuenta los objetivos e intereses de los otros.

Dimensiones económicas de la inseguridad: riesgo, vulnerabilidad e incertidumbre

El creciente nivel de inseguridad económica es obviamente perjudicial para el bienestar de los hogares y las personas afectados. Puede representar también una amenaza para el progreso socioeconómico, ya que desalienta la innovación, reduce el horizonte de las inversiones, limita las capacidades de elección y genera comportamientos oportunistas y desaconsejables. Por

Desde mediados del decenio de 1970, un nuevo contrato social ha sustituido la ciudadanía, la cooperación y la protección social por la elección de los consumidores, la competencia y la asunción de riesgos

La inseguridad económica puede poner en peligro el progreso económico al desalentar la innovación, reducir el horizonte de las inversiones y generar comportamientos desaconsejables

otro lado, la inseguridad económica es un elemento inevitable de la vida económica y puede considerarse hasta cierto punto beneficiosa: en la medida en que representa un desafío para la esclerosis y abre nuevas oportunidades de inversión.

Los economistas han tratado de explicar esa dualidad identificando la inseguridad con el riesgo, cuyo lado positivo es el estímulo del comportamiento empresarial pero cuyo lado negativo es la pérdida de ingresos y de bienestar. Si estos resultados alternativos pueden calcularse con un grado razonable de precisión, los individuos podrían prepararse por adelantado, organizando el apoyo familiar, acumulando ahorros o protegiéndose con una u otra forma de póliza de seguro. Éstos son fundamentalmente los diferentes tipos de estrategias para hacer frente a título individual a las consecuencias del riesgo.

Naturalmente, los individuos tienen poca o ninguna influencia en muchos de los acontecimientos que generan inseguridad. Cuando los economistas tratan de calibrar los posibles daños resultantes de esos eventos distinguen entre *riesgos idiosincrásicos*, provocados por hechos aislados como enfermedades, accidentes o delitos, y *riesgos covariantes*, asociados a acontecimientos que afectan simultáneamente a un gran número de personas, como una crisis económica o un riesgo climático, y que a menudo conllevan costos múltiples y crecientes.

En principio, ambos tipos de riesgo pueden reducirse acudiendo a seguros privados o cubrirse con varias formas de protección social sufragada con los impuestos. Los economistas y los responsables de la formulación de políticas llevan debatiendo desde hace tiempo las ventajas de esas opciones, disponibles en la mayoría de las sociedades. Para determinar la combinación más adecuada es preciso ponderar los posibles efectos secundarios negativos (externalidades) generados por los episodios de riesgo y que muchas veces dificultan la determinación de su precio, en comparación con los costos de riesgo moral asociados con la respuesta colectiva.

En general, los mecanismos de respuesta privados funcionan mejor para los riesgos idiosincrásicos que acarrear pequeños daños potenciales. No obstante, muchas veces no están a disposición de las poblaciones más vulnerables. El carácter excluyente de estas estrategias privadas y la magnitud potencialmente considerable de las pérdidas asociadas con la enfermedad, el desempleo o la indigencia cuando se llega a la ancianidad constituyen un argumento en favor de la protección social mediante el Estado del bienestar y hacen más perentoria la afirmación de las Naciones Unidas de que la seguridad económica es un derecho humano básico.

Reconocer esto significa también aceptar que el riesgo no es lo mismo que la inseguridad. Ésta, de contenido menos preciso, es, según algunas definiciones, el punto de intersección entre el riesgo de deterioro percibido y el efectivo (Jacobs, 2007). Los economistas han publicado numerosos estudios especializados sobre la dimensión subjetiva del riesgo (Osberg, 1998). No obstante, las percepciones de la inseguridad están vinculadas con diferencias muy concretas en el grado de exposición a una amenaza compartida y con diferencias en la capacidad de controlar los acontecimientos imprevistos y recuperarse de ellos.

A este respecto, la vulnerabilidad apunta a una fuente de inseguridad que es más estructural que subjetiva, como ocurre obviamente en el caso de muchos países pobres que carecen de recursos para hacer frente a las amenazas, y en particular a aquellas que tienen un carácter más complejo. En cierto sentido ello hace de la pobreza la fuente real de la inseguridad. No obstante, este argumento puede resultar engañoso. La vulnerabilidad a pérdidas significativas puede ocurrir en diferentes niveles de desarrollo y con repercusiones sociales y económicas muy negativas. Así sucede obviamente en el caso de los riesgos sistémicos o catastróficos, que conllevan daños considerables y amplios y son difíciles de prever. De hecho, en un mundo

Para hacer frente a los riesgos internos se requiere una combinación de estrategias públicas y privadas

Para superar las vulnerabilidades estructurales y la incertidumbre endémica es preciso invertir en mecanismos de preparación, planificación y prevención

de vulnerabilidades estructurales y de incertidumbre endémica no es probable que los seguros creen el grado necesario de seguridad económica para los individuos, hogares y países. Más bien, lo que de hecho constituye el verdadero desafío es invertir en mecanismos de preparación, planificación y prevención antes de que la amenaza se concrete en daños reales y duraderos.

Así pues, la inseguridad económica es ciertamente un desafío para el desarrollo, pero está también vinculada con el papel del Estado como forjador de un sólido contrato social.

Ascenso y caída del mercado autorregulado

El concepto de un mercado autorregulado no fue una novedad de finales del siglo XX. De hecho, desde finales del XIX los economistas habían aludido a este concepto, que había tenido una aparición breve (aunque desastrosa) en el panorama normativo durante los años inmediatamente posteriores a la primera guerra mundial. Lo que sí constituía una novedad era la convicción de que este concepto podría aplicarse en un plano verdaderamente mundial gracias a una serie de avances tecnológicos, organizativos y políticos.

Se desmanteló el sistema de frenos y contrapesos políticos que había determinado previamente la contribución más indicada de los mercados a los objetivos del crecimiento y la estabilidad. Según algunos, los mercados podían valerse por sí solos sin necesidad alguna de un contrato social. En otro sentido, el mercado forjaría espontáneamente su propio contrato social, centrado en torno a unos derechos de propiedad sólidos, el imperio de la ley y bajos costos de transacción. En un mundo de mercados laborales flexibles, mercados de seguros completos y competitivos en que los individuos pudieran comprar su protección frente a cualquier riesgo a un precio equitativo y de mercados de capital perfectos a través de los cuales las personas podrían compensar sus decisiones sobre ingresos y consumo, no podría hablarse de inseguridad real.

Los mercados financieros no regulados han recibido recientemente especial atención de los defensores de la partenogénesis del mercado, gracias a su supuesta eficiencia informativa (la “hipótesis del mercado eficiente”) y su capacidad de superar el riesgo (“titularización”), que en conjunto prometen un crecimiento estable y un aumento sostenido del consumo hasta un futuro lejano.

En el capítulo II se examina con mayor detalle cómo se han producido esos acontecimientos en el mundo real, sobre todo en los países en desarrollo. Las economías industrializadas avanzadas, por su parte, están preguntándose ya si la “financiarización” no ha ido demasiado lejos. Además, lo que preocupa no es sólo que estos mercados tienden a “enloquecer”, en palabras del comentarista de *Financial Times* Martín Wolf (2007), sino que, además, al recrudecer las divisiones sociales, reducir la inversión en patrimonio social y destruir los lazos de la comunidad podrían representar una amenaza para la supervivencia misma del sistema de mercado.

No es de extrañar que los teóricos del mercado autodestructivo estén de nuevo de actualidad: *The Great Transformation* de Karl Polanyi (Polanyi, 1944) vuelve a ser de lectura obligatoria; los analistas del mercado han redescubierto la hipótesis de la inestabilidad financiera de Hyman Minsky; George Soros ha alertado sobre el “fundamentalismo del mercado”, y el concepto de Gunnar Myrdal sobre los círculos viciosos se cita profusamente. Resulta todavía más sorprendente que el mayor adversario de la “economía de casino”, John Maynard Keynes, hasta hace poco persona *non grata* en los círculos normativos, sea una vez más el “economista difunto” al que consultar.

Hay una preocupación creciente por los efectos de los mercados financieros no regulados

Superación de la inseguridad económica

Es un hecho que la mayoría de las personas de la mayor parte de los lugares desean básicamente lo mismo: un empleo decente, una casa segura, un entorno sano y un futuro mejor para sus hijos. Para ello, los mercados son un requisito imprescindible pero no suficiente. Son varios los planteamientos alternativos que se han presentado para garantizar un futuro económico más seguro.

Para algunos, el desafío consiste fundamentalmente en ampliar el programa establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹. Este enfoque insiste en que las dimensiones económicas, sociales y políticas de la seguridad deben plantearse en forma simultánea. Más recientemente, la “seguridad humana” se ha vinculado estrechamente a la garantía de las “capacidades” que todos necesitan para gozar de una vida plena y libre (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994).

Para otros, la inseguridad implica más bien el desafío de ofrecer a las comunidades más pobres del mundo mecanismos eficaces que les ayuden a gestionar mejor el riesgo mitigando el impacto de las crisis mediante políticas focalizadas y el fortalecimiento de su capacidad para hacer frente a las consecuencias con seguros y redes de seguridad y consolidando los grupos de la sociedad civil (Banco Mundial, 2001).

Finalmente, para otros el desafío consiste fundamentalmente en fomentar la solidaridad social, centrada en torno a los puestos de trabajo seguros y el empleo decente, reforzando la representación y participación colectiva de los trabajadores (Organización Internacional del Trabajo, 2004a).

Estas perspectivas ayudan a comprender mejor el reto de la inseguridad. Confirman su carácter multidimensional y revelan que la seguridad y el crecimiento no deben ser necesariamente objetivos enfrentados. No obstante, no convergen hasta el punto de ofrecer una perspectiva más integrada. Ello se debe en parte a que suelen considerar que la inseguridad es consecuencia de no haberla incluido en el programa de políticas económicas —por lo demás acertado— y a que su fe en un proceso ubicuo de creciente inseguridad, cuando la realidad es que algunos —incluidos los titulares de los derechos de propiedad intelectual, los banqueros internacionales y las corporaciones transnacionales— han gozado de niveles crecientes de protección en los últimos años, mientras que otros —los campesinos sin tierras y los trabajadores pobres, los pequeños agricultores, los trabajadores industriales y los del sector informal— han experimentado un descenso en sus niveles de protección. De todas formas, la falta de integración se debe mayormente a que estas perspectivas suelen reflejar una opinión algo hostil del Estado e infravaloran la contribución decisiva de las políticas para crear y hacer frente a la inseguridad económica.

Podría decirse que la seguridad de sus ciudadanos, en todas sus dimensiones, es la responsabilidad determinante del Estado, aun cuando ello implique cierta delegación de responsabilidad a agentes no estatales. Para garantizar esa seguridad se necesita también un planteamiento normativo integrado que combine la regulación, la redistribución y la gestión de riesgos.

El *Estudio* de este año está basado en una serie de temas mutuamente relacionados que apuntan hacia un nuevo acuerdo sobre la seguridad económica:

- El riesgo sistémico, en particular el vinculado a los mercados financieros no regulados, se ha convertido en la amenaza más seria a la seguridad económica (cap. II); la inestabilidad de las corrientes de capital, las burbujas financieras y los crecientes nive-

Para garantizar la seguridad económica se necesita un planteamiento normativo integrado que combine la reglamentación, la redistribución y la gestión de riesgos

1 Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

les de endeudamiento no han podido establecer condiciones favorables a la inversión ni crear un modelo de crecimiento integrador y estable. Además, muchas veces eso se ha conseguido a costa de disminuir el margen de acción, lo que significa que los países tienen todavía más dificultades para gestionar su integración en la economía mundial de forma equilibrada.

- En muchos países en desarrollo la inseguridad económica se ve agravada por su vulnerabilidad a crisis repetidas y catastróficas asociadas con desastres naturales (cap. III) y conflictos civiles (cap. IV) que pueden generar círculos viciosos de pobreza crónica y perpetuar la exposición a futuras conmociones. Las redes de seguridad, los planes de seguro y las técnicas de gestión de riesgos pueden ayudar a los países a responder a las crisis idiosincráticas y a equilibrar los ingresos y el consumo, pero estos medios no bastan por sí solos para hacer frente al desafío de la inseguridad ni para conseguir recuperaciones sostenibles e integradoras.
- Un desafío básico con el que se enfrentan las autoridades es el de invertir *ex ante* en mecanismos necesarios para planificar con vistas a las crisis y evitar que se transformen en catástrofes. Ello requiere una capacidad estatal eficaz para la adopción de políticas y el suministro de bienes públicos. En el caso de los países que han salido de un conflicto ese desafío es inseparable del que representa la reconstrucción de un Estado afianzado que pueda impedir el regreso de la violencia (cap. IV).
- El hecho de que en la mayor parte de los países en desarrollo la inseguridad económica sea ante todo y sobre todo un problema de desarrollo exige medidas de diversificación económica y políticas que fomenten la inversión productiva (caps. II y III). No obstante, para conseguir que el Estado se centre de nuevo en el programa de seguridad se necesita también una mejor interconexión entre los programas económicos y sociales (cap. V) que pueda conseguir mayores niveles de eficiencia y crear un entorno más sólido para el crecimiento. Para ello probablemente habrá que sustituir el planteamiento basado en políticas sociales focalizadas y en normas económicas universales por otro caracterizado por un programa social más universal y por políticas económicas focalizadas.

Un nuevo trato mundial

La elaboración de un programa alternativo de seguridad económica requerirá tanto una gran dosis de ingenio para establecer nuevas formas de solidaridad como movilización política en consonancia con la economía mundial más integrada de nuestros días. Los capítulos de este *Estudio* presentan opciones normativas de alcance nacional e internacional para hacer frente a las diferentes dimensiones de la inseguridad económica incluidas en el examen.

En un mundo interdependiente, la seguridad económica es imposible si los países actúan aisladamente

Cada país deberá experimentar y buscar la configuración de instituciones y convenciones que den los mejores resultados en su situación nacional y que respondan a las expectativas de su población. No obstante, en un mundo interdependiente los países no pueden garantizar la seguridad económica si actúan en forma aislada. En el mundo de los tres primeros decenios del período de la posguerra eso se consiguió estableciendo un sistema multilateral de comercio y pagos que fomentaría un rápido crecimiento y desarrollo. Además de un mecanismo formal de negociación multilateral necesario para establecer un sistema de comercio más abierto, ese dispositivo tuvo que contar también con salvaguardias adicionales que garantizaran su funcionamiento eficiente y su conservación, y contó con el respaldo de un sistema ordenado

de pagos multilaterales con tipos de cambio estables, aunque variables y negociados multilateralmente, en condiciones de estricta limitación de las corrientes de capital internacional privado. Se reconoce que el crecimiento de la interdependencia mundial presenta hoy mayores problemas, pero también que los mecanismos e instituciones puestos en marcha en los tres últimos decenios no han estado a la altura del desafío por lo que se refiere a la coherencia, complementariedad y coordinación de la formulación de políticas económicas mundiales. El reforzamiento de los mecanismos multilaterales basados en la plena participación y el diálogo abierto de la comunidad internacional es la mejor esperanza para ofrecer un futuro económico seguro para todos.

Capítulo II

Cómo hacer frente a la inseguridad económica

Los altibajos asociados con las crisis periódicas de la balanza de pagos fueron un gran obstáculo para el crecimiento a largo plazo de muchos países en desarrollo durante los decenios de 1960 y 1970. Un cambio radical en la orientación de las políticas a finales del decenio de 1970 debería haber puesto fin a dicho ciclo con la introducción de una estrategia de desarrollo impulsada por el mercado y orientada al exterior. De esa manera podría haberse conseguido el regreso a la estabilidad macroeconómica y el acceso a un crecimiento económico más sólido, más integrador y más seguro, mediante la eliminación de las distorsiones inducidas por el Estado y el desencadenamiento de las fuerzas de la competencia mundial. En los últimos años se ha registrado una clara mejoría en el desempeño macroeconómico de la mayor parte de los países en forma de menor inestabilidad de las variables clave y una moderación de la inflación de los precios. No obstante, ello no ha dado lugar al dinamismo económico previsto ni ha contribuido en la forma esperada a reducir la vulnerabilidad de las personas a los riesgos económicos de una coyuntura negativa, sea el descenso de los ingresos o la pérdida de empleo. Grandes regiones de nuestro mundo son todavía muy vulnerables a las crisis externas y en la mayoría de los países la mayor estabilidad económica, en sentido restringido, parece haberse producido a costa de un crecimiento más débil del producto interno bruto (PIB) y de tasas de inversión más bajas, al menos cuando la situación se compara con la de los decenios de 1960 y 1970. En ausencia de medidas compensatorias eficaces, tanto nacionales como multilaterales, la creciente inestabilidad de los precios de los productos básicos y las corrientes de capital ha obligado, en particular, a los gobiernos a acumular reservas internacionales excesivas con un mayor costo en forma de renuncia a la inversión y al consumo. Por ello, si bien el nuevo régimen normativo ha echado por tierra el antiguo ciclo, no lo ha sustituido con una alternativa vigorosa.

En el presente capítulo se examinará de qué forma han repercutido en la inseguridad económica los cambios ocurridos en el ciclo económico de los países tanto desarrollados como en desarrollo.

Crecimiento e inestabilidad macroeconómica

De acuerdo con muchos criterios macroeconómicos, parece que estamos viviendo en un mundo económicamente más seguro. La inestabilidad macroeconómica ha disminuido en todos los lugares durante los últimos decenios, en comparación con los años setenta y ochenta. Las fluctuaciones del crecimiento de la producción y las tasas de inflación han caído en todas las regiones (véase el cuadro II.1), aunque la inestabilidad continúa siendo mucho mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados. La desviación típica del crecimiento de la producción bajó a menos del 1% en los países desarrollados durante el presente decenio, frente a

En la mayoría de los países hay más estabilidad macroeconómica ...

... pero ello no se ha traducido en crecimiento dinámico y seguridad económica

La inestabilidad de la producción y de los precios continúa siendo elevada en los países en desarrollo

más del 2% en el de 1970. En los países en desarrollo la fluctuación en torno a la tasa media de crecimiento económico ha descendido a 2,4 puntos porcentuales, menos de la mitad que en los decenios de 1970 ó 1980. La inestabilidad de la producción es en general más baja en los países en desarrollo de Asia que en otros lugares del mundo en desarrollo. Las tasas de inflación han bajado en todo el mundo y con ellas ha disminuido también la inestabilidad de los precios agregados. En América Latina y el Caribe la inestabilidad media de la inflación bajó significativamente en los años noventa y todavía más en el decenio actual, en claro con-

Cuadro II.1
Inestabilidad macroeconómica, economías desarrolladas y algunas regiones, 1971-2006
(desviación típica en porcentaje)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2006
Economías desarrolladas				
Crecimiento del PIB	2,43	1,88	1,55	0,98
Formación bruta de capital fijo	5,99	5,42	4,44	3,44
Consumo privado	7,17	5,60	4,93	5,59
Inflación ^a	9,20	6,09	2,39	2,00
América Latina y el Caribe				
Crecimiento del PIB	3,30	4,60	3,38	3,11
Formación bruta de capital fijo	11,26	13,26	11,79	9,83
Consumo privado	6,19	5,16	5,64	3,36
Inflación ^b	63,31	310,26	23,36	7,61
África				
Crecimiento del PIB	5,17	4,74	3,24	2,22
Formación bruta de capital fijo	17,34	16,52	14,34	12,53
Consumo privado	7,46	9,53	7,98	8,75
Inflación ^c	12,97	16,01	103,87	13,73
Asia oriental y meridional				
Crecimiento del PIB	4,62	3,42	3,05	1,63
Formación bruta de capital fijo	11,33	9,26	10,96	6,00
Consumo privado	4,91	3,94	3,70	1,56
Inflación ^d	9,92	8,98	9,36	5,39
Asia occidental				
Crecimiento del PIB	8,23	6,54	5,00	4,57
Formación bruta de capital fijo	25,27	13,82	12,87	16,44
Consumo privado	16,79	10,08	6,56	10,34
Inflación ^e	19,23	33,79	33,58	10,85

Fuentes: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; información basada en datos de la base de datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*; estimaciones sobre la inflación basadas en la base de datos electrónica del Banco Mundial Indicadores del desarrollo mundial (disponible en <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers>). El código de serie es FP.CPI.TOTL.ZG (consultado el 8 de mayo de 2008).

Nota: La inestabilidad del crecimiento del PIB, la inversión y el consumo se mide en función de la desviación típica de estas variables a precios constantes de 2000. Los promedios regionales se ponderan teniendo en cuenta la parte relativa del PIB de los países al comienzo del período. Por inflación se entiende el cambio medio ponderado de los precios de consumo anuales. Para este subconjunto de países se calculó con los datos disponibles.

^a En las cifras de inflación de los países desarrollados no se incluyen las economías en transición.

^b Tasas de inflación de 16 países de América Latina y Barbados, que representan aproximadamente el 55% del PIB regional.

^c Tasas de inflación de 28 países africanos que representan casi el 90% del PIB regional.

^d En las tasas de inflación de Asia oriental y meridional se incluyen 10 países que representan aproximadamente el 60% del PIB regional.

^e En las tasas de inflación de Asia occidental se incluyen 7 países que representan casi el 90% del PIB regional.

traste con los episodios de hiperinflación de los años ochenta. En otras regiones de países en desarrollo los progresos en forma de mayor estabilidad de los precios son más recientes.

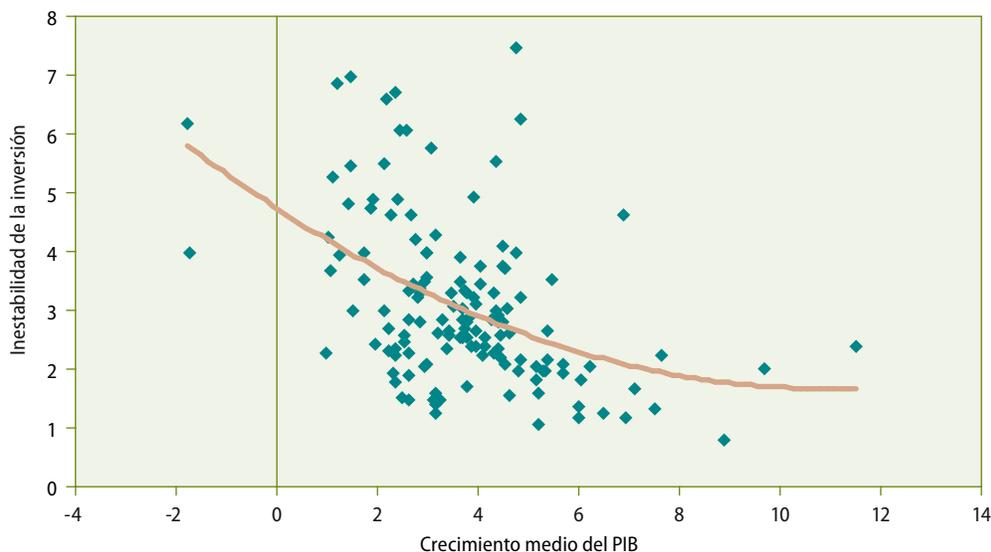
En África disminuyó fuertemente la inestabilidad de la producción en los primeros años noventa y ha continuado incluso en presencia de la aceleración del crecimiento en el presente decenio. No obstante, el crecimiento de la inversión y el consumo privado es más inestable que en otros lugares, y la inestabilidad del crecimiento del consumo privado continúa siendo en el continente tan elevada como en los decenios precedentes, lo que permite pensar que la menor inestabilidad de la producción agregada no se está traduciendo en una mayor seguridad económica para los hogares.

En el cuadro II.1 puede verse también que aunque el crecimiento de la inversión ha disminuido algo en la mayoría de las regiones, continúa siendo muy inestable en todas las regiones de países en desarrollo. Durante el presente decenio se ha registrado una caída significativa de la inestabilidad de la inversión en Asia oriental y meridional, pero ello se explica en gran parte por el contexto de rápido crecimiento económico en China y en la India. En otras regiones de países en desarrollo la inestabilidad de la inversión ha continuado siendo elevada (véase el gráfico II.1).

La persistencia de una inestabilidad elevada de la inversión en los países en desarrollo se debe a una combinación de factores. La frecuencia y el alcance de las recesiones económicas se han mantenido elevados desde el decenio de 1970 (véase el cuadro II.2). Si bien su intensidad parece haber menguado algo durante el presente decenio, continúa siendo una razón importante de incertidumbre económica que frena la inversión productiva a largo plazo. La aceleración del comercio y la apertura de los mercados de capitales durante el decenio de 1990 han sido otras causas de inestabilidad y de incertidumbre de la inversión. Ello se ha visto reforzado por la orientación de la política macroeconómica, fundamentalmente procíclica, adoptada por muchos países en respuesta a las coyunturas negativas y a las recesiones. Como se examina más adelante, el nuevo fenómeno conocido con el nombre de “financiarización”

El crecimiento de la inversión continúa siendo inestable en todas las regiones con países en desarrollo

Gráfico II.1
Crecimiento del PIB e inestabilidad de la inversión, 1971-2000



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; información basada en datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*.

Notas: A precios constantes de 2000 para el período 1971-2006. Coeficiente de variación (CV) de la tasa de crecimiento anual de la formación bruta de capital a precios de 2000 en 1971-2006. El coeficiente de variación se calcula dividiendo la desviación típica por el promedio del período.

El mayor nivel de estabilidad ha ido acompañado de un menor crecimiento económico, debido a la persistente inestabilidad de las inversiones

ha orientado los incentivos contra la inversión productiva y la creación de empleo y se ha presentado como nueva fuente de inseguridad económica.

La reducción de la inestabilidad macroeconómica se ha conseguido, en gran medida, a costa de unas tasas de crecimiento medio más bajas. En los países desarrollados el crecimiento del PIB per cápita acusa una tendencia descendente desde los años setenta (véase el gráfico II.2a). En el caso de los países en desarrollo el crecimiento tendencial ha aumentado desde los años noventa, pero ello se debe en gran parte al rápido crecimiento de China y la India. Cuando se prescinde de estos países el nivel tendencial del crecimiento de la producción per cápita en los tres últimos decenios (así como durante la recuperación del actual decenio) es muy inferior al de los años setenta (gráficos II.2b y II.2c).

La correlación de esta pauta con la inestabilidad macroeconómica puede verse en los gráficos II.3a y II.3b. En los gráficos se compara la pauta de crecimiento e inestabilidad de países concretos durante el período 2001-2006 en relación con el decenio de 1970. Los países que en el decenio de 2000 crecieron más rápidamente que en el de 1970 se encuentran a la derecha de la línea vertical. Los países con menos inestabilidad, medida en función del coeficiente de variación del crecimiento del PIB per cápita, se encuentran por debajo de la línea horizontal. La mayoría de los países del mundo pudieron reducir la inestabilidad a costa de una tasa de crecimiento más baja, con exclusión del África subsahariana. El fuerte crecimiento económico de la mayoría de los países de esta región africana se produce después de dos decenios de crecimiento bajo (o negativo) y gran inestabilidad y se ha visto impulsado por la subida de los precios de los productos básicos y la recuperación de los conflictos y disturbios civiles.

Cuadro II.2
Incidencia de recesiones, algunos grupos de países y regiones, 1971-2006

	1971-1980			1981-1990			1991-2000			2001-2006		
	No. de recesiones	Duración media (años)	Contracción media del PIB	No. de recesiones	Duración media (años)	Contracción media del PIB	No. de recesiones	Duración media (años)	Contracción media del PIB	No. de recesiones	Duración media (años)	Contracción media del PIB
Economías desarrolladas ^a	44	1,22	-2,52	44	1,38	-1,90	66	2,44	-8,78	17	1,46	-1,36
Economías en desarrollo	122	1,79	-4,18	134	2,36	-4,89	121	1,72	-3,77	47	1,54	-2,75
América Latina y el Caribe	27	2,26	-2,74	50	2,52	-4,37	40	1,48	-2,79	19	1,25	-2,57
Asia meridional y oriental	22	1,44	-3,76	13	2,02	-3,90	19	1,95	-4,83	8	1,25	-1,75
Asia oriental	12	1,29	-3,07	10	2,02	-3,82	14	2,10	-5,77	7	1,29	-1,72
Asia meridional	10	1,65	-4,72	3	2,00	-4,18	5	1,44	-1,70	1	1,00	-1,93
Asia occidental	30	1,63	-7,29	30	2,35	-8,00	28	1,48	-4,84	10	1,83	-4,36
África	43	1,68	-3,83	41	2,34	-4,00	34	2,09	-3,45	10	2,06	-2,31
Países menos adelantados	85	2,24	-4,39	75	2,74	-4,13	70	2,47	-4,75	33	1,59	-3,37

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información basada en datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*.

Nota: Por recesión se entiende un episodio de crecimiento negativo. La duración media es el número de años de crecimiento negativo del PIB. La contracción media es el descenso medio del crecimiento del PIB durante una recesión.

^a Se incluyen los países pertenecientes a la Unión Europea (UE), los países no miembros de la UE y los países de la Comunidad de Estados Independientes y las economías en transición.

Gráfico II.2a
Crecimiento del PIB per cápita, países desarrollados, 1971-2006

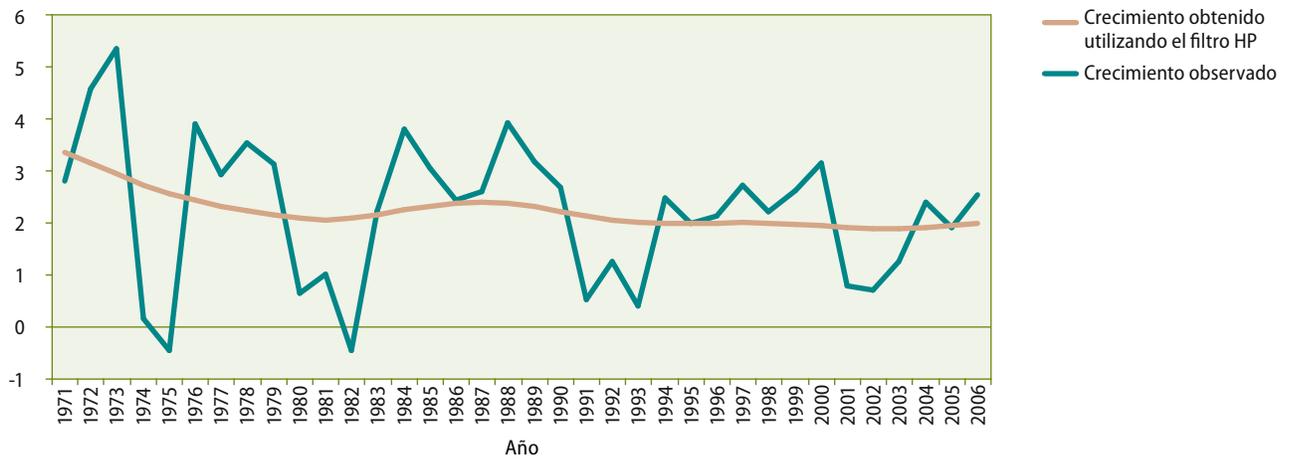


Gráfico II.2b
Crecimiento del PIB per cápita, países en desarrollo, 1971-2006

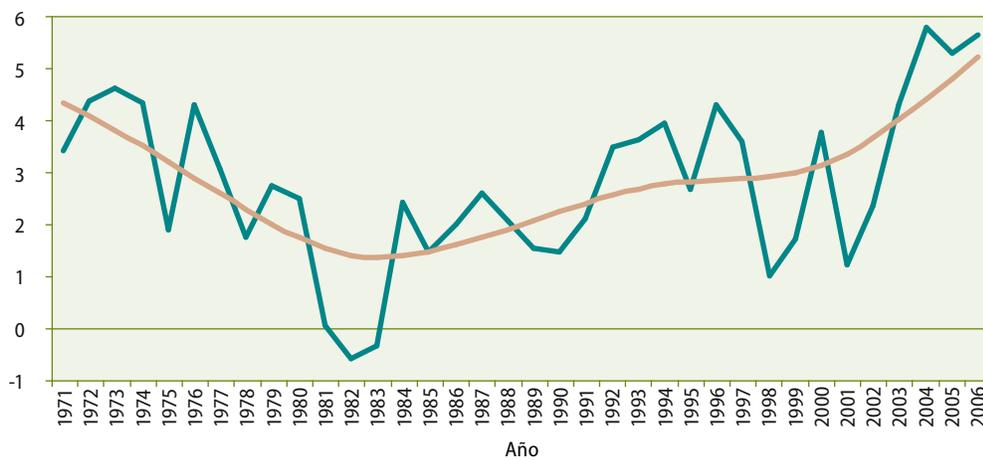
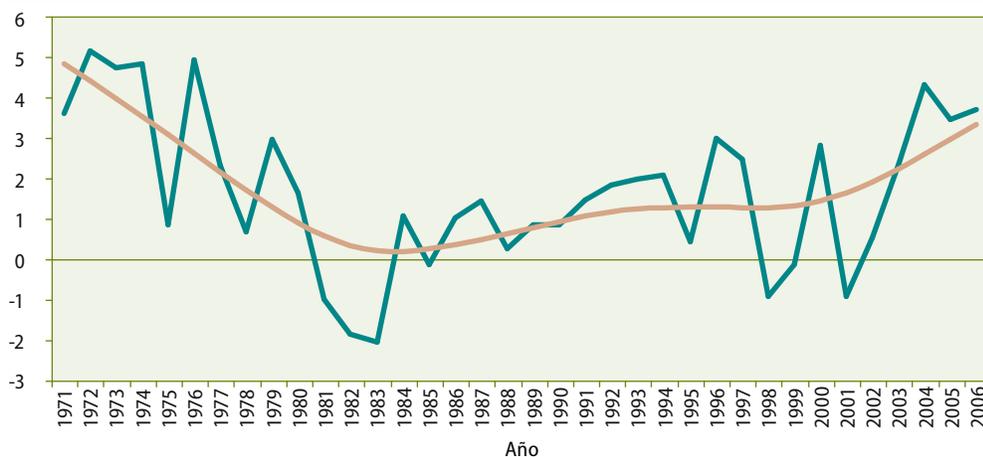


Gráfico II.2c
Crecimiento del PIB per cápita, países en desarrollo, con exclusión de China y la India, 1971-2006



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información basada en datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*.

Nota: La línea naranja representa la tasa de crecimiento del PIB per cápita calculada con un filtro Hodrick-Prescott (HP). De esa manera se eliminan las fluctuaciones a corto plazo de las tendencias a largo plazo. Teniendo en cuenta los estudios realizados, la tendencia a largo plazo del gráfico se calculó con un desfase de 1 y $\mu = 100$, como se propone para los datos anuales.

Gráfico II.3a
Crecimiento e inestabilidad del PIB per cápita, 2001-2006, en comparación con 1971-1980, algunas regiones

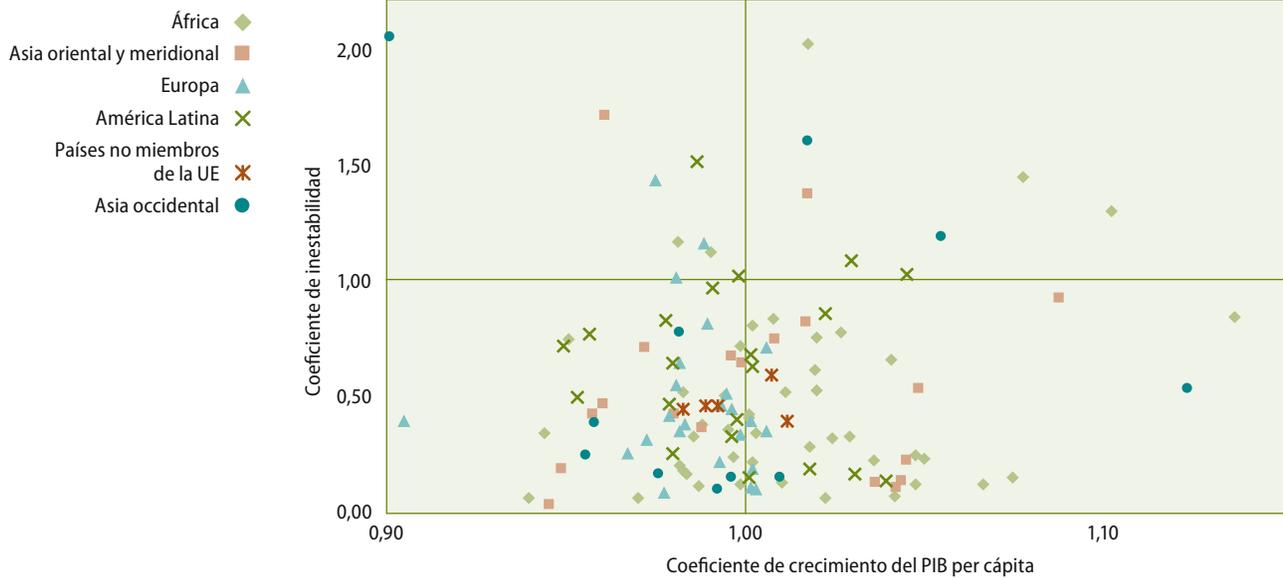
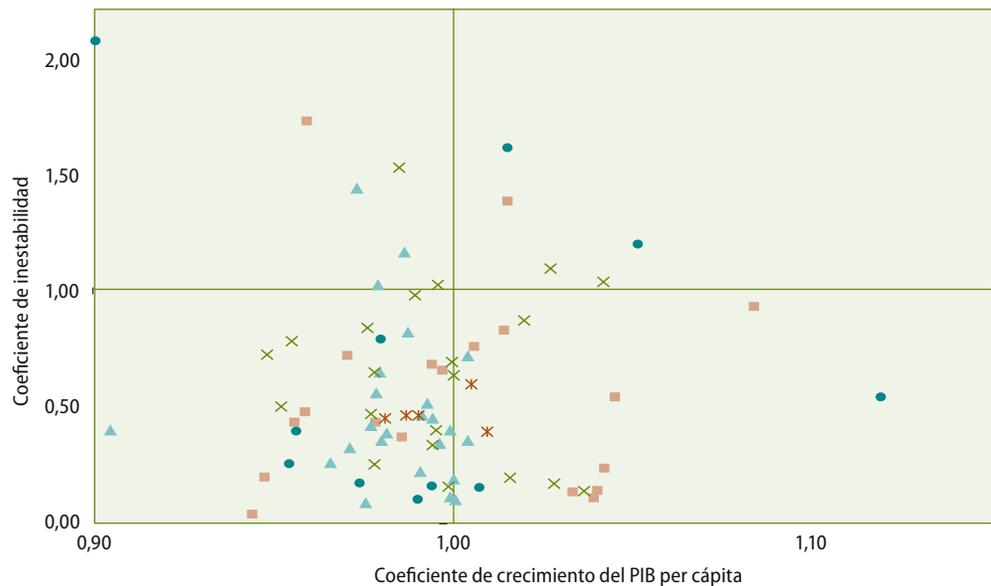


Gráfico II.3b
Crecimiento e inestabilidad del PIB per cápita, 2001-2006, en comparación con 1971-1980, algunas regiones, con exclusión de África



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información basada en datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*.

Nota: La medida de la inestabilidad es el coeficiente de variación del crecimiento per cápita del PIB. Los cuatro cuadrantes giran en torno al coeficiente del crecimiento medio del PIB per cápita y la medida de la inestabilidad.

Otros países que consiguieron mejores resultados en 2001-2006 que en el decenio de 1970 están concentrados en Asia oriental y meridional. Algunos países de América Latina (como Argentina, Chile, Jamaica y Costa Rica) también mejoraron, en parte debido a las crisis sufridas durante el decenio de 1970. En la inmensa mayoría de los países desarrollados y en desarrollo de Europa, Asia occidental, la mayor parte de América Latina y el Caribe y partes de Asia oriental y meridional, se ha conseguido una mayor estabilidad, pero a costa de tasas de crecimiento más bajas.

Un entorno macroeconómico previsible es un elemento esencial de un clima propicio para la inversión. Un entorno económico inestable puede aumentar la incertidumbre, lo que haría que los inversores se resistieran a ampliar la capacidad, lo que a su vez puede frenar el crecimiento de la productividad y aumentar el potencial de una incertidumbre todavía mayor. En ausencia de estabilizadores automáticos, y debido a la mayor dependencia de la inversión con respecto a la financiación externa y los bienes de capital importados, es de prever que el ciclo económico sea más inestable en los países en desarrollo que en los desarrollados. Ello puede hacer todavía más difícil el establecimiento de una vía de acceso al desarrollo a largo plazo en algunos países, dado que el nivel mínimo de inversión necesario para poner en marcha y mantener un impulso de industrialización ha crecido de forma constante (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2003; Naciones Unidas, 2006).

La disminución del crecimiento en el pasado decenio puede atribuirse a la fuerte desaceleración del crecimiento del consumo público y la inversión pública en la mayoría de los países. Los gobiernos de muchos países en desarrollo han recortado el gasto público en el marco de programas ortodoxos de estabilización y como respuesta procíclica a las contracciones económicas y las crisis externas. En particular durante los decenios de 1980 y 1990, la austeridad fiscal obligó a muchos gobiernos a sacrificar importantes proyectos de inversión en infraestructura y programas sociales, para cumplir esos objetivos. Esta tendencia fue especialmente visible en América Latina y en el África subsahariana (Naciones Unidas, 2006).

El lento crecimiento de la inversión productiva en los últimos decenios es quizá la manifestación más clara del fracaso de la orientación predominante de las políticas macroeconómicas para estimular la innovación creativa y el crecimiento. El estrecho enfoque de las políticas macroeconómicas basadas en la búsqueda de una inflación baja y el equilibrio fiscal no consiguió sustentar altas tasas de crecimiento debido a que no prestó suficiente atención a los factores que determinan la formación de capital, la productividad y la utilización completa y eficiente de la capacidad productiva¹.

Crisis externas e inestabilidad

Pocos dudan de que el aumento del comercio internacional y la movilidad de capital puedan constituir un medio para alcanzar más riqueza nacional y ser una fuente de inseguridad.

Las autoridades de los países avanzados han reconocido desde hace tiempo esta doble realidad del aumento del comercio y han debatido qué conviene hacer al respecto, sobre todo en lo que se refiere a la compensación de los que se ven perjudicados. Los trastornos del comercio son un desafío todavía mayor en los países que dependen de los sectores de exportación más tradicionales. La mayoría de los países en desarrollo son productores y exportadores de productos primarios o básicos y su actividad económica depende fuertemente de esos sectores. El reciente aumento de los precios de los productos básicos asociado con la fuerte demanda

Las políticas macroeconómicas no consiguieron estimular la innovación creativa y el crecimiento

La gran inestabilidad de los precios de los productos básicos continúa siendo un factor de desestabilidad

¹ Para un ulterior análisis y debate véanse Ffrench-Davis (2006), Easterly, Islam y Stiglitz (2001) y Ocampo y Vos (2008).

de China y la India ha ayudado a los países exportadores, sobre todo de África y América Latina, a impulsar el crecimiento. No obstante, la gran inestabilidad en los precios de los productos básicos continúa siendo una fuente de desestabilidad. La gestión de los períodos de bonanza de los productos básicos ha resultado especialmente difícil en el pasado, y las coyunturas negativas, en particular cuando han sido muy pronunciadas, han dejado tras sí una economía fuertemente perjudicada cuya recuperación ha sido difícil. Además, la fuerte subida reciente de los precios de los combustibles y de los alimentos está ejerciendo presión sobre la inflación y puede llevar a un rápido deterioro de los ingresos en los hogares, lo que echaría por tierra muchos de los progresos conseguidos por los países en su lucha contra la pobreza (véase el recuadro II.1). La falta de control sobre estas variables, en particular por parte de las pequeñas economías que no pueden influir en el entorno exterior, ha generado una inseguridad económica mayor y más difícil de manejar.

Recuadro II.1

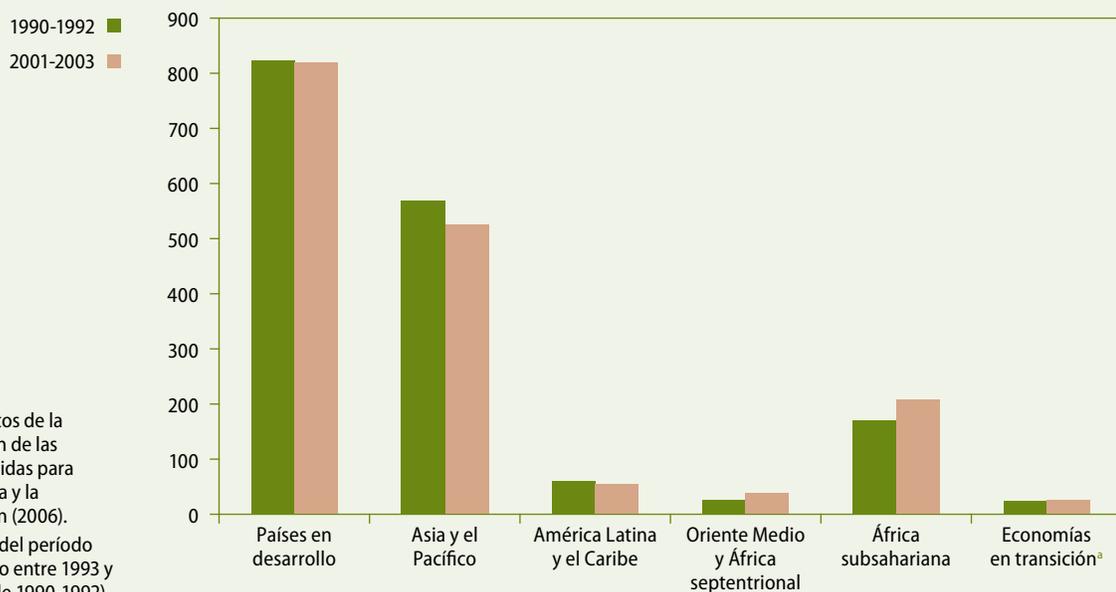
Dimensiones macroeconómicas de la seguridad alimentaria

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y poder llevar así una vida activa y sana”. En 2008 se ha producido una aguda crisis alimentaria. Las fuertes subidas de los precios mundiales de los alimentos dificultan la prestación de ayuda alimentaria de emergencia y la compra de alimentos en el mercado mundial, lo que incrementa la sensación de que la seguridad alimentaria está amenazada. Ello se suma a la malnutrición crónica que sufren unos 1.000 millones de personas (véase el gráfico).

La situación actual hunde sus raíces en un largo período de abandono de la producción agrícola, sobre todo en los países en desarrollo; pero la crisis tiene también una dimensión macroeconómica más coyuntural.

Gráfico

Población mundial subnutrida, algunas regiones, 1990 y 1992 y 2001 a 2003



Fuente: Datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2006).

^a Promedio del período comprendido entre 1993 y 1995 (no el de 1990-1992).

Inseguridad alimentaria y pobreza

A comienzos de 2008 había 37 países que necesitaban asistencia alimentaria inmediata: un tercio se encontraban en el África subsahariana y la mayoría de los demás en Asia (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2008), y se estimaba que 109 millones de personas vivían por debajo del umbral de pobreza de un dólar al día debido a la subida de los precios de los alimentos desde 2006 (véase el cuadro). Suponiendo que los demás factores se hayan mantenido sin cambios, la incidencia de la extrema pobreza en el África subsahariana podría haber aumentado casi un 8%, lo que significaría que las recientes subidas de los precios de los alimentos han contrarrestado con creces la reducción de la pobreza en la región entre 1990 y 2004.

Impacto de la subida de los precios de los productos agrícolas en la pobreza mundial

	Transferencia simulada a los precios de consumo de los alimentos de un aumento del 69% de los precios alimentarios agrícolas mundiales, 2006-2008 (porcentaje)	Incidencia de la pobreza (porcentaje) (umbral de pobreza de US\$ 1 PPA por día)			Número de pobres (millones)			Población total incluida en la simulación (millones)
		Base (2004)	Simulación del precio de los alimentos	Aumento de la incidencia de la pobreza	Base	Simulación del precio de los alimentos	Aumento del número de pobres	
Asia oriental	5	9,6	10,8	1,2	150,5	169,9	19,5	1 570,7
Asia meridional	5	31,2	34,7	3,5	433,8	481,8	48,0	1 390,4
América Latina y el Caribe	6	8,7	9,6	0,9	45,5	50,3	4,8	524,2
África subsahariana	19	36,9	44,6	7,8	175,9	212,9	37,0	476,9
Total		20,3	23,1	2,8	805,7	914,9	109,2	3 962,2

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información basada en datos de encuestas de hogares que utilizan PovcalNet del Banco Mundial. La metodología de la estimación puede encontrarse en Vos (2008).

Causas macroeconómicas de la inseguridad alimentaria

Gran parte de la reciente subida de los precios de los alimentos está relacionada con factores a corto y largo plazo que se refuerzan entre sí y han contribuido a crear esta situación sin precedentes. Después de su caída durante la primera mitad del decenio de 1980 en los países en desarrollo, la inversión en la agricultura se recuperó algo, pero no consiguió alcanzar de nuevo los niveles del decenio de 1970 (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1999). Además, las tasas de crecimiento de los rendimientos de los principales cereales (trigo, maíz y arroz) se han desacelerado desde 1960 en los países en desarrollo (Banco Mundial, 2007). Aunque el rendimiento medio de los cereales secundarios subiera de 1,4 millones a 3,2 millones de toneladas por hectárea desde los años sesenta hasta la actualidad, el crecimiento de la productividad se desaceleró, pasando del 2,6% al año en el decenio de 1960 al 1,6% anual en el pasado decenio^a.

Una serie de factores estructurales y macroeconómicos están poniendo ya de manifiesto estos problemas a largo plazo. En primer lugar, la debilidad persistente del dólar ha hecho subir los precios del comercio internacional de los productos alimenticios y de otros productos básicos. Aunque los cambios en los precios mundiales de los alimentos no se trasladan fácilmente al consumidor, algunos estudios han demostrado que son significativos, sobre todo en los países en desarrollo. Al menos la mitad de los integrantes de la canasta de bienes de consumo de los países en desarrollo está constituida por productos alimenticios, de ahí que la subida del precio mundial de los alimentos repercuta notablemente en la inflación, a cuya tendencia descendente ha puesto fin, aparte de que ha introducido otro elemento de inseguridad económica en la actual coyuntura. En segundo lugar, el fuerte crecimiento económico de algunos grandes países en desarrollo y el ritmo acelerado de la urbanización han orientado las pautas de consumo hacia productos alimenticios de valor más alto, como la carne. Ello ha incrementado la demanda de piensos, incluidos los cereales, que son también los principales ingredientes de los alimentos básicos.

^a Cálculos basados en Commodity Research Bureau, *The CRB Commodity Yearbook 2007* (Hoboken, Nueva Jersey, John Wiley and Sons, 2007).

Recuadro II.1

Dimensiones macroeconómicas de la seguridad alimentaria (*continuación*)

Ello ha incrementado la demanda de piensos, incluidos los cereales, que son también los principales ingredientes de los alimentos básicos. En tercer lugar, el fuerte aumento del precio del petróleo ha aumentado el costo del transporte de los productos alimenticios y los costos de producción de los fertilizantes. En cuarto lugar, las preocupaciones acerca de la seguridad energética han elevado la demanda de biocombustibles, lo que ha obligado a aumentar la producción de maíz y de caña de azúcar. Según las estimaciones, en 2006 y 2007 casi la mitad del aumento de la demanda de los principales cultivos alimentarios de los Estados Unidos correspondió a la producción de etanol a partir del maíz (Fondo Monetario Internacional, 2008), mientras que casi la totalidad del aumento de la producción mundial de maíz entre 2004 y 2007 se utilizó para la producción de biocombustible en los Estados Unidos (Banco Mundial, 2008a).

La especulación financiera ha contribuido también al reciente aumento de los precios de los alimentos. Los precios del mercado de futuros del trigo y los cereales han subido recientemente y son mucho más altos que en el mercado al contado; y desde 2006 no se ha observado ninguna convergencia entre esos dos conjuntos de precios, como parecería lógico prever. Los comerciantes prevén situaciones de escasez en esos mercados, pero dado que el precio de los futuros ha sido más alto que el precio al contado en la fecha de entrega, los agentes que realizan operaciones de cobertura compran a precios al contado, almacenan el producto y venden un contrato de futuros con el que sacar ganancia. Este fenómeno no sólo ha representado una prima para el producto que es objeto de comercio; también ha incrementado la inestabilidad del mercado. Asimismo, ha aumentado la incertidumbre de los productores que dependen de esos instrumentos para garantizar un precio adecuado a la inversión a largo plazo y planificar la producción. Una incertidumbre adicional procede del aumento de la demanda, que ha situado los inventarios en mínimos sin precedentes, sobre todo en el caso de los cereales. Ello hace que el precio mundial sea más sensible a cualquier noticia acerca de problemas de suministro, lo que eleva la inestabilidad de los precios.

Repercusiones en la política de desarrollo

A corto plazo, las necesidades humanitarias y alimentarias de emergencia han sido especificadas con claridad por las organizaciones competentes de las Naciones Unidas. Para mitigar una situación alimentaria grave se necesita ayuda alimentaria y monetaria adicional. Las partes más vulnerables de la población durante la actual crisis alimentaria son las que ya dependían de la asistencia alimentaria y han visto cómo sus raciones han disminuido o desaparecido. También se han visto afectados los agricultores de subsistencia que perdieron sus cosechas por diversas razones, y los agricultores pobres compradores netos de alimentos, que tuvieron que soportar los costos más altos de producción y los precios más elevados de los alimentos para complementar el consumo.

Varios países han impuesto controles a la exportación, que van desde contingentes y aranceles hasta la prohibición total de las exportaciones, con el fin de mantener la seguridad alimentaria nacional. Aunque cada país tiene derecho a buscar su propia seguridad alimentaria, esta política de "egoísmo nacional" puede ser contraproducente. Los exportadores de alimentos han protestado muchas veces contra estas medidas, que han podido ocasionar una interrupción incluso del suministro doméstico de alimentos y una subida todavía mayor de los precios. Al mismo tiempo, estas medidas poco cooperativas han reducido el suministro de alimentos en el plano regional y mundial, con lo que se ha exacerbado el problema.

Para desalentar estas medidas, los países en crisis, en particular los de bajos ingresos y con déficit de alimentos, necesitan asistencia inmediata. Durante la crisis actual se puso de manifiesto la debilidad de la asistencia alimentaria a corto plazo según la subida de los precios redujo el volumen de la ayuda. Por ello, en lo que respecta a las promesas de los países donantes a los organismos de ayuda debería establecerse un mecanismo de indización de los precios o garantizarse que las contribuciones lo sean en función del volumen de alimentos más que en función de su valor. No han sido precisamente favorables los efectos del cambio en la composición de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) durante los últimos años, que ha redundado en perjuicio de los sectores

productivos, como la agricultura, cuya proporción ha descendido a sólo el 3,1% del total. Además, la (reducida) ayuda a la agricultura se ha centrado en un pequeño número de países, lo que ha dado lugar a una notable duplicación y contradicción en las intervenciones de los donantes (Banco Mundial, 2007). Se necesita, pues, mayor coordinación para mejorar la eficacia de la ayuda.

Aunque será difícil conseguir una completa seguridad alimentaria mundial, a largo plazo se necesitan programas de desarrollo y de reforma agraria para elevar la inversión y estimular la productividad de la producción de alimentos. Estos programas deberían centrarse en los pequeños agricultores pobres, ya que constituyen el grupo más vulnerable en las zonas rurales, para lo cual habrá que realizar inversiones en infraestructura y ofrecer acceso al crédito, a insumos agrícolas modernos asequibles y a la tierra, mediante la redistribución de la misma. El Asia meridional y el África subsahariana (y algunos países de América Latina y el Caribe) deberían constituir el objetivo prioritario de estos programas, ya que son los más vulnerables desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. Un informe reciente de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (Naciones Unidas, 2008) ha puesto de manifiesto que si la productividad agrícola de todos los países de la región asiática alcanzara el nivel de Tailandia podrían liberarse de la pobreza más de 200 millones de personas. La productividad de la tierra y de la mano de obra en la producción de cereales en África ha sido más baja que en Asia y en América Latina (Banco Mundial 2007).

Es imprescindible el aumento del gasto público en investigación y desarrollo para mejorar la tecnología agrícola y elevar la productividad. En el decenio de 1980 los gobiernos redujeron el gasto en investigación y desarrollo en el sector agrícola por considerarse que el problema de la seguridad alimentaria se había resuelto. Esta tendencia ha sido perjudicial para la productividad agrícola, en particular para los pequeños agricultores de los países en desarrollo.

Las subvenciones de la agricultura en Europa y en los Estados Unidos han impedido que muchos productores de países en desarrollo puedan competir en los mercados mundiales y han contribuido a la desaceleración del crecimiento de la productividad. Aunque la ayuda agrícola en los países de la OCDE bajó entre mediados de los años ochenta y el período comprendido entre 2004 y 2006, es todavía elevada y representa el 60% de los ingresos agrícolas en algunos países (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2007a). Además, la mayoría de esta ayuda aún se orienta a ciertos productos, lo que eleva algunos precios concretos. Una nueva reducción o la eliminación de las subvenciones agrícolas en Europa y América del Norte debería formar parte de la estrategia a mediano plazo. Inicialmente esta medida dará lugar probablemente a un nuevo aumento de los precios internacionales de los alimentos. La prevención de los efectos negativos de la liberalización del comercio agrícola en la seguridad alimentaria de los países de ingreso bajo sería otra razón que justificaría la reforma tan necesaria de los mecanismos internacionales de financiación compensatoria, como se considera en el presente informe.

Al mismo tiempo, el peso y la influencia de los mercados y de los agentes e instituciones financieros han crecido de forma espectacular en los últimos decenios (véase *infra*). El resultado podría haber sido un mayor crecimiento económico, pero el carácter inestable y procíclico de las corrientes de capital ha hecho del desarrollo financiero una fuente de inseguridad económica. Sus efectos se transmiten muchas veces por conducto de las cuentas del sector público, en particular mediante la repercusión de la financiación en el gasto público y de los tipos de interés en el servicio de la deuda pública. No obstante, los efectos más notables se manifiestan sobre todo a través de los balances generales y el gasto privado.

El desplazamiento hacia estrategias impulsadas por las exportaciones en el mundo en desarrollo ha acentuado de hecho esta pauta en muchos países. La creciente influencia del cálculo financiero ha aumentado la inestabilidad del precio de los productos básicos, cuya repercusión en el ciclo económico se ve reforzada todavía más por políticas procíclicas, como la ampliación de los gastos fiscales durante los períodos de bonanza y la reducción del gasto cuando los precios son bajos. Esta última circunstancia se refuerza por la condicionalidad vinculada a la asistencia financiera internacional durante las crisis, que implica la adopción de políticas ortodoxas de estabilización macroeconómica.

La creciente influencia de los mercados financieros agrava la inseguridad económica

Esta dinámica financiera tiene repercusiones de gran alcance para la economía real. Los episodios de expansión económica excepcionalmente rápida impulsados por las burbujas financieras pueden originar períodos de prosperidad creciente pero pueden terminar bruscamente, lo que daría lugar a profundas recesiones o incluso largos períodos de estancamiento. La vulnerabilidad a una brusca inversión de las corrientes financieras varía según los casos, pero en muchos mercados emergentes se ve a menudo activada por factores que escapan al control de los países receptores, como los cambios en las políticas monetarias y financieras de los principales países industrializados, por ejemplo.

Trastornos del comercio y de la cuenta corriente

Las fluctuaciones del volumen del comercio y de la relación de intercambio han desempeñado tradicionalmente un papel importante en los ciclos económicos de los países en desarrollo, en particular en las economías que dependen de los productos básicos. Es posible que esa situación continúe todavía y es probable que debido a la tendencia general del mundo en desarrollo hacia estrategias impulsadas por las exportaciones esa influencia se haya acentuado.

Un análisis de descomposición de las perturbaciones de la cuenta corriente y del ajuste interno permite hacerse una idea de la naturaleza cambiante y de la intensidad de las crisis externas en los diferentes países durante los últimos decenios². Los trastornos del comercio (en lo que respecta a los precios y al volumen) dominan todavía en buena medida el ajuste de las cuentas corrientes y han adquirido un papel más preponderante después de la reestructuración, en los últimos años ochenta, de la deuda externa pendiente de los países en desarrollo con los bancos comerciales, en particular en América Latina. La vulnerabilidad a esos trastornos está estrechamente asociada con la naturaleza y el grado de diversificación de las exportaciones.

A pesar de la mayor insistencia en las estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones, la magnitud de los problemas de la relación de intercambio con respecto al producto nacional bruto (PNB) de los países en desarrollo se ha reducido, por término medio, en comparación con el decenio de 1980 (véanse los cuadros II.3 y II.4)³. Los exportadores de productos básicos primarios, la mayoría de los cuales están concentrados en el África subsahariana y América Latina, habían experimentado unas relaciones de intercambio claramente adversas durante el decenio de 1980, especialmente debido al colapso de los precios de las exportaciones. La inestabilidad de los precios de los productos básicos continuó siendo elevada durante el decenio de 1990 (véase el gráfico A9) pero —por término medio, también en este caso— las conmociones de la relación de intercambio fueron positivas para las regiones exportadoras de productos básicos, en particular durante el presente decenio. Por el contrario, los importadores netos de productos básicos, sobre todo en Asia, han sufrido los efectos negativos

La vulnerabilidad de los países frente a las perturbaciones del comercio está asociada con su nivel de diversificación de las exportaciones

² La metodología de la descomposición consiste en distinguir entre los diferentes factores de cambio en los déficit de cuenta corriente, considerando los efectos de los cambios en la relación de intercambio, el crecimiento del comercio mundial, la penetración de las exportaciones en los mercados mundiales, los trastornos de los tipos de interés, la acumulación de la deuda, los desplazamientos de las transferencias oficiales privadas y los cambios en la demanda interna agregada. Esta metodología se describe en el apéndice del presente capítulo y está basada en una obra anterior de Balassa (1981) y las ampliaciones de Ávila y Bacha (1987) y FitzGerald y Sarmad (1997). Puede verse una aplicación reciente y una descripción de esta metodología en Morley y Vos (2006), y en Vos y Parra (2008) un examen más detallado de los resultados que aquí se presentan.

³ Téngase en cuenta que la metodología de descomposición describe los cambios en el *déficit* de la cuenta corriente. Ello significa que en los cuadros los valores con un signo negativo hacen referencia a conmociones positivas y los de signo positivo a conmociones adversas.

Cuadro II.3

Análisis de descomposición de la cuenta corriente de la balanza de pagos, Asia, Asia oriental, América Latina y el Caribe y África subsahariana, 1981-2005 (porcentaje del PNB)

	Desde	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
	Hasta	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Asia					Asia oriental				
Aumento del déficit observado		-0,95	0,45	-2,22	-0,93	-1,14	0,51	-3,41	-1,06
Perturbaciones externas		-1,13	-0,11	-2,28	0,60	-1,82	-0,02	-2,43	2,44
Deterioro de la relación de intercambio		-1,96	-0,92	-0,38	2,25	3,34	-2,30	-1,28	3,05
Efecto del precio de las importaciones		2,23	-0,74	0,43	0,19	4,15	-1,83	0,95	0,47
Efecto del precio de las exportaciones		-4,19	-0,18	-0,81	2,06	7,49	-0,46	-2,22	2,58
Perturbación de los tipos de interés		-0,29	-0,18	-0,17	-0,40	0,37	-0,25	-0,17	-0,33
Desaceleración del comercio mundial		1,12	0,99	-1,73	-1,26	1,89	2,52	-0,99	-0,29
Otras variables externas		1,05	0,43	0,36	-0,13	0,89	0,41	0,98	-0,71
Carga de acumulación de la deuda		0,60	0,14	0,27	0,08	0,72	0,10	0,37	-0,24
Cambio en la renta de la inversión directa		0,16	0,26	0,32	-0,04	0,11	0,28	0,65	-0,22
Cambio en las remesas		0,28	0,04	-0,22	-0,14	0,08	0,04	-0,02	-0,18
Cambio en las transferencias oficiales		0,02	-0,01	-0,01	-0,04	0,01	-0,01	-0,02	-0,06
Ajuste interno		-1,66	-0,18	-0,04	-3,30	1,63	-0,68	-1,52	-6,27
Gasto interno		-0,72	0,63	-1,12	-0,99	1,04	1,23	-1,65	-1,25
Contracción del consumo		-0,54	-0,41	-0,76	-0,55	0,74	-0,38	-1,05	-0,64
Consumo privado		-0,40	-0,43	-0,62	-0,61	0,47	-0,48	-0,81	-0,76
Consumo público		-0,14	0,02	-0,15	0,06	0,28	0,11	-0,24	0,12
Reducción de la inversión		-0,18	1,04	-0,36	-0,44	0,30	1,61	-0,60	-0,61
Relaciones entre el comercio y otros factores		-0,95	-0,81	1,08	-2,31	0,59	-1,91	0,13	-5,02
Sustitución de las importaciones		1,63	4,38	3,57	7,52	2,41	5,07	3,25	10,04
Penetración de las exportaciones		-2,57	-5,19	-2,49	-9,83	3,00	-6,98	-3,12	-15,07
Efectos de interacción		0,79	0,32	-0,26	1,91	1,42	0,81	0,43	3,49
América Latina y el Caribe					África subsahariana				
Aumento del déficit observado		0,51	2,42	-0,07	-3,77	6,42	0,80	1,17	1,44
Perturbaciones externas		3,60	-2,51	-5,30	-5,97	-0,55	-13,25	-13,19	-9,23
Deterioro de la relación de intercambio		4,48	0,85	-0,53	-0,56	3,78	-0,54	-0,82	-0,58
Efecto en el precio de las importaciones		1,48	-2,12	-1,95	0,68	4,08	0,16	-0,23	0,01
Efecto en el precio de las exportaciones		3,00	2,98	1,41	-1,24	0,30	-0,70	-0,60	-0,59
Perturbación del tipo de interés		0,41	-0,91	-0,18	-0,65	-1,10	-2,01	-0,21	-0,64
Desaceleración del comercio mundial		-1,30	-2,45	-4,59	-4,76	-3,23	-10,70	-12,15	-8,01
Otras variables externas		-0,88	3,28	0,49	1,30	0,21	1,26	-0,04	-0,24
Carga de acumulación de la deuda		-1,49	4,21	1,02	0,76	0,73	0,32	-0,06	0,06
Cambio en la renta de la inversión directa		0,82	-0,63	-0,35	1,19	0,79	0,90	-0,21	1,66
Cambio en las remesas		-0,18	-0,31	-0,20	-0,66	-1,44	0,12	0,03	-2,04
Cambio en las transferencias oficiales		-0,03	0,01	-0,01	0,01	0,13	-0,08	0,21	0,08
Ajuste interno		-1,04	6,12	5,41	2,55	-5,61	9,75	10,76	10,22
Gasto interno		-0,78	0,15	-0,06	0,01	-2,62	3,70	-1,42	0,20
Contracción del consumo		-0,51	-0,03	-0,21	0,14	-1,88	5,04	-1,63	-0,55
Consumo privado		-0,50	0,17	-0,05	0,22	-0,52	5,51	-1,24	0,12
Consumo público		0,00	-0,20	0,15	-0,08	-1,36	-0,47	-0,39	-0,66
Reducción de la inversión		-0,28	0,18	-0,15	-0,13	-0,73	-1,33	0,22	0,75
Relaciones entre el comercio y otros factores		-0,26	5,96	5,47	2,54	-2,99	6,05	12,17	10,01
Sustitución de las importaciones		0,59	6,62	6,48	1,61	-3,47	-4,91	3,29	6,22
Penetración de las exportaciones		-0,85	-0,66	-1,01	0,93	0,48	10,96	8,88	3,80
wEfectos de interacción		-1,16	-4,47	-0,66	-1,66	-0,47	3,04	3,63	0,69

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; cálculos basados en informaciones de las bases de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas, Global Development Finance (Banco Mundial) y del Fondo Monetario Internacional.

Nota: Para la metodología y la división de las regiones, véase el apéndice. Los promedios regionales están ponderados en función del PNB. Por signo positivo (negativo) se entiende un aumento (descenso) del déficit y, por lo tanto, una conmoción externa negativa (favorable).

Cuadro II.4
Perturbaciones de la relación de intercambio, algunas regiones, 1981-2005

Regiones ^a		Desde	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
		Hasta	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
América Latina y el Caribe	Deterioro de la relación de intercambio		4,48	0,85	-0,53	-0,56
	Efecto del precio de las importaciones		1,48	-2,12	-1,95	0,68
	Efecto del precio de las exportaciones		3,00	2,98	1,41	-1,24
América del Sur	Deterioro de la relación de intercambio		3,43	2,10	-0,98	-0,34
	Efecto del precio de las importaciones		0,75	-0,96	-2,07	3,97
	Efecto del precio de las exportaciones		2,68	3,06	1,09	-4,30
América Central, excepto México	Deterioro de la relación de intercambio		-1,14	-1,74	-1,13	1,58
	Efecto del precio de las importaciones		-0,70	-0,95	0,45	-0,11
	Efecto del precio de las exportaciones		-0,45	-0,79	-1,58	1,70
México	Deterioro de la relación de intercambio		8,60	-2,15	0,92	-1,55
	Efecto del precio de las importaciones		4,42	-5,81	-2,00	-8,21
	Efecto del precio de las exportaciones		4,18	3,66	2,92	6,66
Caribe	Deterioro de la relación de intercambio		-0,83	-1,07	-2,55	-0,51
	Efecto del precio de las importaciones		-6,46	-5,32	2,15	3,13
	Efecto del precio de las exportaciones		5,62	4,25	-4,69	-3,64
Asia	Deterioro de la relación de intercambio		-1,96	-0,92	-0,38	2,25
	Efecto del precio de las importaciones		2,23	-0,74	0,43	0,19
	Efecto del precio de las exportaciones		-4,19	-0,18	-0,81	2,06
Asia oriental, excepto China	Deterioro de la relación de intercambio		0,67	-0,61	-1,70	2,75
	Efecto del precio de las importaciones		-0,28	-3,60	4,91	3,12
	Efecto del precio de las exportaciones		0,96	2,98	-6,61	-0,37
Asia meridional, excepto la India	Deterioro de la relación de intercambio		0,35	0,47	-0,89	3,37
	Efecto del precio de las importaciones		0,38	0,13	0,58	2,29
	Efecto del precio de las exportaciones		-0,03	0,34	-1,48	1,08
China	Deterioro de la relación de intercambio		4,53	-2,80	-1,16	3,14
	Efecto del precio de las importaciones		5,47	-1,31	-0,23	-0,32
	Efecto del precio de las exportaciones		-10,00	-1,49	-0,92	3,46
India	Deterioro de la relación de intercambio		0,01	-0,01	0,49	1,92
	Efecto del precio de las importaciones		0,10	-0,37	-0,54	1,08
	Efecto del precio de las exportaciones		-0,10	0,35	1,04	0,84
Asia occidental	Deterioro de la relación de intercambio		-0,29	2,38	2,10	-0,80
	Efecto del precio de las importaciones		-1,40	2,40	-0,38	-2,87
	Efecto del precio de las exportaciones		1,11	-0,03	2,48	2,07
África	Deterioro de la relación de intercambio		3,14	-0,42	-0,67	-0,48
	Efecto del precio de las importaciones		3,35	0,12	-0,18	0,03
	Efecto del precio de las exportaciones		-0,21	-0,53	-0,49	-0,51
África, excluido Nigeria	Deterioro de la relación de intercambio		3,25	-1,03	-0,23	-0,09
	Efecto del precio de las importaciones		3,11	0,52	-0,44	0,43
	Efecto del precio de las exportaciones		0,14	-1,55	0,21	-0,52
Nigeria	Deterioro de la relación de intercambio		1,13	10,42	-8,44	-7,41
	Efecto del precio de las importaciones		7,57	-7,10	4,44	-7,01
	Efecto del precio de las exportaciones		-6,44	17,52	-12,88	-0,40
África septentrional	Deterioro de la relación de intercambio		0,28	0,14	0,00	-0,04
	Efecto del precio de las importaciones		0,11	-0,05	0,02	0,12
	Efecto del precio de las exportaciones		0,18	0,19	-0,01	-0,15
Países menos adelantados del África subsahariana	Deterioro de la relación de intercambio		4,77	4,20	1,68	1,66
	Efecto del precio de las importaciones		4,92	8,68	0,23	2,43
	Efecto del precio de las exportaciones		-0,15	-4,48	1,45	-0,80
Otros países del África subsahariana ^b	Deterioro de la relación de intercambio		9,37	-8,40	-2,55	-1,86
	Efecto del precio de las importaciones		8,78	-5,68	-2,13	-0,50
	Efecto del precio de las exportaciones		0,59	-2,72	-0,42	-1,37

Fuente: Cuadro A.2 del apéndice.

Nota: Por signo positivo (negativo) se entiende un aumento (descenso) del déficit y, por lo tanto, una conmoción externa negativa (favorable).

^a Regiones, según la definición que se hace en el apéndice.

^b Con exclusión de Nigeria.

de la relación de intercambio debido al fuerte aumento reciente de los precios de los productos básicos. Por el contrario, la mayoría de los países menos adelantados, en particular los de África, han sufrido de forma persistente los efectos negativos de la relación de intercambio a lo largo de los años ochenta y noventa y del presente decenio.

El comercio mundial ha crecido sistemáticamente de forma más rápida que la producción desde 1945 y en forma significativa durante los 25 últimos años. Durante este mismo período, la parte de los países en desarrollo ha crecido de forma constante, inclusive en la exportación de manufacturas. Una estrategia de desarrollo más orientada al exterior puede establecer una ruta de crecimiento más estable, en particular cuando el mercado interno es pequeño. No obstante, la mayor dependencia de los mercados de exportación puede incrementar la vulnerabilidad de los países a los cambios repentinos en el volumen de las exportaciones o de la relación de intercambio cuando no pueden diversificar su estructura de producción y exportación. El análisis de descomposición revela que la expansión del comercio mundial ha ayudado significativamente a reducir los déficit de cuenta corriente de los países del África subsahariana (desde mediados del decenio de 1980) y de América Latina (desde los años noventa, aunque en menor medida) (véase el cuadro II.3). Sus efectos en Asia oriental no han sido tan considerables, como demuestra el pequeño signo negativo del comercio mundial desde el decenio de 1990 (indicación de que el crecimiento del comercio mundial contribuyó a reducir el déficit por cuenta corriente). La principal diferencia entre estas regiones deriva del considerable esfuerzo que los países de Asia oriental (sobre todo China) han realizado para diversificar sus sectores de exportación y mejorar su competitividad en los mercados mundiales. Los resultados que se observan en el cuadro II.3 revelan que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y de África y los pequeños Estados insulares en desarrollo han perdido terreno en los mercados internacionales (Vos y Parra, 2008). Esta falta de competitividad de las exportaciones (reflejada en el signo positivo del efecto de penetración de las exportaciones) es especialmente severa en los países menos adelantados (véase el cuadro A.2). Por el contrario, los miembros del grupo de los países asiáticos incluidos en el análisis han podido aumentar la competitividad y, por lo tanto, la penetración de las exportaciones.

Las diferencias en el desempeño de estas regiones en los mercados mundiales es señal de que existen diferencias más fundamentales en la capacidad de los países para beneficiarse de la expansión del comercio. Los países de Asia oriental tuvieron mucho éxito en sus esfuerzos por conseguir una rápida transformación de los sectores exportadores, en detrimento de las manufacturas de baja tecnología y basadas en los recursos naturales y los productos primarios y en beneficio de los artículos de alta tecnología y gran concentración de capital. La parte del primer tipo de mercancías en el total de las exportaciones de la región bajó del 76% en 1980 al 35% en 2005. En China esta proporción descendió del 93% en 1985 al 44% en 2005. Otras regiones no han conseguido resultados tan positivos en la transformación de su estructura de producción destinada a la exportación. América del Sur y América Central exportan todavía gran cantidad de productos primarios y manufacturas sencillas (aproximadamente el 78% de las exportaciones en 2005, cifra, por otro lado, inferior al 90% de 1983). En África, la concentración de las exportaciones en los productos de bajo valor añadido es todavía mayor (83% en 2005) (véase el cuadro A.3).

Los elevados coeficientes positivos de sustitución de las importaciones (que reflejan una creciente dependencia de las importaciones) en los países en desarrollo durante el decenio de 1990 ponen de manifiesto el impacto de la liberalización del comercio, aunque con importantes diferencias regionales. En Asia oriental, el aumento de la demanda de importaciones ha ido acompañado de estrategias de industrialización basadas en las exportaciones, que reflejan una mayor demanda de materias primas e insumos industriales, inclusive mediante el esta-

La mayoría de los países en desarrollo no han conseguido diversificar sus sectores de la exportación y continúan siendo vulnerables a las perturbaciones externas

El aumento de las importaciones en África y América Latina refleja la mayor demanda de bienes de consumo

blecimiento de redes internacionales de producción (Naciones Unidas, 2006). Por término medio, el aumento de la dependencia de las importaciones ha tenido como contrapartida una mayor penetración de las exportaciones y una tendencia hacia el aumento de los superávits comerciales. Por lo demás, en la mayor parte de América Latina y África el aumento de la dependencia de las importaciones ha tenido poco que ver con la diversificación económica, antes bien ha estado asociado con el aumento de las importaciones de bienes de consumo y/o con el crecimiento de las manufacturas móviles de bajo valor añadido⁴.

La mayor dependencia de las exportaciones primarias está asociada a una mayor inestabilidad de la producción y de las inversiones

El grado de diversificación de los países y su inserción en los mercados mundiales constituyen un factor importante que explica el crecimiento y la inestabilidad económica. La diversificación constante de la actividad económica se considera rasgo común de una ruta moderna de crecimiento y en estrecha asociación con el desarrollo industrial (Imbs y Wacziarg, 2003). La diversificación de las exportaciones en favor de productos de mayor valor añadido aumenta la capacidad de resistencia de los países a los trastornos comerciales y constituye un cimiento más sólido para mejorar el crecimiento y la estabilidad durante largos períodos (Rodrik, 2007). En los gráficos II.4a y II.4b puede observarse que la mayor dependencia de las exportaciones primarias está asociada con una mayor inestabilidad de la producción y de la inversión. Este efecto resulta todavía más considerable si disminuye el grado de diversificación de las exportaciones.

La diversificación de las exportaciones requiere inversiones sostenidas...

En el contexto de creciente integración de la economía mundial, los avances de la globalización dependen de la capacidad de los países para lograr ventajas competitivas dinámicas basadas en la innovación y la diversificación productiva. Ello requiere corrientes de inversión sostenidas para facilitar la introducción de nueva tecnología y el desarrollo de la infraestructura y la formación de los trabajadores (Naciones Unidas, 2006). La competitividad internacional basada en los bajos salarios ofrece a los países una ventaja inicial en los mercados mundiales y puede ser una estrategia adecuada de generación de empleo para los países con mucha mano de obra no especializada. No obstante, la eficacia de esta estrategia tiene sus límites. De hecho, estos límites quizá sean más rigurosos en los últimos años. En un estudio de 127 países desarrollados y en desarrollo, Dowrick y Golley (2004) han observado que entre 1960 y 1980, el aumento del comercio había contribuido a acelerar el crecimiento de la productividad dos veces más en los países pobres que en los países ricos. No obstante, ese avance se invirtió en el período comprendido entre 1980 y 2000, de comercio más abierto, en el que el impacto marginal del comercio en el crecimiento de la productividad favoreció a los países ricos y fue de signo negativo para los países pobres. Esta evolución ha estado asociada con la “falacia de la composición” con que se encuentran los exportadores de algunos productos manufacturados y refleja los esfuerzos generalizados por reproducir las estrategias de crecimiento basadas en la exportación promovidas por las economías de industrialización reciente de Asia oriental (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2002). El resultado puede ser que algunos países se vean atrapados en una vía de crecimiento de escasa inversión y baja productividad, que es vulnerable a las conmociones externas de uno u otro tipo.

El hecho de que la competitividad a largo plazo y el desarrollo estén determinados por exportaciones basadas en el conocimiento y con gran concentración de capital requiere una política industrial expresa concebida con el fin de respaldar a las industrias y a las empresas exportadoras nacientes y de introducir normas de contenido local y coordinar las grandes inversiones en infraestructura y capital humano.

⁴ Estos últimos efectos son importantes, por ejemplo, en lo que respecta al aumento de la dependencia de las importaciones en México y en los países de América Central. Véase el cuadro A2.B.

Gráfico II.4a
Dependencia de las exportaciones de productos primarios e inestabilidad del PIB per cápita
(porcentaje)

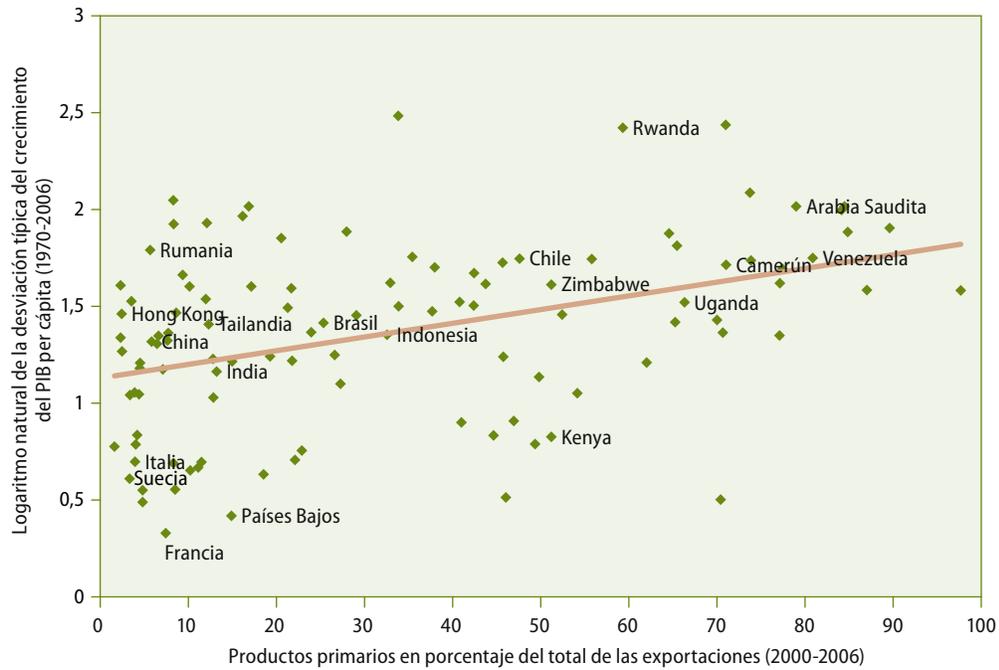
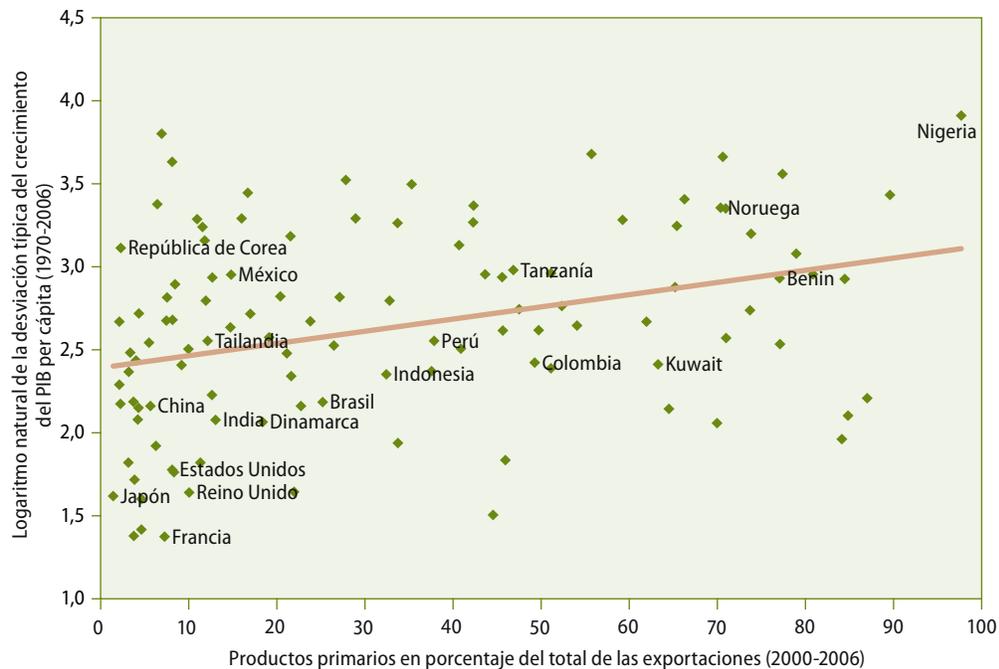


Gráfico II.4b
Dependencia de las exportaciones de productos primarios e inestabilidad de las inversiones
(porcentaje)



Fuente: Cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con informaciones de las bases de datos de Cuentas Nacionales de la División de Estadística y la base de datos estadísticos de las Naciones Unidas sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

... que presuponen a su vez políticas macroeconómicas e industriales coherentes en favor del desarrollo

Fue precisamente la integración adecuada de las políticas macroeconómicas con otras esferas normativas lo que hizo que la transformación de la estructura de las exportaciones diera buenos resultados en Asia oriental. La política monetaria estuvo coordinada con las políticas financieras e industriales, incluidos los planes de crédito dirigido y subvencionado y los tipos de interés dirigidos, con el fin de influir directamente en la inversión y el ahorro, al mismo tiempo que los tipos de cambio competitivo se consideraban esenciales para alentar las exportaciones y su diversificación.

De la misma manera, la transición de Asia oriental hacia productos de mayor valor añadido contó con el respaldo de políticas fiscales que dieron prioridad a la inversión en educación, salud e infraestructura, así como con las subvenciones y garantías de crédito para las industrias exportadoras. Hubo también una estrecha relación entre las políticas económicas y sociales (véase el cap. V). Las políticas macroeconómicas de esos países formaron parte de una estrategia de desarrollo más amplia que contribuyó al crecimiento a largo plazo. Por el contrario, las políticas macroeconómicas de muchos países de América Latina y de África desde el decenio de 1980 se han concentrado en objetivos de estabilización a corto plazo y de alcance muy limitado, lo que en muchos casos dio lugar a un descenso de la inversión pública y a una sobrevaloración del tipo de cambio que echan por tierra los esfuerzos por diversificar la producción y las exportaciones (Naciones Unidas, 2006).

Corrientes de capital y dinámica cambiante de los ciclos económicos

La liberalización de los mercados de capital generó una expansión de las corrientes financieras netas

En paralelo con la notable expansión del comercio, el levantamiento de los controles de capital en la mayoría de los países contribuyó a una mayor integración financiera en los países industrializados y en desarrollo (Prasad y otros, 2003). Las transferencias financieras netas a países en desarrollo habían aumentado considerablemente a partir de los primeros años noventa, después de su estancamiento en el decenio de 1980⁵. En el gráfico II.5 puede observarse la expansión fuerte y continuada de los flujos netos de inversión extranjera directa (IED). El crecimiento de las transferencias netas relacionadas con otras inversiones de cartera fue en términos generales de breve duración y se invirtió después de la crisis financiera asiática de 1997. Esta inversión contrarrestó con creces el crecimiento de los flujos netos de IED. Este cambio estuvo asociado con la detención súbita de las corrientes de capital privado con destino a economías de mercado emergentes, tras una serie de crisis financieras ocurridas en los últimos años noventa. Esta paralización fue seguida de un fuerte desplazamiento hacia los superávit en cuenta corriente en muchos países en desarrollo. La pauta es semejante, aunque varíe en cierto grado, en las diferentes regiones de países en desarrollo (véase el gráfico II.6).

Se registraron fuertes aumentos de los superávit en cuenta corriente en Asia oriental desde 1998 en adelante, gracias a una combinación de fuerte descenso de las importaciones (debido a una desaceleración económica) y aumento de las exportaciones (debido a la depreciación monetaria). Muchos exportadores de productos básicos comenzaron también a generar considerables superávit en cuenta corriente, en particular los exportadores de petróleo, tras la fuerte subida de los precios de los productos básicos a partir de los primeros años del decenio de 2000. En Asia, los crecientes superávit externos reflejan el deseo de “autoasegurarse” mejor frente a las crisis externas mediante la acumulación de reservas oficiales. Como los países de la región presenciaron, al mismo tiempo, un nuevo período de fuertes entradas de capital, esa acumulación

⁵ Por transferencias netas se entienden las entradas financieras netas menos los pagos al extranjero en concepto de ingresos derivados de inversiones.

de reservas podría haber consistido en parte en “reservas no distribuidas” (es decir, reservas generadas por los superávits en cuenta corriente) y en parte en “reservas prestadas”, distinción de interés por lo que respecta a las consecuencias normativas, como se examina más adelante.

La creciente influencia de los mercados e instituciones financieras en el crecimiento económico y el desarrollo ha recibido el nombre de “financiarización”. Ésta representa un cambio estructural en la organización de la actividad económica, con una “función creciente de los motivos, los mercados, los agentes y las instituciones financieras en el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales” (Epstein, 2005, pág. 3).

De hecho, el total mundial de activos financieros se ha multiplicado por 12 desde 1980, ritmo tres veces superior al del PIB mundial. El valor de las transacciones diarias de divisas, que representaba sólo 80.000 millones de dólares en 1980, ha alcanzado ahora cifras próximas a los 2 billones de dólares, tasa de crecimiento seis veces más rápida que la del comercio exterior. Se han registrado corrientes masivas de fondos de doble dirección dominadas por los movimientos de capital a corto plazo en forma de préstamos bancarios transfronterizos,

Gráfico II.5
Transferencias netas^a de recursos, países en desarrollo, 1975-2005

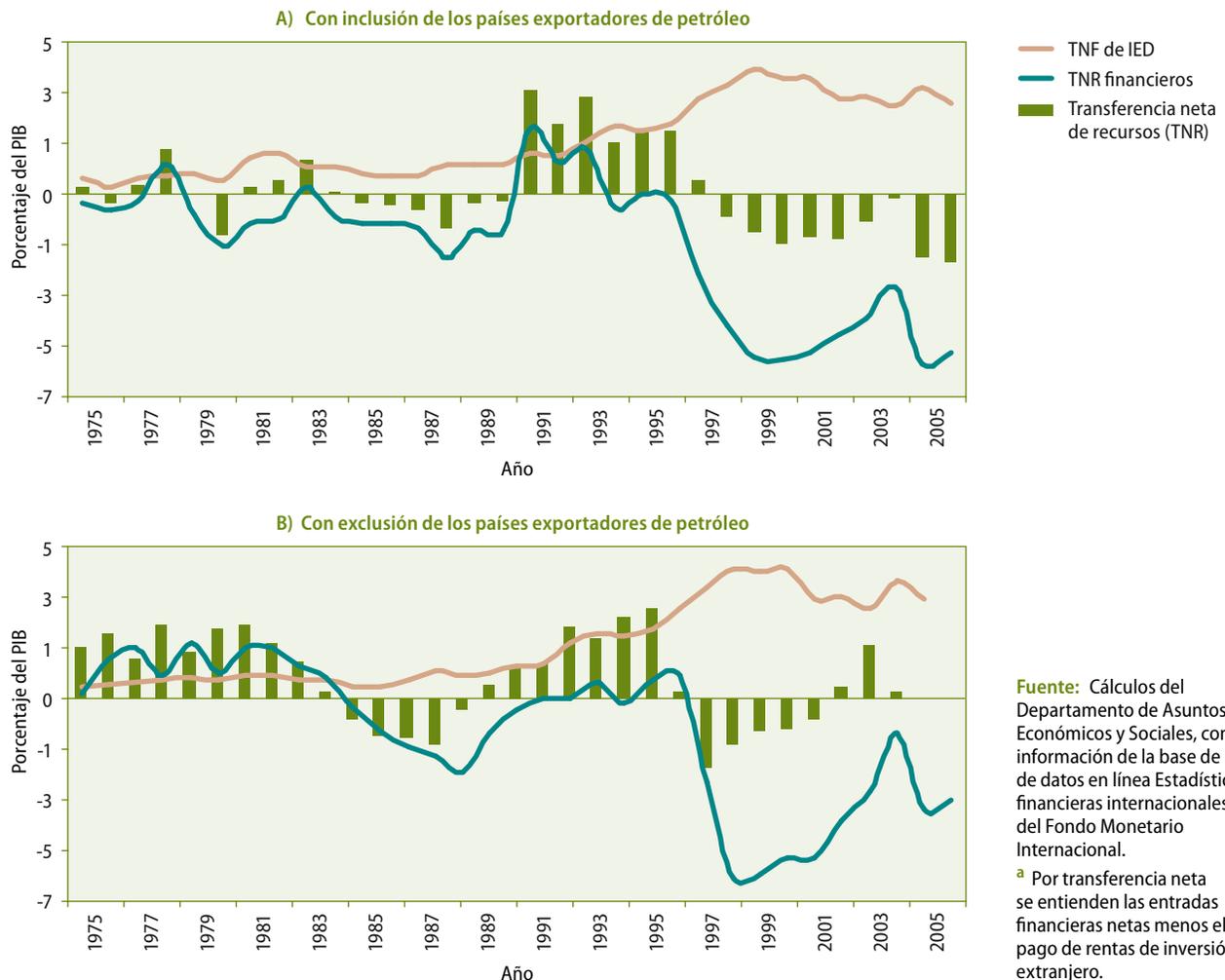
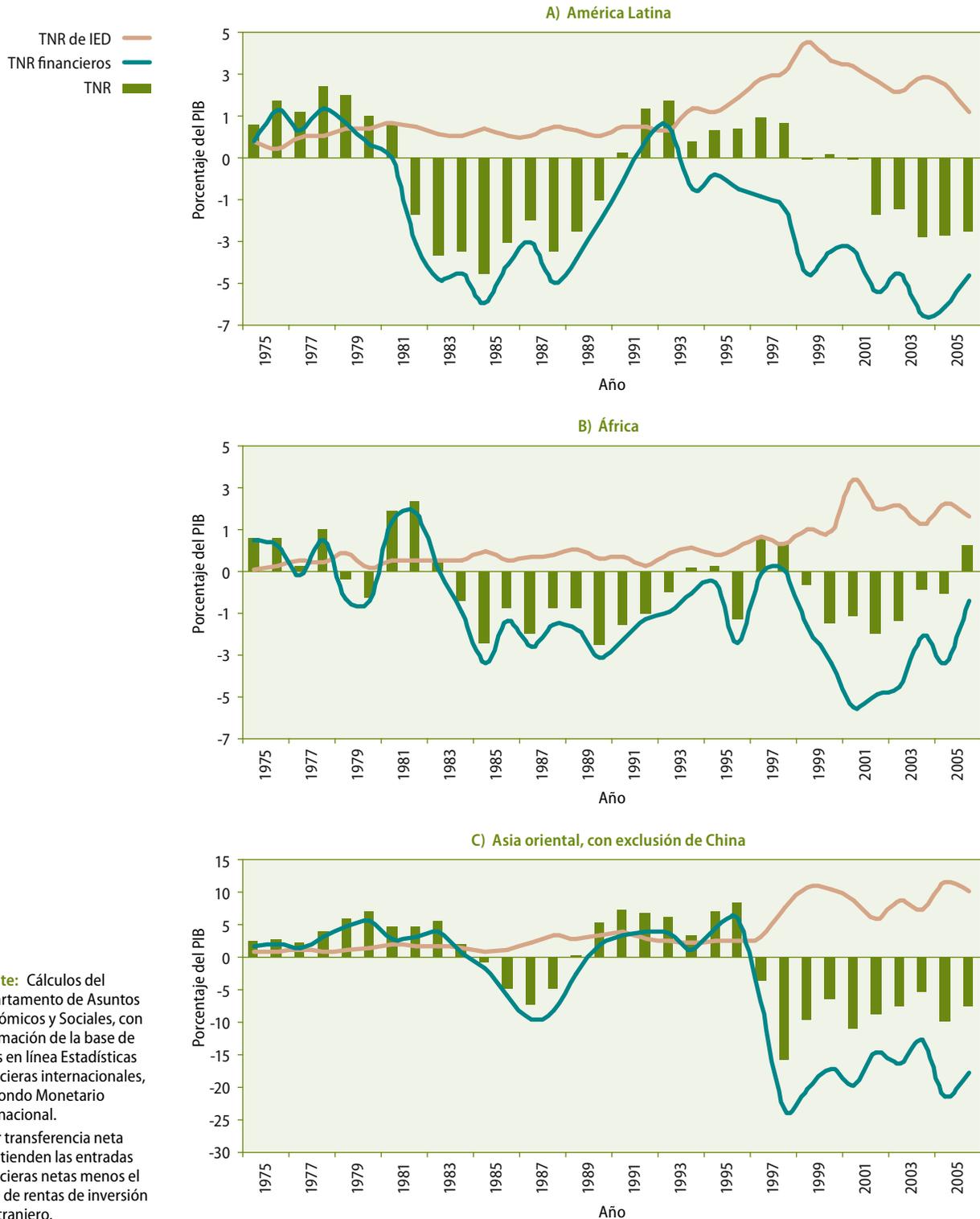


Gráfico II.6
Transferencias netas^a de recursos (TNR) financieros, América Latina, África y Asia oriental, con exclusión de China, 1975-2005



Fuente: Cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la base de datos en línea Estadísticas financieras internacionales, del Fondo Monetario Internacional.
^a Por transferencia neta se entienden las entradas financieras netas menos el pago de rentas de inversión al extranjero.

capital social y bonos. El mercado del control de empresas mediante adquisiciones y fusiones transfronterizas ha crecido también vertiginosamente y una parte considerable de la inversión extranjera se ha concentrado en la banca, en los seguros y en otros servicios financieros (Cumming, 2006).

Dichas tendencias están estrechamente asociadas con la rápida liberalización de los mercados financieros internos y la apertura de las cuentas de movimiento de capitales, que, junto con el aumento de las corrientes transfronterizas, podrían conseguir considerables aumentos de la eficiencia y un crecimiento más rápido (Mishkin, 2006). Estos beneficios se deberían en parte a una mejor correspondencia intertemporal entre una reserva más numerosa de ahorristas e inversores. Además, la innovación financiera (estrechamente asociada con unos mercados financieros más competitivos) y la mayor profundidad de los mercados financieros reducirían considerablemente el riesgo a medida que resultaran más atractivas las opciones de cobertura y de seguro y disminuiría la amenaza de trastornos y crisis. De hecho, el término “titulización”, acuñado para describir la enorme abundancia de nuevos instrumentos financieros destinados a mancomunar y transferir el riesgo, parecería indicar que la liberación de las finanzas genera una economía mundial más segura y más estable.

No obstante, en la práctica, esta dinámica financiera, que introduce mayores riesgos de inestabilidad fuertemente procíclica, ha tenido repercusiones de largo alcance para la economía real. Los episodios de expansión económica excepcionalmente rápida impulsada por las burbujas financieras pueden dar lugar a períodos de prosperidad creciente, pero también finalizar bruscamente en recesiones o períodos más prolongados de crecimiento lento. Las fuertes oscilaciones de los precios de los activos, los tipos de cambio y la demanda agregada provocan una incertidumbre fundamental acerca de la rentabilidad del capital, recortan los horizontes de la planificación y promueven estrategias defensivas y especulativas en la inversión que a su vez pueden ejercer una significativa influencia negativa en el ritmo y en la pauta de la acumulación de capital, el crecimiento económico y el empleo⁶. Estos problemas son particularmente graves en los países en desarrollo, dadas sus limitadas posibilidades de adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas eficaces⁷. La naturaleza de la vulnerabilidad a las inversiones de las corrientes de capital no es la misma en todos los casos, pero desde el decenio de 1970 en muchos mercados emergentes la crisis financiera ha sido desencadenada con frecuencia por factores que escapan al control de los países receptores, incluidas las oscilaciones de las políticas monetarias y financieras en los grandes países industrializados.

El mundo en desarrollo ha experimentado dos ciclos completos a medio plazo de las corrientes de capital que han tenido un fuerte impacto en la estabilidad y en el crecimiento de muchos países, y el mundo parece haber entrado más recientemente en un tercer ciclo. El primer ciclo había comenzado con el auge de los préstamos bancarios internacionales a los países en desarrollo durante el decenio de 1970 y finalizó con las crisis de la deuda en los años ochenta. Otro período de bonanza tuvo lugar en el decenio de 1990, impulsado fundamentalmente por las corrientes de inversiones de cartera y, en menor medida, por la IED; finalizó con un fuerte descenso de los flujos netos después de la crisis financiera asiática. La recuperación tras la desaceleración mundial de 2001, un entorno económico internacional

Se preveía que el aumento de las corrientes financieras daría lugar a una mayor eficiencia y a un crecimiento más rápido...

... pero los mercados financieros aumentaron la vulnerabilidad de los países frente a factores que escapaban a su control

⁶ En los países de Asia oriental castigados por la crisis financiera de los últimos años noventa, por ejemplo, la fase de prosperidad había ido acompañada de un aumento del 7% del coeficiente medio de inversión y de un descenso de más del 16% cuando llegó la crisis. La inversión se estancó en la recuperación posterior, y el resultado fue un fuerte descenso del coeficiente de inversión durante todo el ciclo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2000).

⁷ Véanse Ocampo (2003); Naciones Unidas (2006); y Ocampo y Vos (2008).

más favorable y la mejora de las condiciones económicas en los países en desarrollo han constituido la base para una recuperación renovada de los flujos de capital privado desde 2003, lo que indica el comienzo de un tercer ciclo. El carácter procíclico de los movimientos de capital se ha documentado abundantemente (véanse, entre otros, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1991; Vos, 1994; Banco Mundial, 1999; Naciones Unidas, 2006, y el capítulo IV).

Además de caracterizarse por sus fuertes componentes procíclicos, los ciclos de auge y caída suelen afectar a otros mercados (contagio). La crisis cambiaria de México dio lugar a una inversión de las corrientes de capital en otras economías de mercado emergentes. La crisis asiática y el impago de la deuda de Rusia en 1998 provocaron una retirada más general de fondos invertidos en países en desarrollo. Dado que la pérdida de acceso de un país a los mercados de los bancos internacionales o a los mercados de bonos se propaga a otras fuentes de financiación (además del hecho de que puede repercutir en el acceso de otros países al mercado), el resultado puede ser un cierre general de los mercados. Aun cuando los países no pierden por completo el acceso al mercado, suelen verse sometidos a aumentos de las primas de riesgo. Las degradaciones procíclicas por los organismos de calificación crediticia muchas veces aumentan la dificultad de acceso a los préstamos de cartera y los márgenes con que se emiten los bonos.

Aunque las corrientes de IED se habían visto negativamente afectadas por la crisis asiática, continuaron siendo positivas y se convirtieron en la fuente dominante de corrientes de capital privado con destino a los países en desarrollo. No obstante, conviene señalar que la IED evoluciona también procíclicamente, aunque no en la misma medida que el crédito a corto plazo y las inversiones de cartera (Banco Mundial, 1999). Por ello, la IED puede aumentar también la inestabilidad macroeconómica. Ello se debe, en parte, a que una parte considerable de la IED adopta la forma de fusiones y adquisiciones de empresas en países en desarrollo, que son procíclicas (Naciones Unidas, 2006, cap. III). Además, en la medida en que la IED se orienta hacia el mercado interno, es también probable que responda a una contracción económica de la misma manera que la inversión interna.

El carácter procíclico de las corrientes de capital limita el espacio de que disponen los gobiernos de los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas. A este respecto, la liberalización de la cuenta de capital ha añadido una dimensión nueva y cada vez más dominante a los ciclos financieros de los países en desarrollo, lo que ha creado interacciones que se refuerzan mutuamente entre los mercados crediticios, de capital y cambiarios. La incapacidad de contener el impacto de las fuertes subidas de las entradas de capital puede dar lugar, por lo tanto, a graves desequilibrios macroeconómicos, lo que a su vez exigirá un notable ajuste a la baja de la economía cuando se detenga repentinamente el acceso a la financiación externa. Esta capacidad reducida de aplicar políticas macroeconómicas implica que el acceso a las corrientes financieras internacionales repercute también en la economía real, aunque no moderando el ciclo económico, como había previsto la teoría económica, sino magnificándolo (Kaminsky, Reinhart y Végh, 2004; Ocampo y Vos, 2008). Con una reglamentación débil, como suele ser el caso en la mayoría de los países en desarrollo, los fuertes aumentos de las corrientes de capital exacerbarán la tendencia hacia la asunción de riesgos excesivos y crearán las condiciones para ciclos de expansión y contracción.

La inestabilidad y el carácter procíclico de las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo explican en parte por qué no puede encontrarse ninguna prueba que indique que dichos movimientos de capital en general han provocado un aumento de la inversión o contribuido a un mayor crecimiento económico a largo plazo durante los tres últimos decenios (Prasad y otros, 2003; Ramey y Ramey, 1995). Si bien los aumentos de capital esti-

La inversión extranjera directa (IED) es también procíclica, en particular cuando está motivada por fusiones y adquisiciones

Las corrientes procíclicas de capital privado limitan el margen para las políticas macroeconómicas anticíclicas

La inestabilidad financiera ha aumentado la incertidumbre de las inversiones y perjudicado el crecimiento a largo plazo

mularon la demanda y la inversión agregadas, una gran parte de los progresos se vio muchas veces contrarrestada con creces en los casos en que un frenazo súbito desencadenó una crisis financiera. La inestabilidad financiera se tradujo, pues, en una mayor incertidumbre de la inversión y en una mayor inestabilidad de la producción, que repercutieron negativamente en el crecimiento económico a largo plazo, tal como se ha visto en la sección anterior.

A lo largo del pasado decenio, la expansión de la liquidez y los bajos tipos de interés han dado también lugar a un rápido crecimiento del crédito en los mercados inmobiliarios de los países desarrollados, en particular en los Estados Unidos de América, donde las hipotecas de alto riesgo se convirtieron rápidamente en factor de inestabilidad mundial. El impacto se acusó más allá del mercado hipotecario por los terceros inversores, ya que los derechos al pago de las hipotecas habían sido transferidos por los prestamistas originales en paquetes de valores respaldados por hipotecas y obligaciones de deuda titularizadas. A pesar de la intervención de los bancos centrales en los países industrializados, las condiciones de los mercados crediticios son difíciles, ya que los bancos han comenzado a acusar grandes pérdidas. Hay señales elocuentes de que las condiciones cíclicas excepcionalmente favorables imperantes en la economía mundial desde los primeros años del decenio están llegando a su fin, lo que ha creado una preocupación creciente de que los excesos financieros quizá no puedan resolverse con una corrección pertinente (Naciones Unidas, 2008a).

Las burbujas financieras casi siempre dan lugar a expansiones desequilibradas en algunos sectores, que resultan inviables con el regreso a condiciones normales. Así ocurre particularmente en áreas sometidas a inversiones especulativas, como las referentes a las propiedades residenciales y comerciales, aunque otros sectores más productivos pueden experimentar también dicho fenómeno, como ocurrió en Asia sudoriental en los prolegómenos de la crisis de 1997. Además, debido al mayor acceso de los hogares a los créditos, las bonanzas financieras pueden producir también fuertes aumentos del gasto de consumo, lo que reduce el ahorro de los hogares y aumenta el endeudamiento, como ocurrió en América Latina durante el decenio de 1990. Así pues, el mayor relieve de los mercados financieros en la economía mundial podría desviar recursos de la inversión productiva. Este drenaje de recursos puede ser una de las razones por las que la producción perdida durante una conmoción económica negativa normalmente no se recupera durante los períodos de expansión, sobre todo en los países con cuentas de capital liberalizadas.

De la vulnerabilidad económica a la inseguridad económica

El comportamiento procíclico de las finanzas y la vulnerabilidad de los países a las conmociones externas generan inseguridad económica para las personas y para los hogares. Las pruebas dadas en las páginas precedentes revelan que la menor inestabilidad de las variables macroeconómicas clave no basta para estimular la inversión productiva y un crecimiento más rápido en muchos países. La fuerte inestabilidad de la inversión todavía existente y la lentitud del crecimiento han repercutido negativamente en el crecimiento del empleo y de los ingresos de los hogares. Los episodios de expansión económica excepcionalmente rápida impulsada por las burbujas financieras pueden sin duda conseguir una mayor prosperidad que las expansiones cuando las finanzas desempeñan un papel más pasivo. No obstante, cabe preguntarse hasta dónde llega esa prosperidad y si la susceptibilidad a recesiones más profundas o a períodos más prolongados de estancamiento no da lugar a un considerable despilfarro de recursos de capital y de mano de obra. La inseguridad económica se agrava todavía más

La creciente vulnerabilidad frente a las perturbaciones externas se traduce en inseguridad económica para las personas y para los hogares

por la ausencia de un contrato social que garantice a los ciudadanos una protección mínima frente a las pérdidas de ingreso imprevistas (véase el cap. V).

El problema es particularmente grave en muchos países en desarrollo, dada su limitada capacidad para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas eficaces. La pobreza extrema, es decir, la falta de recursos para sufragar las necesidades de ingestión diaria individual de alimentos, es la expresión más funesta de la inseguridad económica. El crecimiento económico de los últimos años no ha conseguido en muchos casos generar un aumento de los ingresos de la población pobre. Ni siquiera los países de crecimiento más rápido y más estabilidad consiguieron necesariamente traducir el crecimiento en reducción de la pobreza. Ésta es una de las razones por las que se ha observado sólo una débil correlación entre el crecimiento de los ingresos per cápita y la reducción de la pobreza en los diferentes países (véase el gráfico II.7)⁸. Este resultado refleja en parte la débil relación existente entre crecimiento, inversión y desempleo del mercado de trabajo en el nuevo entorno económico.

Las malas condiciones de empleo son motivo de preocupación para las personas de todos los países

Las preocupaciones por la inestabilidad del empleo, el bajo nivel de las remuneraciones y la falta de protección aparecen continuamente entre las mayores preocupaciones de las personas de los países desarrollados y en desarrollo. En América Latina el desempleo se cita como el problema mayor en 10 de 18 países. En 2006, el 67% de las personas de la región se declararon preocupadas (o muy preocupadas) por la posibilidad de perder su empleo⁹. En Asia, las encuestas de opinión llevadas a cabo en 34 países revelaban que la pobreza y el desempleo eran las cuestiones más preocupantes¹⁰. Encuestas de opinión realizadas en 15 países africanos en 2002 y 2003 habían revelado una opinión más bien pesimista acerca de la economía y la situación personal de las personas y las familias. Si bien no había ninguna referencia explícita al empleo, aproximadamente el 50% de las personas consideraban que sus condiciones de vida era “bastante malas” o “muy malas”¹¹. En las encuestas de opinión de 2007 llevadas a cabo en Europa el desempleo ocupaba un lugar destacado entre los problemas más importantes: el 34% de las personas decían que era de hecho el principal problema para ellos, seguido de la delincuencia (24%), la situación económica, la inflación y la atención de la salud¹².

Estas percepciones parecen incompatibles con la referencia a unos fundamentos económicos sólidos y los descensos observados en la inestabilidad macroeconómica. Lo que ocurre es que por debajo de esas cifras agregadas se han producido cambios en los mercados de trabajo, que han afectado a la sensación de la seguridad en el empleo, la remuneración equitativa, las perspectivas de carrera y la garantía de un ingreso mínimo. En la presente sección se intentará determinar los cambios que han tenido lugar en los mercados de trabajo mundiales durante los pasados decenios, a fin de determinar si la vulnerabilidad ha aumentado de hecho.

⁸ Si bien la mayoría de las regiones del mundo dan muestras de mayor estabilidad y crecimiento económicos, las estimaciones de la pobreza de 100 países, que representan el 93% de la población de los países de ingresos bajos y medianos, revelan pocos progresos en lo que respecta a la reducción de la pobreza, con excepción de China (Chen y Ravallion, 2007).

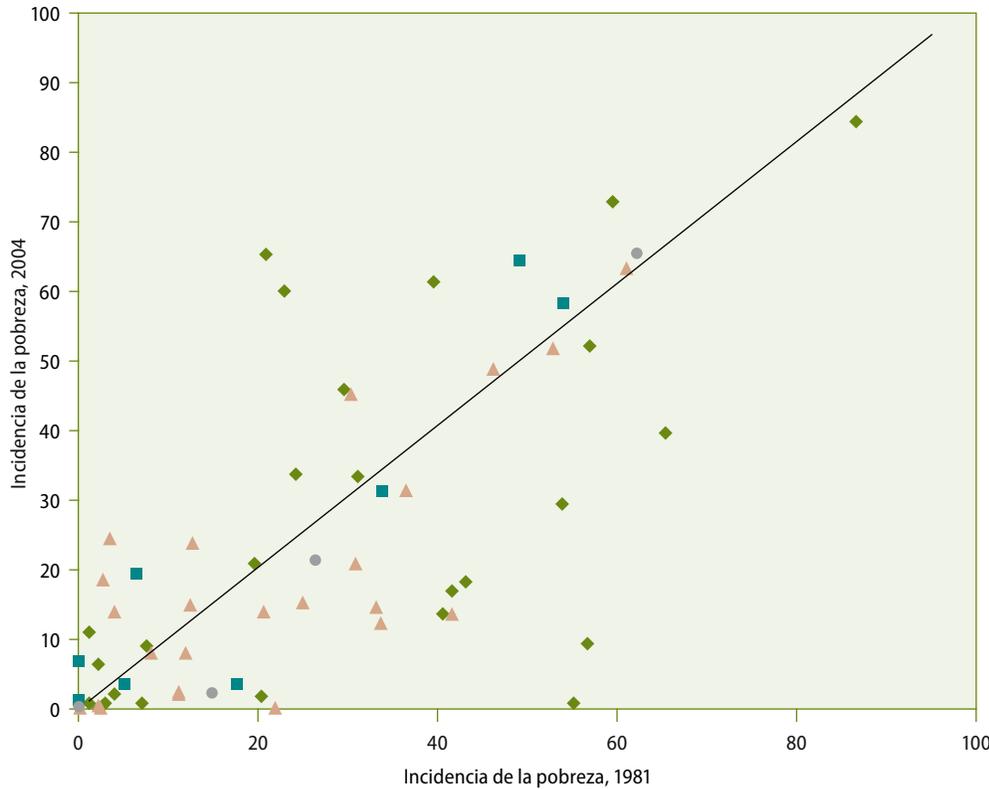
⁹ Resultados tomados del Latinobarómetro (Opinión Pública Latinoamericana). Pueden consultarse en www.latinobarometro.org (consultado el 14 de septiembre de 2007).

¹⁰ Véase una lista completa de los países incluidos en estas encuestas y los informes respectivos en www.asiabarometer.org/en/findings/General%20findings (consultado el 14 de septiembre de 2007).

¹¹ Los resultados correspondientes a África están basados en los resultados de las encuestas mencionadas en el barómetro AFRO de 15 países en 2002-2003. El informe completo y los resultados de estas encuestas pueden encontrarse en www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo34.pdf (consultado el 14 de septiembre de 2007).

¹² La encuesta se llevó a cabo en abril y mayo de 2007 en 30 países europeos. Véase http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb_67_first_en.pdf (consultado el 14 de septiembre de 2007).

Gráfico II.7
Crecimiento, inestabilidad y reducción de la pobreza, 1981 y 2004



- ◆ Más crecimiento, menos inestabilidad
- Más crecimiento, más inestabilidad
- ▲ Menos crecimiento, menos inestabilidad
- Menos crecimiento, más inestabilidad

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la base de datos de Cuentas Nacionales de la División de Estadística, y de PovcalNet, del Banco Mundial, en lo referido a la estimación sobre la pobreza.

Nota: La clasificación de países está basada en: Más (menos) crecimiento = países con tasas de crecimiento más (menos) rápidas del PIB per cápita durante 2001-2006, en comparación con el crecimiento medio en 1971-1980. Más (menos) inestabilidad = países con más (menos) inestabilidad durante 2001-2006 que en 1971-1980. La inestabilidad se midió de acuerdo con el coeficiente de variación del crecimiento del PIB.

Mayor vulnerabilidad del mercado de trabajo en los países desarrollados

La sensación de inseguridad reflejada en las encuestas de opinión está asociada probablemente con cambios más fundamentales en la estructura del empleo y el sistema de protección social, en particular en los países desarrollados. Como hemos visto, la inestabilidad macroeconómica de los decenios anteriores y las respuestas normativas ortodoxas de la mayoría de los países han producido un ciclo de inversión más pronunciado en el que ésta ha aumentado con mayor rapidez que los ingresos durante los períodos de expansión y ha caído más velozmente durante las contracciones; este grado mayor de incertidumbre de la inversión ha ido acompañado generalmente de una tasa media más baja de crecimiento de la inversión. Una característica concomitante de este ciclo ha sido una proporción creciente de los beneficios en la mayor parte de los países, que no se ha traducido en un aumento igualmente fuerte de la proporción de la inversión en el PIB; antes al contrario, en muchos casos ha descendido (gráfico II.8).

En igualdad de circunstancias, el crecimiento más lento de las inversiones se traduce en una creación de empleo más lenta y en un probable deterioro de las condiciones laborales. Así ocurre especialmente cuando la reducción de la inversión afecta a los sectores productivos que requieren grandes inversiones en capital fijo durante largos períodos de tiempo; probablemente los sectores que normalmente podrían ofrecer mayor estabilidad y mejores condiciones de empleo.

La importancia destacada de los mercados financieros ha provocado el desplazamiento de los incentivos en detrimento de la inversión productiva y de la creación de empleo

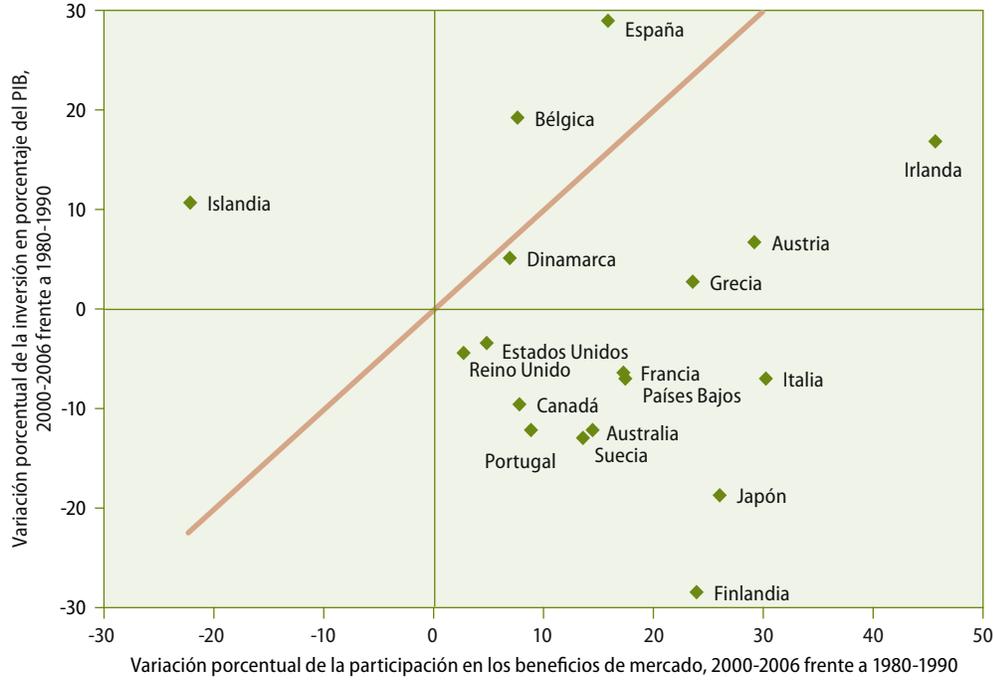
La combinación del aumento de los beneficios y el estancamiento o reducción de la inversión parece estar vinculada con el papel destacado del sector financiero en los últimos años. Stockhammer (2004) sugiere que la aparición de nuevos instrumentos financieros y los cambios en la estructura de remuneración de los directivos (por ejemplo, las opciones sobre acciones) han cambiado en algunos países las prioridades de gestión, que parecen más orientadas a la rentabilidad a corto plazo de los accionistas que al crecimiento de la compañía a largo plazo. En este cambio pueden incluirse las grandes reestructuraciones y una búsqueda intensiva de estrategias de reducción de costos, incluso en momentos razonablemente favorables, lo que ha dado lugar a la reducción de empleos y de la capacidad productiva con el fin de generar efectivo a fin de impulsar el precio de las acciones y las recompras. Además, la puesta de manifiesto de la fragilidad financiera y el sobreendeudamiento durante una contracción cíclica puede dar lugar también a un uso mayor de los beneficios para reducir la deuda más que para ampliar la capacidad de producción cuando la situación cambie, lo que generaría una combinación de empleo débil y aumento de la productividad y de los beneficios, aun cuando mejoren las condiciones económicas. No sirven precisamente de ayuda las incertidumbres acerca de la robustez de la recuperación después de las recesiones de origen financiero, pues la incertidumbre reduce todavía más el posible interés de las empresas en contraer compromisos de empleo a largo plazo. De hecho, una de las consecuencias de la mayor inestabilidad financiera es que las empresas exigen prácticas más flexibles de contratación y despido, como protección frente a oscilaciones considerables e imprevistas del nivel general de la actividad económica.

Un signo de debilitamiento o de deterioro de las condiciones del mercado de trabajo en algunos países desarrollados es cuando crece el empleo a tiempo parcial no voluntario. Algunos trabajadores pueden considerar que el trabajo a tiempo parcial es una opción atractiva, lo que ha ayudado a que en algunos países aumente la participación en él de jóvenes, mujeres con hijos y trabajadores de edad avanzada. No obstante, para un número cada vez mayor de trabajadores que no pueden encontrar empleo a tiempo completo, el empleo a tiempo parcial se ha convertido en la “opción de último recurso”, que sirve como sustituto del trabajo a tiempo completo. Aunque la parte de los trabajadores a tiempo parcial involuntario —los que preferirían tener un empleo a tiempo completo pero no lo encuentran— constituye una pequeña proporción del empleo total, esta tendencia creciente en algunos países es motivo de preocupación, que indica que o no se están creando suficientes empleos a tiempo completo para la mano de obra disponible o que que se crean no están en consonancia con la capacitación de esa mano de obra (véase el gráfico II.9).

Otro factor que modifica las condiciones del empleo mundial es la aparición de economías de reciente industrialización orientadas a la exportación. Esta tendencia forma parte del iniciado proceso de mayor integración a través del comercio, que ha modificado constantemente la estructura de la producción y las pautas del comercio entre los países. El argumento de que el comercio con estas economías de reciente industrialización puede provocar ajustes de empleo quizá muy considerables en los productores consagrados es sin duda plausible; mucho menos convincente es el argumento de que ha sido una causa *independiente* de la vulnerabilidad del mercado de trabajo en los países avanzados. Más bien, la posibilidad de que los ajustes normales hayan producido una sensación anormal de inseguridad tiene mucho más que ver con la experiencia de las condiciones macroeconómicas desfavorables registradas desde los últimos años setenta, a pesar de que continuara reforzándose la integración del comercio, lo que ha impedido que los trabajadores desplazados encuentren oportunidades de empleo comparables o mejores (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1995).

Gráfico II.8

Variación de la participación en los beneficios y la inversión en las economías desarrolladas, 2000-2006 frente a 1980-1990

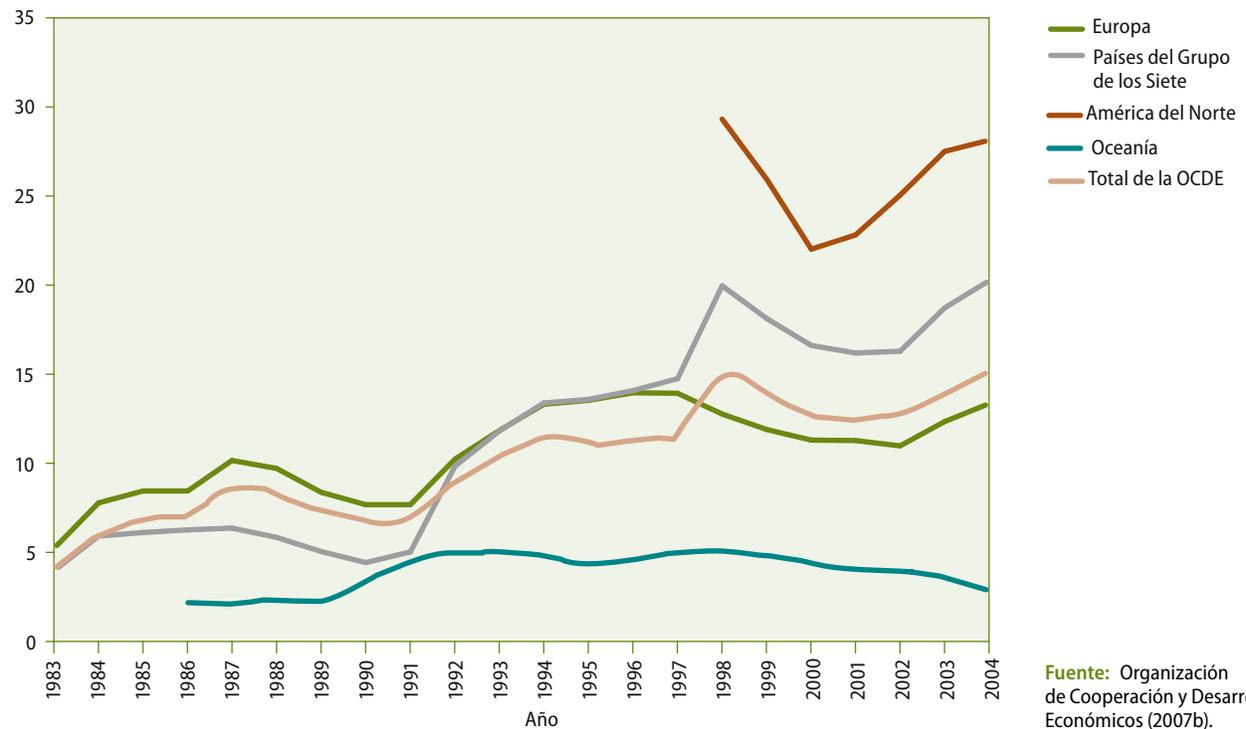


Fuente: Cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la base de datos macroeconómicos anuales (AMECO) de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea.

Nota: Participación en los beneficios = proporción de los salarios, entendida como remuneración por empleado en porcentaje del PIB a precios de mercado. Inversión = formación bruta de capital fijo del sector privado en porcentaje del PIB a precios de mercado. Se presentan las variaciones porcentuales entre los promedios anuales de las variables en 2000-2006 y en 1980-1990.

Gráfico II.9

Incidencia del trabajo a tiempo parcial no voluntario, algunas regiones, 1983-2004



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2007b).

La creciente importancia de las cadenas de suministro mundiales ha aumentado el nerviosismo ante la posibilidad de mayores pérdidas de empleo

De acuerdo con algunas evaluaciones, estos ajustes han sido mayores y más difíciles de gestionar debido a la interconexión del comercio, el cambio tecnológico y la mayor movilidad de capital en forma de cadenas de suministro mundiales y la posible “deslocalización” de las actividades económicas. La expansión resultante de las oportunidades de empleo entre los trabajadores no especializados de los países en desarrollo ha dado lugar casi ciertamente a un desplazamiento de los trabajadores en los países desarrollados. La escala de este desplazamiento reciente ha sido objeto de intensos debates, y hay sin duda diferencias entre los países (Milberg y Scholler, 2008). No obstante, el fenómeno no es nuevo y por sí solo no representa una explicación más convincente de los crecientes niveles de ansiedad asociados con el deterioro de las condiciones del mercado de trabajo que la de anteriores episodios de rápida expansión comercial¹³. Más bien, esta manifestación ha tenido lugar en muchos países en un contexto de descenso de la protección social, determinada en función de la tasa de sustitución de prestaciones de desempleo, la afiliación sindical, el gasto en políticas activas del mercado de trabajo, la solidez de los reglamentos de contratación y despido u otros indicadores. De hecho, las diferencias entre los países en la cobertura de la protección social parece ser una guía útil sobre cómo perciben los trabajadores la amenaza procedente del comercio internacional (ibíd.).

Cuando los trabajadores desplazados de su empleo vuelven a encontrar un trabajo, casi siempre reciben un salario por debajo del que tenían

Un indicador importante de la inseguridad económica está basado en la posibilidad de los trabajadores desplazados de encontrar un nuevo trabajo y no sufrir una pérdida de ingreso. Kletzer (2001) ha realizado el análisis más completo de la tasa de reempleo y el salario de sustitución entre los trabajadores desplazados a causa del comercio exterior. En su examen de lo acontecido en los Estados Unidos desde 1979 hasta 1999 observó que las pérdidas de ingreso debidas a la supresión de puestos de trabajo habían sido considerables y persistentes a lo largo del tiempo. En concreto, comprobó que el 64,8% de los trabajadores manufactureros que habían perdido el empleo entre 1979 y 1999 habían vuelto a encontrar trabajo, pero una cuarta parte de ellos habían sufrido pérdidas de ingreso de más del 30%. Los trabajadores desplazados de los sectores no manufactureros consiguieron resultados algo mejores: el 69% volvió a encontrar empleo, y el 21% sufrió recortes salariales del 30% o más. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2005) realizó un estudio semejante en 14 países europeos entre 1994 y 2001 y observó que, si bien las tasas de reempleo en Europa fueron más bajas que en los Estados Unidos, la proporción de los que habían sufrido pérdidas de ingreso de más del 30% en el nuevo empleo fue mucho menor, y que una parte ligeramente superior no había sufrido ninguna pérdida de empleo o ganaba más que antes (cuadro II.5).

Vulnerabilidades del mercado de trabajo en las economías en desarrollo

El gran número de trabajadores de la economía informal es motivo de inseguridad económica en los países en desarrollo

El impacto de la globalización en las condiciones de empleo de los países en desarrollo ha sido también objeto de gran controversia en los últimos años. Por un lado, la mayor parte del empleo en el mundo en desarrollo se encuentra en sectores no comerciables, incluidas las zonas urbanas informales, y en la agricultura de subsistencia (en particular en los países de ingresos bajos). Por ello, la evolución de las condiciones de empleo ha dependido de importantes fac-

¹³ La primera planta de montaje de transistores y de circuitos integrados deslocalizada la estableció en 1961 en Hong Kong, Región Administrativa Especial de China, la empresa Fairchild Semiconductor de los Estados Unidos, pero la inversión extranjera directa intraeuropea de los años sesenta presentaba algunas características semejantes, y las repercusiones con respecto al comercio Norte-Sur ya habían sido objeto de examen en los años sesenta (véase, por ejemplo, Streeten (1973)).

Cuadro II.5

Costos de ajuste de los trabajadores desplazados por el comercio en Europa y los Estados Unidos de América, 1979-2001

Sector	Catorce países europeos, 1994-2001 ^a			Estados Unidos, 1979-1999		
	Proporción de trabajadores con nuevo empleo dos años más tarde de haberlo perdido	Proporción sin ninguna pérdida de ingresos o con ingresos superiores	Proporción con pérdidas de ingresos > 30%	Proporción de trabajadores con nuevo empleo en la fecha de la encuesta	Proporción sin ninguna pérdida de ingresos o con ingresos superiores	Proporción con pérdidas de ingresos > 30%
Manufacturas	57,0	45,8	6,5	64,8	35,0	25,0
Competencia internacional elevada	51,8	44,0	5,4	63,4	36,0	25,0
Competencia internacional intermedia	58,7	45,7	7,0	65,4	34,0	25,0
Competencia internacional baja	59,6	47,3	6,8	66,8	38,0	26,0
Servicios y servicios públicos^b	57,2	49,6	8,4	69,1	41,0	21,0
Todos los sectores	57,3	47,1	7,5	–	–	–

Fuentes: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2005, pág. 45, cuadro 1.3); y Kletzer (2001, pág. 102, cuadro D2).

^a Estimaciones de la Secretaría basadas en datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (ECHP) relativos a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

^b Servicios relativos a Europa.

tores específicos de cada país. Por un lado, la mayor integración en el comercio y los mercados financieros ha dado lugar a importantes cambios en la naturaleza y características de los ciclos económicos y a una considerable reestructuración de la producción entre los países.

Los ciclos de expansión-recesión-recuperación impulsados por las corrientes internacionales de capital se han caracterizado por una evolución semejante de la inversión y el empleo en los países en desarrollo y desarrollados. Los ciclos de expansión y contracción no sólo distorsionan la composición de la inversión sino que, como se ha examinado antes, tienden a reducir su nivel medio a lo largo de todo el ciclo. En el mercado de trabajo, los períodos de bonanza generados por las entradas de capital habían elevado con frecuencia los salarios reales, pero el comportamiento del empleo dependía de varios factores. No obstante, en todos los países los salarios reales bajaron y el desempleo aumentó fuertemente durante las fases de contracción, muchas veces situándose en niveles por debajo de los de la recesión anterior. Además, las recuperaciones posteriores fueron en gran medida “sin empleo”: las tasas de desempleo se mantuvieron por encima de las alcanzadas durante la expansión por un margen situado entre el 4% y el 6% incluso después de que se hubieran recuperado las pérdidas de ingresos. De hecho, los testimonios disponibles parecen indicar que, en condiciones de mayor inestabilidad e incertidumbre, ni siquiera los períodos más prolongados de crecimiento consiguen generar empleos decentes¹⁴. En el caso de Turquía, el grupo de evaluación independiente del Banco Mundial (2006, pág. 4) ha observado que “el crecimiento que se produjo (entre 1993 y 2004) fue relativamente sin empleo, ya que la inestabilidad de la economía hizo que la probabilidad de que los empleadores contrataran nuevos trabajadores fuera menor que la de prolongar las horas de trabajo de los empleados existentes”.

Un problema más difícil sería evaluar el impacto de la liberalización del comercio y el rápido crecimiento de la IED asociado con la creciente importancia de las cadenas de producción mundial y la deslocalización. De acuerdo con la teoría convencional, los grandes progresos previstos del bienestar en los países en desarrollo como consecuencia de la libe-

Las recuperaciones económicas no generan empleos suficientes para compensar la pérdida experimentada durante las recesiones

¹⁴ Sobre las pruebas relativas a los empleos y los salarios en estos ciclos, véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2000); Organización Internacional del Trabajo (2004b); y Van der Hoeven y Lübker (2006).

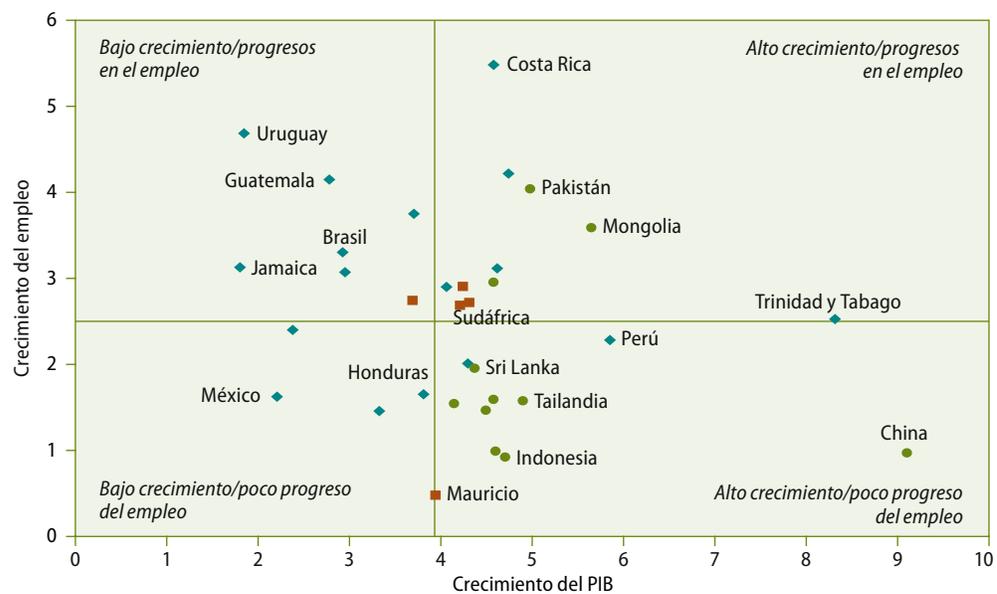
realización del comercio se deberían a una utilización más plena de sus recursos existentes, mediante la expansión de la producción en el sector primario o en el de las manufacturas con gran concentración de mano de obra. En cambio, modelos más avanzados, según los cuales el comercio depende no sólo de las dotaciones de factores, sugieren posibilidades de bienestar más heterogéneas. Los resultados empíricos revelan que el impacto del comercio en el crecimiento y el empleo no es siempre el mismo; en general es pequeño y es resultado de la compleja interacción de factores relacionados con la oferta y con la demanda dentro de la economía y de las políticas gubernamentales orientadas a regular la macroeconomía y los mercados de trabajo¹⁵.

Las pruebas presentadas en *Situación y perspectivas para la economía mundial, 2008* (Naciones Unidas, 2008, cap. I) y reproducidas en el gráfico II.10, *infra*, revelan que la reciente recuperación del crecimiento en los países en desarrollo no ha ido acompañada de una mejora paralela de las condiciones de empleo. Aproximadamente la mitad de los países que experimentaron altas tasas de crecimiento tuvieron mejoras semejantes en el empleo. Fueron pocos los países con bajas tasas de crecimiento económico y mayor creación de empleo. En muchos de los países el desempleo elevado es expresión de insuficiente creación de empleo en respuesta a una mano de obra en rápido crecimiento.

Como se ha examinado anteriormente, los países con estructuras de producción y exportación menos diversificadas suelen acusar una mayor inestabilidad de la inversión y son más vulnerables a las conmociones externas. Debido a la falta de sistemas adecuados de protección social, esta inestabilidad se traduce directamente en condiciones de empleo más inseguras en la mayoría de los países en desarrollo. Además, la especialización en la producción de

La falta de sistemas adecuados de protección social aumenta la inseguridad económica de los trabajadores

Gráfico II.10
Crecimiento del PIB y del empleo en algunos países y territorios en desarrollo, 2000-2006 (porcentaje)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de *Key Indicators of the Labour Market: Fifth Edition* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2007) y de *World Development Indicators* del Banco Mundial, (Washington, D.C., 2007).

¹⁵ Puede verse un examen de esta discusión en las obras publicadas, en Vos (2007); Organización Internacional del Trabajo y Organización Mundial del Comercio (2007); Spiezia (2004) y De Ferranti y otros (2000).

exportaciones primarias y las manufacturas ligeras, característica de la mayoría de las zonas de producción en el exterior, no consigue, en ausencia de otras medidas normativas, fuertes efectos de multiplicación del empleo. Las exportaciones de minerales y algunos cultivos agrícolas de exportación suelen implicar procesos de producción con relativa concentración de capital y baja creación directa de empleo¹⁶.

Gran parte de la producción de manufacturas ligeras destinadas a la exportación implica operaciones de montaje (maquiladoras) que, si bien requieren gran concentración de mano de obra, se caracterizan por el bajo nivel de generación de valor añadido y limitados efectos secundarios en el resto de la economía, ya que la producción depende mucho de los insumos importados. Por ejemplo, en un estudio reciente sobre México se estima que las importaciones destinadas a la elaboración constituyen nada menos que entre la mitad y dos tercios de las ventas totales de las filiales de empresas transnacionales constituidas en los Estados Unidos en sectores como las computadoras y el equipo de transporte, mientras que el crecimiento del valor añadido ha sido insignificante (Hanson y otros, 2002). Incluso en Asia sudoriental y, más recientemente, en China, donde estos sectores han conseguido enormes aumentos de las exportaciones y del empleo, los salarios han crecido mucho menos que la productividad y la falta de modernización para incorporar tecnologías de nivel medio suscita cada vez mayor preocupación entre las autoridades¹⁷.

Para la mayoría de los trabajadores urbanos de los países en desarrollo, la falta de generación de empleo en actividades de alta productividad (y los despidos en el sector público) continúan obligando a un número inmenso de ellos a aceptar empleos mal remunerados en el sector informal, caracterizados en general por un alto grado de inseguridad en el empleo y de los ingresos¹⁸. En los países de ingreso bajo, la agricultura continúa siendo el principal empleador, pero cada vez es mayor la proporción de trabajadores que realizan actividades informales en zonas urbanas.

La ausencia de protección social universal para la mayoría de estos trabajadores les impide tener acceso adecuado a servicios de atención de salud y a pensiones de jubilación. Por ejemplo, en 2005, en América Latina, si bien el 58,9% del total de los empleados urbanos tenían cobertura de salud y pensiones, la cobertura más baja (33,4%) correspondía a la economía informal, donde encuentran empleo el 48,5% de los trabajadores (gráfico II.11). Una proporción considerable del empleo informal está asociada con bajos niveles de desarrollo (gráfico II.12). El descenso de la vulnerabilidad de los trabajadores en el sector informal requerirá la expansión de los programas de protección social y marcos reguladores más estrictos (véase el cap. V), pero sobre todo obligará a adoptar políticas destinadas a reducir la inestabilidad macroeconómica y a elevar el nivel de inversión productiva y a aumentar el nivel de empleo y de productividad en la economía informal, junto con políticas industriales explícitas.

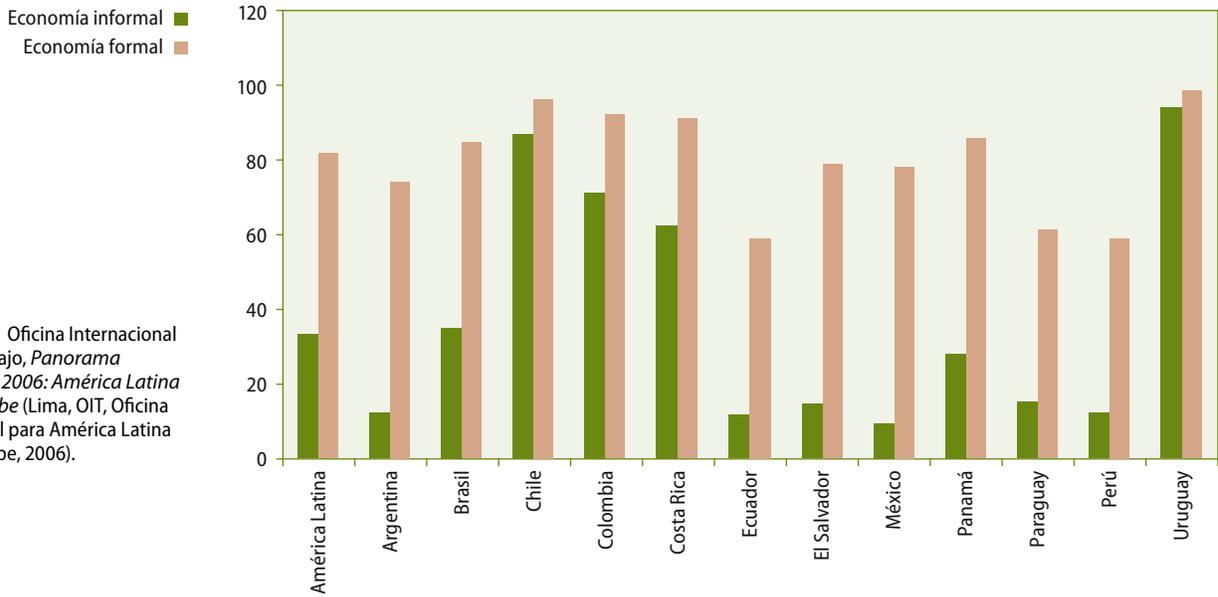
La seguridad económica requiere un descenso de la inestabilidad de las inversiones, mayor productividad y sistemas universales de protección social

¹⁶ Ello está vinculado con las características de generación de empleo de la IED; un estudio reciente del impacto de la IED en el empleo observó que tenía poca repercusión en los países de ingreso bajo pero efectos más considerables en los países de ingreso elevado (Spiezia, 2004).

¹⁷ Sobre las diferentes pautas del empleo y la modernización en Asia, véanse Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1996) y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (2002). En un estudio reciente de las exportaciones chinas se estima que se importan dos tercios del valor de las exportaciones (Institute for International Economics (IIE), 2006).

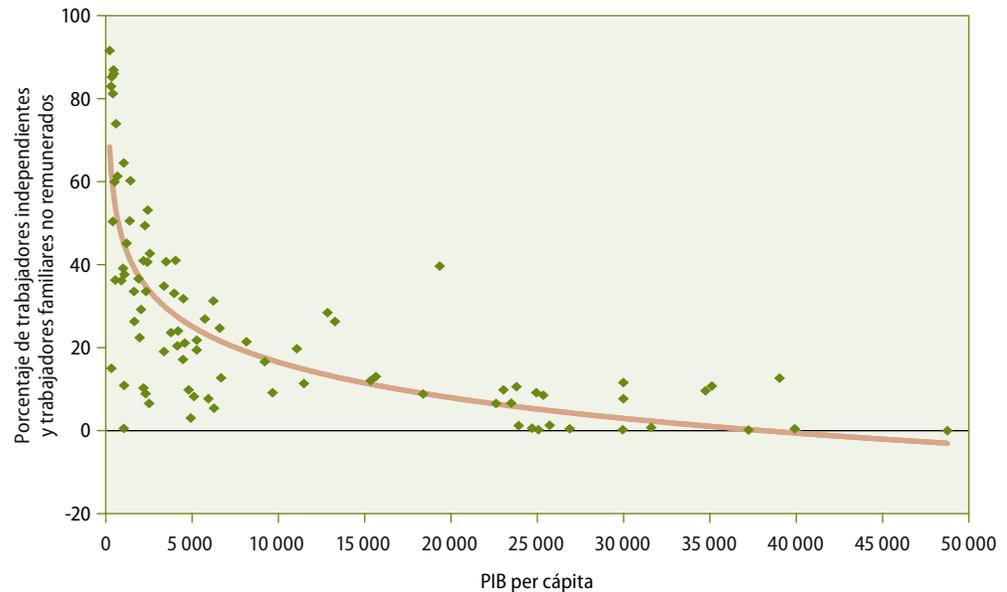
¹⁸ Las actividades del sector informal se caracterizan por el bajo nivel de productividad y de ingresos. En 2002, la Organización Internacional del Trabajo amplió el concepto del sector informal a la economía informal, de manera que se tenga en cuenta la existencia del empleo precario en el sector formal (Tokman, 2007).

Gráfico II.11
Población urbana empleada con cobertura de salud y/o pensiones en algunos países de América Latina, 2005 (porcentaje)



Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, *Panorama Laboral 2006: América Latina y el Caribe* (Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2006).

Gráfico II.12
Relación entre la parte de trabajadores independientes y trabajadores familiares no remunerados y empleo total y PIB per cápita, 2005



Fuentes: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la Oficina Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales de empleo, 2007* (Ginebra, OIT, 2007); y Banco Mundial, *World Development Indicators* en línea (2008).

Nota: El último año disponible es 2003, 2004 ó 2005, según la disponibilidad de datos sobre 89 países; los años corresponden a las dos variables.

Gestión de las crisis externas y ciclo económico

Las crisis externas transmitidas a través del comercio y las cuentas de capital repercuten directamente en la seguridad económica y en la lucha contra la pobreza, por la reducción de las inversiones, el desaprovechamiento de los recursos o la pérdida de producción que provocan. En los decenios de 1980 y 1990 muchos países en desarrollo trataron de mitigar el impacto de esas crisis con medidas enfocadas en el control de la inflación y el restablecimiento del equilibrio fiscal. Ello no sólo retrasó la recuperación sino que en muchos casos ha dejado a los países más débiles y vulnerables ante crisis futuras. Estas políticas han sido perjudiciales para la inversión a largo plazo, en particular en infraestructura y capital humano (Naciones Unidas, 2006), y al mismo tiempo han intensificado los ciclos de expansión y retracción, que han repercutido negativamente en la inversión productiva. Más recientemente, muchos países en desarrollo han acumulado inmensas cantidades de reservas internacionales como forma de autoseguro frente a las conmociones de los precios de los productos básicos y en previsión de que las corrientes de capital se detengan súbitamente o merme su flujo. No obstante, esa estrategia del autoseguro casi siempre acarrea costos elevados. Se necesita un enfoque diferente.

En esta sección se presentan los elementos clave de un enfoque alternativo. En primer lugar, las políticas de estabilización macroeconómica deberían estar bien coordinadas con otras esferas de las políticas económicas para garantizar que la orientación normativa general contribuya a mantener la estabilidad al tiempo que se promueve el crecimiento económico, la diversificación de la producción y la generación de empleo. En segundo lugar, los países en desarrollo deben ampliar el espacio dentro del cual adoptan políticas macroeconómicas anticíclicas. Ello implicaría evitar políticas monetarias y fiscales procíclicas y asignar —según la situación de cada país— funciones importantes a la estabilización fiscal o a los fondos de ahorro y a los controles de capital y reglamentos financieros prudentes anticíclicos. En tercer lugar, estas políticas nacionales deberán respaldarse con iniciativas de cooperación regional y multilateral. Para muchos gobiernos de los países en desarrollo el espacio para la adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas es limitado, ya que los recursos fiscales y cambiarios disponibles suelen ser pocos en relación con la magnitud de las crisis externas que enfrentan. La intervención internacional para mitigar el impacto de la inestabilidad de las corrientes de capital privado y ofrecer liquidez rápidamente reembolsable y con pocos condicionamientos normativos puede ampliar el espacio normativo necesario. Ello supondría también mejorar los mecanismos de mancomunación de reservas, para reducir los costos del autoseguro.

Integración de las políticas macroeconómicas y de desarrollo

El crecimiento económico de los últimos años no se traduce necesariamente en un aumento de los ingresos ni en una mayor seguridad económica personal. Para que el crecimiento económico sea integrador y permita reducir la vulnerabilidad, las políticas macroeconómicas deben dar carácter preferente al empleo y a la seguridad económica. Los objetivos de desarrollo del Milenio se ampliaron recientemente para incorporar al primero de ellos el logro del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Para conseguirlo se necesitará una concepción del marco normativo que vaya más allá de la estabilidad de los precios y el equilibrio fiscal e incorpore la creación de empleo como objetivo central de las políticas.

Para ello es necesario que las políticas macroeconómicas se inserten en una estrategia de desarrollo más amplia, como ocurrió en las economías de Asia oriental de rápido desarrollo. Las políticas fiscales deberían dar prioridad al gasto en desarrollo, en particular a la inversión en educación, salud e infraestructura. Deberían utilizarse también instrumentos

Las políticas del pasado aumentaron la vulnerabilidad frente a las conmociones externas, ya que redundaron en detrimento de la inversión a largo plazo

Se necesitan políticas macroeconómicas alternativas para dar prioridad al crecimiento, la diversificación y el empleo

Las políticas macroeconómicas deben insertarse en una estrategia de desarrollo más amplia

fiscales, como las desgravaciones, las deducciones por amortización acelerada y las subvenciones para impulsar la inversión productiva. Como ocurrió en los países de Asia oriental, la política monetaria debería estar coordinada con las políticas industriales y financieras, con inclusión de planes de crédito dirigido y subvencionado y tasas de interés controladas, a fin de influir directamente en la inversión y el ahorro. La combinación adecuada de estas políticas puede aplicarse de forma deliberada para promover la inversión en industrias específicas en momentos determinados, pero debería promoverse especialmente en sectores con mayor potencial de modernización de conocimientos, multiplicación de las economías de escala y aumento del crecimiento de la productividad, con lo que se conseguiría mayor rentabilidad de la inversión.

Los tipos de cambio competitivos son fundamentales para alentar la diversificación y el desarrollo

Estas medidas pueden marcar la pauta de un tipo diferente de política de competencia que en vez de promover la competencia por sí misma trate de utilizarla para fomentar la diversificación y el desarrollo. El mantenimiento de tipos de cambio competitivos se considera fundamental para alentar el crecimiento y la diversificación de las exportaciones. Un tipo de cambio depreciado reduce los costos laborales y aumenta la competitividad de las exportaciones con gran concentración de mano de obra. No obstante, las pruebas empíricas disponibles revelan que con ello no se “condena” a los países a una especialización permanente en exportaciones de bajo nivel tecnológico; más bien, con una orientación normativa coherente se promoverá la diversificación de las exportaciones hacia productos de alta gama (Rodrik, 2005; Ocampo y Vos, 2008). Por el contrario, las políticas macroeconómicas adoptadas por muchos países de América Latina y África desde los años ochenta han hecho hincapié en objetivos de estabilización de los precios a corto plazo de alcance mucho más reducido, lo que en muchos casos ha dado lugar a una sobrevaloración del tipo de cambio, a un crecimiento desequilibrado y a una diversificación económica insuficiente (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 2003).

Necesidad de políticas macroeconómicas anticíclicas

Los objetivos fiscales, los fondos de estabilización y la reglamentación de las corrientes de capital son instrumentos que permiten mejorar la estabilidad económica

Los gobiernos pueden ampliar el ámbito de las políticas anticíclicas mejorando el marco institucional para la formulación de políticas macroeconómicas. El establecimiento de objetivos fiscales independientes de las fluctuaciones a corto plazo del crecimiento económico (lo que se conoce como normas presupuestarias estructurales) y los fondos de estabilización de los productos básicos pueden ser medios eficaces para introducir una política anticíclica. En los países en desarrollo con cuentas de capital abiertas, donde la adopción de políticas monetarias anticíclicas resulta cada vez más difícil, es preciso considerar medidas eficaces para controlar y regular las corrientes internacionales de capital y el funcionamiento del sector financiero interno.

¿Se puede recurrir a políticas monetarias anticíclicas?

La política monetaria no puede ser un instrumento eficaz para conseguir la estabilidad...

La influencia de la política monetaria en la gestión del ciclo económico es bastante limitada. En general, incluso en los países desarrollados, se considera que la política monetaria es más eficaz para frenar una economía recalentada que para estimular una economía en fase de recesión. La política monetaria no ha conseguido estimular el crecimiento en países con inflación elevada. En los Estados Unidos, la reducción de los tipos de interés en 2001-2003 no contribuyó demasiado a estimular la inversión privada; en cambio, indujo un auge inmobiliario que estimuló el crecimiento del consumo de los hogares pero que generó también mayores déficit externos y contribuyó a los problemas del sector financiero que llevaron al país de nuevo a la recesión en 2008.

La eficacia de las políticas monetarias en los países en desarrollo suele ser todavía menor, en particular durante los ciclos impulsados por el precio de los activos¹⁹. Esas políticas suelen conseguir su impacto más directo a través del sector bancario. Con un sector financiero más desarrollado, las políticas monetarias tendrán una repercusión más significativa, ya que influirán en el costo y en la disponibilidad de financiación para la inversión. No obstante, en los países con cuentas de capital abiertas el grado de autonomía de la política monetaria se ve fuertemente reducido y las fluctuaciones de la actividad económica están firmemente asociadas con los ciclos de las entradas de capital. En este contexto, la reducción de los tipos de interés puede inducir salidas de capital y el debilitamiento del tipo de cambio. Esta última circunstancia podría ayudar a promover la diversificación de las exportaciones, como se ha indicado, pero el debilitamiento de los balances del sector financiero resultante muchas veces de la depreciación monetaria —en particular cuando existe una significativa dolarización de pasivos en el sistema— limitará la disponibilidad de crédito, lo que a su vez reducirá el estímulo en favor de la demanda agregada. La subida de los tipos de interés podría orientar estos efectos ambiguos en la dirección contraria. Sobre todo en el contexto de unas corrientes de capital inestables, la incertidumbre acerca de su impacto puede convertir fácilmente el uso de los instrumentos tradicionales de política monetaria en fuente de inseguridad económica más que de estabilidad (Akyüz, 2008; Stiglitz y otros, 2006). Si bien esto no significa que no haya un espacio para la política monetaria, deberían adoptarse al mismo tiempo medidas alternativas, en particular políticas fiscales anticíclicas y una reglamentación anticíclica del sistema bancario y las corrientes de capital, como se examina a continuación.

Fondos de estabilización y políticas fiscales anticíclicas

Los países deben evitar los actuales sesgos procíclicos de la política fiscal. Ello se puede conseguir mediante el establecimiento de normas fiscales amplias que garanticen la sostenibilidad a largo plazo de las balanzas fiscales, con inclusión de objetivos relativos al déficit presupuestario y límites del endeudamiento público. No obstante, la determinación y cumplimiento de estas normas quizá no sean fáciles, ni siquiera en las economías desarrolladas, como demuestran los debates sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo. Estos objetivos funcionarían en sentido anticíclico si se centraran en el “déficit fiscal estructural”, que mide cuál sería el balance presupuestario sin fluctuaciones cíclicas. Ello significaría, por ejemplo, que si los ingresos fiscales descendieran debido a la recesión, el déficit fiscal “corriente” se ampliaría, pero el déficit estructural (pleno empleo) se mantendría sin cambios y el Gobierno no se vería obligado a endurecer la política fiscal para alcanzar el objetivo propuesto. Algunos países en desarrollo, como Chile durante el decenio actual, han podido gestionar este tipo de normas presupuestarias estructurales. La gestión de la política anticíclica ha sido uno de los ingredientes que han hecho que el crecimiento y la estabilidad macroeconómica de Chile fueran mucho mayores que los de otros países latinoamericanos (Fiess, 2002; Ffrench-Davis, 2006).

... si no se compagina con una política fiscal y una mayor reglamentación del sistema bancario

Las normas presupuestarias estructurales han demostrado su eficacia para nivelar el ciclo económico

¹⁹ Las limitaciones de las normas de la política monetaria con respecto a la gestión de los períodos de bonanza impulsados por los precios de los activos se examinan en Kindleberger (1995, pág. 35), quien observa lo siguiente: “Cuando los precios de los activos y la producción son estables o se mueven en la misma dirección, o los objetivos nacionales e internacionales exigen una misma respuesta normativa, circunstancias que son muy frecuentes, estas normas son sostenibles. Cuando la especulación representa una amenaza de subidas considerables de los precios de los activos, con un posible colapso de sus mercados posteriormente, y perjuicio del sistema financiero, o si las condiciones internas y los objetivos internacionales requieren políticas incompatibles, las autoridades monetarias se encuentran ante un dilema que requiere buen criterio más que recetas prefabricadas”.

Los fondos de estabilización ayudan también a nivelar los ingresos fiscales...

El establecimiento de fondos de estabilización podría ayudar también a evitar grandes altibajos en los ingresos fiscales, sobre todo en países donde los precios de los productos básicos influyen notablemente en la economía y en el equilibrio fiscal. Los exportadores de productos básicos deben contar con la gran incertidumbre de los precios. La inestabilidad de los precios se transmite al presupuesto público a través de su repercusión en los ingresos fiscales o en los beneficios de las empresas estatales en el sector de los productos básicos. Dos factores clave confirman la necesidad de medidas específicas para estabilizar los gastos públicos. En primer lugar, la financiación externa para los exportadores de productos básicos suele ser procíclica. Es fácilmente asequible cuando los precios de los productos básicos suben, pero esa fuente de financiación de déficit fiscales suele secarse o resultar más costosa cuando caen los precios de exportación. En segundo lugar, los costos de cierre de proyectos de inversión concentrada y otros gastos públicos esenciales durante los períodos de contracción suelen ser elevados. Los países que se encuentran con estas dificultades valorarán muy especialmente la liquidez. Un fondo de productos básicos, como forma de autoseguro, puede ayudar a conseguir una estabilización mayor de los gastos fiscales y, por lo tanto, ofrecer a los gobiernos un instrumento de gestión anticíclica. Asimismo, los fondos establecidos como forma de ahorro para estabilizar el gasto público a lo largo de las generaciones (por ejemplo, el Fondo del Petróleo de Noruega y el Fondo de reserva para generaciones futuras de Kuwait) ofrecen cierta seguridad a corto plazo si ahorran también una parte de los ingresos corrientes (Davis y otros, 2001).

Con ayuda de los fondos de estabilización o de ahorro existentes o nuevos, países como Argelia, Chile, Colombia, Ecuador, Kuwait y México han podido reducir la inestabilidad del crecimiento fiscal y global, pero al parecer no ha ocurrido otro tanto en Nigeria ni en la República Bolivariana de Venezuela (Budnevich, 2008).

... pero deben administrarse con gran cautela

Los fondos de estabilización fiscal no son en absoluto una panacea universal, y deben ser objeto de atenta gestión. Una complicación es la dificultad de distinguir entre pautas cíclicas de los precios y tendencias a largo plazo, en parte debido a la mayor influencia de las inversiones financieras especulativas en los mercados de productos básicos. En consecuencia, los gobiernos han tenido más dificultades para determinar la magnitud adecuada de los fondos de estabilización. La utilidad de estos fondos como forma de autoseguro se ha puesto en tela de juicio por esos motivos, dado que los períodos prolongados de subida o caída de los precios de los productos básicos significan un riesgo de acumulación interminable de los recursos o de rápido agotamiento de los mismos. Los instrumentos de seguro contingentes y basados en el mercado pueden parecer en algunos casos mecanismos más adecuados (Davis y otros, 2001; Devlin y Titman, 2004). No obstante, estos mercados derivados de los productos básicos y seguros son más bien superficiales y son pocos los productores que han recurrido a ellos.

La eficacia de los instrumentos fiscales para lograr la estabilización depende de la solidez institucional...

La eficacia de los fondos de ahorro y estabilización de los productos básicos dependerá en gran parte de la solidez de las instituciones fiscales. Normalmente se requieren normas adicionales para la disciplina fiscal, la gestión de la deuda y la nivelación del gasto global. Este requisito podría cumplirse insertando la política fiscal en un marco presupuestario a medio plazo, en el que se pueden incluir fondos de estabilización. Un planteamiento más adecuado consistiría en basar los gastos públicos anuales en los ingresos previstos a medio plazo, de acuerdo con una proyección prudente de la tendencia de los precios de los productos básicos. En este enfoque se generarían con el tiempo considerables superávits fiscales, de manera que pudieran acumularse reservas financieras durante los años de tendencias ascendentes de los precios con el fin de financiar los niveles deseados de gasto cuando los ingresos de los productos básicos sean insuficientes. De esta manera se garantizaría también que la política fiscal fuera anticíclica en relación con los precios de los productos básicos. Una estabilización acertada de los fondos puede ayudar a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de

la política fiscal, ya que permitiría determinar qué fondos se acumulan, cómo se gestionan y cuánto se transfiere para su gasto a través del presupuesto público.

Todas estas condiciones pueden resultar insuficientes en situaciones de crisis considerables o prolongadas de los productos básicos o debido a asimetrías de importancia en los ciclos de precios de exportación de un país y a otras crisis externas que repercutan en el equilibrio fiscal y en la economía en general. Por ello es importante que los países en desarrollo puedan también contar con un sistema multilateral adecuado de servicios de financiación compensatoria para protegerse frente a las grandes variaciones bruscas de los precios de los productos básicos (véase *infra*).

Para una gestión eficaz de este sistema se requieren autoridades que den muestras de prudencia y coherencia y apoyo político a esas normas. En general, en el contexto institucional más adecuado para las políticas macroeconómicas debería conseguirse en primer lugar un equilibrio entre prudencia fiscal y monetaria y flexibilidad, con el fin de garantizar la credibilidad normativa y la sostenibilidad fiscal. Debería mantenerse cierto grado de poder discrecional. La estructura de la economía cambia a lo largo del tiempo, y lo mismo ocurre con la vulnerabilidad a las crisis externas. Por ejemplo, las crisis financieras pueden resultar más importantes que los cambios bruscos de la relación de intercambio. En este contexto cambiante es probable que unas políticas predeterminadas pierdan relevancia o resulten demasiado rígidas o que haya que cambiar la naturaleza de los fondos de estabilización fiscal. Además, dado que los riesgos e incertidumbres de una economía nunca se presentan exactamente de la misma manera ni con el mismo grado de intensidad, se requiere siempre cierto margen de discrecionalidad en las políticas para poder introducir ajustes que reduzcan las pérdidas macroeconómicas.

Reglamentación cautelar, controles de capital y gestión de riesgos

La limitada eficacia de las políticas monetarias, el carácter procíclico de las corrientes de capital y las imperfecciones intrínsecas de los mercados financieros justifican el uso prudente de las intervenciones en el mercado de capitales. Dichas intervenciones pueden ayudar a mitigar la inestabilidad de las corrientes de capital a corto plazo, desalentar las salidas de capital a largo plazo, reducir la probabilidad de crisis financieras y estimular el crecimiento reduciendo la inestabilidad en la disponibilidad y costo del endeudamiento interno.

El objetivo de la reglamentación cautelar y la supervisión eficaz de las instituciones financieras debería ser garantizar la solvencia de dichas instituciones estableciendo coeficientes de capital bancario suficientes, normas adecuadas para la evaluación y diversificación de riesgos, créditos suficientes para las carteras improductivas y cuestionables y niveles adecuados de liquidez para hacer frente a los desajustes de vencimiento entre sus activos y pasivos. No obstante, muchos de los actuales métodos de evaluación de riesgos y de las normas cautelares, con inclusión de los acuerdos de capital de Basilea I y II, pueden contribuir a amplificar el carácter cíclico. Así ocurre claramente con el establecimiento de reservas para pérdidas por concepto de préstamos basadas en las tasas vigentes de morosidad. En momentos de bonanza económica, cuando los precios de los activos y los valores de las garantías están en aumento, la morosidad disminuye y da lugar a una creación insuficiente de reservas y a una expansión excesiva del crédito. Cuando llega la contracción, la morosidad aumenta rápidamente y las normas habituales sobre constitución de reservas pueden dar lugar a una fuerte restricción del crédito. Son semejantes las dificultades en el caso de las comisiones financieras. Los bancos normalmente pierden capital social cuando una economía sufre una salida masiva de capital, fuertes subidas de los tipos de interés y caídas cambiarias. La imposición de recargos finan-

... pero quizá sean insuficientes para contrarrestar las perturbaciones de gran magnitud o duración

Se necesita un sistema multilateral eficaz para proteger a los países

Se necesitan intervenciones prudentes en los mercados de capital para mitigar la inestabilidad

cieros en tales circunstancias sólo contribuiría a agravar la restricción crediticia y la recesión. Así ocurrió en Asia durante la crisis de 1997-1998 como consecuencia de los considerables esfuerzos realizados para reforzar los regímenes reguladores en el marco de los programas de apoyo financiero del Fondo Monetario Internacional (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1998).

Los actuales reglamentos financieros deberían revisarse para aumentar su eficacia

Así pues, la reglamentación cautelar del sector financiero debería revisarse en forma anticíclica para convertir a los mecanismos reguladores en estabilizadores incorporados²⁰. Pueden aplicarse a los coeficientes de capital normas basadas en proyecciones a fin de introducir en cierta medida una orientación anticíclica. Ello significaría el establecimiento de coeficientes de capital más rigurosos en momentos de bonanza financiera, tomando como base la estimación de los riesgos a largo plazo durante todo el ciclo financiero en lugar del riesgo efectivo en una fase determinada del mismo. Igualmente, al establecer las reservas para pérdidas por concepto de préstamos pueden tenerse en cuenta las pérdidas futuras, en vez de las actuales, estimadas sobre la base de la experiencia de pérdidas a largo plazo para cada tipo de préstamo. Igualmente, la valoración a largo plazo puede aplicarse a las garantías en los préstamos hipotecarios a fin de reducir los riesgos asociados con los altibajos de los mercados inmobiliarios.

Los desajustes en las fechas de vencimiento y en los tipos de cambio y los riesgos cambiarios exigen una mejora de la reglamentación

Ninguna de estas medidas, a pesar de su posible utilidad para contener los daños infringidos por las crisis financieras, podría superar satisfactoriamente los riesgos asociados con las fuertes oscilaciones de las corrientes de capital y los tipos de cambio ni prevenir crisis. Estos riesgos pueden limitarse con normas más estrictas sobre los gastos financieros, las reservas para pérdidas por concepto de préstamo y los requisitos de liquidez y reservas para las transacciones relacionadas con divisas o mediante restricciones directas de la inversión y el endeudamiento externos. En términos más generales, los reglamentos bancarios para la gestión de los riesgos que afectan a la posición cambiaria deben tener en cuenta las tres fuentes fundamentales de fragilidad: desajustes en el vencimiento; desajustes cambiarios y riesgos crediticios relacionados con el tipo de cambio.

Las autoridades de China, la India y Malasia han conseguido aplicar reglamentaciones cuantitativas de la cuenta de capital para lograr esos objetivos. Malasia, por ejemplo, impuso en 1994 restricciones cuantitativas directas a las adquisiciones de valores a corto plazo por no residentes, y el análisis de sus efectos indica que esas medidas parece que fueron eficaces para mejorar el perfil de la deuda externa, prevenir las burbujas de los precios de los activos y conseguir mayor margen para la política macroeconómica (Epstein, Grabel y Jomo, en preparación). Chile utilizó eficazmente una medida basada en los precios —el encaje legal no remunerado— de forma anticíclica, que se aplicó a todos los préstamos durante el período de considerables entradas del decenio de 1990, pero la medida se canceló gradualmente a medida que desapareció el capital a finales del decenio.

Un sistema permanente de controles es más eficaz que una reglamentación para casos específicos

La gestión prudente de los controles de capital puede ser más eficaz si se cuenta con un sistema permanente (Akyüz, 2008). Un problema a la hora de introducir medidas de control de capital anticíclicas más específicas es que pueden desencadenar una reacción adversa en los mercados financieros, lo que provocaría fuertes reducciones de los precios accionarios y sería motivo de preocupación para los gobiernos. Así ocurrió en Tailandia cuando a finales de 2006 se impuso un encaje legal del 30% a las entradas de capital retenidas durante menos de un año, con inclusión de los flujos de inversión de cartera en acciones, a fin de poner coto a la apreciación constante de la moneda. Ello provocó una fuerte reacción del mercado accio-

²⁰ Este enfoque está encontrando considerable apoyo en el Banco de Pagos Internacionales (2001, capítulo VII); véanse también Borio, Furfine y Lowe (2001) y White (2006). Pueden encontrarse exposiciones más detalladas en Akyüz (2008) y en Ocampo, Spiegel y Stiglitz, editores (en preparación).

nario, que obligó al Gobierno a eximir del encaje legal las inversiones en acciones. Más tarde, en octubre de 2007, la propuesta de la Junta de Valores y Cambio de la India de restringir la compra extranjera de acciones mediante productos derivados extranjeros dio lugar a una fuerte caída de las acciones y a la suspensión de las cotizaciones, cuya recuperación sólo se consiguió después de un llamamiento a la calma por parte del Gobierno. La reacción negativa del mercado a la introducción de restricciones anticíclicas podría ser mucho más radical en países con un gran volumen de deuda exterior, posiciones débiles de la cuenta corriente y una gran dependencia del capital exterior. Por esa razón, en tales condiciones, los gobiernos pueden verse inclinados a autorizar las entradas de capital especulativo a corto plazo aun cuando sean conscientes de sus posibles riesgos. En consecuencia, un sistema permanente de controles en el que los instrumentos se ajustaran de acuerdo con las condiciones cíclicas, podría contribuir a crear un entorno más estable.

Cuando las entradas de capital son excesivas es posible también ajustar el régimen de las salidas efectuadas por residentes con el fin de mitigar la presión al alza sobre la moneda. Chile eligió esa opción en los años noventa para la inversión directa en el exterior. Más recientemente, China tomó la decisión de permitir la inversión de sus residentes en mercados exteriores aprobados, como manera de mitigar la presión en favor de una apreciación mayor del tipo de cambio. Esta respuesta constituye de hecho una alternativa a la intervención esterilizada, pero no permitiría en absoluto prevenir los desajustes de divisas y vencimiento en los balances generales. Por ello, la gestión prudente de las medidas de control de capital debería ir acompañada de la aplicación de reglamentos anticíclicos de los bancos y de otros intermediarios financieros.

Gestión de las reservas en divisas: reducción de la necesidad de “autoseguro”

Como se ha examinado anteriormente, una respuesta común de muchos países en desarrollo a la vulnerabilidad asociada con las variaciones bruscas de los precios de los productos básicos y la interrupción e inversión repentina de las corrientes de capital ha sido la acumulación rápida de reservas. Las reservas internacionales oficiales registraron un fuerte aumento y pasaron de 1,6 billones de dólares en 1999 a aproximadamente 6,0 billones de dólares en 2007. Los países en desarrollo en su conjunto han acumulado tres cuartas partes de las reservas mundiales: 4,3 billones de dólares. Sólo China elevó su reservas de 0,1 a 1,3 billones durante ese período. En promedio, las reservas exteriores en poder de los países en desarrollo han subido rápidamente, hasta alcanzar no menos del 30% de su PIB, independientemente de que se incluya o no a China en la muestra (véase el gráfico II.13). Incluso los países de ingreso bajo, y hasta los países menos adelantados, han aumentado sus reservas con el fin de reducir la vulnerabilidad frente a la deuda. Las reservas subieron del 2,3% del PIB en el decenio de 1980 a aproximadamente el 5% en el de 1990, y a alrededor del 12% en el de 2000 (véase el gráfico II.14).

Ello ha ofrecido a los países en desarrollo un mayor margen de protección o “autoseguro” para hacer frente a las conmociones externas. Después de la crisis de Asia, tras los ataques especulativos a los países con riesgo cambiario, parecía que ello constituía una sensata estrategia anticíclica.

Tradicionalmente se ha considerado suficiente un nivel de reservas equivalente aproximadamente a tres meses de importaciones, pero una de las enseñanzas que las economías de mercados emergentes extranjeros de la crisis asiática fue que debían tener también reservas suficientes para cubrir su deuda externa a corto plazo. No obstante, en la actualidad los países en desarrollo han acumulado reservas muy por encima de las necesarias para esa eventualidad.

Los países han respondido a las perturbaciones acumulando reservas...

... más de lo necesario...

Gráfico II.13
Acumulación de divisas por países en desarrollo, 1980-2006 (porcentaje del PIB)

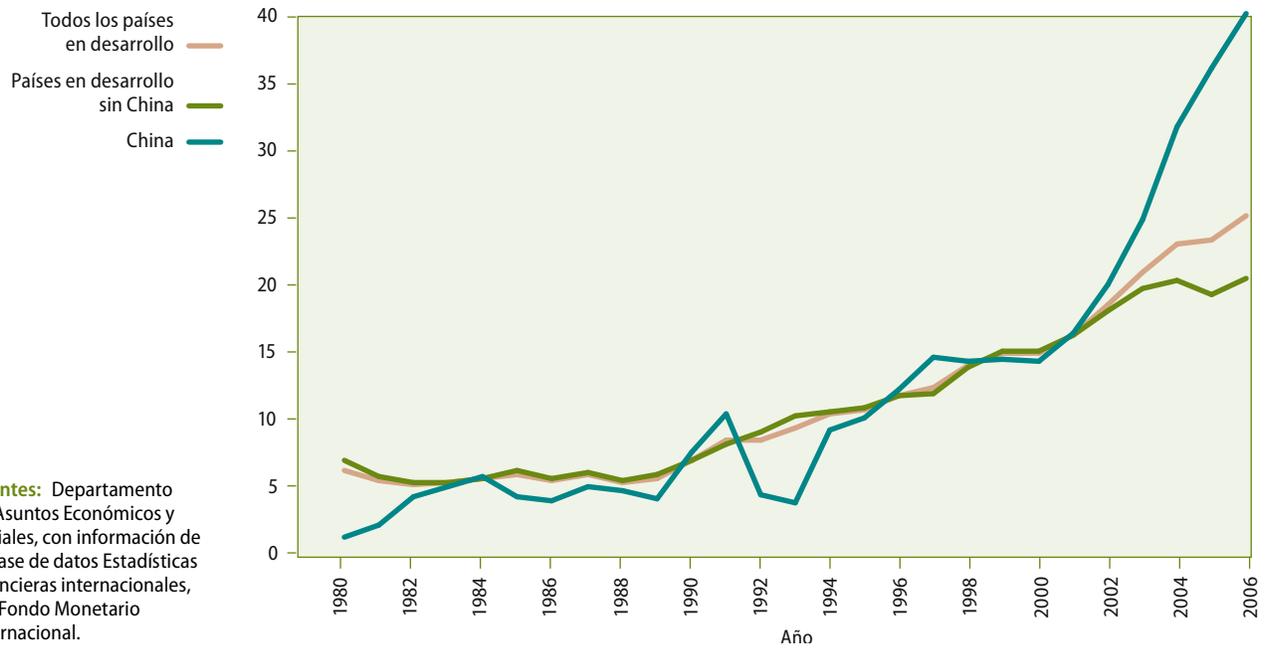
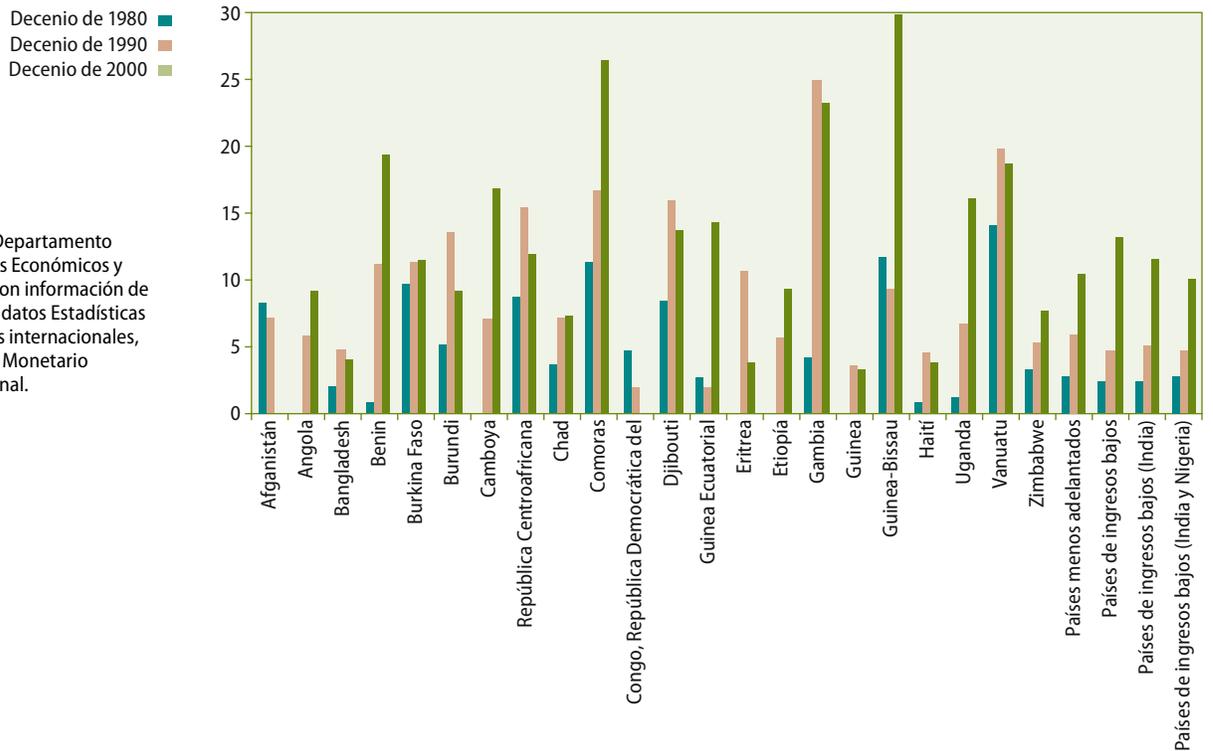


Gráfico II.14
Acumulación de reservas en divisas por países de ingresos bajos, decenios de 1980, 1990 y 2000 (porcentaje del PIB)



Tanto los países de ingreso bajo como los de ingreso mediano tienen reservas que son casi dos veces superiores a la suma del valor de tres meses de importaciones y el volumen de la deuda externa a corto plazo. Las reservas de China son tres veces mayores. Las reservas de los países menos adelantados se encuentran en niveles aproximados.

La acumulación de reservas excedentes por los países en desarrollo parece indicar que el motivo había sido algo más que el “autoseguro”. Las estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones en un contexto de rápido crecimiento del comercio mundial y de fuerte subida de los precios de los productos básicos han dado lugar a un aumento de los excedentes comerciales de los países en desarrollo, y en este contexto la acumulación de reservas forma parte integrante del enorme crecimiento de los desequilibrios mundiales durante el pasado decenio (Naciones Unidas, 2008a).

Además, en particular las economías de mercados emergentes han registrado fuertes entradas de capital privado, por lo que los países han podido incrementar sus niveles de reservas gracias a los excedentes de la cuenta corriente y de capital o mediante la combinación de déficit en la cuenta corriente y superávit en la de capital.

Al mismo tiempo que ofrece un margen de seguridad y un espacio para la respuesta anticíclica frente a las conmociones externas adversas y las inversiones de las corrientes de capital, la considerable acumulación de reservas conlleva pagar un alto precio. Deben tenerse en cuenta varios costos significativos. En primer lugar, para los países que se endeudaron para acumular reservas (es decir, creando superávit en la cuenta de capital) los costos de mantenimiento son considerables. Casi la mitad de las reservas acumuladas desde 2001 han sido “reservas prestadas”, equivalentes a unos 2 billones de dólares (Akyüz, 2008). El costo anual de mantenimiento de las reservas recibidas en préstamo se estima en aproximadamente 100.000 millones de dólares, lo que representa una transferencia neta a los países de la moneda de reserva muy superior a lo que esos países ofrecen en concepto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD)²¹.

En segundo lugar, los costos de oportunidad pueden ser importantes, ya que las reservas en divisas son los recursos financieros detraídos para necesidades precautorias que de lo contrario se utilizarían para consumo o inversión internos. Estos costos sólo se justifican si son menores que los posibles beneficios de mantener las reservas. Por otro lado, deben ser superiores a los beneficios cuando la acumulación de reservas va más allá del nivel mínimamente necesario y en los casos en que los recursos para la inversión a largo plazo son escasos. En particular en los países de ingreso bajo, estos costos de oportunidad serán probablemente elevados.

En tercer lugar, los costos financieros directos están aumentando también junto con la acumulación de reservas. Por ejemplo, las autoridades monetarias quizá traten de neutralizar el crecimiento excesivo de la oferta monetaria interna asociado con el aumento de las reservas de divisas. No obstante, los bonos nacionales o los valores del Banco Central emitidos muchas veces lo son con tipos de interés más altos que los de las reservas de divisas. Cuanto mayor sea la diferencia de los tipos de interés, mayores serán los costos. Esta carga fiscal puede resultar especialmente aguda cuando las economías se ven ya obligadas a reducir los déficit fiscales y a consolidar sus finanzas públicas. En este sentido, la acumulación de reservas puede resultar incompatible con los objetivos de la política fiscal.

En cuarto lugar, si no se esterilizan los efectos monetarios, un volumen considerable de reservas ejercerá una presión al alza sobre el tipo de cambio y los precios internos. Ello puede estar en contradicción con otros objetivos normativos, como el mantenimiento de un

... con costos significativos para los países en desarrollo

La acumulación de reservas puede estar también reñida con otros objetivos de desarrollo

²¹ La estimación está basada en Akyüz (2008, pág. 34), quien supone una tasa media moderada de 500 centésimas de punto porcentual de margen entre la tasa pasiva y la rentabilidad de las reservas.

tipo de cambio competitivo en el marco de estrategias para conseguir la diversificación de las estructuras de producción y exportación, fundamental para el crecimiento y la generación de empleo a largo plazo.

Es cierto que las reservas de los países en desarrollo han aumentado en los últimos años como medio de autoseguro, pero ha habido considerable diversidad en lo que respecta a su magnitud y procedencia, lo que repercute en los costos y riesgos de mantenimiento de las reservas. Los países con superávit en cuenta corriente están traduciendo la mayor parte o la totalidad de estos superávits en reservas internacionales con un costo de oportunidad relativamente elevado. Esos países, sobre todo en América Latina, con tasas de crecimiento y balanzas de pago débiles, se ven obligados a absorber las entradas netas de capital en activos de la reserva de bajo rendimiento, en vez de utilizarlos para inversión. Además, algunos países carecen todavía de autoseguro y se ven expuestos a bruscas interrupciones debido a que un gran volumen de capital recibido ha sido absorbido por los déficits en cuenta corriente que estas entradas contribuyeron a generar mediante la apreciación de la moneda.

El elevado costo de mantenimiento de las reservas oficiales, junto con el riesgo de pérdidas cambiarias, ha alentado inversiones activas en valores extranjeros de alto rendimiento, fundamentalmente a través de los fondos soberanos. Éstos han adquirido recientemente capital social de los bancos de países en desarrollo afectados por la crisis de las hipotecas de alto riesgo, lo que significa que se han convertido en un factor de la estabilidad mundial. No obstante, ello acarrea también altos riesgos. Una alternativa sería reciclar los recursos de los bonos soberanos en forma de financiación del desarrollo para ayudar a la creación de infraestructura, por ejemplo. Los países en desarrollo poseen más de 4,5 billones de dólares de reservas oficiales y el volumen estimado de los fondos soberanos existentes es de al menos 3 billones de dólares. Una asignación anual de sólo el 1% de esos activos (es decir, el equivalente del rendimiento de esos activos) representaría aproximadamente 75.000 millones de dólares, es decir, el triple de la financiación anual del Banco Mundial. La capacidad internacional de financiamiento con fines de desarrollo podría llegar a representar más del doble de esa cifra si se utilizara como capital acumulado para los bancos nacionales y multilaterales de desarrollo, inclusive en el plano regional.

Una consideración fundamental es que la tendencia a acumular grandes cantidades de reservas de divisas en los países en desarrollo tiene como raíz deficiencias más fundamentales del sistema monetario y de reserva internacional. Una mejor reglamentación cautelar de la cuenta de capital, como se ha señalado antes, puede ayudar a reducir la necesidad y el costo del autoseguro basado en la acumulación de reservas. La necesidad de autoseguro puede reducirse también con mecanismos más eficaces para la constitución de reservas para liquidez y la gestión de reservas en el plano internacional, tanto regional como multilateral (véase *infra*).

La gran acumulación de reservas demuestra la insuficiencia de las reservas de liquidez en el plano mundial

Las instituciones financieras multilaterales deben crear instrumentos adecuados para reducir la vulnerabilidad a las perturbaciones financieras

Respuestas multilaterales

En el mundo actual de creciente interdependencia económica y política, el logro de un crecimiento rápido y sostenido de amplia base de los ingresos y del empleo implica desafíos normativos todavía más complejos que en el pasado. Sin duda, las circunstancias externas de los países en desarrollo han sufrido varios cambios fundamentales que probablemente no se invertirán en el futuro previsible. A pesar de estos desafíos y cambios, los mecanismos e instituciones vigentes en el plano multilateral no han sido suficientes para reforzar la formulación de políticas económicas en el mundo.

Los dispositivos multilaterales concebidos en Bretton Woods no habían incluido un régimen mundial para los movimientos de capital, porque se preveía una movilidad de capital

limitada. Tampoco ha surgido un régimen semejante ni siquiera después del desmoronamiento de esos dispositivos y a pesar del fuerte aumento de las corrientes de capital privado. Se han establecido varios códigos y normas a través de instituciones internacionales en relación con el sector financiero, pero también con la auditoría y contabilidad, la recogida de datos, etcétera. Si bien éstos podrían ser beneficiarios a más largo plazo, no contribuirán necesariamente a la estabilidad financiera y en muchos casos acarrearían costos considerables.

Un importante desafío de las instituciones financieras multilaterales es el de ayudar a los países en desarrollo a mitigar los efectos nocivos de la inestabilidad de las corrientes de capital y los precios de productos básicos y ofrecer mecanismos anticíclicos de financiación para compensar el movimiento intrínsecamente procíclico de las corrientes de capital privado. Son varias las opciones posibles para reducir el carácter procíclico de las corrientes de capital ofrecer financiación anticíclica y contribuir a crear un entorno más favorable para un crecimiento sostenible.

Vigilancia multilateral

Como primera medida deberían mejorarse los mecanismos multilaterales de vigilancia con el fin de aumentar el alcance de las políticas anticíclicas. La vigilancia continúa siendo un instrumento clave del FMI para la prevención de crisis y la salvaguardia de la estabilidad macroeconómica. La incapacidad del Fondo de convencer a las grandes economías de que deben aliviar los insostenibles desequilibrios financieros mundiales acumulados a lo largo del pasado decenio ha constituido un obstáculo en los debates sobre la reforma del mecanismo de vigilancia. Con la revisión del sistema de vigilancia de los Estados Miembros adoptada en 2007 (primera revisión importante de este marco en 30 años), el Fondo ha dado carácter prioritario a la evaluación de los tipos de cambio y a la estabilidad externa. La posición de la balanza de pagos de un país no debería dar lugar a ajustes perniciosos del tipo de cambio. Ello significa que la cuenta corriente correspondiente debe estar más o menos en equilibrio y que la posición de la cuenta de capital debe ser tal que no implique riesgos de cambios bruscos de las corrientes de capital. Este requisito puede llevar al Fondo a ejercer presión indebida sobre los países en desarrollo que adoptan estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones, exigiéndoles que permitan una apreciación monetaria (y, por lo tanto, estimulen la demanda interna) cuando consigan el crecimiento de las exportaciones o atraigan inversión exterior, y viceversa. Por razones ya mencionadas, los países en desarrollo deberían tratar de conseguir la estabilidad a largo plazo de los tipos de cambio reales competitivos y avanzar hacia políticas macroeconómicas anticíclicas, más que procíclicas. Asimismo, el marco revisado no establece diferencias entre los países en lo que se refiere a su influencia en la estabilidad sistemática; es decir, la vigilancia no es más rigurosa con los países que emiten las grandes monedas de reserva, lo que no se compagina con la deseada “imparcialidad” de la nueva decisión.

Para reducir las oscilaciones del ciclo económico mundial y hacer frente a los desequilibrios financieros mundiales se necesita un marco de políticas macroeconómicas basado en el concierto internacional. En el contexto actual la respuesta a la recesión de la economía estadounidense debería ser un estímulo de la demanda mundial con el fin de evitar una contracción universal (Naciones Unidas, 2008a). El crecimiento de los Estados Unidos, inferior a la tendencia, justificaría nuevos recortes del tipo de interés para estimular la economía, pero ello quizá no sea suficiente en el actual contexto de fragilidad del sector financiero y de debilitamiento del dólar como consecuencia de la prolongada acumulación de déficit externos. Así pues, el reequilibrio mundial requeriría el estímulo de otras partes del mundo, en particular los países excedentarios como China, los grandes exportadores de petróleo, el Japón y partes

Los mecanismos multilaterales de vigilancia deben ser un primer paso hacia la salvaguardia de la estabilidad...

... seguidos de un marco para la adopción de políticas macroeconómicas internacionalmente convenidas...

de Europa. No obstante, si actúan por propia cuenta es probable que los países adopten una actitud de “egoísmo nacional”. El FMI ha iniciado consultas multilaterales para corregir los desequilibrios mundiales mediante políticas concertadas. Los participantes en este diálogo, entre los que se encuentran los Estados Unidos, el Japón, la zona del euro, China y Arabia Saudita, parecen estar de acuerdo en la conveniencia de corregir los desequilibrios mundiales sin poner en peligro el crecimiento sostenido y en la necesidad de acciones concertadas para conseguirlo; hasta ahora no han llegado a adoptar medidas normativas concretas. Es importante que los debates se amplíen para contar con un número mayor de partes, sobre todo países en desarrollo, y que se llegue a un acuerdo sobre calendarios de reajuste normativo de varios años de duración que puedan supervisarse con el fin de pedir cuentas a los participantes y aumentar la probabilidad de cumplimiento con medidas concertadas. Para que funcionen las consultas multilaterales de coordinación de políticas es preciso reforzar la imagen de legitimidad del mediador (es decir, el FMI) y eliminar las posibles dudas que puedan existir acerca de su imparcialidad en el proceso. Para ello se necesita una reforma de los derechos de voto y de la estructura de gobierno del FMI que posibilite una mejor representación de los países en desarrollo y que sea de mayor alcance que la reforma fragmentaria convenida en las reuniones de primavera de 2008 de las instituciones de Bretton Woods.

Constitución de un fondo de reserva internacional

... y de la reforma del actual sistema de reserva internacional

En segundo lugar se necesitarán reformas fundamentales del actual sistema de reserva internacional para impedir la reaparición de la actual constelación de desequilibrios. El uso de la moneda nacional de los Estados Unidos como principal moneda de reserva implica que para que el resto del mundo acumule activos de reserva los Estados Unidos deben tener un déficit de cuenta corriente. Ello, como hemos apuntado antes, ha permitido a los países en desarrollo crearse su “autoseguro” frente a las crisis externas, acumulando gran cantidad de reservas oficiales denominadas en dólares. No obstante, a la larga ese mecanismo erosiona inevitablemente el valor del dólar, como ha ocurrido desde 2002, y aumenta el costo de mantener tan inmensas sumas de reservas. Ello además podría provocar una reacción de pánico contra el dólar, con probables consecuencias desestabilizadoras importantes en todo el mundo (Naciones Unidas, 2008a).

Con el tiempo podría encontrarse una solución a este problema. Si hubiera competencia entre varias monedas de reserva, cada una de las cuales pudiera representar una parte significativa de las carteras de reservas de divisas, sería más fácil para los bancos centrales modificar la composición de sus reservas en forma ininterrumpida y evitar situaciones en que surgieran graves dudas acerca del valor de una moneda de reserva concreta y sobre la sostenibilidad de las obligaciones de su emisor. No obstante, esta solución de mercado es problemática, ya que sería difícil evitar sobresaltos y lo más probable es que supondría un colapso del dólar, lo que perturbaría los mercados financieros.

Una nueva divisa supranacional podría ser la solución óptima a largo plazo...

La aparición de una nueva moneda supranacional basada en la proyección en mayor escala de los derechos especiales de giro (DEG) es acaso la mejor solución para remodelar el sistema de reserva mundial de forma estable, pero esta opción sólo es posible a largo plazo (Naciones Unidas, 2005a). Por ello, la reforma más inmediata implicaría la promoción de un sistema de reserva con múltiples monedas y apoyo oficial. Esta idea debería resultar tan atractiva como la búsqueda de un sistema de comercio multilateral. En forma semejante a lo que ocurre con las normas del comercio internacional, un sistema financiero multilateral bien concebido debería crear condiciones de igualdad para todas las partes e impedir la competencia desleal y una distribución asimétrica de la carga de los ajustes cambiarios. Asimismo,

debería ayudar a aumentar la estabilidad del sistema financiero internacional reduciendo la probabilidad de una crisis en que la fuga de capitales de la principal moneda de reserva provocara repercusiones de gran alcance en toda la economía mundial.

Puede argumentarse también en favor del establecimiento de fondos regionales de reserva como complemento de los mecanismos multilaterales y nacionales de seguro macroeconómico frente a las conmociones externas. Las grandes crisis monetarias y financieras de los países en desarrollo desde el decenio de 1990 han sido de alcance regional. Los países deberían tener interés en ayudar a apagar un incendio en los países vecinos antes de que llegue a su frontera. La mancomunación de reservas en el plano regional reducirá también los costos para cada uno de los países, lo mismo que un sistema de salud universal reduce los costos individuales. No obstante, la experiencia con estos mecanismos regionales de reserva es limitada. El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), a pesar del número limitado de miembros (países andinos y Costa Rica), consiguió ayudar eficazmente a los países miembros durante la crisis de la deuda del decenio de 1980 y durante la crisis asiática de los últimos años noventa. Después de la crisis de Asia oriental, el Japón propuso la creación de un fondo monetario asiático, pero su propuesta, si bien fue bien recibida en la región, no se llevó a cabo debido a las objeciones presentadas desde fuera de la región. De hecho, se han formulado iniciativas para mejorar la vigilancia regional y crear mecanismos colectivos de apoyo a la liquidez. La Iniciativa de Chiang Mai, aprobada en mayo de 2000, contiene un mecanismo multilateral de *swap* de monedas entre los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) más China, el Japón y la República de Corea. La eficacia de la Iniciativa Chiang Mai para hacer frente a las crisis financieras no se ha podido comprobar todavía. Este marco regional es complementario de los servicios mundiales del FMI y no excluye la necesidad de un marco de prevención de crisis para el propio Fondo Monetario Internacional.

Reglamentación financiera internacional

Un tercer conjunto de medidas comprendería una mejor reglamentación financiera internacional para evitar la inestabilidad de las corrientes de capital y ofrecer asesoramiento para formular controles de capital adecuados, inclusive con carácter anticíclico. Las autoridades de los países desarrollados deberían prestar más atención a la prevención de los efectos nocivos de los excesos financieros. Las evaluaciones de riesgos realizadas por los organismos de clasificación de valores son claramente procíclicas (Persaud, 2000; Naciones Unidas, 2005a; Fondo Monetario Internacional, 2008) y suelen hacerse en respuesta a la confirmación de los riesgos más que a su acumulación. Como se ha indicado antes, los instrumentos existentes no son muy eficaces para hacer frente a las consecuencias. Los reglamentos internacionales sobre la suficiencia de capital de los bancos suelen ser también procíclicos, lo que obliga a los prestamistas a recaudar más capital únicamente cuando ya se han producido problemas en los mercados financieros. Las normas del acuerdo Basilea I permitían a los bancos ocultar de sus balances los préstamos de riesgo, lo que mermaba todavía más la eficacia de la reglamentación. Las normas del acuerdo Basilea II contienen un tratamiento más complejo del riesgo pero están basadas en gran manera en modelos de evaluación de riesgos elaborados por los propios bancos, que no tienen en cuenta los efectos de contagio y el comportamiento gregario, características inevitables del funcionamiento de los mercados financieros.

Los marcos de reglamentación cautelar tanto nacionales como internacionales deben modificarse para prestar mayor atención a los componentes sistémicos de la acumulación de riesgos en los mercados financieros. Asimismo, para que este marco mejorado sea eficaz debería aplicarse por igual a los bancos y a las instituciones no bancarias. La reglamentación

... junto con la creación de fondos de reserva regionales

La mejora de la reglamentación financiera internacional reduciría la inestabilidad de los capitales...

... siempre que esté centrada en los componentes sistémicos del riesgo

puede resultar anticíclica si se exige que se constituyan mecanismos de protección (suficiencia de capital) durante las fases ascendentes a fin de limitar los excesos y conseguir una mayor protección frente a las pérdidas durante los períodos de contracción. Estas normas deberían ser internacionales, para evitar que los bancos y otras instituciones financieras traten de evadir los requisitos nacionales transfiriendo las carteras a fondos extraterritoriales.

Fortalecimiento y reforma de los mecanismos de financiación compensatoria

Un mayor volumen de financiación de emergencia reduciría el costo del ajuste

Un cuarto conjunto de medidas trataría de dar respuesta a la necesidad de reforzar la financiación de emergencia en respuesta a las crisis externas, sea en la cuenta corriente o de capital, con el fin de reducir las cargas del ajuste y los costos de mantenimiento de un gran volumen de reservas disponibles. Los mecanismos actuales son de cobertura limitada, tienen una definición demasiado restringida o están sometidos a condicionalidades demasiado estrictas (Griffith-Jones y Ocampo, 2008; Naciones Unidas 2008b). El Servicio de Complementación de Reservas, establecido en 1997, ofrece una especie de seguro colectivo a los países castigados por crisis de la cuenta de capital, pero no protección suficiente en caso de una brusca inversión típica de las corrientes de capital. La Línea de Crédito Contingente no se utilizó y expiró en 2003, y se ha hecho poco para revitalizar el Servicio de Financiamiento Compensatorio, que ofrecía liquidez a los países en desarrollo que debían hacer frente a una crisis de la relación de intercambio. El FMI ha propuesto el establecimiento de una Línea de Reserva Adicional dentro del Servicio de Complementación de Reservas, que ofrecería liquidez de emergencia a los miembros que a pesar de contar con políticas macroeconómicas sólidas, una situación sostenible de la deuda y credibilidad en la aplicación de las políticas, deben hacer frente a las vulnerabilidades con respecto a las crisis de la cuenta de capital. Para acabar con el posible estigma asociado con este servicio es preciso aumentar la fiabilidad del acceso a los recursos financieros y enviar señales positivas más claras a los mercados. Un número significativo de economías de mercados emergentes reuniría los debidos requisitos, de acuerdo con la información disponible en los informes anteriores en el marco de la consulta del Artículo IV del FMI. Si esos miembros pudieran girar automáticamente hasta el 500% de la cuota en las fases iniciales, de acuerdo con orientaciones sencillas y transparentes, se enviaría a los mercados privados una señal clara de que la Línea es un servicio de seguro. Si este mecanismo pudiera emular las funciones de “solución de último recurso” de los bancos centrales, podría reducir la demanda de una gran acumulación de reservas en los países en desarrollo. A su vez, ello podría ofrecer un mayor margen normativo en los países en desarrollo desviando las presiones hacia la apreciación del tipo de cambio.

En términos más generales, los servicios del FMI deberían simplificarse de forma significativa e incluir desembolsos más automáticos y más rápidos en consonancia con la escala de las crisis externas. La financiación en condiciones más concesionarias es muy deseable, sobre todo para los países de ingreso bajo fuertemente endeudados. Una nueva emisión de derechos especiales de giro podría ser una opción para financiar un aumento significativo de la disponibilidad de financiación compensatoria.

Fortalecimiento del sistema de comercio multilateral

El mayor volumen de las corrientes financieras ha aumentado la incertidumbre del sistema de comercio internacional

A pesar de la aceptación general de los beneficios de un comercio más libre, la división internacional del trabajo acusa claramente la influencia de las políticas comerciales que favorecen productos y mercados en los que los países más avanzados tienen una posición dominante y una ventaja competitiva. En particular, los altos aranceles, la progresividad arancelaria y las subvenciones en la agricultura y la pesca se aplican ampliamente a productos que ofrecen el

mayor potencial de diversificación de las exportaciones en los países en desarrollo (véase el recuadro II.2 en la página siguiente). La situación en lo que respecta al proteccionismo no es mejor para los productos industriales, con inclusión del calzado, el vestido y los textiles, sectores donde muchos países en desarrollo tienen ventajas competitivas. El sistema de comercio es también vulnerable a la creciente inestabilidad del sistema financiero internacional, lo que está en contradicción con las intenciones originales de los arquitectos multilaterales de la posguerra y repercute negativamente en las perspectivas de los países en desarrollo. Una preocupación importante es la desestabilización y la retroalimentación deflacionaria entre comercio y corrientes financieras. Como se ha observado antes, ello puede crear impedimentos al desarrollo, en particular debido a los tipos de cambio inestables y mal alineados y a los ciclos de expansión/recesión, que dan lugar a un crecimiento excesivo de la inversión, la producción y el comercio en determinados sectores y que podrían finalizar con el colapso de la burbuja, cosa que provocaría fuertes descensos de las corrientes comerciales y los precios.

La reforma del sistema financiero internacional debería llevarse a cabo con el objetivo básico de facilitar la integración de los países en desarrollo en el sistema de comercio internacional. El interés de los países en desarrollo en la estabilidad del sistema financiero internacional se confirma por el deseo de que permita compaginar la mayor participación en el comercio internacional con la plena explotación de su potencial de desarrollo.

Es también de prever que continúe la internacionalización de la producción y que la *deslocalización* de los puestos de trabajo influya en el crecimiento del empleo a medida que las economías emergentes se introduzcan más a fondo en las cadenas de abastecimiento mundial con el fin de crear oportunidades de empleo adicionales para sus trabajadores. De hecho hay razones para esperar que esta tendencia resulte todavía más significativa. En consecuencia, a medida que los mercados de trabajo se vayan integrando y dependan cada vez más de empresas multinacionales de gran tamaño y mayor movilidad geográfica podría resultar necesario un “marco más transparente, coherente y equilibrado” de alcance mundial para abordar las dimensiones de empleo de la globalización²². Independientemente de que se haga o no realidad, una estrategia de ayuda general (y el rechazo a las respuestas basadas en el “egoísmo nacional”) requiere un ritmo de inversión más rápido en los países adelantados, y en particular inversión pública en desarrollo de la infraestructura e inversión en tecnologías con bajo nivel de emisión de carbono, en consonancia con los compromisos de mitigar el impacto negativo del cambio climático. Además, sólo se conseguirá una pauta más equilibrada de la demanda interna cuando el aumento de los salarios (en correspondencia con la subida de la productividad) cree una base sólida para ampliar la demanda del mercado en vez de incrementar los niveles de deuda. Los desafíos pendientes obligarán también a las economías a aumentar constantemente su base de competencia y conocimientos con el fin de integrarse eficazmente en el proceso de producción mundial, a evitar que el efecto neto de la producción globalizada represente simplemente el desplazamiento de los trabajadores y a aplicar las normas laborales básicas que garanticen trabajo decente y productivo para todos.

Deberían reforzarse las políticas activas en el mercado de trabajo (incluida la capacitación) con el fin de preparar mejor a los trabajadores para el futuro mercado de trabajo. Cuando no se pueda evitar el desplazamiento temporal de los trabajadores, podrán introducirse medidas adecuadas de protección social para ofrecerles cierta seguridad. En todos los casos el beneficio que la producción mundial puede conseguir deberá sopesarse debidamente teniendo también en cuenta los costos, que sólo podrán reducirse con una participación activa de todas las partes interesadas principales (Organización Internacional del Trabajo, 2005a).

Un marco multilateral coherente y equilibrado podría ayudar a resolver la dimensión de empleo de la globalización...

... junto con políticas internas destinadas a estimular la inversión, la creación de empleo y la protección social

²² Véase un debate sobre este tema en Organización Internacional del Trabajo, 2004b.

Recuadro II.2

La agricultura y el sistema de comercio multilateral

Hay acuerdo general en que el sistema de protección de la agricultura introducido durante los últimos 40 años en los países avanzados ha redundado en perjuicio del desarrollo agrícola de muchos países en desarrollo, aunque éste es sólo uno de los muchos factores que han contribuido a la inseguridad alimentaria en algunos de ellos. Durante gran parte de ese tiempo, el sector agrario y el comercio agrícola internacional se mantuvieron al margen de los reglamentos y disciplinas normales del antiguo sistema de comercio multilateral en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La Declaración de Punta del Este de 1986, en la que se ponía en marcha la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, dio lugar al Acuerdo de 1994 por el que se establece la Organización Mundial del Comercio^a; el Acuerdo sobre la Agricultura^a representó un cambio de rumbo e introdujo reformas fundamentales en favor del comercio agrícola orientado al mercado y programas conexos de subvenciones y ayuda.

Con ese fin, el Acuerdo sobre la Agricultura había previsto la cuantificación en términos monetarios de todos los tipos de medidas de ayuda a la agricultura —internas, fronterizas y orientadas a la exportación— y la reducción de ese apoyo durante un período de varios años. Tras un volumen/porcentaje inicial convenido de compromisos de reducción (sobre la ayuda interna, la protección en frontera y las subvenciones a la exportación) durante un período inicial de seis años (1995-2000), el Acuerdo sobre la Agricultura preveía la continuación del proceso de reforma, cuyas negociaciones se iniciaron en 2000. Los parámetros para las negociaciones relativas a la continuación del proceso de reforma a largo plazo establecidas en el artículo 20 del Acuerdo son:

- La experiencia adquirida en la aplicación de los compromisos de reducción (entre 1995 y 2000);
- Los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de la agricultura;
- Las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo del Acuerdo;
- Qué nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los mencionados objetivos a largo plazo.

Como compensación para que los países desarrollados continuaran su largo proceso de reforma a largo plazo en el sector de la agricultura, los países en desarrollo han pagado ya un precio adelantado asumiendo nuevos compromisos (disciplinas del GATT, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio^a, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios^a, etcétera). Los parámetros y condiciones para las negociaciones sobre futuras reformas de la agricultura no exigen nuevas concesiones de acceso a los mercados de los países en desarrollo, sea en el comercio de servicios o en el de productos no agrícolas (industriales).

El probable impacto en la seguridad alimentaria de posibles acuerdos multilaterales para seguir liberalizando el comercio agrícola es incierto a corto y medio plazo, dado que la posible tendencia al alza de los precios del mercado mundial tendría un impacto negativo en los importadores netos de alimentos y que la pequeña escala de la producción agrícola en la mayoría de los países en desarrollo limita sus perspectivas de competir en los mercados mundiales. En ambos sentidos se necesitarán aumentos muy significativos de la ayuda, la financiación compensatoria y el apoyo al desarrollo para garantizar que los beneficios se generalicen.

Además, las reformas en el actual sistema de protección para la agricultura en los Estados Unidos, en países de Europa y en otros países desarrollados se están aplicando en beneficio propio y en respuesta a consideraciones políticas y a factores presupuestarios internos, para aumentar la eficiencia y la competitividad económica y generar mayor bienestar interno, que podrían lograrse independientemente de lo que ocurra en las negociaciones multilaterales.

^a Véase *Instrumentos jurídicos en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales Multilaterales adoptados en Marrakech el 15 de abril de 1994* (publicación de la Secretaría del GATT. No. de venta: GATT/1994.7).

Apéndice

Metodología de descomposición de las perturbaciones externas y el ajuste interno

La descomposición de las oscilaciones de la balanza de pagos en diferentes tipos de perturbaciones externas y mecanismos de ajuste interno está basada en una metodología cuyo origen se remonta al estudio de Balassa (1981) y posteriores retoques de Ávila y Bacha (1987) y Fitzgerald y Sarmad (1997). En el análisis del capítulo II se sigue esta última metodología.

Descomposición de la cuenta corriente

La metodología está basada en la descomposición del déficit en cuenta corriente (D) en un año dado (t) entre importaciones de mercancías y servicios no atribuibles a factores (M), pagos netos de servicios atribuibles a los factores efectuados al exterior (V), exportaciones de mercancías y servicios no atribuibles a los factores (E) y transferencias sin contrapartida recibidas del exterior (T):

$$D_t = M_t + V_t - E_t - T_t \quad (1)$$

Las importaciones y exportaciones se desglosan entre los índices de precios (P_m, P_x) y los volúmenes (J, X) a precios constantes de la moneda nacional:

$$M_t = P_{mt} \times J_t \quad (2)$$

$$E_t = P_{xt} \times X_t \quad (3)$$

El volumen de las importaciones está vinculado con la absorción interna real (A) —en otras palabras, el consumo (C) más la inversión (I)— por un solo coeficiente (j):

$$J_t = j_t \times A_t \quad (4)$$

$$A_t = C_t + I_t \quad (5)$$

El volumen de las exportaciones (X) está vinculado con el volumen del comercio mundial (W) por un “coeficiente global de las exportaciones” (x), que de hecho mide la penetración de las importaciones en cuanto participación del país en el comercio mundial:

$$X_t = x_t \times W_t \quad (6)$$

Finalmente, los pagos de servicios atribuibles a los factores efectuados al exterior (V) se desglosan en pagos de intereses netos efectuados al exterior (V_{it}), pagos netos de rentas de inversión efectuados al exterior (V_{dt}) y remesas netas de los trabajadores desde el exterior (R). Los pagos de intereses netos al exterior son el producto del tipo de interés en dólares corrientes (r) por el volumen de la deuda (en moneda nacional con el tipo de cambio oficial) del año anterior (F_{t-1}):

$$V_t = V_{it} + V_{dt} - R_t \quad (7)$$

$$V_{it} = r_t \times F_{t-1} \quad (8)$$

Conviene recordar que todos los coeficientes (x, j, r) se deducen en la práctica de esas ecuaciones, porque las igualdades de las definiciones suman siempre el déficit en cuenta corriente observado (D).

Substituyendo (2) a (8) en (1) y dividiendo por la renta nacional a precios corrientes se obtiene la fórmula completa de descomposición:

$$D_t / Y_t = p_{mt} \times j_t (C_t - I_t) / Z_t + r_t \times F_{t-1} / Y_t + (V_{dt} - R_t) / Y_t p_{xt} \times x_t \times W_t / Z_t - T_t / Y_t \quad (9)$$

donde la renta nacional a precios corrientes (Y_t) es igual al producto de la renta nacional a precios constantes (Z_t) por el deflactor del producto nacional bruto (PNB) implícito (P_{yt}) y:

$$Y_t = P_{yt} \times Z_t \quad (10)$$

$$p_{mt} = P_{mt} / P_{yt} \quad (11)$$

$$p_{xt} = P_{xt} / P_{yt} \quad (12)$$

Finalmente se elige uno o varios años de referencia (s) con el fin de separar las derivadas parciales (d) de las variables, que luego definen los siguientes efectos distintos:

$$\begin{aligned} d [D_t / Y_t] = & \\ = [j_s \times A_s / Z_s] dp_{mt} - [x_s \times W_s / Z_s] dp_{xt} & \text{efectos de la relación de intercambio} \\ + [F_{s-1} / Y_s] dr_t & \text{perturbación del tipo de interés} \\ - x_s \times p_{xs} \times d [W_t / Z_t] & \text{efecto del comercio mundial} \\ + r_s \times d [F_{t-1} / Y_t] & \text{carga de acumulación de la deuda} \\ + d [(V_{dt} - R_t - T_t) / Y_t] & \text{otras variables externas} \\ + j_s \times p_{ms} \times d [A_t / Z_t] & \text{absorción interna} \\ + [p_{ms} \times A_s / Z_s] dj_t & \text{sustitución de las importaciones} \\ - [p_{xs} \times W_s / Z_s] dx_t & \text{penetración de las exportaciones} \\ + \text{términos de interacción} & \end{aligned} \quad (13)$$

Las tres primeras expresiones definen la “perturbación externa” exógena; las dos siguientes, la “carga de la acumulación de la deuda” y “otras variables externas”, que responden a condiciones tanto externas como internas pero que se consideran autónomas; las tres últimas, aunque se definen como “respuesta normativa interna” en la versión original de la metodología, deberían denominarse en rigor “ajuste interno”, ya que los cambios pueden ser causados tanto por intervenciones normativas como por el comportamiento de ajuste privado. La diferencia entre la suma de los términos expresamente definidos y el cambio observado en el déficit en cuenta corriente normalizado recibe el nombre de “términos de interacción”. Éstos se especifican exhaustivamente en la versión FitzGerald-Sarmad de la metodología. La magnitud de este “término residual” puede ser más bien significativa cuando las perturbaciones son grandes, y por lo tanto una nueva descomposición puede permitir obtener nuevos detalles significativos. No se necesita un grado mayor de detalle para el análisis realizado en este capítulo. Los resultados más específicos pueden encontrarse en el documento de referencia de Vos y Parra (2008).

Datos y países incluidos

Se han utilizado tres tipos principales de datos para la aplicación de la metodología. Los datos sobre las cuentas nacionales y el comercio mundial se han obtenido de la base de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas. Los relativos a las corrientes de capital, volumen de la deuda, tipos de interés y otras variables financieras proceden de las bases de datos Estadísticas financieras internacionales, del Fondo Monetario Internacional (FMI), y Global Development Finance, del Banco Mundial. Es importante aclarar que la estimación del saldo (déficit) en cuenta corriente está basada en los datos de las cuentas nacionales. Debido a las discrepancias estadísticas, esas estimaciones no coinciden necesariamente con las recogidas en las estadísticas de la balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional.

Para facilitar el análisis comparativo se han armonizado los períodos aun cuando la cronología de las grandes perturbaciones puede diferir de un país a otro.

Debido a la falta de datos no se pudo introducir en el análisis a todos los países en desarrollo. En el análisis del texto se incluyen 21 países de América y el Caribe, 12 de Asia, 26 de África y 12 pequeños Estados insulares en desarrollo. La muestra de países por (sub) región es la siguiente:

América Latina y el Caribe

- **América del Sur:** Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)
- **América Central:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá
- **Caribe:** Barbados, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tabago

Asia

- **Asia oriental:** China, Filipinas, Malasia y Tailandia
- **Asia meridional:** Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka
- **Asia occidental:** Jordania, República Árabe Siria y Turquía

África

- **África septentrional:** Marruecos y Túnez
- **Países menos adelantados del África subsahariana:** Benin, Burkina Faso, Burundi, Gambia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Níger, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Togo y Uganda
- **Otros países del África subsahariana:** Botswana, Camerún, Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Ghana, Kenya, Nigeria y Swazilandia

*Pequeños Estados insulares en desarrollo**

- **Pequeños Estados insulares en desarrollo que son países menos adelantados:** Cabo Verde, Maldivas, Samoa y Vanuatu
- **Otros pequeños Estados insulares en desarrollo:** Belice, Dominica, Granada, Mauricio, Papua Nueva Guinea, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Seychelles

* En las estimaciones de los pequeños Estados insulares en desarrollo del cuadro A.1 se incluyen también Saint Kitts y Nevis, Barbados y Trinidad y Tabago.

Gráficos

Gráfico A.1
Crecimiento del PIB per cápita, Asia oriental, 1971-2006 (porcentaje)

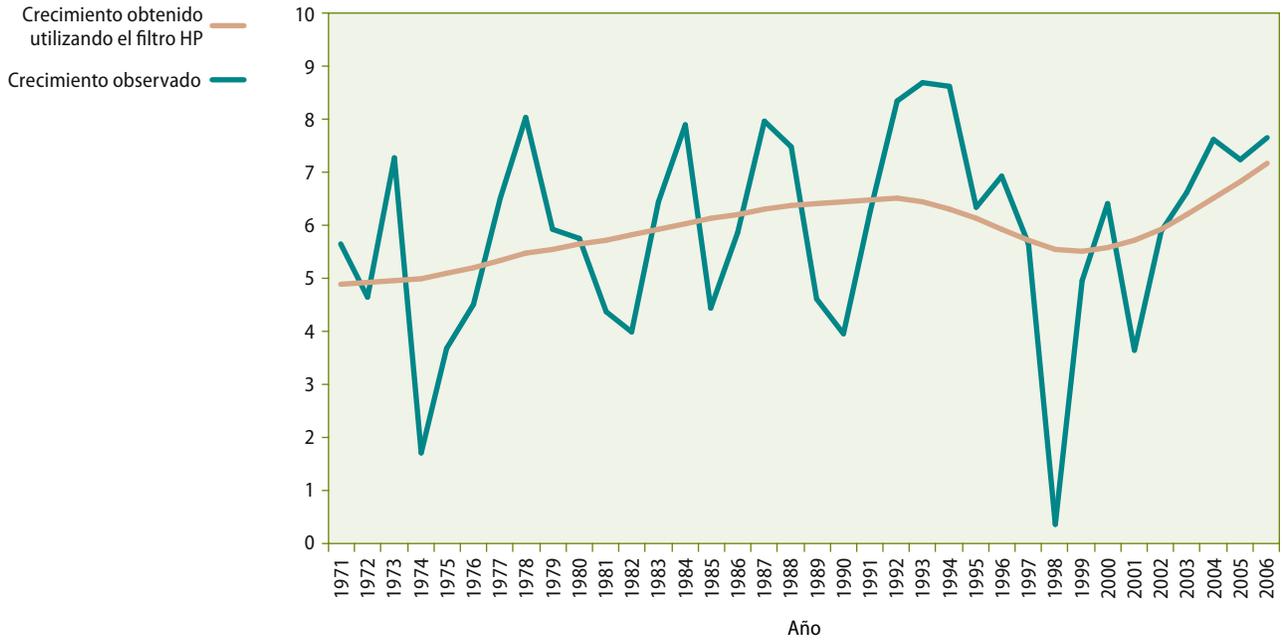


Gráfico A.2
Crecimiento del PIB per cápita, Asia oriental, con exclusión de China, 1971-2006 (porcentaje)

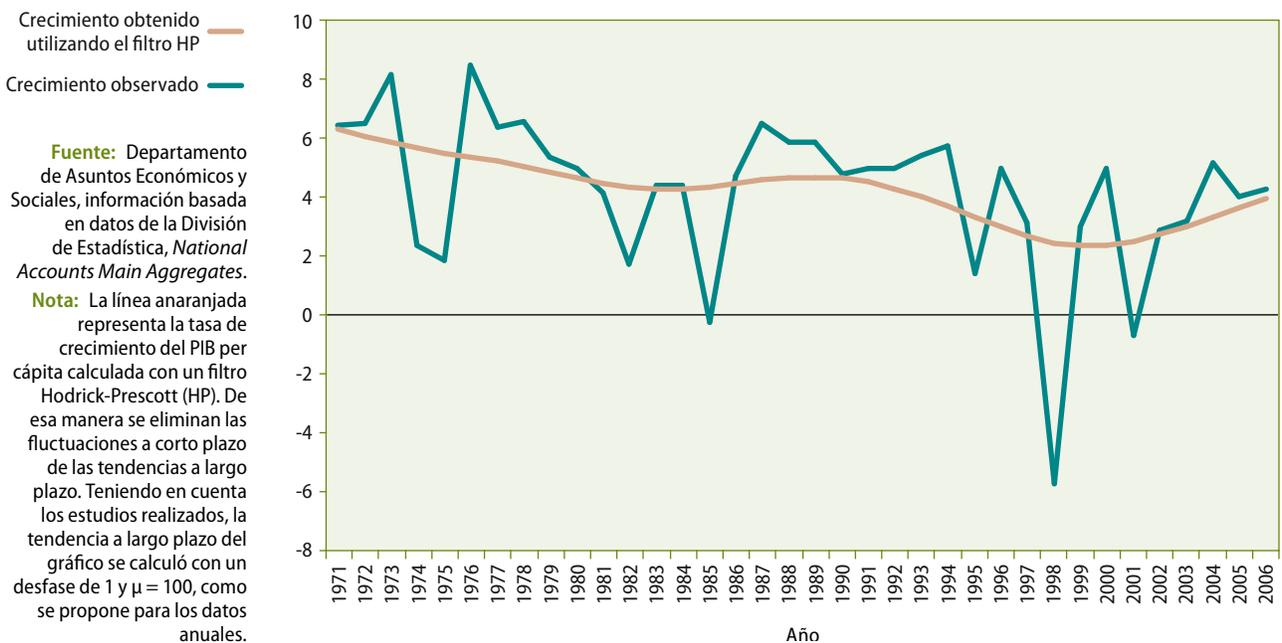


Gráfico A.3
Crecimiento del PIB per cápita, Asia meridional, 1971-2006 (porcentaje)

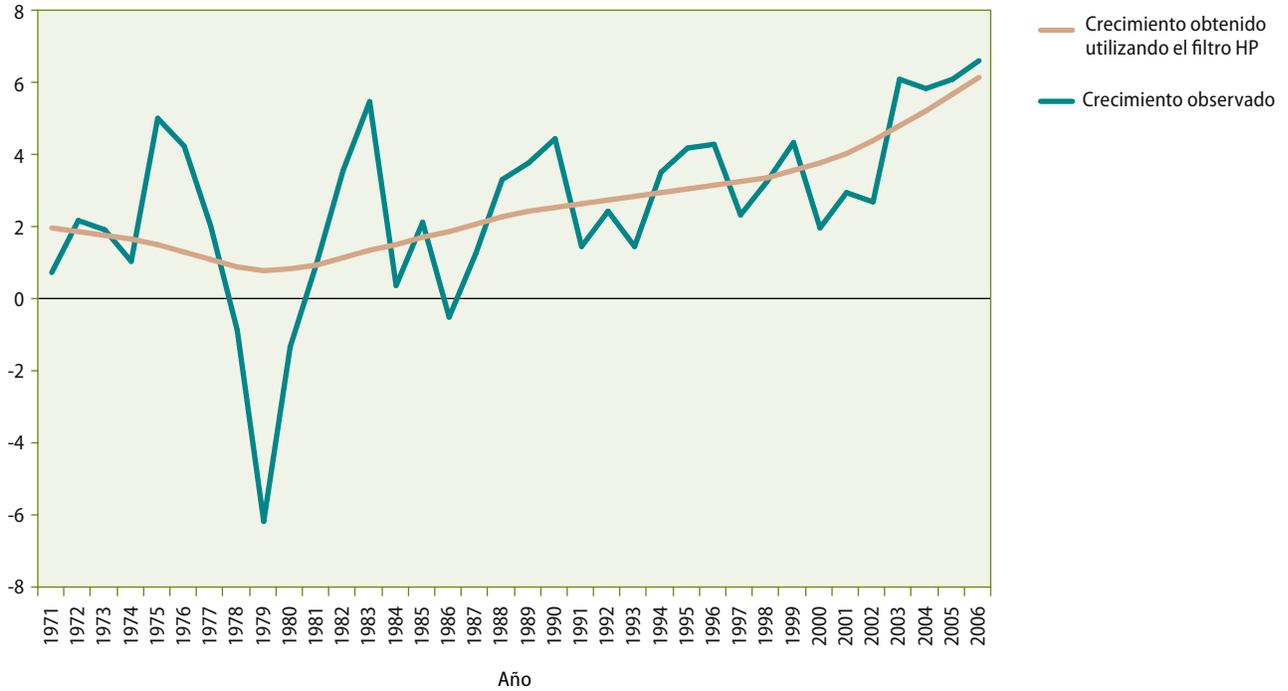


Gráfico A.4
Crecimiento del PIB per cápita, Asia meridional, con exclusión de la India, 1971-2006 (porcentaje)

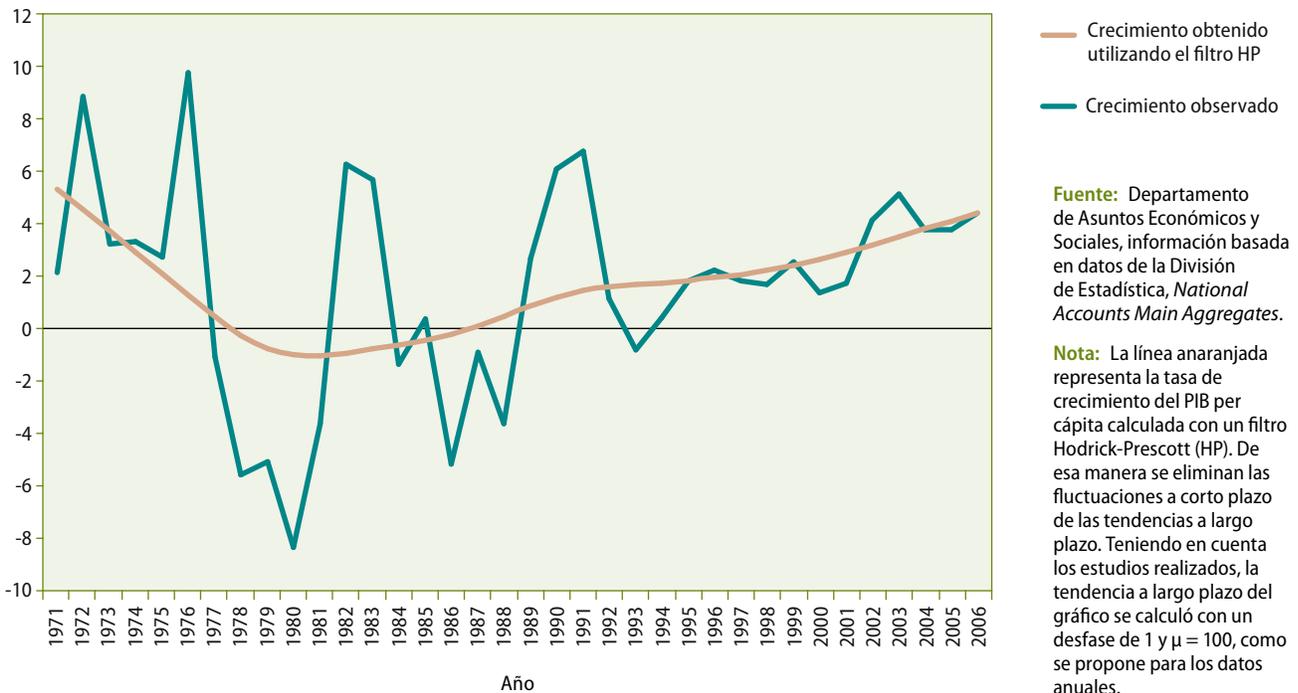


Gráfico A.5
Crecimiento del PIB per cápita, Asia occidental, 1971-2006 (porcentaje)

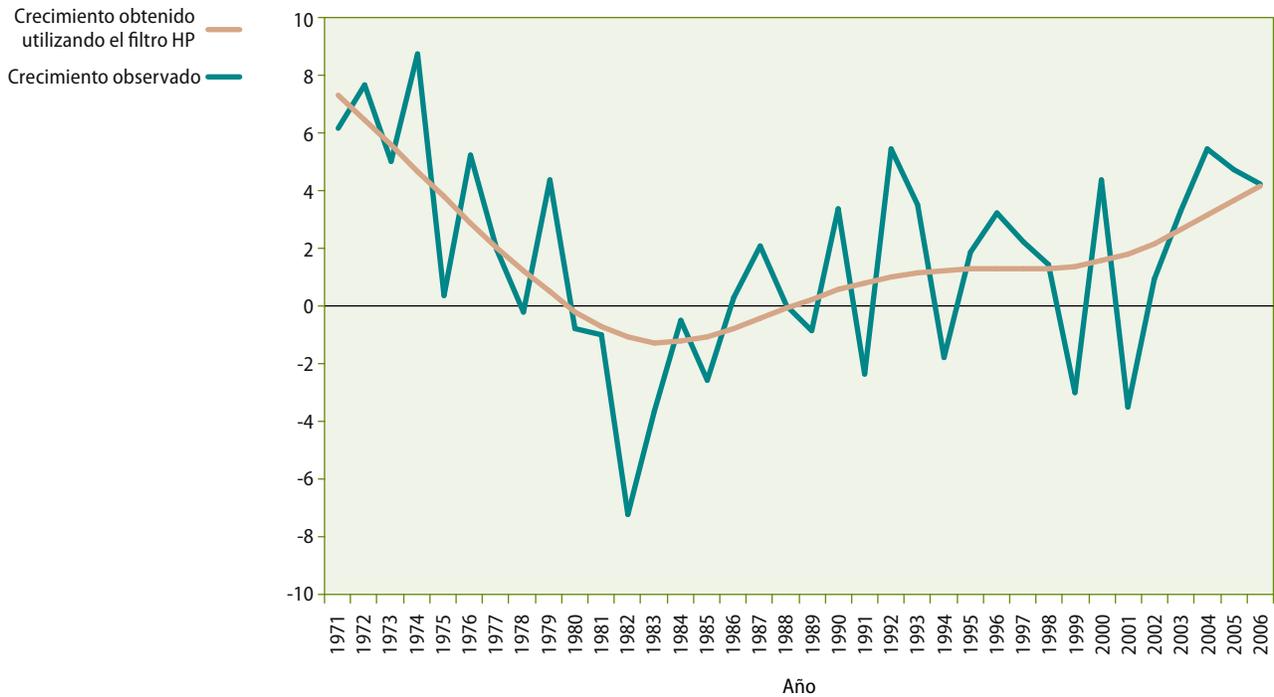
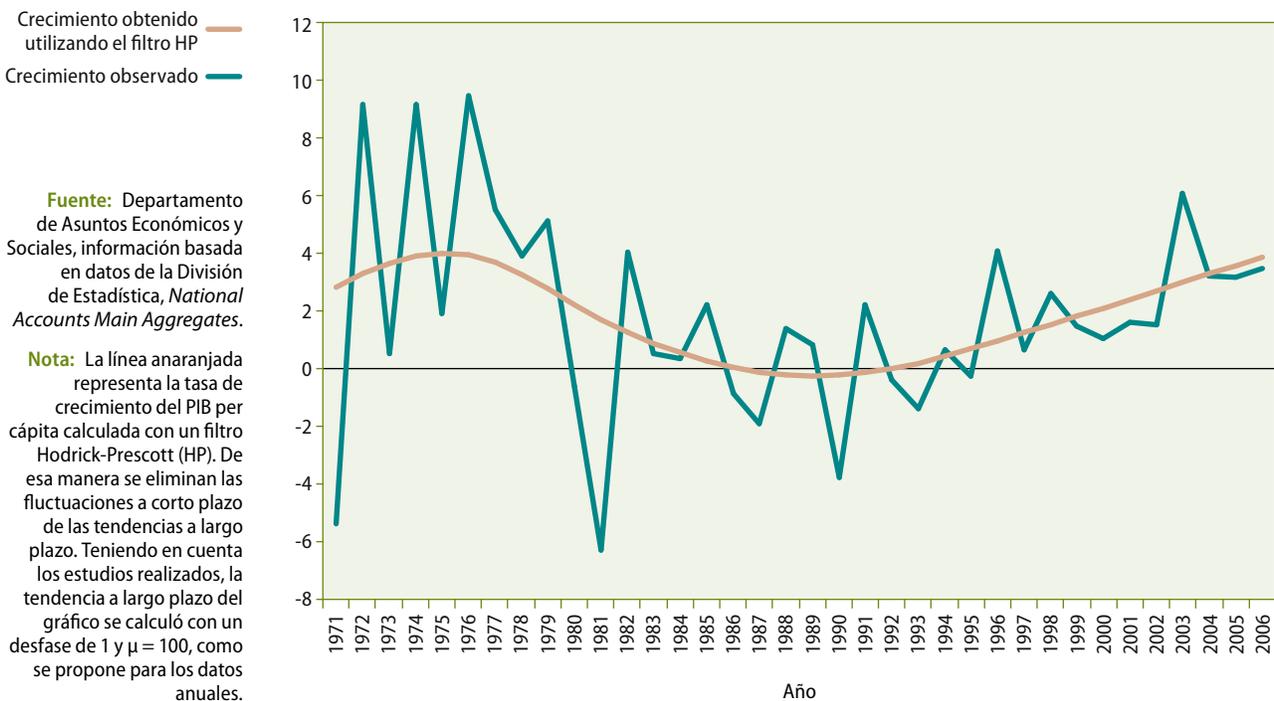


Gráfico A.6
Crecimiento del PIB per cápita, África septentrional, 1971-2006 (porcentaje)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información basada en datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*.

Nota: La línea anaranjada representa la tasa de crecimiento del PIB per cápita calculada con un filtro Hodrick-Prescott (HP). De esa manera se eliminan las fluctuaciones a corto plazo de las tendencias a largo plazo. Teniendo en cuenta los estudios realizados, la tendencia a largo plazo del gráfico se calculó con un desfase de 1 y $\mu = 100$, como se propone para los datos anuales.

Gráfico A.7

Crecimiento del PIB per cápita, África subsahariana, 1971-2006 (porcentaje)

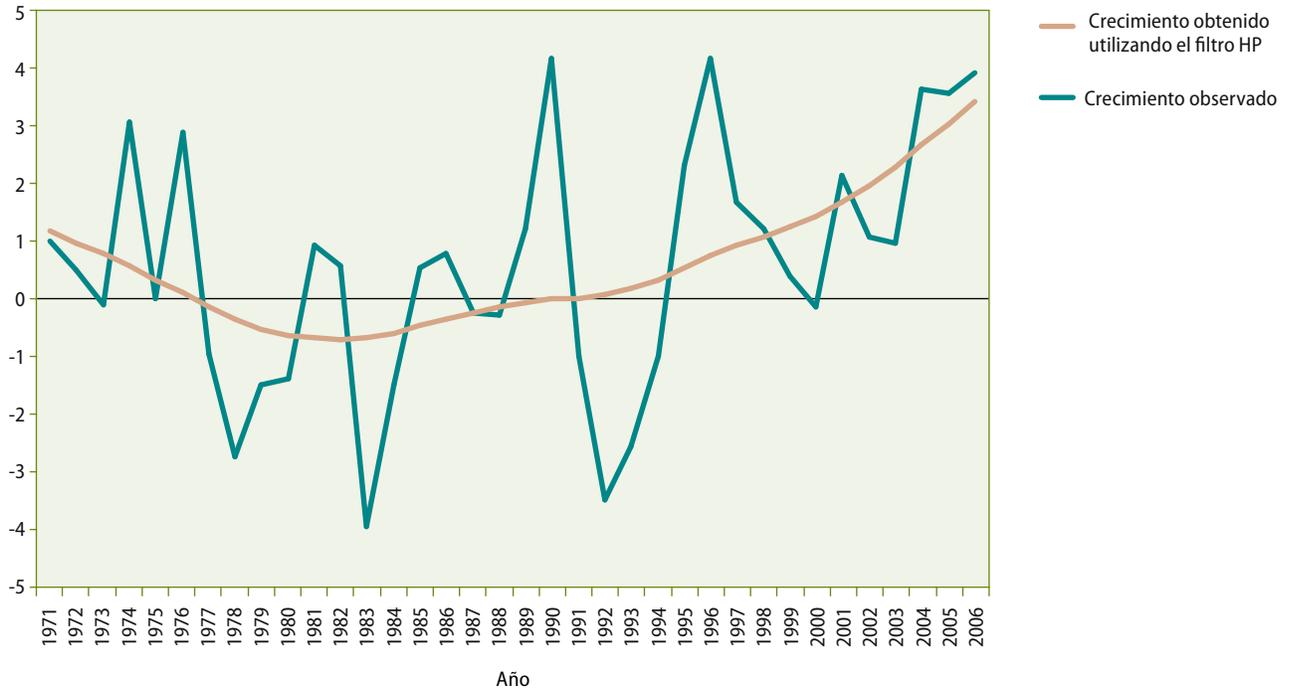
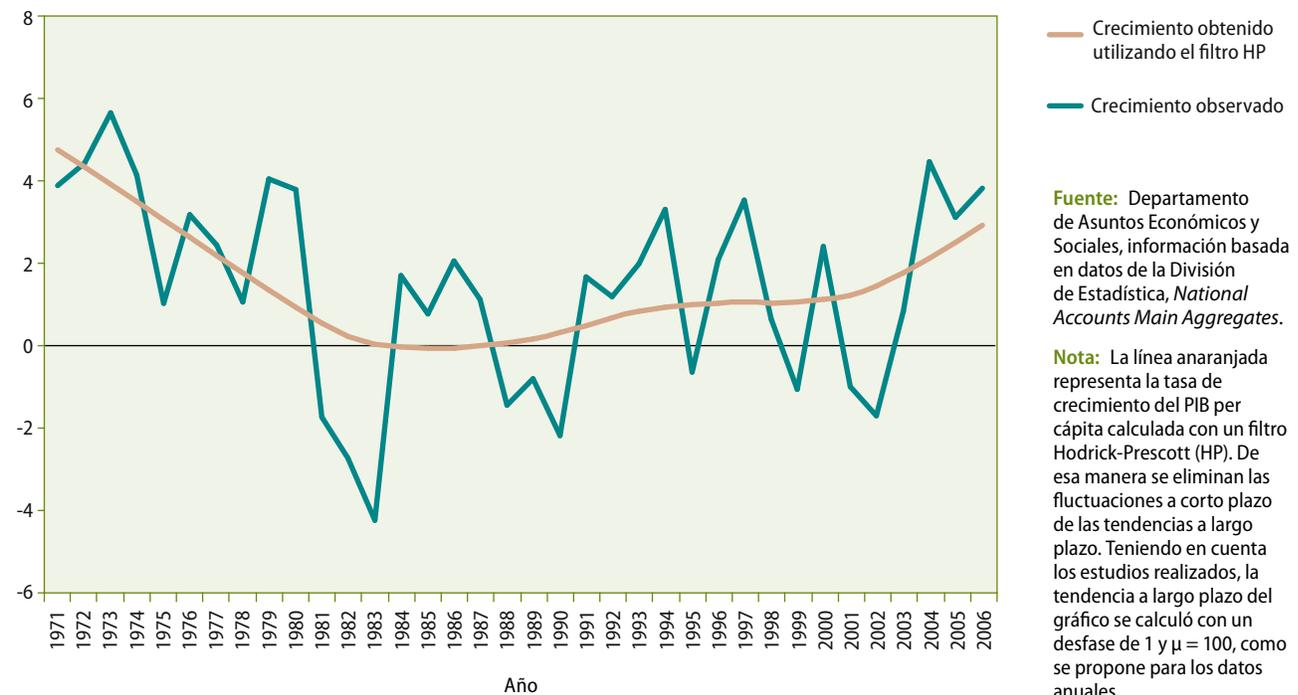


Gráfico A.8

Crecimiento del PIB per cápita, América Latina y el Caribe, 1971-2006 (porcentaje)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información basada en datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*.

Nota: La línea anaranjada representa la tasa de crecimiento del PIB per cápita calculada con un filtro Hodrick-Prescott (HP). De esa manera se eliminan las fluctuaciones a corto plazo de las tendencias a largo plazo. Teniendo en cuenta los estudios realizados, la tendencia a largo plazo del gráfico se calculó con un desfase de 1 y $\mu = 100$, como se propone para los datos anuales.

Gráfico A.9
Inestabilidad de los precios básicos, diciembre de 1980 a agosto de 2008

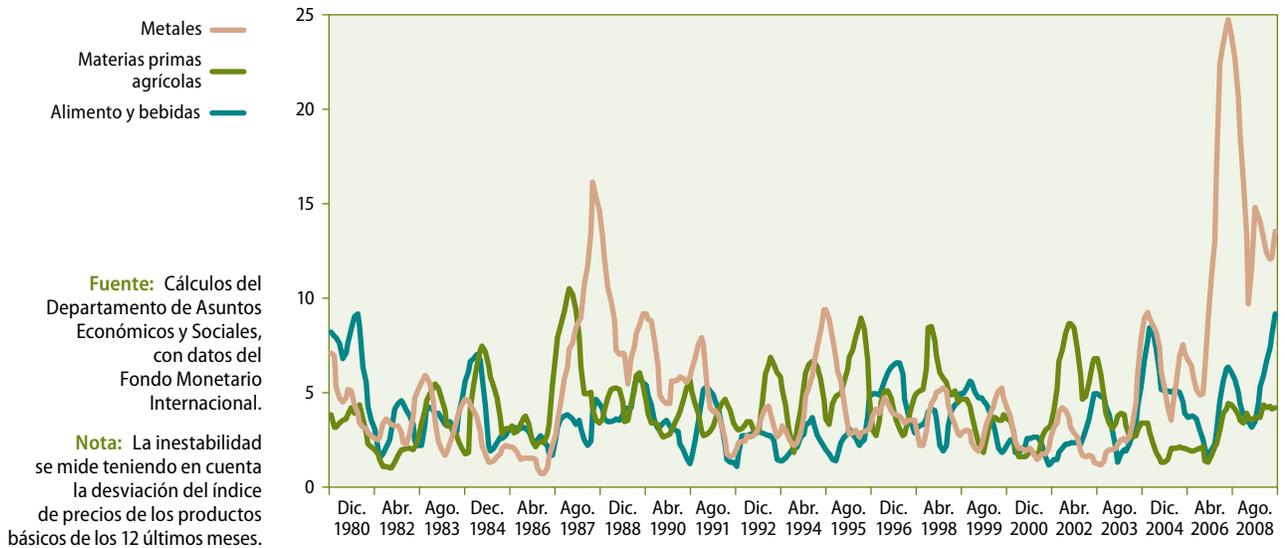
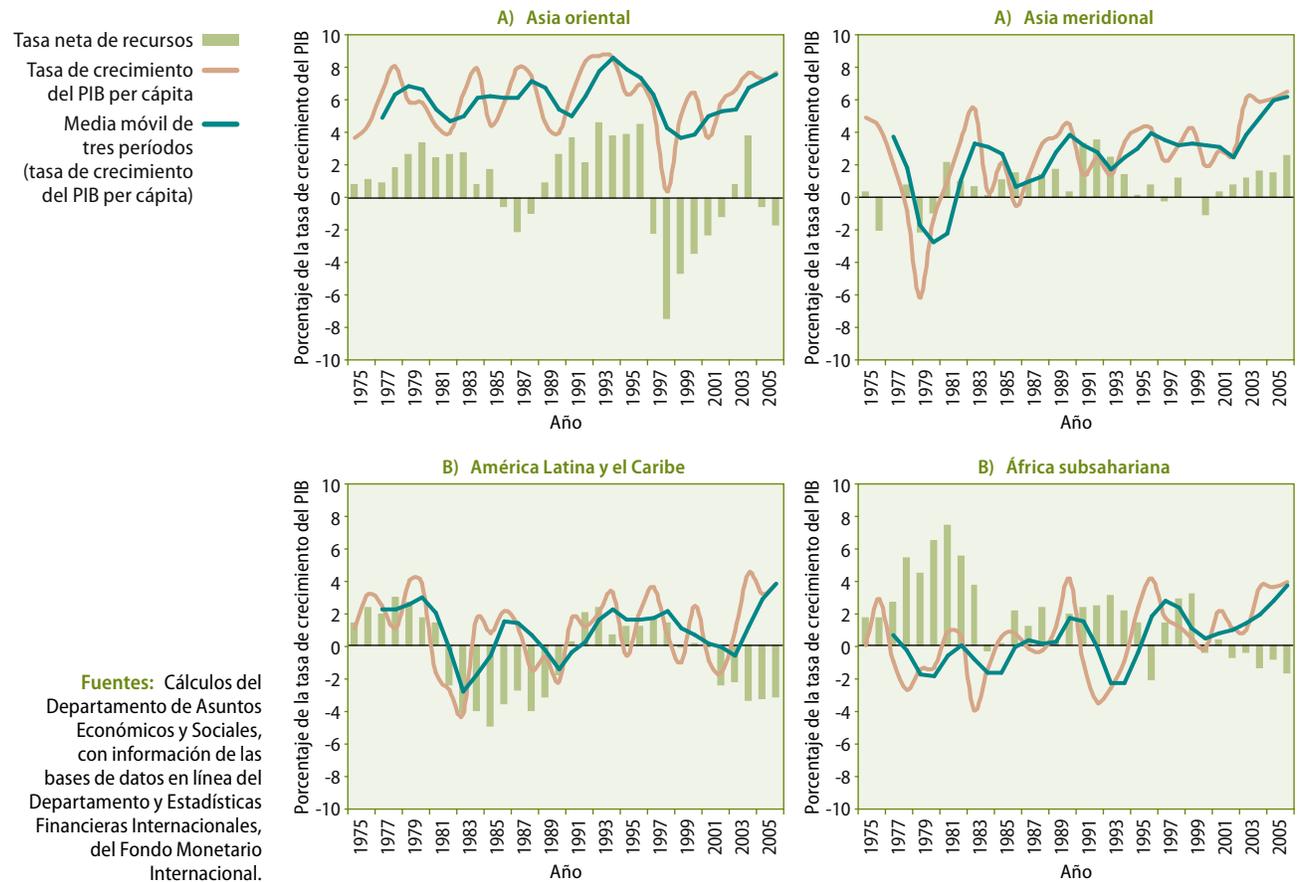


Gráfico A.10
Transferencias netas de recursos en porcentaje del crecimiento del PIB per cápita, 1975-2005



Cuadros

Cuadro A.1
Incidencia de perturbaciones por región^a, 1980-2005 (porcentaje)

Tipo de perturbación externa y ajuste interno	1980-1985 1986-1990		1986-1990 1991-1995		1991-1995 1996-2000		1996-2000 2001-2005	
	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
A. Países en desarrollo (72 países; véase la página 61)								
Relación de intercambio	38	21	33	22	11	28	31	21
Perturbación del tipo de interés	3	17	0	8	3	1	0	6
Comercio mundial	14	43	10	61	0	89	4	79
Carga de acumulación de la deuda	17	4	11	1	3	0	7	0
Otras variables externas	31	14	31	22	18	19	26	22
Gasto interno	6	29	19	14	17	13	21	11
Relaciones entre el comercio y otros factores	31	43	65	13	78	11	72	10
Coeficiente de importación	33	32	57	19	51	22	38	32
Penetración de las exportaciones	31	33	36	28	56	18	64	14
B. Asia, 12 países								
Relación de intercambio	8	25	17	17	8	17	33	17
Perturbación del tipo de interés	0	8	0	8	0	0	0	8
Comercio mundial	17	25	25	17	0	75	8	67
Carga de acumulación de la deuda	8	0	8	0	8	0	8	0
Otras variables externas	25	0	17	8	8	17	17	17
Gasto interno	0	25	8	8	0	33	8	25
Relaciones entre el comercio y otros factores	17	50	25	25	67	17	67	8
Coeficiente de importación	33	17	83	0	67	25	50	8
Penetración de las exportaciones	8	33	8	50	17	33	50	42
C. América Latina y el Caribe, 19 países								
Relación de intercambio	42	16	42	21	11	26	26	21
Perturbación del tipo de interés	11	42	0	11	11	0	0	5
Comercio mundial	0	63	5	68	0	100	0	100
Carga de acumulación de la deuda	21	16	32	5	5	0	16	0
Otras variables externas	32	16	21	47	11	32	16	32
Gasto interno	5	11	11	5	16	0	11	11
Relaciones entre el comercio y otros factores	53	16	84	0	100	0	68	5
Coeficiente de importación	42	11	79	11	74	11	42	21
Penetración de las exportaciones	26	32	21	37	58	21	58	0
D. África, 26 países								
Relación de intercambio	50	23	46	19	15	35	35	23
Perturbación del tipo de interés	0	12	0	12	0	4	0	8
Comercio mundial	8	46	4	73	0	88	4	65
Carga de acumulación de la deuda	23	0	4	0	0	0	0	0
Otras variables externas	38	4	27	19	23	19	31	27
Gasto interno	4	38	19	12	8	15	19	8
Relaciones entre el comercio y otros factores	19	50	73	8	62	19	77	8
Coeficiente de importación	19	58	46	31	31	27	42	31
Penetración de las exportaciones	50	23	54	12	62	12	62	12

Cuadro A.1

Incidencia de perturbaciones por región^a, 1980-2005 (porcentaje) (continuación)

Tipo de perturbación externa y ajuste interno	1980-1985 1986-1990		1986-1990 1991-1995		1991-1995 1996-2000		1996-2000 2001-2005	
	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
E. Pequeños Estados insulares en desarrollo, 15 países								
Relación de intercambio	33	20	13	33	7	27	27	20
Perturbación del tipo de interés	0	0	0	0	0	0	0	0
Comercio mundial	40	27	13	67	0	87	7	87
Carga de acumulación de la deuda	7	0	0	0	0	0	7	0
Otras variables externas	20	40	60	7	27	7	40	7
Gasto interno	13	40	40	33	47	7	47	7
Relaciones entre el comercio y otros factores	33	60	60	27	87	7	73	20
Coefficiente de importación	47	27	27	27	47	27	13	67
Penetración de las exportaciones	20	53	47	27	73	13	87	13

Fuente: Cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de las bases de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas, de Global Development Finance (Banco Mundial) y de International Financial Statistics (Fondo Monetario Internacional).

^a Número de perturbaciones y ajustes internos notables por período, con respecto al número total de países por región. Perturbaciones notables son las que representan más del 2% del PNB (promedio del período); perturbaciones negativas son las que contribuyen al aumento del déficit en cuenta corriente.

Cuadro A.2

Análisis de descomposición de la cuenta corriente de la balanza de pagos, Asia oriental y meridional, América Latina y el Caribe, África, Asia occidental y pequeños Estados insulares en desarrollo*, 1981-2005 (porcentaje del PNB)

	Desde	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
	Hasta	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
A. Asia oriental y meridional									
		Asia oriental sin China				Asia meridional sin la India			
Aumento del déficit observado		-3,84	3,65	-9,80	-1,50	-1,51	0,52	-0,62	-1,13
Perturbaciones externas		0,09	2,16	-11,16	-8,09	0,31	-0,87	-4,61	1,65
Deterioro de la relación de intercambio		0,67	-0,61	-1,70	2,75	0,35	0,47	-0,89	3,37
Efecto en el precio de las importaciones		-0,28	-3,60	4,91	3,12	0,38	0,13	0,58	2,29
Efecto en el precio de las exportaciones		0,96	2,98	-6,61	-0,37	-0,03	0,34	-1,48	1,08
Perturbación del tipo de interés		-1,22	-0,68	-0,13	-0,83	-0,13	-0,21	-0,12	-0,31
Desaceleración del comercio mundial		0,63	3,45	-9,33	-10,01	0,09	-1,13	-3,60	-1,40
Otras variables externas		1,49	-1,05	1,24	-0,06	1,83	1,34	0,68	-1,86
Carga de acumulación de la deuda		0,87	-0,68	1,29	-0,66	0,31	0,12	0,08	-0,09
Cambio en la renta de la inversión directa		0,54	-0,44	-0,25	1,40	0,25	0,28	0,38	0,23
Cambio en las remesas		0,11	0,05	0,23	-0,71	1,23	0,95	0,24	-1,96
Cambio en las transferencias oficiales		-0,03	0,01	-0,03	-0,10	0,03	0,00	-0,03	-0,04
Ajuste interno		-6,03	-0,31	2,35	6,28	-3,41	0,20	2,41	-1,16
Gasto interno		-2,43	3,34	-4,94	-3,60	-0,43	0,04	-0,03	-0,67
Contracción del consumo		-1,53	-0,86	-1,30	1,05	-0,09	-0,04	0,03	-0,56
Consumo privado		-0,89	-0,31	-1,11	0,53	-0,33	0,12	0,13	-0,54
Consumo público		-0,65	-0,55	-0,19	0,52	0,24	-0,15	-0,10	-0,01
Reducción de la inversión		-0,89	4,20	-3,63	-4,64	-0,35	0,08	-0,07	-0,11
Relaciones entre el comercio y otros factores		-3,60	-3,65	7,28	9,87	-2,98	0,16	2,44	-0,50
Sustitución de las importaciones		9,55	14,76	9,51	7,57	-1,00	2,12	-0,03	0,64
Penetración de las exportaciones		-13,14	-18,40	-2,23	2,31	-1,99	-1,95	2,47	-1,14
Efectos de interacción		0,61	2,85	-2,23	0,38	-0,24	-0,16	0,90	0,24

	Desde	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
	Hasta	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
A. Asia oriental y meridional (continuación)									
		China				India			
Aumento del déficit observado		-0,34	-0,42	-1,51	-0,93	0,12	-1,00	-0,44	-0,95
Perturbaciones externas		-2,39	-0,67	0,16	5,57	0,44	-0,63	-0,63	1,56
Deterioro de la relación de intercambio		-4,53	-2,80	-1,16	3,14	0,01	-0,01	0,49	1,92
Efecto en el precio de las importaciones		5,47	-1,31	-0,23	-0,32	0,10	-0,37	-0,54	1,08
Efecto en el precio de las exportaciones		-10,00	-1,49	-0,92	3,46	-0,10	0,35	1,04	0,84
Perturbación del tipo de interés		-0,12	-0,12	-0,18	-0,18	0,09	-0,20	-0,13	-0,01
Desaceleración del comercio mundial		2,26	2,24	1,49	2,60	0,34	-0,42	-1,00	-0,35
Otras variables externas		0,71	0,84	0,90	-0,90	0,68	0,22	-1,23	-0,61
Carga de acumulación de la deuda		0,67	0,33	0,10	-0,11	0,36	0,54	-0,31	-0,09
Cambio en la renta de la inversión directa		-0,02	0,49	0,92	-0,70	-0,01	0,28	0,09	0,00
Cambio en las remesas		0,07	0,04	-0,10	-0,03	0,33	-0,56	-1,03	-0,52
Cambio en las transferencias oficiales		0,00	-0,01	-0,02	-0,05	0,00	-0,04	0,02	0,00
Ajuste interno		-0,33	-0,79	-2,67	-10,00	-1,09	-0,26	1,49	-2,13
Gasto interno		-0,63	0,61	-0,67	-0,55	-0,04	-0,22	-0,17	-0,22
Contracción del consumo		-0,51	-0,23	-0,98	-1,14	-0,17	-0,32	-0,26	-0,32
Consumo privado		-0,34	-0,53	-0,72	-1,14	-0,27	-0,26	-0,32	-0,25
Consumo público		-0,17	0,30	-0,26	0,00	0,10	-0,06	0,06	-0,07
Reducción de la inversión		-0,12	0,84	0,30	0,59	0,13	0,09	0,09	0,10
Relaciones entre el comercio y otros factores		0,30	-1,40	-2,00	-9,45	-1,05	-0,03	1,66	-1,91
Sustitución de las importaciones		0,29	2,19	1,39	10,78	-0,24	3,37	3,56	1,26
Penetración de las exportaciones		0,02	-3,59	-3,39	-20,23	-0,81	-3,40	-1,90	-3,17
Efectos de interacción		1,66	0,20	0,10	4,41	0,09	-0,33	-0,07	0,23
B. América Latina y el Caribe									
		América del Sur				América Central sin México			
Aumento del déficit observado		-0,84	2,61	0,61	-4,83	-0,34	-2,86	-0,41	-1,93
Perturbaciones externas		4,75	-1,00	-4,82	-5,31	-5,68	-5,82	-8,86	-4,54
Deterioro de la relación de intercambio		3,43	2,10	-0,98	-0,34	-1,14	-1,74	-1,13	1,58
Efecto en el precio de las importaciones		0,75	-0,96	-2,07	3,97	-0,70	-0,95	0,45	-0,11
Efecto en el precio de las exportaciones		2,68	3,06	1,09	-4,30	-0,45	-0,79	-1,58	1,70
Perturbación del tipo de interés		1,57	-1,02	-0,15	-0,78	-1,51	0,09	0,37	-0,29
Desaceleración del comercio mundial		-0,25	-2,08	-3,68	-4,20	-3,03	-4,18	-8,10	-5,83
Otras variables externas		-1,59	4,87	0,89	2,82	0,45	-3,71	-0,73	-5,03
Carga de acumulación de la deuda		-2,54	6,31	1,36	1,38	0,25	1,21	-0,58	0,18
Cambio en la renta de la inversión directa		1,01	-1,27	-0,38	1,75	0,89	-0,20	0,50	-0,54
Cambio en las remesas		-0,03	-0,17	-0,12	-0,30	-0,48	-4,79	-0,74	-4,66
Cambio en las transferencias oficiales		-0,03	0,01	0,02	-0,02	-0,21	0,07	0,10	-0,01
Ajuste interno		-2,04	4,12	5,01	-0,06	4,72	7,63	8,17	6,58
Gasto interno		-0,90	0,02	0,09	-0,24	-0,96	0,53	0,69	-0,72
Contracción del consumo		-0,66	-0,03	0,06	-0,04	-0,37	-0,79	-0,47	0,23
Consumo privado		-0,70	0,11	0,18	-0,06	-0,17	0,52	0,04	0,27
Consumo público		0,04	-0,14	-0,13	0,03	-0,20	-1,31	-0,51	-0,04
Reducción de la inversión		-0,24	0,05	0,03	-0,20	-0,59	1,32	1,16	-0,95
Relaciones entre el comercio y otros factores		-1,13	4,10	4,93	0,18	5,68	7,10	7,48	7,30
Sustitución de las importaciones		-0,44	4,58	3,92	-0,35	3,92	7,94	2,96	1,82
Penetración de las exportaciones		-0,69	-0,48	1,00	0,53	1,76	-0,84	4,52	5,48
Efectos de interacción		-1,97	-5,38	-0,47	-2,28	0,17	-0,95	1,02	1,06

Cuadro A.2

Análisis de descomposición de la cuenta corriente de la balanza de pagos, Asia oriental y meridional, América Latina y el Caribe, África, Asia occidental y pequeños Estados insulares en desarrollo*, 1981-2005 (porcentaje del PNB) (continuación)

	Desde	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
	Hasta	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
B. América Latina y el Caribe (continuación)									
		México				Caribe			
Aumento del déficit observado		4,57	2,84	-1,90	-1,36	-3,79	-2,80	2,01	-1,82
Perturbaciones externas		2,57	-5,95	-5,43	-7,77	-11,47	-11,32	-14,24	-6,67
Deterioro de la relación de intercambio		8,60	-2,15	0,92	-1,55	-0,83	-1,07	-2,55	-0,51
Efecto en el precio de las importaciones		4,42	-5,81	-2,00	-8,21	-6,46	-5,32	2,15	3,13
Efecto en el precio de las exportaciones		4,18	3,66	2,92	6,66	5,62	4,25	-4,69	-3,64
Perturbación del tipo de interés		-2,27	-0,80	-0,34	-0,41	-1,82	-0,41	0,03	0,15
Desaceleración del comercio mundial		-3,76	-3,00	-6,01	-5,81	-8,82	-9,83	-11,72	-6,31
Otras variables externas		0,62	0,30	-0,24	-1,80	3,29	-1,16	-1,93	-0,65
Carga de acumulación de la deuda		0,88	-0,80	0,44	-0,80	2,61	-0,60	-0,92	-0,02
Cambio en la renta de la inversión directa		0,21	0,96	-0,41	-0,11	1,96	1,20	-0,01	1,22
Cambio en las remesas		-0,47	0,12	-0,27	-0,90	-1,28	-1,85	-0,99	-1,79
Cambio en las transferencias oficiales		0,00	0,02	0,00	0,01	0,00	0,08	-0,02	-0,05
Ajuste interno		0,39	11,30	5,49	8,79	5,55	23,92	13,90	3,70
Gasto interno		-0,38	0,56	-0,81	0,76	-1,04	-1,10	3,02	0,82
Contracción del consumo		0,03	0,13	-1,03	0,58	-1,29	-0,68	1,69	1,29
Consumo privado		-0,02	0,24	-0,81	0,99	0,14	0,54	1,80	1,37
Consumo público		0,05	-0,11	-0,22	-0,42	-1,44	-1,23	-0,11	-0,08
Reducción de la inversión		-0,41	0,43	0,23	0,18	0,26	-0,42	1,33	-0,47
Relaciones entre el comercio y otros factores		0,77	10,74	6,29	8,04	6,60	25,02	10,87	2,88
Sustitución de las importaciones		2,02	12,41	14,37	7,20	9,56	27,80	-1,54	-6,20
Penetración de las exportaciones		-1,25	-1,66	-8,08	0,84	-2,97	-2,78	12,42	9,08
Efectos de interacción		0,99	-2,82	-1,72	-0,57	-1,16	-14,24	4,29	1,79
C. África									
		África con exclusión de Nigeria				África septentrional			
Aumento del déficit observado		-3,82	-0,89	2,29	1,02	-0,44	0,15	-0,11	-0,13
Perturbaciones externas		-0,38	-12,06	-10,20	-7,30	0,10	-0,14	-0,56	-0,34
Deterioro de la relación de intercambio		3,25	-1,03	-0,23	-0,09	0,28	0,14	0,00	-0,04
Efecto en el precio de las importaciones		3,11	0,52	-0,44	0,43	0,11	-0,05	0,02	0,12
Efecto en el precio de las exportaciones		0,14	-1,55	0,21	-0,52	0,18	0,19	-0,01	-0,15
Perturbación del tipo de interés		-0,94	-1,65	-0,16	-0,58	-0,09	0,05	-0,04	-0,03
Desaceleración del comercio mundial		-2,69	-9,38	-9,81	-6,63	-0,09	-0,33	-0,52	-0,28
Otras variables externas		-0,16	1,15	0,06	-0,24	0,06	-0,01	0,06	-0,12
Carga de acumulación de la deuda		0,41	0,29	-0,02	0,02	0,10	-0,03	-0,03	-0,01
Cambio en la renta de la inversión directa		0,55	0,76	-0,18	1,42	0,02	-0,02	0,06	0,01
Cambio en las remesas		-1,23	0,16	0,08	-1,73	-0,05	0,04	0,03	-0,12
Cambio en las transferencias oficiales		0,11	-0,07	0,18	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00
Ajuste interno		-3,37	7,28	10,21	8,03	-0,57	0,29	0,30	0,33
Gasto interno		-1,54	3,08	-0,53	-0,07	-0,22	0,04	-0,08	0,01
Contracción del consumo		-1,00	4,23	-0,74	-0,65	0,01	0,02	-0,07	0,01
Consumo privado		-0,19	4,47	-0,45	-0,04	-0,01	0,00	-0,06	0,00
Consumo público		-0,81	-0,23	-0,28	-0,61	0,01	0,01	-0,01	0,01

	Desde	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
	Hasta	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
C. África (continuación)									
África con exclusión de Nigeria					África septentrional				
Reducción de la inversión		-0,54	-1,15	0,21	0,58	-0,22	0,03	-0,01	0,00
Relaciones entre el comercio y otros factores		-1,83	4,19	10,74	8,10	-0,35	0,24	0,38	0,31
Sustitución de las importaciones		-3,33	-5,32	4,72	5,48	-0,04	0,24	0,00	0,14
Penetración de las exportaciones		1,50	9,52	6,02	2,62	-0,31	0,00	0,38	0,17
Efectos de interacción		0,08	2,75	2,22	0,53	-0,04	0,01	0,09	0,01
Países menos adelantados del África subsahariana					Resto de países del África subsahariana				
Aumento del déficit observado		-4,56	-8,01	12,87	5,68	-11,86	3,41	-1,88	-0,70
Perturbaciones externas		-13,82	-40,74	-28,98	-15,36	10,99	-14,35	-16,82	-16,99
Deterioro de la relación de intercambio		4,77	4,20	1,68	1,66	9,37	-8,40	-2,55	-1,86
Efecto en el precio de las importaciones		4,92	8,68	0,23	2,43	8,78	-5,68	-2,13	-0,50
Efecto en el precio de las exportaciones		-0,15	-4,48	1,45	-0,80	0,59	-2,72	-0,42	-1,37
Perturbación del tipo de interés		-3,09	-7,05	-0,90	-1,84	-1,12	-0,68	0,19	-0,77
Desaceleración del comercio mundial		-15,51	-37,89	-29,75	-15,17	2,74	-5,27	-14,46	-14,36
Otras variables externas		-1,54	2,22	-0,09	-6,88	0,69	2,90	0,29	5,41
Carga de acumulación de la deuda		0,27	1,50	0,00	0,34	1,41	-0,09	-0,04	-0,23
Cambio en la renta de la inversión directa		0,07	2,65	-0,26	3,73	2,30	0,83	-0,60	2,65
Cambio en las remesas		-2,05	-2,00	-0,58	-11,35	-3,36	2,51	0,87	3,06
Cambio en las transferencias oficiales		0,14	0,06	0,76	0,41	0,34	-0,35	0,06	-0,08
Ajuste interno		9,79	16,86	33,68	27,32	-23,01	15,59	12,75	9,17
Gasto interno		4,79	4,40	-2,30	0,57	-10,85	9,19	-0,10	-0,85
Contracción del consumo		2,62	10,80	-2,63	-3,74	-6,72	8,28	-0,70	0,63
Consumo privado		4,04	13,15	-0,42	-2,94	-4,51	7,13	-1,51	2,52
Consumo público		-1,42	-2,35	-2,21	-0,80	-2,21	1,15	0,81	-1,89
Reducción de la inversión		2,19	-6,40	0,36	4,30	-4,13	0,91	0,60	-1,48
Relaciones entre el comercio y otros factores		5,00	12,46	35,96	26,75	-12,16	6,40	12,85	10,02
Sustitución de las importaciones		-16,47	-26,95	18,04	21,48	0,85	1,66	3,74	3,74
Penetración de las exportaciones		21,47	39,41	17,91	5,29	-13,01	4,74	9,11	6,28
Efectos de interacción		0,99	13,67	8,25	0,59	-0,52	-0,73	1,90	1,71
D. Nigeria y Asia occidental									
Nigeria					Asia occidental				
Aumento del déficit observado		-32,12	28,62	-23,16	3,46	-1,26	1,90	-0,72	-0,37
Perturbaciones externas		-1,43	10,63	-22,78	-13,00	-1,09	0,51	-2,58	-7,76
Deterioro de la relación de intercambio		1,13	10,42	-8,44	-7,41	-0,29	2,38	2,10	-0,80
Efecto en el precio de las importaciones		7,57	-7,10	4,44	-7,01	-1,40	2,40	-0,38	-2,87
Efecto en el precio de las exportaciones		-6,44	17,52	-12,88	-0,40	1,11	-0,03	2,48	2,07
Perturbación del tipo de interés		-0,48	-1,26	-0,64	0,38	-0,53	0,11	-0,23	-1,15
Desaceleración del comercio mundial		-2,08	1,47	-13,70	-5,97	-0,28	-1,98	-4,45	-5,82
Otras variables externas		6,27	-1,04	-1,39	0,09	1,70	0,34	-0,18	3,34
Carga de acumulación de la deuda		4,30	-0,43	-0,74	0,61	0,57	-0,15	0,64	1,54
Cambio en la renta de la inversión directa		2,42	0,27	0,24	0,40	0,49	0,14	-0,65	0,46
Cambio en las remesas		-0,46	-0,86	-0,92	-0,92	0,53	0,33	-0,20	1,33
Cambio en las transferencias oficiales		0,00	-0,01	0,03	0,00	0,11	0,01	0,02	0,01

Cuadro A.2

Análisis de descomposición de la cuenta corriente de la balanza de pagos, Asia oriental y meridional, América Latina y el Caribe, África, Asia occidental y pequeños Estados insulares en desarrollo* 1981-2005 (porcentaje del PNB) (continuación)

	Desde	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
	Hasta	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
D. Nigeria y Asia occidental (continuación)									
		Nigeria				Asia occidental			
Ajuste interno		-28,12	21,19	-15,50	15,11	-1,65	1,55	2,46	5,18
Gasto interno		-13,52	2,16	-12,54	4,45	-0,47	-0,29	-0,80	-1,14
Contracción del consumo		-11,06	2,04	-12,06	3,22	-0,45	-0,83	-0,67	-0,50
Consumo privado		-4,73	5,06	-11,17	2,51	-0,36	-0,70	-0,61	-0,52
Consumo público		-6,33	-3,02	-0,89	0,71	-0,10	-0,13	-0,06	0,02
Reducción de la inversión		-2,47	0,12	-0,48	1,23	-0,02	0,52	-0,14	-0,64
Relaciones entre el comercio y otros factores		-14,60	19,03	-2,95	10,66	-1,17	1,85	3,26	6,31
Sustitución de las importaciones		5,77	20,04	-33,46	-1,53	2,21	4,08	6,43	8,87
Penetración de las exportaciones		-20,37	-1,01	30,51	12,19	-3,39	-2,23	-3,17	-2,56
Efectos de interacción		-8,84	-2,16	16,50	1,26	-0,21	-0,50	-0,42	-1,12
E. Pequeños Estados insulares en desarrollo									
		Pequeños Estados insulares en desarrollo que son países menos adelantados				Resto de los pequeños Estados insulares en desarrollo			
Aumento del déficit observado		-4,13	1,46	-2,00	8,98	-5,78	-2,62	2,59	5,14
Perturbaciones externas		5,61	-3,43	-5,96	-3,91	3,64	4,15	-20,27	-10,40
Deterioro de la relación de intercambio		-1,62	-2,15	-1,50	1,94	3,07	5,96	-6,60	0,95
Efecto en el precio de las importaciones		-4,00	-0,89	-2,12	0,15	3,04	-2,68	-2,39	-0,37
Efecto en el precio de las exportaciones		2,38	-1,25	0,63	1,79	0,03	8,63	-4,20	1,32
Perturbación del tipo de interés		-0,92	-0,37	-0,07	0,21	-1,15	-0,88	-0,31	-0,30
Desaceleración del comercio mundial		8,14	-0,90	-4,41	-6,07	1,72	-0,92	-13,36	-11,05
Otras variables externas		-2,97	3,40	3,08	3,34	-0,34	4,89	-1,13	2,58
Carga de acumulación de la deuda		-0,37	-0,07	0,04	0,35	0,36	-0,48	-0,01	0,35
Cambio en la renta de la inversión directa		-2,73	1,36	-1,43	0,15	0,11	2,28	0,12	1,30
Cambio en las remesas		-0,40	1,96	4,40	3,31	-1,25	2,98	-1,28	1,05
Cambio en las transferencias oficiales		0,53	0,14	0,06	-0,48	0,44	0,10	0,05	-0,13
Ajuste interno		-9,28	0,50	0,51	7,85	-8,50	-13,16	20,05	10,90
Gasto interno		-1,49	2,07	-1,56	3,83	-2,69	-7,84	5,37	1,88
Contracción del consumo		-0,97	1,85	-0,02	1,84	-4,05	-7,08	4,68	2,85
Consumo privado		-0,93	1,57	0,33	0,38	-2,55	-6,47	5,55	2,84
Consumo público		-0,04	0,27	-0,36	1,46	-1,50	-0,61	-0,87	0,00
Reducción de la inversión		-0,51	0,23	-1,54	1,99	1,36	-0,77	0,69	-0,96
Relaciones entre el comercio y otros factores		-7,79	-1,57	2,07	4,02	-5,82	-5,32	14,68	9,01
Sustitución de las importaciones		0,19	-0,48	0,34	-2,94	7,49	6,49	0,20	-1,71
Penetración de las exportaciones		-7,99	-1,09	1,73	6,96	-13,30	-11,81	14,48	10,72
Efectos de interacción		2,51	0,99	0,37	1,70	-0,58	1,50	3,94	2,07

Fuente: Cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de las bases de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas, de Global Development Finance (Banco Mundial) y de International Financial Statistics (Fondo Monetario Internacional).

Nota: Un signo positivo indica un aumento del déficit y, por tanto, una perturbación externa negativa.

* Para la constitución de las regiones, véase la página 61 *supra*. Los promedios regionales están ponderados en función del PNB.

Cuadro A.3
Clasificación tecnológica de las exportaciones^a, por regiones y países^b, 1980-2005
(porcentaje del total de las exportaciones de mercancías)

		1980	1985	1990	1995	2000	2005
A. Asia oriental y meridional							
Asia oriental con exclusión de China							
Productos primarios		33	24	12	8	7	7
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	11	9	8	7	5	5
	Otras	11	9	7	5	6	8
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	14	16	19	14	12	8
	Otros productos	7	8	10	10	8	7
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	1	1	1	2	3	5
	Proceso	4	5	6	7	6	6
	Ingeniería	9	13	13	14	12	14
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	6	11	19	29	38	36
	Otras	1	2	1	2	2	3
Otros		3	3	2	3	1	2
China							
Productos primarios			60	21	10	7	4
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura		5	5	5	4	3
	Otras		11	6	6	5	5
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado		14	30	31	26	18
	Otros productos		3	11	16	16	14
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles		0	6	1	2	2
	Proceso		4	5	7	6	6
	Ingeniería		1	10	11	12	14
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas		0	4	11	20	31
	Otras		2	2	2	2	3
Otros			0	2	1	1	1
Asia meridional con exclusión de la India							
Productos primarios		42	35	22	12	11	14
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	10	5	3	3	2	5
	Otras	13	5	3	1	1	6
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	33	46	62	73	76	63
	Otros productos	1	2	3	3	3	4
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	0	0	0	0	0	0
	Proceso	1	3	4	5	5	4
	Ingeniería	1	2	2	2	2	2
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	0	0	0	0	0	1
	Otras	0	0	1	0	0	1
Otros		1	1	1	1	1	1
India							
Productos primarios		32	29	20	19	14	12
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	3	3	2	4	3	2
	Otras	16	25	25	23	25	34
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	29	28	32	30	29	18
	Otros productos	4	3	5	7	9	11
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	3	1	2	3	2	3
	Proceso	3	2	4	5	6	7
	Ingeniería	4	4	4	3	4	6
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	1	1	2	2	2	2
	Otras	2	2	3	2	3	3
Otros		3	2	2	2	2	1

Cuadro A.3
Clasificación tecnológica de las exportaciones^a, por regiones y países^b, 1980-2005
(porcentaje del total de las exportaciones de mercancías) (continuación)

		1980	1985	1990	1995	2000	2005
B. América Latina y el Caribe							
América del Sur							
Productos primarios		52	48	52	41	43	47
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	9	10	11	15	11	10
	Otras	20	16	11	14	15	14
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	5	6	6	6	5	3
	Otros productos	3	4	4	5	4	4
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	2	2	2	4	4	5
	Proceso	3	5	6	6	6	7
	Ingeniería	3	4	4	5	4	5
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	1	1	1	1	2	2
	Otras	0	1	1	1	3	2
Otros		1	1	1	2	3	3
América Central con exclusión de México							
Productos primarios			69	51	42	37	30
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura		10	13	13	14	15
	Otras		8	15	8	9	9
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado		4	6	13	7	14
	Otros productos		3	4	6	7	8
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles		0	0	0	0	0
	Proceso		3	3	6	5	6
	Ingeniería		1	1	5	5	6
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas		0	1	1	14	10
	Otras		2	2	2	3	3
Otros			1	3	3	1	1
México							
Productos primarios			47	49	18	13	18
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura		4	4	3	3	3
	Otras		7	7	4	3	4
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado		3	2	6	7	5
	Otros productos		6	5	9	8	8
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles		5	12	15	17	15
	Proceso		4	6	6	4	4
	Ingeniería		14	10	19	17	18
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas		8	4	19	26	23
	Otras		1	1	2	2	3
Otros			0	1	1	0	1
Caribe							
Productos primarios			28	22	15	22	34
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura		9	9	10	8	5
	Otras		41	47	29	49	45
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado		3	5	19	3	0
	Otros productos		5	6	4	6	3
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles		0	0	0	0	0
	Proceso		5	6	8	9	10
	Ingeniería		2	2	8	1	1
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas		5	1	2	0	0
	Otras		1	1	1	1	0
Otros			0	1	2	0	0

		1980	1985	1990	1995	2000	2005
C. África							
África con exclusión de Nigeria							
Productos primarios		60	55	44	43	35	31
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	10	9	11	13	9	11
	Otras	15	12	11	12	20	25
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	8	13	19	18	19	14
	Otros productos	1	2	2	3	2	2
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	0	0	1	0	1	1
	Proceso	4	5	7	5	3	4
	Ingeniería	1	2	3	3	3	6
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	0	1	2	1	2	2
	Otras	1	1	0	0	0	1
Otros		0	0	0	1	4	3
África septentrional							
Productos primarios		47	38	27	21	20	18
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	6	8	9	10	7	9
	Otras	17	15	14	13	11	12
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	17	24	30	37	41	33
	Otros productos	1	1	2	3	2	4
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	0	1	1	1	1	1
	Proceso	9	9	10	8	6	5
	Ingeniería	1	3	4	5	7	11
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	0	1	2	2	5	5
	Otras	0	0	1	0	1	1
Otros		0	0	0	0	0	0
Países menos adelantados del África subsahariana							
Productos primarios		75	63	66	61	40	27
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	7	12	16	9	6	5
	Otras	13	14	10	16	25	51
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	2	3	3	4	14	4
	Otros productos	1	2	2	2	2	2
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	0	0	1	1	1	1
	Proceso	0	1	2	3	3	3
	Ingeniería	1	2	1	1	1	2
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	0	0	1	0	1	0
	Otras	0	1	0	0	0	1
Otros		0	0	0	5	8	5
Resto de países del África subsahariana, con exclusión de Nigeria							
Productos primarios		67	75	69	63	44	38
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	13	8	12	18	12	12
	Otras	13	8	6	7	29	35
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	1	1	2	2	2	2
	Otros productos	2	2	2	4	2	1
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	0	0	2	0	1	1
	Proceso	1	2	2	3	2	3
	Ingeniería	1	1	2	1	1	3
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	0	1	1	0	0	0
	Otras	1	0	0	0	0	0
Otros		0	1	0	1	6	5

Cuadro A.3
Clasificación tecnológica de las exportaciones^a, por regiones y países^b, 1980-2005
 (porcentaje del total de las exportaciones de mercancías) (continuación)

		1980	1985	1990	1995	2000	2005
D. Pequeños Estados insulares en desarrollo							
Pequeños Estados insulares en desarrollo							
Productos primarios		23	24	13	10	25	11
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	28	21	20	28	14	28
	Otras	34	21	24	4	29	10
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	7	17	25	46	25	29
	Otros productos	1	1	2	3	1	4
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	0	0	0	0	0	0
	Proceso	1	1	1	2	1	2
	Ingeniería	2	2	4	4	3	3
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	0	0	0	0	0	10
	Otras	0	0	2	1	1	1
Otros		4	12	9	0	1	2
Pequeños Estados insulares en desarrollo que son países menos adelantados							
Productos primarios		..	..	..	15	24	35
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	..	..	..	33	19	13
	Otras	..	..	..	13	16	33
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	..	..	..	23	30	4
	Otros productos	..	..	..	0	1	1
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	..	..	..	0	0	0
	Proceso	..	..	..	8	3	5
	Ingeniería	..	..	..	6	4	4
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	..	..	..	1	1	1
	Otras	..	..	..	0	1	2
Otros		..	..	..	0	0	2
Resto de los pequeños Estados insulares en desarrollo							
Productos primarios		22	24	13	10	25	9
Manufacturas basadas en los recursos naturales	Basadas en la agricultura	28	21	20	28	14	29
	Otras	35	21	24	3	30	8
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, prendas de vestir y calzado	7	17	25	47	25	31
	Otros productos	1	1	2	3	1	5
Manufacturas de tecnología intermedia	Automóviles	0	0	0	0	0	0
	Proceso	1	1	1	2	1	2
	Ingeniería	2	2	4	4	3	2
Manufacturas de alta tecnología	Electrónicas y eléctricas	0	0	0	0	0	11
	Otras	0	0	2	1	1	1
Otros		4	12	9	0	1	2

Fuente: Cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la base de datos de las Naciones Unidas sobre estadísticas del comercio de productos básicos (COMTRADE).

^a Clasificación basada en Lall (2001), como se especifica en el *Estudio Económico y Social Mundial 2006* (Naciones Unidas, 2006), apéndice del capítulo III.

^b Para la constitución de las regiones, véase la página 61 *supra*. En este cuadro se incluyen también Hong Kong, Región administrativa especial de China, Singapur, la República de Corea e Indonesia.

Capítulo III

¿Fuerzas de la naturaleza? La amenaza climática a la seguridad económica

Introducción

La fuerza caprichosa de la naturaleza puede tener efectos devastadores en los medios de subsistencia de los hogares y comunidades de todo el mundo. Para algunos, en particular para quienes viven en islas pequeñas y en economías agrícolas pobres, estos desastres representan muchas veces la mayor amenaza para su seguridad y bienestar. Además, éstas son las comunidades que corren mayor riesgo con respecto a la creciente incidencia de desastres, que son ahora más de cuatro veces más frecuentes que en el decenio de 1970 y que cuestan, por término medio, casi siete veces más.

Aunque los huracanes, maremotos, terremotos e inundaciones son acontecimientos naturales, los desastres que provocan no lo son. En el caso de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, los efectos nocivos de los riesgos naturales se producen en el contexto de las vulnerabilidades estructurales asociadas con las altas tasas de pobreza, los altos niveles de endeudamiento, una infraestructura pública inadecuada, la falta de diversificación económica, etcétera. En cierto sentido, estos factores merman la capacidad de los Estados de los países en desarrollo de responder eficazmente a los riesgos asociados con los peligros naturales. De hecho, en los últimos años se ha prestado gran atención a las estrategias encaminadas a poner en común y a compartir información y experiencias sobre los desastres, y a nivelar los ingresos de los hogares con instrumentos financieros basados en el mercado. Con fuerte apoyo de la comunidad de donantes y las instituciones financieras internacionales se han establecido nuevos seguros y otros instrumentos de cobertura para socorrer a algunas de las necesidades de las regiones en desarrollo.

En el presente capítulo se examinan las ventajas e inconvenientes de esas respuestas. Se observa que aunque estos instrumentos pueden contribuir a gestionar los desastres, sería erróneo considerarlos una panacea universal, en particular en los países en desarrollo más pobres. De hecho, como se ha señalado en el capítulo II, el intento de responder a la inseguridad económica ampliando la influencia de los mercados financieros tiene deficiencias intrínsecas. Más bien lo que se necesita es un planteamiento integrado de la gestión de los desastres en el contexto de las vulnerabilidades socioeconómicas más amplias. Para lograrlo debe hacerse hincapié sobre todo en las inversiones (*ex ante*), para prepararse mejor frente a los peligros y a reducir las vulnerabilidades que pueden convertirlos en desastres, sin olvidarse de las respuestas que hayan resultado más eficaces (*ex post*).

Cuando los países no pueden garantizar la seguridad económica con sus propios recursos, parte de la carga recae sobre el socorro humanitario y la asistencia al desarrollo, que, prescindiendo de motivaciones éticas y consideraciones geopolíticas, pueden responder al propio

En los países en desarrollo las tasas de mortalidad resultantes de los desastres son 20 veces mayores que en los países desarrollados

Recuadro III.1

Definición de los desastres, terminología y fuentes de datos

La Estrategia Internacional de Reducción de Desastres define los desastres como hechos donde *a)* hay al menos 10 víctimas mortales, *b)* se ven afectadas al menos 100 personas, *c)* se ha declarado el estado de emergencia o *d)* el Gobierno nacional ha pedido ayuda internacional.

La fuente de datos relativos a los desastres más utilizada es la base internacional del Centro de Investigación de la Epidemiología de los Desastres de la Universidad Católica de Lovaina (Bruselas). Estos datos se compilan a partir de varias fuentes, entre ellas organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, compañías de seguros, institutos de investigación y la prensa; no obstante, hay grandes deficiencias en los datos debido a la falta de esfuerzos concertados por recopilar sistemáticamente este tipo de datos. Por ejemplo, en más del 63% de los desastres registrados no hay cifras de los daños provocados; los datos, pues, no dan una imagen completa del impacto de los desastres. Además, debido a las diferentes fuentes y metodologías de evaluación de los daños hay que ser cautelosos en la estimaciones de los costos, pues si bien muchas veces se pueden hallar estimaciones razonables de los directos inmediatamente después de un desastre, los indirectos son más difíciles de evaluar y por ello no se registran correctamente.

Para movilizar mayor volumen de ayuda exterior, los intereses políticos, y las deficiencias de los sistemas de información, podrían provocar también estimaciones excesivas de los costos reales de los daños. En general, la metodología utilizada para evaluar los costos puede tener repercusiones normativas en el sentido de que podría determinar si se insiste en la reparación y la rehabilitación o en la inversión preventiva y reconstructiva para el desarrollo (Vos, 1999; y Vos, Velasco y de Labastida, 1999). La estimación de los costos señalada en las publicaciones y seguida en este capítulo se refiere básicamente a los daños alegados en relación con la reparación y rehabilitación.

Los peligros naturales pueden ser de origen hidrometeorológico (vendavales, fuertes riadas, sequías, inundaciones y temperaturas extremas) o de origen geológico (terremotos, erupciones, avalanchas, etcétera). Aunque los peligros naturales comprenden también los incendios, las plagas de insectos, las temperaturas extremas y las epidemias, éstas no se consideran en el presente capítulo, fundamentalmente por la poca fiabilidad y el carácter fragmentario de los datos.

En principio, los peligros naturales tienen siete características, independientemente de su origen (Albala-Bertrand, 1993): *a)* magnitud, *b)* frecuencia, *c)* duración, *d)* alcance geográfico, *e)* pauta de dispersión espacial, *f)* rapidez con que se producen y *g)* periodicidad. Cada peligro tienen implicaciones diferentes, en forma de daños directos y pérdidas indirectas.

Los desastres geológicos, como los terremotos, son acontecimientos poco frecuentes pero que suelen provocar daños significativos en los activos (*variables estáticas*), con menos daños indirectos, en particular en las economías basadas en la agricultura, y están asociados con una recuperación más rápida. Los problemas en las estructuras y condiciones de vivienda en los barrios urbanos pobres muchas veces implican un costo humano más elevado que se traduce en un mayor número de personas desplazadas y sin techo y de heridos.

Desastres como los fuertes vendavales, las inundaciones y las sequías se producen con mayor frecuencia, tienen impactos más amplios y con consecuencias particularmente devastadoras para la economía rural, sus efectos suelen manifestarse en forma de pérdidas indirectas (o *variables dinámicas*) y requieren mayor tiempo de recuperación. Las sequías tienen mayor probabilidad de afectar a las economías agrícolas de secano: una reducción severa de las precipitaciones con efectos en la producción y los ingresos puede generar inseguridad alimentaria y mayores riesgos sanitarios. En una economía basada en el pastoreo, la venta precipitada del ganado a precios bajos afectará sin duda a la inseguridad con respecto a los ingresos y a la seguridad alimentaria.

Las inundaciones provocan devastaciones inmediatas en las economías rurales y urbanas. La pérdida de cosechas y de vidas de personas capaces de trabajar, más personas sin techo y el desplazamiento poblacional implicarían una reducción de los ingresos de los hogares y pérdidas de empleos y medios de subsistencia. La inseguridad de los ingresos puede hacer que los pescadores pierdan sus embarcaciones y que los trabajadores informales y los jornaleros vean reducidas sus oportunidades o que desaparezcan debido a las perturbaciones del comercio y el transporte.

interés de la comunidad de donantes si consiguen romper el círculo vicioso que condena a los países al callejón sin salida de un crecimiento vulnerable a los riesgos y dependiente de la ayuda. Hasta la fecha, se ha insistido en el socorro de emergencia. Para progresar es necesario que la comunidad internacional preste mucha más atención a la inversión en gran escala en la prevención y en la mitigación de desastres y que adopte más sistemáticamente un enfoque multilateral de la financiación y las inversiones, en particular con reformas de la arquitectura de ayuda.

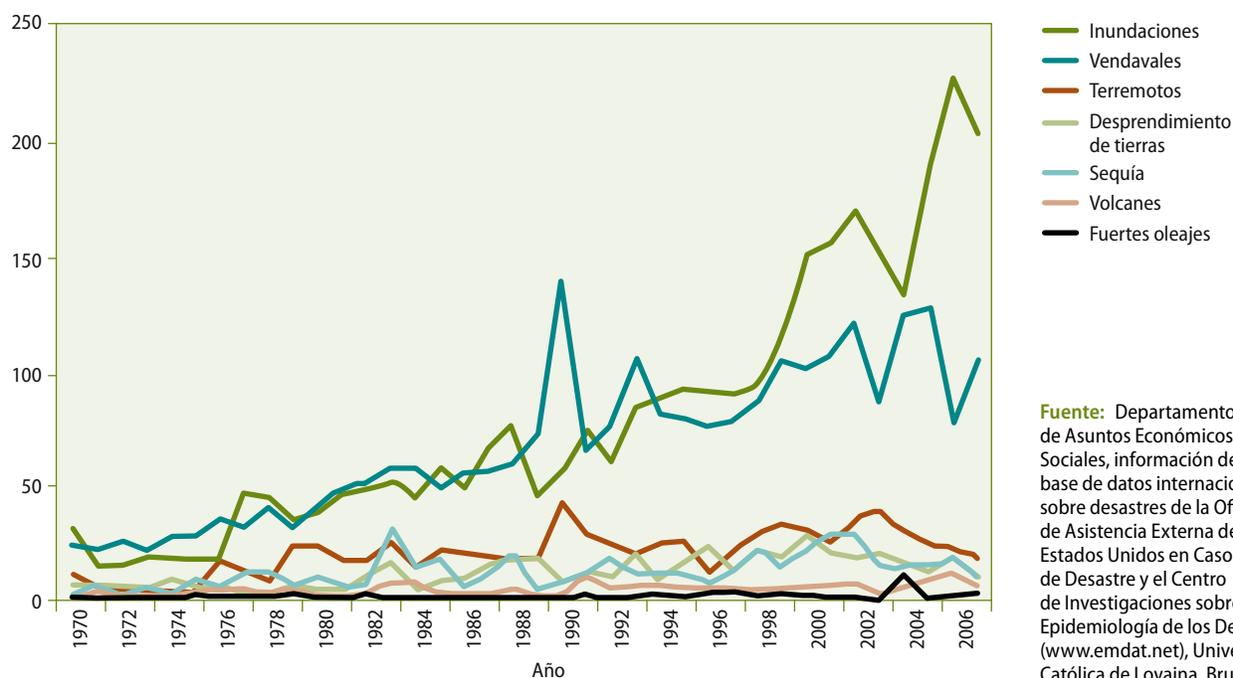
Identificación y medición de los desastres “naturales”

Los peligros naturales son predominantemente acontecimientos producidos por fenómenos geológicos (terremotos, volcanes) o hidrometeorológicos (inundaciones, sequías, vendavales, maremotos) (véase el recuadro III.1). Ambos tipos pueden tener consecuencias devastadoras para las comunidades en las que se producen. No obstante, los eventos hidro-meteorológicos representan una mayor amenaza de convertirse en desastres en gran escala (catastróficos) y explican también en buena medida la tendencia creciente de desastres registrados en los decenios recientes (véase el gráfico III.1). En el resto del presente capítulo se insiste fundamentalmente en dichos eventos.

Según las cifras oficiales, en el decenio de 1970 hubo un promedio de 78 desastres al año. Esa cantidad ascendió a 351 casos durante los años comprendidos entre 2000 y 2006. Curiosamente, por el contrario, el número medio de personas siniestradas en cada uno de esos desastres ha acusado una tendencia descendente a largo plazo, y en consecuencia el número total de fallecimientos anuales como consecuencia de los desastres se ha mantenido más bien constante.

Los desastres representan una amenaza cada vez menor para la vida humana, pero un peligro creciente para el bienestar de las comunidades afectadas

Gráfico III.1
Frecuencia de los desastres, 1970-2006

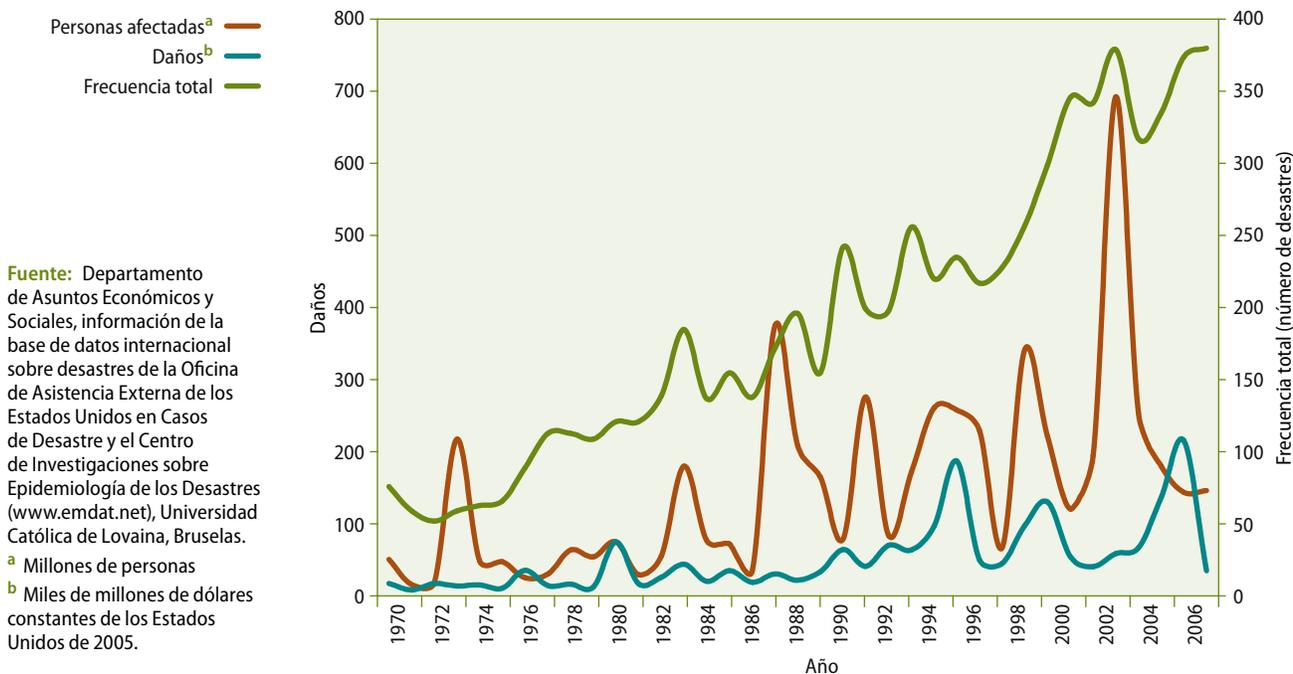


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información de la base de datos internacional sobre desastres de la Oficina de Asistencia Externa de los Estados Unidos en Casos de Desastre y el Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres (www.emdat.net), Universidad Católica de Lovaina, Bruselas.

No obstante, esta mayor frecuencia ha contribuido a un gran aumento del número de personas afectadas por los desastres y de los costos estimados de los daños (véase el gráfico III.2): los daños han alcanzado un promedio de 83.000 millones de dólares anuales desde 2000, frente al promedio de 12.000 millones de dólares anuales en los años setenta¹. Así pues, aunque los desastres en sí mismos representen una amenaza para la vida humana, sus efectos suelen afectar proporcionalmente con más severidad al bienestar de las comunidades azotadas.

A pesar de que la amenaza que representan los peligros naturales la comparten todos los países, el costo humano medido en función del número de personas afectadas y de las pérdidas de vidas humanas es significativamente mayor en el caso de los países en desarrollo que en el de los países desarrollados, aunque se observan divergencias regionales (véanse los cuadros III.1, III.2 y III.3). El mayor número de personas muertas a causa de los desastres en África en los decenios de 1970 y 1980 se debió sobre todo a los efectos devastadores de la sequía: en Etiopía, más de 100.000 personas murieron en 1978 y al menos 300.000 durante la sequía de 1983-1984². En el Sudán y en Mozambique, la sequía de 1985 provocó la muerte de 150.000 y 100.000 personas, respectivamente. La elevada cifra de muertes en Asia en el decenio de 1970 refleja el impacto de los ciclones que asolaron Bangladesh en 1970, que acabaron con la vida de más de 300.000 personas, y el terremoto de China, que provocó más de 240.000 muertes en 1976. De hecho, entre los años 1970 y 2006, el 95% de todos los fallecimientos resultantes de desastres tuvo lugar en países de ingreso bajo y mediano, frente

Gráfico III.2
Magnitudes de los desastres, 1970-2006



1 Cifras ajustadas a dólares constantes de los Estados Unidos de 2005.

2 El socorro alimentario ha mejorado enormemente en los últimos años, lo que ha contribuido de forma significativa a la reducción del número de muertes a causa de los desastres. No obstante, la seguridad alimentaria continúa siendo motivo de preocupación en muchas regiones.

a sólo el 1,5% en los países de ingreso alto (véase el gráfico III.3). Si se controla el tamaño de la población, parece que las personas de los países de ingreso bajo tienen 20 veces más probabilidades de fallecer como consecuencia de desastres naturales que las de los países de ingreso alto.

De la misma manera, si bien más del 60% de los daños totales resultantes de los desastres tuvieron lugar en los países de ingreso alto (véase el gráfico III.4), el costo total de los desastres en proporción del PIB fue especialmente elevado en las economías de pequeño tamaño (véase el cuadro III.4). En el caso de Granada y de las Islas Caimán, por ejemplo, los daños fueron varias veces superiores a su PIB. Por el contrario, el huracán *Katrina* y el terremoto de Kobe causaron daños inferiores al 2% del PIB de los Estados Unidos de América

Cuadro III.1

Número medio de personas afectadas por desastre, por grupo de países según el nivel de desarrollo, 1970-2006 (miles)

	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2006
Ingreso alto: no de la OCDE	108	126	314	68
Ingreso alto: OCDE	3 994	6 628	28 117	9 276
Ingreso mediano alto	25 297	52 906	23 914	26 143
Ingreso mediano bajo	55 535	291 601	1 364 179	916 552
Ingreso bajo	450 054	884 370	535 887	753 023
Sin clasificar	102	49	91	6

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la base de datos internacional sobre desastres de la Oficina de Asistencia Externa de los Estados Unidos en Casos de Desastre y el Centro de Investigación de la Epidemiología de los Desastres (disponible en www.emdat.net), Universidad Católica de Lovaina, Bruselas.

Cuadro III.2

Número medio de personas fallecidas por desastre, por región, 1970-2006 (miles)

	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2006
África	1 344	3 008	37	28
Asia	2 098	147	352	387
Europa	67	41	15	4
América Latina y el Caribe	728	161	144	32
América del Norte	57	20	9	18
Oceanía	10	6	27	2
Promedio general	1 324	521	202	186

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la base de datos internacional sobre desastres de la Oficina de Asistencia Externa de los Estados Unidos en Casos de Desastre y el Centro de Investigación de la Epidemiología de los Desastres (disponible en www.emdat.net), Universidad Católica de Lovaina, Bruselas.

Cuadro III.3

Algunas cifras estadísticas sobre desastres en varias regiones, 1970-2006

	Número de desastres	Fallecidos (miles)	Afectados (millones)	Fallecidos por 100.000	Afectados por 100.000
África	951	702	316	78	35 168
Asia	2 984	1 561	4 888	41	127 331
Europa	844	16	31	2	4 263
América Latina y el Caribe	1 308	244	165	44	29 790
América del Norte	601	11	13	3	3 911
Oceanía	380	4	15	13	44 553
Total	7 068	2 538	5 428	40	85 052

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la base de datos internacional sobre desastres de la Oficina de Asistencia Externa de los Estados Unidos en Casos de Desastre y el Centro de Investigación de la Epidemiología de los Desastres (disponible en www.emdat.net), Universidad Católica de Lovaina, Bruselas.

y el Japón, respectivamente³. De hecho, ningún país de ingreso mediano-alto ha figurado entre los 100 primeros países por lo que se refiere a los desastres más costosos en relación con el PIB⁴; más de la mitad de los 20 desastres más costosos han tenido lugar en economías predominantemente agrarias, mientras que cuatro tuvieron lugar en países menos adelantados y tres en países pobres muy endeudados (PPME)⁵.

Gráfico III.3

Distribución de los fallecimientos totales resultantes de desastres, por grupo de países según el nivel de desarrollo, 1970-2006

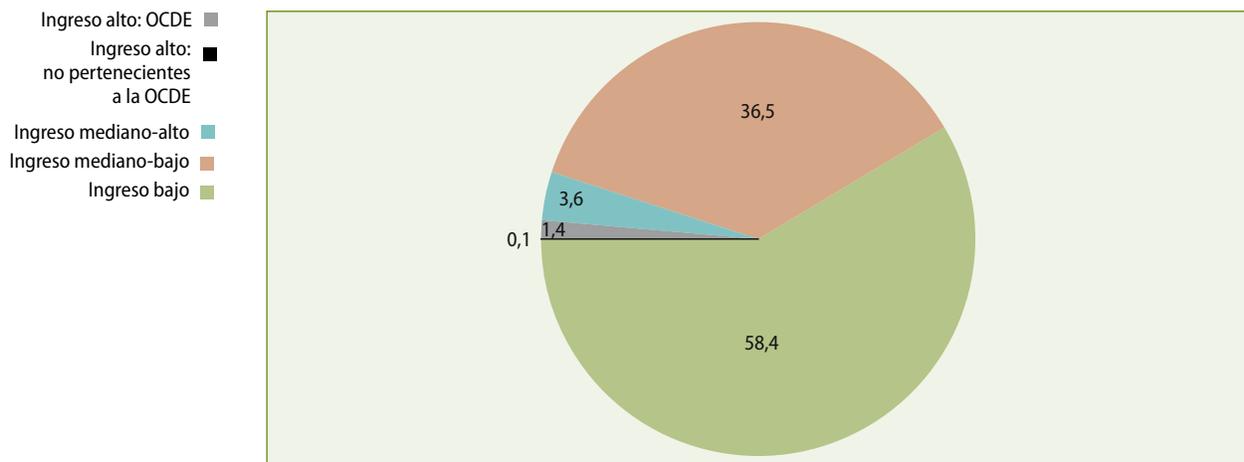
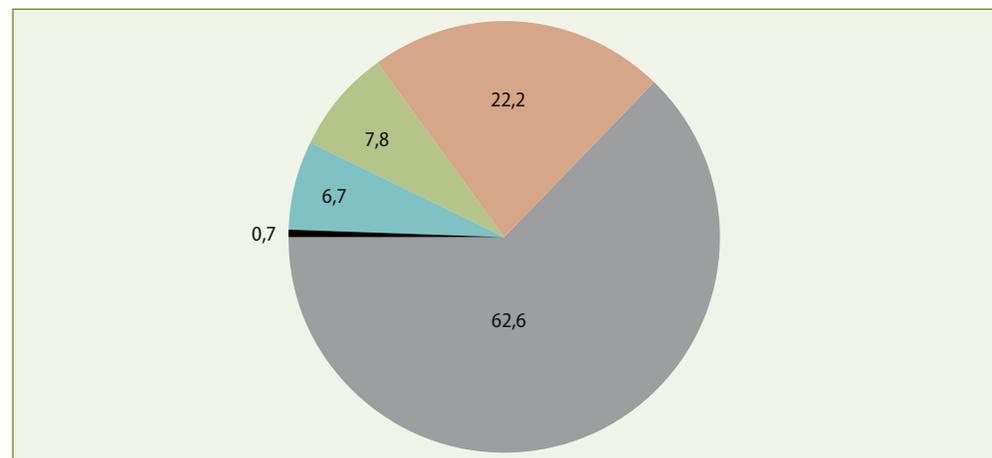


Gráfico III.4

Distribución de los daños resultantes de desastres, por grupo de países según el nivel de desarrollo, 1970-2006



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la base de datos internacional sobre desastres de la Oficina de Asistencia Externa de los Estados Unidos en Casos de Desastre y el Centro de Investigación de la Epidemiología de los Desastres (disponible en www.emdat.net), Universidad Católica de Lovaina, Bruselas.

- 3 Los daños provocados representaron aproximadamente el 1,3% del PIB en el caso del huracán *Katrina* y el 1,9% del PIB en el terremoto de *Kobe*.
- 4 Italia, que sufrió daños por aproximadamente el 4,3% del PIB debido a un terremoto ocurrido el 23 de noviembre de 1980, fue el primero de los países de ingreso alto de la OCDE, en el puesto 128.
- 5 Los países menos adelantados fueron Vanuatu, Maldivas y Samoa (que figuró por dos veces entre los 20 primeros), mientras que los países pobres muy endeudados fueron Nicaragua, Tonga y Guyana.

Cuadro III.4

Veinte mayores desastres en función de los costos y víctimas mortales (cifras absolutas y relativas), 1970-2006

Países o zona, año	Daño ^a	País, año	Daño ^b	País, año	Total de fallecimientos	País, año	Fallecimientos ^c
República Popular Democrática de Corea, 1995 ^d	309	Estados Unidos de América, 2005 ^e	158,2	Bangladesh, 1970 ^e	300 317	Mozambique, 1985 ^g	0,76
Islas Caimán ^e	224	Japón, 1995 ^f	78,1	Etiopía, 1985 ^g	300 000	Etiopía, 1984 ^g	0,71
Granada, 2004 ^e	203	Estados Unidos de América, 2004 ^e	55,9	China, 1976 ^f	242 000	Sudán, 1985 ^g	0,64
Santa Lucía, 1980 ^e	183	Italia, 1998 ^f	50,4	Indonesia, 2004 ^e	165 708	Perú, 1970 ^f	0,51
Vanuatu, 1985 ^e	146	Estados Unidos de América, 1992 ^e	45,0	Sudán, 1985 ^g	150 000	Bangladesh, 1970 ^e	0,46
Samoa, 1991 ^e	139	Turquía, 1999 ^f	38,1	Bangladesh, 1991 ^e	138 987	Nicaragua, 1972 ^f	0,42
Dominica, 1979 ^e	101	Estados Unidos de América, 1994 ^f	37,5	Etiopía, 1978 ^g	100 000	Somalia, 1976 ^g	0,42
Samoa, 1990 ^e	99	República Popular Democrática de Corea, 1994 ^d	36,6	Mozambique, 1985 ^g	100 000	Guatemala, 1976 ^f	0,36
Nicaragua, 1972 ^f	96	China, 1998 ^d	36,0	Pakistán, 2005 ^f	73 338	Etiopía, 1978 ^g	0,28
Dominica, 1995 ^e	89	Japón, 2004 ^f	27,1	Perú, 1970 ^f	66 823	Honduras, 1974 ^e	0,27
Antigua y Barbuda, 1995 ^e	81	Estados Unidos de América, 1995 ^e	25,3	Irán (República Islámica del), 1990 ^f	40 021	Honduras, 1998 ^e	0,24
Honduras, 1998 ^e	73	China, 1996 ^d	21,6	Sri Lanka, 2004 ^h	35 399	Sri Lanka, 2004 ^h	0,18
Maldivas, 2004 ^e	62	China, 1994 ^g	19,1	Venezuela (República Bolivariana de), 1999 ^d	30 005	Venezuela (República Bolivariana de), 1999 ^d	0,13
Saint Kitts y Nevis, 1998 ^e	61	China, 2003 ^d	17,1	Bangladesh, 1974 ^d	28 700	Bangladesh, 1991 ^e	0,13
Guyana, 2005 ^d	59	Italia, 1976 ^f	16,7	Irán (República Islámica del), 2003 ^f	26 797	Honduras, 1973 ^j	0,10
República Popular Democrática de Corea, 2000 ^e	57	Estados Unidos de América, 2003 ^e	16,0	Irán (República Islámica del), 1978 ^f	25 045	Islas Salomón, 1975 ^h	0,10
Afganistán, 1998 ^f	54	Estados Unidos de América, 1999 ^e	16,0	Guatemala, 1976 ^f	23 000	Swazilandia, 1983 ^g	0,08
Honduras, 1974 ^e	52	Alemania, 2002 ^d	15,7	Colombia, 1985 ⁱ	21 800	Indonesia, 2004 ^h	0,08
Tonga, 2001 ^e	39	Estados Unidos de América, 1993 ^d	15,7	India, 2001 ^f	20 005	Irán (República Islámica del), 1990 ^f	0,07
Zimbabwe, 1984 ^g	39	Francia, 1999 ^e	15,6	China, 1974 ^f	20 000	Nicaragua, 1998 ^e	0,07

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la base de datos internacional sobre desastres de la Oficina de Asistencia Externa de los Estados Unidos en Casos de Desastre y el Centro de Investigación de la Epidemiología de los Desastres (disponible en www.emdat.net), Universidad Católica de Lovaina, Bruselas.

^a Porcentaje del PIB.

^b Miles de millones de dólares constantes de Estados Unidos de 2005.

^c Porcentaje de la población.

^d Inundaciones.

^e Vendavales.

^f Terremotos.

^g Sequías.

^h Fuerte oleaje.

ⁱ Volcanes.

^j Deslizamientos de tierras.

Dinámica de los desastres: riesgos, vulnerabilidades y círculos viciosos

La dimensión del desarrollo

Los peligros naturales tienen la doble característica de que es difícil preverlos y casi imposible controlarlos. Ello los convierte en acontecimientos de alto riesgo, aunque el nivel preciso de riesgo depende en buena parte de la frecuencia, fuerza y previsibilidad del peligro en cuestión. Por ejemplo, las sequías, los vendavales y las inundaciones pueden producirse con relativa frecuencia, se intensifican con el paso del tiempo y su seguimiento resulta relativamente fácil. Por el contrario, los terremotos y las erupciones volcánicas se producen con menos frecuencia, se desencadenan instantáneamente y su previsión es mucho más difícil. No obstante, ambos tipos son potencialmente catastróficos y, a diferencia de otros riesgos, como la enfermedad, los accidentes y la delincuencia, pueden afectar a un gran número de hogares simultáneamente y provocar perturbaciones en amplios sectores de la actividad económica. Esta combinación de riesgo “catastrófico” y “covariante” resulta difícil de evaluar, y sobre todo de determinarla en términos de costes, incluso en los países con mercados financieros muy avanzados.

La amenaza para la seguridad económica resultante de estos episodios depende menos, no obstante, del acontecimiento peligroso en sí, cuanto de la capacidad de los hogares, comunidades y gobiernos para prepararse, de mitigar su repercusión y de hacer frente a sus consecuencias. Los niveles superiores de ingreso per cápita están fuertemente correlacionados con una menor amenaza para la seguridad económica a causa de los desastres, en particular en lo que respecta a la pérdida de vidas humanas. Por el contrario, las comunidades y países más pobres deben hacer frente a estos acontecimientos con una serie de deficiencias económicas estrechamente asociadas con su bajo ingreso per cápita, en particular bajos niveles de ahorro y otras formas de propiedad de activos, escasez de empleo seguro y decente, falta de acceso al crédito, insuficiencia de infraestructuras —escuelas y hospitales incluido—, etcétera, que limitan su capacidad de preparación, respuesta y recuperación en situaciones de desastre.

La menor vulnerabilidad a los peligros naturales en los países ricos refleja también los cambios ocurridos en la estructura económica, a medida que esos países se diversifican en un conjunto más amplio de actividades productivas, comenzando por la relegación de la agricultura, que es particularmente vulnerable a los peligros hidro-meteorológicos. La menor vulnerabilidad es también un reflejo del asentamiento y del espectro de las instituciones, según algunos criterios. Se trataría fundamentalmente de la presencia en el país de instituciones con sólida representación política, pero hay quien mantiene que lo importante es establecer fundados derechos de propiedad, reducir el nivel de corrupción y lograr una mayor profundidad en los mercados financieros⁶. Independientemente de lo que se entienda por solidez institucional, la opinión general es que, con un entorno institucional que funcione satisfactoriamente, los países pueden demostrar mayor capacidad de resistencia en su respuesta frente a los desastres. La falta de información, el acceso inadecuado a la financiación y unas redes sociales deficientes repercutirán negativamente en ese sentido, reduciendo la calidad y eficacia de la respuesta de la sociedad y exacerbando el impacto del peligro (Programa de las Naciones Unidas para

Los efectos de los riesgos se ven agravados por la escasa capacidad de respuesta

⁶ Amartya Sen ha mantenido que un factor clave para evitar las hambrunas que siguen a las catástrofes naturales es la capacidad de la población afectada de dar a conocer sus problemas y presionar sobre los gobiernos para que respondan con rapidez y eficacia a las dificultades sociales y económicas (Sen y Drèze, 2006). Tomando como ejemplo el caso de la India, identificó este factor con la presencia de un gobierno democrático. Otros, en cambio, han mantenido que eso quizá no sea suficiente para evitar el desastre en la población.

los Asentamientos Humanos, 2007). Lo que importa con respecto a todos estos factores es la capacidad administrativa y financiera del estado, para prepararse frente a los desastres y organizar la recuperación.

La amenaza para la seguridad económica y el bienestar asociada con los peligros naturales en los países en desarrollo refleja una gran variedad de vulnerabilidades estructurales. Éstas exponen a los países y comunidades pobres no sólo a desastres en gran escala y potencialmente catastróficos sino también a desastres frecuentes en menor escala que se producen en forma estacional o anual, como las inundaciones periódicas en Bangladesh o los vendavales en el Caribe y el Pacífico. De hecho, estos desastres de menor magnitud son muchas veces más difíciles de gestionar, y representan una traba permanente para la movilización de recursos en muchos países en desarrollo, lo que echa por tierra la posibilidad de que puedan recuperarse plenamente (Oxfam International, 2007a).

La relación entre desarrollo y vulnerabilidad a los peligros naturales no es clara. Los testimonios parecen revelar que algunos países son más vulnerables a medida que avanzan en el camino del desarrollo. El fortalecimiento de los vínculos generales entre los diferentes sectores (como la agricultura y la industria de elaboración de productos agrícolas) que tiene lugar en las primeras fases del desarrollo puede de hecho aumentar la vulnerabilidad a los peligros naturales, como se ha observado en algunos países africanos (Banco Mundial, 2001, cap. 9). De la misma manera, las transiciones demográficas, las que acompañan a una subida de los niveles de ingresos, pueden agregar nuevas vulnerabilidades, y asimismo la transición hacia una economía urbana, en la que el uso de la tierra, tanto en las zonas rurales como urbanas, se ve sometido a presiones crecientes y el deterioro ambiental agrega una nueva dimensión a una situación ya vulnerable e insegura. Los medios de subsistencia de aproximadamente el 80% de los pobres en América Latina, el 60% en Asia y el 50% en África dependen de una tierra de baja calidad y vulnerable a los peligros naturales (Hardoy, Mitlin y Satterthwaite, 2001).

Los factores geográficos agregan una nueva dimensión a la vulnerabilidad. El tamaño, ubicación y apartamiento de los países pueden ser muy importantes, y 8 de los 10 mayores desastres en términos de costos se han registrado en pequeños Estados insulares en desarrollo, grupo de países que son muy vulnerables pero que no necesariamente tienen ingresos bajos (Heger, Julca y Paddison, 2008). De hecho, como observa Rasmussen (2004, pág. 7) al referirse a la superficie territorial de los países, los de la Unión Monetaria del Caribe Oriental se encuentran entre los más expuestos a desastres de todo el mundo (véase el recuadro III.2 en la página siguiente).

La vulnerabilidad de los países más pobres frente a los desastres se refleja en su dificultad para movilizar los recursos necesarios para reducir su exposición a los peligros, reforzar su capacidad de resistencia y lograr una recuperación rápida después de los desastres. Éste es un desafío en términos de desarrollo al que sólo se puede responder debidamente con inversiones en gran escala y con políticas estratégicas que refuercen la capacidad económica y social en los planos local y nacional y establecidas con una variedad lo más amplia posible de opciones de respuesta y de recuperación a las que recurrir cuando se produzca un desastre.

La vulnerabilidad de los países más pobres a los desastres se ve agravada por las dificultades de movilización de los recursos internos

El impacto de los desastres en la inseguridad económica

Los desastres agravan la inseguridad económica por tres conductos principales: los daños inmediatos (y más duraderos) en el acervo de activos productivos (cultivos listos para la cosecha, ganado, obras de riego, instalaciones y maquinaria, etcétera), en la infraestructura pública (carreteras, caminos, etcétera), en las propiedades residenciales y el capital humano (muertes, lesiones, escolarización interrumpida, etcétera); por la pérdida de corrientes de ingreso asocia-

Recuadro III.2

Lo pequeño no siempre es encantador: los pequeños Estados insulares en desarrollo y la amenaza de desastres

Las características singulares de muchos pequeños Estados insulares en desarrollo y sus desafíos especiales es un hecho reconocido en los ámbitos políticos y sociales del desarrollo internacional.

A pesar de su diversidad económica y social, muchos de esos Estados comparten características comunes —como una reducida base de recursos y el apartamiento geográfico— y no demasiadas actividades económicas competitivas y economías de escala, que se traduce en parte en costos elevados del transporte y las comunicaciones, lo que contribuye aún más su marginación en la economía mundial. Debido a estas características estructurales, la mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo son muy vulnerables a los peligros naturales (Rasmussen, 2004).

Según un indicador elaborado por la Secretaría del Commonwealth y el Banco Mundial que combina la diversificación económica, la dependencia de las exportaciones y la parte de la población afectada por los desastres, 26 de los 28 países más vulnerables son Estados pequeños (18 de ellos insulares). Los daños resultantes de desastres que superan el 50% del PIB de países concretos son frecuentes: 12 de los 20 desastres más costosos (en relación con el PIB) han tenido lugar en pequeños Estados insulares en desarrollo. Mientras que las economías de mayor magnitud o complejidad y con sectores industriales y de servicios altamente competitivos pueden repartir la carga del ajuste frente a los desastres en el tiempo y en el espacio, la “capacidad de reponerse” es más limitada en los países pequeños. Así, en parte la vulnerabilidad estructural de los pequeños Estados insulares en desarrollo no depende del país en sí y no se puede reducir fácilmente con políticas o intervenciones (Guillaumont, 2007).

La cuestión del cambio climático es particularmente pertinente para los pequeños Estados insulares en desarrollo. Por un lado, la incidencia de desastres (que pasaron de 64 durante el decenio de 1970 a 166 en el período de siete años comprendido entre 2000 y 2006) y su intensidad continuarán aumentando inevitablemente. Los ciclones y tifones tropicales pueden aumentar nada menos que entre el 50% y el 60% (Instituto Goddard de Estudios Espaciales, 2001), y también su intensidad entre un 10% y un 20%. A corto plazo, el aumento del nivel de los mares contribuirá a que las tormentas sean más frecuentes, y consecuentemente los daños que acarrearán, y a largo plazo provocará que parte considerable de muchos de estos Estados quede sumergida.

De todas formas, el mayor desafío presentado por el cambio climático quizá sea su repercusión en el abastecimiento de agua, sobre todo en las islas del Pacífico. El recrudecimiento de las mareas de tormenta, el crecimiento del nivel de mar y el calentamiento mundial repercutirán significativamente en la disponibilidad de agua potable, debido a la intrusión del agua salada en los yacimientos de agua dulce. En Kiribati, por ejemplo, ya es menos de la mitad la población la que tiene acceso a agua potable; en el caso de la población rural de Papua Nueva Guinea, la proporción es de menos del 10% (Hoegh-Guldberg y otros, 2000). Así pues, la escasez de agua puede hacer que muchos pequeños Estados insulares en desarrollo sean inhabitables mucho antes de que queden cubiertos como consecuencia del crecimiento del nivel del mar.

da con la interrupción de las transacciones y las actividades económicas normales (incluido el desplazamiento de las poblaciones); y por la amenaza a las perspectivas de crecimiento, debido a la mayor inestabilidad económica e incertidumbre. De hecho, incluso la sola amenaza de desastres puede bastar para repercutir en la seguridad económica: por ejemplo, los bancos rurales a veces niegan a los agricultores los servicios financieros necesarios debido al supuesto alto riesgo de desastres a los que están expuestos.

Los activos fijos, tanto físicos como humanos, pueden verse gravemente dañados durante un desastre, con repercusión a largo plazo en la creación de empleo y en la productividad. Los daños sufridos por el capital varían significativamente según los riesgos y pueden ser particularmente graves en caso de desastres geológicos. La carga inmediata recae sobre los hogares, las empresas y las explotaciones agrícolas; no obstante, el impacto en la inseguridad

económica depende en gran medida de la eficacia de las estrategias de mitigación y recuperación adoptadas por los hogares, las comunidades y el Estado para reducir los costos al mínimo y conseguir una vuelta rápida a los niveles de actividad previos al desastre.

En el plano macroeconómico, los desastres normalmente dan lugar a una caída inmediata de la producción y del empleo. Es probable que aumenten las importaciones de bienes intermedios y materias primas una vez que se haya puesto en marcha el proceso de reparación y reconstrucción, lo que contribuiría a un deterioro de la balanza comercial, que probablemente se verá reforzado por el descenso de las exportaciones, en particular cuando uno o dos productos representan una parte considerable de los ingresos de divisas, y cuando esos sectores se ven significativamente afectados por el desastre. Por ejemplo, en Honduras gran parte de la producción destinada a la exportación se perdió cuando aproximadamente el 50% de los bananos plantados fueron barridos por el huracán *Mitch* en 1998. El 2004, el huracán *Iván* devastó la cosecha de nuez moscada de Granada, que representa uno de los principales sectores de exportación de esa economía; en Sri Lanka el sector pesquero, una de las principales fuentes de ingreso del país, fue el más afectado por el maremoto de 2004.

En el contexto de pobreza generalizada y ausencia de diversificación económica, las inundaciones y los vendavales intensos no sólo destruyen las cosechas y los medios de subsistencia de los agricultores sino que también pueden reducir la capacidad financiera de los Gobiernos para responder con eficacia. El sector público además de sufrir daños en sus activos verá recortados también sus ingresos, a pesar de que deba hacer frente a unos gastos cada vez mayores como consecuencia de los daños sufridos. La reconstrucción pública puede acelerarse con empréstitos en el exterior, pero el aumento del volumen de la deuda puede, a la larga, repercutir negativamente en la calificación crediticia del país y en el costo futuro de los empréstitos. Ello, junto con la mayor inestabilidad macroeconómica, repercutirá probablemente de forma negativa en el volumen general de inversiones en un momento en que es preciso encauzar recursos hacia la reparación del capital destruido.

Varios estudios han comprobado que la vulnerabilidad a los desastres, en particular en lo que se refiere a la proporción de la población afectada, está estrechamente asociada con la gran inestabilidad de los ingresos, el consumo y los balances fiscales, un importante sector agrícola, un bajo coeficiente inversión-PIB y una cuenta corriente abierta⁷. Además, la contracción de las finanzas públicas puede provocar presiones inflacionarias y plantear problemas para la gestión de la deuda pública. Las considerables entradas de asistencia en respuesta a un desastre pueden convertirse también en fuente de inestabilidad macroeconómica, sobre todo cuando los flujos son imprevisibles (Naciones Unidas, 2005a).

En los países donde las vulnerabilidades estructurales existentes son significativas, la inseguridad económica asociada con un entorno frágil de la alimentación, la salud y el empleo no sólo se agravará como consecuencia de los desastres, sino que también frenará el proceso de recuperación. Las familias agotarán rápidamente sus mecanismos de supervivencia, como el ahorro, el crédito, la venta de activos o la migración, y se verán obligadas a adoptar estrategias de mayor riesgo —por ejemplo, el trabajo infantil y los préstamos de alto costo— que perpetúan todavía más la vulnerabilidad. Ello repercutirá negativamente en la inversión privada.

Si bien la vulnerabilidad a las perturbaciones climáticas y a otros peligros naturales parece revelar un entorno poco favorable al crecimiento, las pruebas econométricas disponibles no son definitivas. Varios estudios centrados en la región del Caribe observaron que aunque

La pobreza y la falta de diversificación pueden debilitar la capacidad gubernamental de responder a los desastres

7 Véanse Auffret (2003) y Gassebner, Keck y Tech (2006). Un alto grado de apertura puede soportar la inestabilidad de la relación de intercambio y suele estar asociado con una pauta de comercio más especializada, como se observa en las pequeñas economías.

el crecimiento se desacelera en el año del desastre, suele recuperarse en años posteriores sobre todo debido a la actividad de reconstrucción posterior al desastre, que puede llegar también a otros sectores. En Granada, por ejemplo, después de un crecimiento de más del 7% en 2003, el PIB se contrajo un 7,4% después del huracán *Iván* en 2004, pero luego subió a un 13,2% en 2005, propiciado por la reconstrucción (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007a). Así pues, en esta región puede encontrarse una correlación general positiva, aunque no siempre significativa, entre desastres y crecimiento del PIB. Por el contrario, otros estudios han registrado un impacto más claramente negativo de los desastres en el crecimiento *a largo plazo*, una ausencia total de impactos significativo (Caselli y Malhotra, 2004) o un impacto que depende de hecho del tipo de desastre⁸.

Un círculo vicioso de vulnerabilidad e inseguridad

Los impactos pronunciados y duraderos de los desastres en la inseguridad económica parecen deberse a la presencia de mecanismos de retroalimentación que contribuyen a profundizar las vulnerabilidades estructurales y exponen a las poblaciones a la amenaza de futuros desastres. Ello aumenta a su vez los riesgos de futuras perturbaciones, con consecuencias negativas para la planificación de la inversión y nuevas amenazas para la seguridad económica. Desde una perspectiva normativa, la identificación de estos mecanismos parece condición clave para encontrar respuestas más eficaces para la planificación y mitigación de los desastres.

La pobreza es uno de esos mecanismos de retroalimentación. Después de los desastres se observa un mayor nivel de pobreza. Si bien no se han realizado estudios exhaustivos, cabe pensar que el impacto es notable. Como ya se ha señalado, los hogares y las comunidades más pobres son los que más sufren los desastres, pues previamente ya no contaban con los ingredientes básicos para un modo de vida seguro. No obstante, el impacto de los desastres pues puede hacer que grupos anteriormente seguros se sumen a las filas de la población vulnerable, si las estrategias de supervivencia disponibles fracasan debido a perturbaciones repetidas y en gran escala. Según estimaciones del Banco Mundial, entre un quinto y dos tercios de la población de los países en desarrollo corre el riesgo de caer en la pobreza extrema. La liquidación de los activos productivos, el impago de los préstamos, la retirada de los hijos de la escuela para dedicarlos a trabajar en las explotaciones agrícolas o a ocuparse del ganado, la grave reducción de la ingestión de nutrientes y la sobreexplotación de los recursos naturales suelen ser en esas circunstancias estrategias inevitables pero condenadas al fracaso. En un estudio reciente de la India meridional, por ejemplo, se observaba que todos los segmentos de la población, independientemente de que fueran o no propietarios de tierras o de que pertenecieran a las castas superiores o inferiores, eran vulnerables a la pobreza después de

Los hogares y comunidades más pobres son las principales víctimas de los desastres, pues previamente ya carecían de los requisitos básicos para tener unos medios de subsistencia seguros

⁸ Se observó que los desastres climáticos estaban positivamente asociados con el crecimiento, mientras que en el caso de los desastres geológicos la asociación era negativa (Toya y Skidmore, 2007). Cabría suponer que los desastres climáticos orientan los rendimientos en favor del capital humano, que algunos consideran una fuente más importante de crecimiento a largo plazo, mientras que los desastres geológicos generan un sesgo favorable al capital físico, lo que explica los diferentes efectos en términos de crecimiento. En cambio, Benson (1994) mantiene exactamente lo contrario: que los desastres geológicos requieren programas de reconstrucción más ambiciosos que pueden estimular el crecimiento durante períodos más largos. Podría decirse que ninguno de estos argumentos constituye un análisis plenamente convincente de la dinámica de acumulación en que las rentas son el factor decisivo. Otro problema es que esos estudios muchas veces se limitan a registrar la influencia de variables no observadas que no están relacionadas con el nexo desastre-crecimiento, problema que se planteará probablemente cuando se combinan las variables dinámicas y estáticas, como ocurre muchas veces.

las pérdidas de cosechas (Gaiha e Imai, 2004). Además, los desastres pueden agravar otros problemas y conducir a una pobreza todavía mayor. Por ejemplo, el desastre resultante del fenómeno El Niño en el Ecuador en 1997-1998 provocó una contracción, sobre todo en la agricultura, que se agravó todavía más por la caída de los precios del petróleo y un sector bancario sumamente frágil, lo que dio lugar a una crisis económica en toda regla en 1999 (Parandekar, Vos y Winkler, 2002).

La capacidad de resistencia de las redes sociales, muchas veces de carácter informal, puede ser otro factor decisivo para reducir o perpetuar los costos del ajuste después de un desastre. Por ejemplo, aunque la mayoría de las comunidades expuestas a inundaciones en el distrito de Malamulele (Sudáfrica) tienen características comunes, como la falta de seguridad de sus medios de subsistencia —incluida la inseguridad alimentaria, que muchas veces es compañera inseparable de la falta de acceso a la tierra— y limitado acceso al empleo formal no agrícola, la comunidad de Menele consigue mejores resultados que la de Mavambe debido a las oportunidades de empleo vinculadas a una selecta minoría rural con acceso a tierras de cultivo, ganado y equipo agrícola (Kandelhela y May, 2006). Estas redes pueden contar también con proveedores de servicios públicos más formales.

La falta de una infraestructura de salud suficientemente desarrollada y de instituciones como hospitales y centros de urgencia ubicados en las proximidades de las poblaciones vulnerables, así como la insuficiencia de médicos, equipo y suministros, contribuye muchas veces a agravar la vulnerabilidad de las poblaciones expuestas, ya que los desastres reducen con frecuencia las capacidades infraestructurales al mismo tiempo que fomentan su demanda. En este sentido, la capacidad de resistencia de las redes sociales está estrechamente vinculada con niveles más amplios de desigualdad.

Al menos en un estudio se señala la fuerte relación existente entre el nivel de desigualdad de un país y la escala del impacto producido por los desastres (Roberts y Parks, 2007). Éste puede asumir con frecuencia una dimensión regional y probablemente incluirá desigualdades horizontales, como las asociadas con el género y la discriminación étnica. Por ejemplo, después de un desastre, las presiones para que las mujeres asuman un trabajo adicional aumentan debido a que suele crecer también el volumen de trabajo no remunerado y de atención familiar, mientras que sus mecanismos de supervivencia y de resistencia normalmente son débiles o serán erosionados todavía más por la desigualdad de las prácticas públicas de distribución del socorro (Ngo, 2001; Bunyavanich y otros, 2003). De la misma manera, los jóvenes y los ancianos son fisiológica y socialmente los más vulnerables a los desastres, por su capacidad de respuesta más mermada. Inmediatamente después de los desastres, los jóvenes y los ancianos suelen ocupar un lugar importante entre los fallecidos y heridos, y el reasentamiento y socorro inmediatos de los supervivientes dependen de los recursos familiares y públicos⁹.

Las limitaciones del suministro de alimentos podrían ser otro factor de vulnerabilidad ante el impacto de los peligros naturales¹⁰. La inseguridad alimentaria puede ser resultado de presiones geográficas —como en el caso de las pequeñas economías insulares— o económicas, vinculadas a la deforestación, el sobrepastoreo y las prácticas inadecuadas de ordenación, sobre

Inmediatamente después de los desastres, los jóvenes y ancianos suman el mayor número de víctimas mortales y de heridos, y los supervivientes dependen de la familia y de los recursos públicos para su reasentamiento y socorro inmediatos

La respuesta a la seguridad alimentaria con importaciones puede aumentar la dependencia estructural de las importaciones

⁹ Véase Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2007), pág. 181.

¹⁰ En la mayoría de los casos los peligros naturales acarrearán múltiples vulnerabilidades. En agosto de 1999, después de que un importante terremoto hubiera afectado la parte noroccidental de Turquía, una encuesta de 230 hogares de las cuatro comunidades más castigadas revelaba que la principal necesidad inmediata de la mayoría de las familias era el alojamiento (37%), seguido de los alimentos (23%) y la higiene (19%). Diez días después del terremoto, las necesidades básicas de salud ambiental —alimentos, alojamiento e higiene— continuaban siendo predominantes en esta población desplazada (Daley, Karpati y Sheik, 2001).

todo porque las actividades agrícolas se concentran en zonas cada vez más frágiles. Inmediatamente después de un desastre, la inseguridad alimentaria muchas veces se ve significativamente agravada, lo que obliga a vender con pérdidas los activos productivos o a utilizar a los niños como fuente de ingreso familiar y mantener así los niveles de nutrición. Estas respuestas pueden reforzar la trampa de la pobreza en los hogares y perpetuarían la vulnerabilidad a desastres futuros. Por otro lado, el incremento de las importaciones de alimentos en respuesta a la inseguridad alimentaria puede reforzar la dependencia estructural de las exportaciones si desestabiliza los mercados nacionales y locales y erosiona la capacidad de producción del sector agrícola local¹¹.

Si bien los círculos viciosos de este tipo son una característica persistente en el panorama del desarrollo, hay razones para creer que se han intensificado en los últimos años. En particular, el cambio climático y las cambiantes pautas de desarrollo han contribuido a reforzar la relación entre desastres y mayor inseguridad económica.

El cambio climático podría aumentar las pérdidas de los seguros en un mal año hasta un total de un billón de dólares

Aunque el impacto socioeconómico del cambio climático sigue siendo objeto de investigación, existe un amplio acuerdo de que debido a la subida de las temperaturas y el aumento del nivel del mar se experimentarán períodos de sequía más prolongados y severos en algunas zonas ya propensas a la sequía, y que probablemente se intensificarán las precipitaciones en algunas zonas costeras y ya expuestas a inundaciones (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007, págs. 90 a 107). Gran parte del costo probable de estos cambios recaerá sobre algunos de los países y comunidades más pobres del mundo. No obstante, incluso el presidente de Lloyd of London ha señalado el cambio climático como su preocupación prioritaria, y la mayor compañía de seguros de Europa, Allianz, ha declarado que “dentro de un decenio, en un año medio, como consecuencia de episodios extremos, el cambio climático puede aumentar un 37% las pérdidas aseguradas; en un mal año, las pérdidas podrían representar más de un billón” (citado en Millas, 2007).

La creciente concentración de los asentamientos humanos en zonas urbanas vulnerables ha sido otro factor que ha reforzado la relación entre desastres e inseguridad. La urbanización ha crecido a un ritmo vertiginoso en el mundo en desarrollo durante los últimos años (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2007); no obstante, no es la urbanización en cuanto tal, sino la naturaleza del proceso, lo que determina que la vulnerabilidad aumente o no. Particularmente en los países en desarrollo, la urbanización se caracteriza muchas veces por un aumento de lugares de residencia inestables y precarios, por ejemplo, los barrios de tugurios y las viviendas precarias. Estos asentamientos se encuentran con frecuencia en zonas de alto riesgo —por ejemplo, en laderas expuestas a deslizamientos de tierras, o en llanuras inundables o en barrancos—, lo que incrementa su vulnerabilidad frente a riesgos tales como las inundaciones y los deslizamientos de tierras. Además, el hecho de que las construcciones no cumplan con las reglamentaciones urbanísticas multiplica su vulnerabilidad.

No obstante, como se aclara suficientemente en el informe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, esta pauta de creciente vulnerabilidad urbana se debe en gran parte a las fallidas políticas de desarrollo de los tres últimos decenios y, en particular, a las que han orquestado una “retirada del Estado”. En el informe se declara lo siguiente (págs. 189 y 190):

¹¹ Cabe señalar también aquí la vulnerabilidad a la subida de los precios. Después de un aumento del 10% en 2006, los gastos en importación de alimentos de los países en desarrollo habían ascendido un 25% en 2007, debido a la subida de sus precios (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2006); véase también el recuadro II.1.

“La acumulación de riesgos urbanos se aceleró por la crisis de la deuda y por los posteriores programas de ajuste estructural de los decenios de 1980 y 1990, que obligaron a los gobiernos de toda América Latina, Asia y África a recortar drásticamente las subvenciones a los alimentos, la electricidad y el transporte y a reducir el número de trabajadores del sector público... Las políticas neoliberales... han reducido las competencias estatales en lo que respecta a la reducción de riesgos y la respuesta ante ellos y hacen mayor hincapié en el papel de los ciudadanos y las empresas privadas”.

Esta nueva orientación ha significado un repliegue fiscal y el consiguiente declive de la inversión pública en gran parte del mundo en desarrollo durante los dos y medio últimos decenios (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2003, cap. IV). En algunos casos ello ha sido la causa directa del estancamiento de la diversificación de la producción y las fuentes de ingreso, que continúa siendo un componente clave de la protección frente a los desastres y ha dado también lugar a la erosión de la infraestructura para el transporte, las comunicaciones, el suministro de energía y los servicios sociales, lo que agrava la vulnerabilidad de muchas comunidades. Asimismo, las inversiones destinadas a la preparación y adaptación frente a situaciones de desastre, como las defensas frente a las inundaciones y los sistemas de alerta temprana, han sufrido recortes en esos contextos.

Estrategias para aumentar la capacidad de resistencia y disminuir el impacto de los desastres

De las secciones precedentes parece desprenderse que en muchos países en desarrollo hay una amenaza cada vez mayor de inseguridad económica debida a la incidencia creciente de los desastres. Para hacer frente a estas perturbaciones y sus consecuencias, los hogares, las explotaciones agrícolas, las empresas y los gobiernos recurren tanto al mercado como a otras estrategias para favorecer la reconstrucción posteriormente. En el cuadro III.5 se recogen algunas prácticas en relación con los mecanismos de financiación de riesgos antes y después de los desastres.

Las medidas de respuesta, como la mejora de los seguros y las actividades de socorro, constituyen iniciativas *ex post* que no corrigen las causas subyacentes y fundamentales de los desastres. Para que tengan efecto duradero, esas medidas deben formar parte de una revisión más amplia de las estrategias de desarrollo en los países vulnerables, con especial insistencia en la preparación y en las medidas preventivas. Estas iniciativas requieren tanto planteamientos de la gestión de desastres *ex ante* que puedan reducir y mitigar con más eficacia los riesgos asociados con esas perturbaciones y lograr una mayor capacidad de resistencia para evitar que las crisis se conviertan en desastres, como una mejor vinculación entre las estrategias de respuesta *ex post* y la recuperación a medio plazo.

Reducción del riesgo de desastres

La máxima prioridad en la gestión de desastres debe ser reducir, mediante una mayor inversión en medidas de preparación y adaptación, el riesgo de que los peligros naturales se conviertan en desastres. Se trata de un desafío multidimensional. Entre las medidas de mitigación se incluyen la planificación adecuada del uso de la tierra, un mejor diseño de la infraestructura y sistemas más integrados de ordenación de los recursos hídricos. Deberían comprender también una reglamentación más estricta de los códigos de construcción, entre otros. En muchos casos se necesitarán nuevos mecanismos institucionales que puedan responder mejor

Entre los mecanismos de respuesta se incluyen el recurso al mercado y estrategias de otro tipo

La máxima prioridad en la gestión de desastres debe ser reducir, mediante una mayor inversión en medidas de preparación y adaptación, el riesgo de que los peligros naturales se conviertan en desastres

Cuadro III.5
Ejemplos de dispositivos de financiación antes y después de los desastres

	Seguridad para la pérdida de activos (hogares/empresas, no agrícolas)	Seguridad alimentaria para la pérdida de cosechas/ganado (explotaciones agrícolas)	Seguridad para actividades de socorro y reconstrucción (gobiernos)
Después de los desastres (ex post)			
	Préstamos de emergencia; prestamistas, asistencia pública	Venta de activos productivos, ayuda alimentaria	Detracciones; préstamos del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales
Antes de los desastres (ex ante)			
No de mercado	Mecanismos familiares	Acuerdos mutuos voluntarios	Ayuda internacional
Intertemporales	Microahorro	Acumulación de alimentos	Fondos de reserva para catástrofes, fondos comunes regionales, crédito contingente
Transferencia de riesgos basada en el mercado	Seguro de bienes y de vida	Seguro de cosechas y ganado (también basado en un índice)	Seguro o bonos de catástrofe (también basados en un índice)

Fuente: Linnerooth-Bayer y Mechler (2007).

a las emergencias mediante sistemas de seguimiento y alerta más eficaces, y personal mejor capacitado y equipado. Las medidas probablemente implicarán también una planificación ambiental más clarividente para conseguir la adaptación al cambio climático previsto.

La planificación del riesgo de desastres y la asignación de los gastos pertinentes constituyen otros elementos clave de la mitigación de desastres. Los primeros pasos en un plan de reducción de riesgos implican la determinación de las vulnerabilidades y riesgos y el establecimiento de una clasificación u orden de prioridad. En el recuadro III.3 se presentan dos ejemplos de planes comunitarios de preparación y evaluación de riesgos, el primero basado en las actividades realizadas para resistir mejor las inundaciones en Bengala occidental (India) y el segundo referente a las iniciativas emprendidas para reducir el riesgo de sequías en las comunidades rurales de Etiopía meridional y Kenya septentrional.

Por desgracia, la reducción del riesgo de desastres no ha sido prioritaria ni para muchos países vulnerables ni para los donantes. Sólo aproximadamente el 2% de los fondos de gestión de desastres son destinados por los donantes bilaterales y multilaterales a medidas proactivas de reducción de riesgos de desastres; de ello, el 98% se gasta en medidas de socorro y reconstrucción (Mechler, 2005). Este sesgo tan notable contrasta fuertemente con los posibles beneficios de la reducción de riesgos de desastres. Por ejemplo, un análisis retrospectivo de 4.000 proyectos de mitigación en los Estados Unidos arrojaba un coeficiente medio de beneficios-costo de 1 a 4 (Multihazard Mitigation Council, 2005). De la misma manera, el canal de derivación del Río Rojo, construido en el decenio de 1969 en el Canadá con un costo inicial de aproximadamente 62,7 millones de dólares canadienses, ha evitado 6.000 millones de dólares de pérdidas sólo en 1997. Desde que se construyó, el canal se ha utilizado más de 20 veces para reducir el impacto de las inundaciones y ha evitado daños generales estimados en 10.000 millones de dólares. Si bien inicialmente se construyó con la finalidad de resistir una inundación de las que se producen una cada 90 años, posteriormente se ha modernizado de manera que ahora puede absorber el tipo de inundaciones que suceden una vez cada 300 años (Manitoba Floodway Authority, 2006). De la misma manera, la inversión de aproximadamente 3.150 millones de dólares en control de inundaciones en China ha evitado pérdidas estimadas de aproximadamente 12.000 millones de dólares (Benson, 1998). Según el Servicio

Las pérdidas económicas resultantes en todo el mundo como consecuencia de los desastres ocurridos en el decenio de 1990 podrían haberse reducido en 280.000 millones de dólares mediante la inversión en medidas de reducción del riesgo de desastres

de Levantamientos Geológicos de los Estados Unidos, las pérdidas económicas en todo el mundo a causa de los desastres habidos durante el decenio de 1990 podrían haberse reducido 280.000 millones de dólares si se hubieran invertido alrededor de 40.000 millones de dólares en reducir riesgos, cifra inferior al volumen medio anual de la ayuda en ese decenio (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna, 2001).

El bajo nivel de gastos en programas de reducción de riesgos de desastre puede ser una consecuencia de la dificultad de evaluar los costos y los beneficios. No obstante, es también resultado de políticas miopes y de la falta de voluntad política. Por ejemplo, las inundaciones ocurridas en Tabasco (México), que dejaron sin hogar a un millón de personas, podrían haberse evitado si se hubiera invertido planificadamente en una infraestructura moderna de

Recuadro III.3

Preparación y evaluación de riesgos de base comunitaria: India, Etiopía y Kenya

El gobierno de Bengala occidental (India), junto con un grupo interinstitucional, había elaborado un proyecto de base comunitaria con el fin de preparar a las comunidades regionales, en forma individual y colectiva, para una posible *inundación* semejante a la que había devastado la región en 2000. El proyecto suponía que las comunidades tenían que convivir con los peligros naturales y que ninguna intervención externa debería modificar los estilos de vida de sus miembros. Utilizando un enfoque basado en la participación, cada comunidad preparó un plan de acción. En esos planes se incluía un mapa de vulnerabilidad comunitaria, en el que se especificaban los lugares seguros, las zonas de bajo riesgo, las zonas muy vulnerables y el número estimado de familias residentes en cada zona, así como el número y ubicación de los grupos de población vulnerables, como ancianos, discapacitados, madres lactantes, mujeres embarazadas, personas gravemente enfermas y niños. Además, en el plan se tomaba nota de los elementos fundamentales en situación de riesgo, como la vida, la salud, las propiedades, el ganado y los medios de subsistencia; se enumeraban los recursos disponibles y necesarios para reducir el nivel de riesgo, y, finalmente, se esbozaban algunas actividades clave que la comunidad realizaría antes, durante y después de un desastre.

Cuando llegó la siguiente inundación, en 2004, los resultados fueron notables. Según una comparación de los daños y pérdidas en una aldea concreta entre las dos inundaciones, la de 2000 y la de 2004, el proyecto fue bastante eficaz. En 2000, la aldea había perdido más de 700 cabezas de ganado, mientras que en 2004 no perdió ninguna. En 2000, casi 3.000 familias habían perdido o sufrido daños en otros activos valiosos, mientras que en 2004 ninguna de las familias registró pérdidas o daños semejantes. La aldea recurrió fundamentalmente a medidas de preparación alimentaria; cada familia había acumulado alimentos para poder atender sus necesidades inmediatas durante 7 y 10 días. Asimismo, en 2004, la aldea no sufrió prácticamente ningún brote de enfermedades. Las autoridades locales, al observar los beneficios conseguidos por el proyecto para la comunidad, en particular para los grupos pobres y más vulnerables, pidieron que se ampliase el proyecto a otras zonas vulnerables.

De la misma manera, un equipo de investigadores estableció un planteamiento sistemático para clasificar y ordenar los factores de riesgo de *sequía* con que se enfrentaban las poblaciones dedicadas al pastoreo en distritos áridos y semiáridos de Etiopía meridional y Kenya septentrional. Los investigadores establecieron un método basado en la participación comunitaria que requería menos costos y menos tiempo que las encuestas en toda regla. El método, que se comprobó sobre el terreno durante seis meses en 1998, implicó a 120 grupos (59 grupos de mujeres y 61 de hombres). En las respuestas se señalaban 15 grandes factores de riesgo, que iban desde la disponibilidad de alimentos y agua al bandidaje. Los problemas más frecuentes mencionados eran la falta de acceso seguro a los alimentos y el agua, las enfermedades del ganado y el difícil acceso a dispensarios de salud. La escasez de alimentos y de agua era el único riesgo mencionado por la mayoría de los informantes, lo que indicaba que el alcance de los otros riesgos presentaba considerables diferencias en la región y en su población, aun cuando algunos (por ejemplo, el paludismo y los conflictos) eran ciertamente severos en muchos lugares.

Fuente: Naciones Unidas, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, y Banco Mundial (2007)

control de las inundaciones y se hubieran tomado otras medidas preventivas. Las autoridades nacionales y la comunidad internacional quizá no estén interesadas en destinar grandes sumas a la reducción de riesgos de desastre cuando tienen recursos presupuestarios limitados y no pueden demostrar una rentabilidad inmediata. Esto mismo sucede en lo que respecta a los niveles, insuficientes, de inversión privada en reducción de riesgos de desastre. Por ejemplo, a pesar de las amplias campañas de sensibilización pública en los Estados Unidos, los estudios revelan que sólo aproximadamente el 10% de los hogares expuestos a terremotos e inundaciones han adoptado medidas de reducción de pérdidas (Kunreuther, 2006). Las campañas de sensibilización pública y una capacitación más eficaz del personal de emergencia son hechos necesarios para corregir la situación.

Conexión entre medidas de socorro y desarrollo

Las medidas de socorro deben vincularse con estrategias de desarrollo

Un planteamiento eficaz para reducir la vulnerabilidad puede ser vincular las estrategias de desarrollo a medio plazo con actividades de socorro, ya que éstas pueden salvar vidas aunque no necesariamente los medios de subsistencia. Para muchos países en desarrollo, la diversificación de la producción y los medios de subsistencia es un componente fundamental de dicho planteamiento.

Como se ha observado antes, muchos países vulnerables suelen depender fuertemente de un número limitado de productos de exportación. Esta dependencia agrava su vulnerabilidad a los peligros naturales. Por ello es importante que los esfuerzos de reconstrucción ofrezcan a las personas afectadas la posibilidad de disponer de medios de subsistencia alternativos y sostenibles. Desde el punto de vista de un agricultor individual, las alternativas a los monocultivos no son siempre viables debido a la falta de acceso al crédito, por ejemplo, que limita la capacidad de un agricultor de plantar cultivos múltiples o la disponibilidad de insumos complementarios. Por consiguiente, muchas veces la combinación de inversión pública y de crédito en condiciones económicas es condición fundamental para la introducción de una pauta de desarrollo más diversificada.

La reparación y la reconstrucción de la infraestructura básica son pasos importantes para pasar del socorro a la recuperación a medio plazo, pero deben llevarse a cabo de tal manera que impidan la aparición de nuevas vulnerabilidades. Después del suministro inmediato de agua y servicios de saneamiento en las comunidades indonesias afectadas por el maremoto de 2004, algunas de ellas no tenían electricidad dos años después de su reasentamiento. De la misma manera, mientras que Sri Lanka había reconstruido más de 60.000 casas en 2006, no se había reparado todavía gran parte del parque de viviendas y de la infraestructura, como hospitales, escuelas y puentes (Birkmann, 2007). Debido a las prisas por construir nuevas infraestructuras, algunos programas de mitigación bien intencionados pueden abrumar las capacidades de la comunidad en vez de multiplicarlas, olvidando las condiciones locales y regionales para hacer frente a los peligros naturales. Por ejemplo, en Bangladesh los planteamientos de la reducción de riesgos de desastre centrados en la inversión en empresas y grandes obras de infraestructura sin el debido ajuste a las condiciones geográficas locales han resultado perjudiciales: los “cordones” de separación entre las llanuras de inundación y los canales fluviales próximos mediante la construcción de diques sólidos han provocado de hecho una reducción de la superficie por la que se puede distribuir el agua de los ríos durante los monzones, debido a la construcción de nuevos cordones. En consecuencia, los niveles de las inundaciones han subido en esas zonas (Islam, 2001).

Los países y las poblaciones vulnerables muchas veces no disponen de niveles adecuados de inversión infraestructural, capacidad institucional y acceso a la financiación. Por otro lado,

la ausencia de redes de transporte para tener acceso a las poblaciones vulnerables en caso de terremotos y la necesidad de sistemas sensibles de transmisión de informaciones meteorológicas para dar la alerta temprana en caso de huracanes y maremotos ponen de manifiesto la variedad de desafíos que adecuar a las condiciones locales (véase el recuadro III.4 en la página siguiente).

Como los desastres pueden aumentar la inseguridad alimentaria, la adopción de medidas preventivas para hacer frente a la vulnerabilidad ante las inundaciones es fundamental en la preparación previa a los desastres y en las actividades de recuperación. Esas medidas deberían incluir primero la identificación temprana de los hogares en situación de inseguridad alimentaria, en función de su grado de malnutrición y de las deficiencias en el consumo de alimentos, y políticas a medio plazo como la transferencia de efectivo y los cupones de alimentos, además del apoyo activo a la agricultura en pequeña y mediana escala con subvenciones a los insumos agrícolas, por ejemplo. La dependencia prolongada de la distribución de ayuda alimentaria después de los desastres puede tener efectos negativos en los agricultores locales, e incluso agravar la pobreza y la inseguridad económica.

Las poblaciones urbanas asentadas en laderas y terrenos montañosos son vulnerables a las grandes precipitaciones e inundaciones, lo mismo que quienes viven en viviendas frágiles y en lugares superpoblados. Por ello es preciso adoptar medidas para afrontar las crisis crónicas de vivienda y la falta de reglamentación como requisito para una preparación adecuada para afrontar los desastres, ya que los edificios poco seguros y la falta de cumplimiento de los códigos de construcción refuerzan las vulnerabilidades (Naciones Unidas, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, y Plataforma Internacional para la Recuperación, 2007). Por ejemplo, los códigos de construcción establecidos en el decenio de 1980 obligaron a construir los edificios con estructuras de acero. Gracias a ello, en el terremoto de Kobe de 1995 los edificios de reciente construcción sufrieron menos daños que los más antiguos. La enseñanza no cayó en saco roto: desde entonces las construcciones más antiguas han tenido que adaptarse a los nuevos códigos, en previsión de futuros terremotos (Kawamura, 1995).

La legislación y la planificación pueden contribuir también con medidas no estructurales de reducción directa de riesgos. Con ellas deberían integrarse los programas de evaluación de riesgos, el suministro de información sobre las medidas pertinentes para reducir el riesgo (por ejemplo, información sobre el riesgo de desastres y los medios de protección para las personas que residen en zonas de alto riesgo), planes de reasentamiento, establecimiento de sistemas de alerta temprana y la presentación de programas de capacitación y de materias relacionadas con la reducción del riesgo de desastres en las escuelas y comunidades. Una encuesta reciente (Naciones Unidas, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, 2006) indica que los sistemas eficaces de alerta temprana deben estar centrados en las personas y comprender cuatro elementos: *a)* conocimiento de los riesgos posibles, *b)* un servicio de capacitación técnica, seguimiento y alerta, *c)* divulgación de alertas de interés para quienes se encuentran en situación de riesgo, y *d)* sensibilización pública y preparación para actuar. Por ejemplo, el sistema de alerta temprana de Cuba demostró su eficacia con la espectacular reducción de pérdidas humanas en comparación con lo que sucedió en los sistemas de sus países vecinos.

El uso habitual de evaluaciones del impacto ambiental en los programas públicos de inversión y desarrollo aumentaría notablemente la eficacia de las medidas encaminadas a la mitigación de desastres. Por ejemplo, el Gobierno de Viet Nam, con apoyo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna, invirtió en un “proyecto de manglares” plantando y protegiendo 12.000 hectáreas de manglares en casi 200 kilómetros de litoral. Si bien la plantación y protección costaron aproximadamente 1,1 millones de dólares,

Las medidas preventivas encaminadas a hacer frente a la vulnerabilidad alimentaria son fundamentales en las actividades de preparación previa a los desastres y de recuperación

La fragilidad de la vivienda multiplica las vulnerabilidades

Recuadro III.4

Tecnología y sistemas de alerta temprana

El 26 de diciembre de 2004, un maremoto gigantesco en el Océano Índico se cobró unas 220.000 vidas, provocó más de 500.000 heridos, dejó sin casa a entre 3 y 5 millones de personas y causó daños por valor de miles de millones de dólares. La escala de esta tragedia podría haberse reducido sustancialmente si hubiera habido sistemas de alerta temprana adecuados.

Las innovaciones técnicas resultantes de una mejor comprensión de las causas físicas de los desastres, la mejora de los pronósticos y previsiones y el mejor seguimiento y elaboración de modelos de factores relacionados con el riesgo representan elementos clave para mitigar los efectos adversos de los peligros naturales. Por ello, la tecnología debería utilizarse adecuadamente para establecer sistemas eficaces de alerta temprana con el fin de reducir las vulnerabilidades y aumentar la capacidad de adaptación a los peligros naturales.

La traducción de las tecnologías y conocimientos disponibles en instrumentos útiles representa numerosos desafíos para los países en desarrollo. Los factores tecnológicos, financieros e institucionales pueden determinar el nivel de adaptabilidad y de capacidad de respuesta. Por ejemplo, utilizando un radar meteorológico es posible prever las inundaciones inesperadas. Por desgracia, esta tecnología no está disponible en los países en desarrollo de África, Asia y del Caribe, que es donde hay mayor probabilidad de que se produzcan esas inundaciones.

Para reducir algunos de estos inconvenientes, varias organizaciones mundiales están ayudando a los países en desarrollo a establecer sistemas eficaces de pronóstico temprano. Por ejemplo, la colaboración entre la Organización Meteorológica Mundial y los servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales está contribuyendo de forma decisiva a reducir los fallecimientos provocados por desastres en algunos países. De la misma manera, el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura y el Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, de la FAO, ambos relacionados con las inundaciones y las sequías, están suministrando valiosa información para los planes de reducción de riesgos en países en desarrollo. En términos generales, el apoyo financiero internacional, el intercambio de conocimientos, el desarrollo de la capacidad, la capacitación y la investigación y desarrollo para corregir las deficiencias e inconvenientes de los países en desarrollo pueden servir de orientación para el establecimiento de sistemas eficaces de alerta temprana en esos países. En este sentido y a raíz de las devastadoras inundaciones registradas en Asia meridional en 2004, se ha establecido con ayuda internacional el Proyecto de rehabilitación de urgencia de los daños provocados por las inundaciones, cuyo costo total es de 180 millones de dólares y cuyo objetivo es mejorar los aspectos tecnológicos y la eficacia de los sistemas de alerta temprana en la región (Naciones Unidas, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, 2006).

Las tecnologías de bajo costo pueden representar una diferencia en el funcionamiento de los sistemas de alerta temprana de los países en desarrollo. Por ejemplo, en la República Dominicana las alertas se transmiten por la radio y la televisión nacional. Se envían mapas ilustrativos a los funcionarios municipales de defensa civil y se utilizan los teléfonos celulares y las sirenas locales para advertir a la población. El sistema de alerta temprana de Cuba ha demostrado también su eficacia al reducir espectacularmente la pérdida de vidas humanas (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna, 2006): cuando en 2004 el huracán *Charlie* azotó esta isla perecieron cuatro personas; un mes más tarde el huracán *Iván* no provocó ningún fallecimiento. El huracán *Charlie* había causado 10 víctimas mortales en Florida, mientras que en el caso del huracán *Iván* las víctimas fueron 52 en los Estados Unidos, 39 en Granada y 15 en Jamaica.

De la misma manera, el uso de tecnología de bajo costo ha contribuido a una reducción significativa de los fallecimientos relacionados con ciclones en Bangladesh: durante el ciclón *Sidr*, en noviembre de 2007, fallecieron 10.000 personas, pero esta cifra es significativamente más baja que los 139.000 fallecimientos provocados por un ciclón semejante en 1991.

No obstante, es mucho lo que se puede mejorar todavía. En Bangladesh podrían haberse salvado muchas más vidas si se hubieran integrado en el sistema nacional de alerta temprana las tecnologías de bajo costo existentes y ampliamente utilizadas. En este mismo sentido, a pesar de un sistema de previsiones meteorológicas, las fuertes precipitaciones provocaron deslizamientos

de tierras devastadores en la frontera montañosa entre la República Dominicana y Haití en mayo de 2004, cuando hubo varios centenares de víctimas y miles de personas quedaron sin hogar.

La cooperación y la inversión internacional en sistemas de alerta temprana han aumentado. El Instituto Meteorológico de Cuba comparte información con el Centro Nacional de Huracanes de los Estados Unidos y presenta modelos regionales para prever las tormentas y otros riesgos naturales. El Instituto distribuye periódicamente información meteorológica de base científica y noticias sobre la evolución de los peligros y riesgos naturales. Durante la temporada de huracanes, los medios de comunicación, los comités locales de protección civil y los coordinadores regionales se movilizan para divulgar datos actualizados sobre las tormentas e informaciones pertinentes en las zonas de alto riesgo. El transporte público, los refugios predesignados y los grupos de la sociedad civil integrados por mujeres, pequeñas empresas y doctores suman sus fuerzas para convencer a las personas vulnerables de que se trasladen a otro lugar y para facilitar el reasentamiento, al mismo tiempo que ofrecen artículos de primera necesidad, como alimentos, agua y mantas. En el plano local, los coordinadores de desastres están equipados con tecnologías de bajo costo para mantener eficazmente la coordinación de los esfuerzos los planos nacional y local. Al respecto, Zambia tiene un amplio sistema que permite cartografiar sin demora los peligros naturales. Evalúa por adelantado la vulnerabilidad y está movilizando recursos en un nivel superior, ya que los organismos internacionales de ayuda se han integrado en el sistema de alerta temprana.

el proyecto ayudó a ahorrar 7,3 millones de dólares al año en el mantenimiento de diques y a mejorar la capacidad de 7.750 familias para hacer frente a futuros peligros mediante la venta de cangrejos, camarón y moluscos (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2007). Medidas de mitigación de este tipo basadas en aprovechar los recursos naturales y relacionadas con los manglares, las colonias de praderas marinas y los cañaverales contribuyen notablemente a reducir el impacto negativo de los riesgos naturales.

Mancomunación de riesgos

Los planes de seguros frente a desastres pueden ser en cierta medida mecanismos de respuesta eficaces. Estos seguros no reducirán el impacto directo de los desastres, pero pueden indemnizar por las pérdidas sufridas, lo que permitiría a las personas afectadas sustituir los activos desaparecidos y reparar los que han sufrido daños, y ayudar a estabilizar el consumo, reducir la seguridad económica e impedir el establecimiento de condiciones inestables para la inversión después de los desastres.

Como se ha observado anteriormente, la combinación de riesgos catastróficos y covariantes asociados con muchos peligros naturales hace que la puesta en común y transferencia de muchos riesgos naturales, mediante instrumentos financieros basados en el mercado, sea administrativamente difícil o prohibitivamente costosa. De todas formas, la medida en que los hogares, empresas y Estados deciden gestionar los riesgos de desastre recurriendo a los seguros varía significativamente, incluso entre los países desarrollados.

Los seguros de los activos públicos frente a los desastres son normalmente muy diferentes de los seguros contra daños incurridos por los hogares o empresas, ya que se considera que los gobiernos pueden socializar el riesgo recaudando impuestos. Aunque los seguros de los activos públicos no están generalizados y son incluso ilegales en algunos países desarrollados, pueden representar una opción atractiva en países pequeños, de ingresos bajos o muy vulnerables, con escasa capacidad fiscal y donde los activos de propiedad pública representan una parte considerable del capital o donde los riesgos infraestructurales están fuertemente correlacionados (Linnerooth-Bayer y Mechler, 2007). Si bien se utilizan cada vez más los

La combinación de riesgos catastróficos y covariantes asociada a muchos peligros naturales hace que los instrumentos financieros basados en el mercado sean difíciles desde el punto de vista administrativo o prohibitivamente costosos

Los mercados financieros
insuficientemente
desarrollados y la falta
de marcos reguladores
adecuados han contribuido
a la escasa penetración
de los seguros en los
países en desarrollo

instrumentos de seguros soberanos, como los bonos de catástrofe (véase el recuadro III.5), el mercado mundial es relativamente pequeño: la cobertura total representaba un total de 5.000 millones de dólares en 2003 (Guy Carpenter, 2006).

La disponibilidad de seguros frente a desastres para los hogares y empresas varía enormemente según el tipo de peligro: es especialmente frecuente en relación con los riesgos de tormenta, en cuyo caso muchas veces se integra con los seguros de propiedad de hogares o empresas, pero es mucho más raro en el caso del riesgo frente a terremotos, y es prácticamente inexistente en otros tipos de riesgos naturales. Además, aunque está más generalizado que el seguro de los activos públicos, su aceptación en el plano mundial ha sido más bien escasa: sólo aproximadamente el 1% de los daños están cubiertos de esta manera en los países de ingresos bajos, e incluso en los de ingresos altos la cobertura es inferior a un tercio¹². Si bien los mercados financieros insuficientemente desarrollados y la falta de marcos regulatorios adecuados han contribuido a la escasa penetración de los seguros en los países en desarrollo, los hogares y las empresas muchas veces no pueden permitirse pagar un seguro comercial, aun cuando esté disponible, o quizá no consideren el seguro frente a desastres como una prioridad, o sencillamente no se fían de los proveedores de esos servicios (Linnerooth-Bayer y Mechler, 2007; Syroka, 2007). Por consiguiente, incluso en los países de ingresos altos, los hogares y las empresas muchas veces cuentan exclusivamente con la asistencia pública para recuperarse del impacto de los desastres¹³.

En respuesta a la negativa de los aseguradores privados de asumir plenamente estos riesgos, varios países han adoptado medidas legislativas sobre la participación estatal en el sector de los seguros, lo que muchas veces ha revestido la forma de sistemas nacionales de seguros con participación del sector tanto público como privado, en que el Estado actuaría como proveedor de último recurso, como en el programa sobre terremotos en el Japón y en el seguro nacional de inundaciones en los Estados Unidos¹⁴. En muchos países de ingresos bajos, las instituciones de microfinanciación, muchas veces con aliento y apoyo de los donantes, están adoptando un papel más destacado en la oferta de programas de seguros contra desastres.

¹² De hecho, la penetración de los seguros varía según las regiones: la prima media de seguros frente a catástrofes por persona en África y en Asia es de menos de cinco dólares, es decir, aproximadamente el 1% de la cifra correspondiente de los Estados Unidos, algunas partes de Europa y Australia. Además, en algunos países de África no hay prácticamente cobertura, en comparación con una prima per cápita de 160 dólares en Sudáfrica (Munich Re, 2005; Swiss Re, 2007).

¹³ Un riesgo covariante significativo implica la necesidad de contar con grandes reservas para evitar el peligro de insolvencia, lo que puede representar una amenaza incluso para compañías de seguros bien capitalizadas y diversificadas en las economías de mercado desarrolladas, como ha ocurrido recientemente después de los daños provocados por huracanes en el sudeste de los Estados Unidos. Por ejemplo, existen pruebas de que las compañías aseguradoras no están renovando los contratos de seguro en los estados septentrionales de los Estados Unidos debido a los efectos de la temporada de huracanes de 2005, aunque esos estados no se hayan visto afectados. De la misma manera, las primas de reaseguro aumentaron en las islas del Caribe después del impacto que tuvo el huracán *Andrew* en Florida en 1992, aunque las islas no hubieran sufrido grandes daños. En respuesta a la impresión de un recrudecimiento de las amenazas, algunos aseguradores de los Estados Unidos han introducido franquicias porcentuales en lugar de franquicias de cuantía fija, para limitar la exposición a pérdidas catastróficas debidas a desastres naturales, y en determinadas áreas, franquicias obligatorias para los peligros naturales.

¹⁴ Por ejemplo, el programa sobre los terremotos del Japón está respaldado por el reaseguro gubernamental y a los contribuyentes. De la misma manera, el Gobierno de los Estados Unidos interviene como asegurador primario en el Programa Nacional de Seguro contra Inundaciones. En Francia, el seguro frente a catástrofes se ofrece como parte de un seguro a todo riesgo integrado en el seguro de propiedad.

Recuadro III.5

**Mancomunidad de riesgos en diferentes contextos:
dos ejemplos de seguros públicos y privados innovadores: México y Malawi**

En 2006, el Gobierno de México aseguró su Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN) frente a grandes terremotos, con una combinación de reaseguro y un bono de catástrofe. El contrato está vinculado con un desencadenante paramétrico en términos de magnitud y profundidad de la sismicidad durante el trienio 2007-2009 y trata de proteger las tres regiones de México de más alto riesgo. Paga un margen de interés de 230 centésimos de punto porcentual sobre la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR) si la reclamación no está relacionada con un terremoto en una de las zonas con cierta magnitud y profundidad y si un organismo estatal declara desastre oficial.

El Gobierno de México financió la transacción con sus propios medios, aunque recibió asistencia técnica del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante, los costos de transacción de los bonos de catástrofe representaron aproximadamente el 2% de la cobertura, es decir más del doble de los asociados habitualmente con el reaseguro tradicional (Lane, 2004). La reducción de los costos sustituyendo las empresas externas de consultoría con personal especializado interno para estimar los riesgos parece ser un curso de acción viable en el futuro.

El mercado potencial para los bonos de catástrofe es considerable, ya que la falta de correlación de riesgo entre esos bonos y los mercados financieros hace que estos instrumentos sean particularmente interesantes para los inversores. No obstante, lo mismo que ocurre con otros instrumentos indizados en función del riesgo, la principal desventaja es el riesgo básico, que es la falta de correlación del desencadenante con la pérdida incurrida. Además, no hay ninguna garantía de que los pagos de los bonos después de los desastres lleguen a quienes más los necesitan.

Mientras que el seguro de catástrofes en México es de financiación pública, Malawi, uno de los países más expuestos a la sequía en la región del África meridional, ha optado por un enfoque basado en el sector privado. Este país experimentó en 2004-2005 una sequía devastadora, como consecuencia de la cual el 40% de la población de pequeños propietarios terminó dependiendo de la ayuda alimentaria. De hecho, aunque el 20% de la superficie del país está cubierta de agua (lago Malawi), la inseguridad alimentaria es crónica, sobre todo debido a que la mayor parte de los agricultores tienen pequeñas explotaciones, con una extensión que oscila entre 0,5 y 3 hectáreas.

Las tasas de recuperación de préstamos fueron ese año del 50% al 70%; un banco, dos instituciones de microfinanciación y un programa de crédito agrícola promovido por el Gobierno y los donantes dejaron de operar debido a impagos relacionados con la sequía. En 2005, la Asociación de Seguro de Malawi acordó ofrecer a los pequeños agricultores una póliza de seguro contra el mal tiempo basada en un índice, vinculada con el suministro de crédito. Uno de los grupos interesados en comprobar este planteamiento fue la Asociación Nacional de Pequeñas Explotaciones Agrícolas de Malawi. Para esta iniciativa piloto se eligió el cacahuete/maní, porque este cultivo es relativamente sensible a la sequía y los agricultores se han resistido a invertir en la adopción de nuevas variedades debido a los altos costos de las semillas.

En este contexto, el agricultor suscribe un contrato de préstamo con una tasa de interés superior que incluye la prima de seguro contra el mal tiempo, que el banco paga a la aseguradora, la Asociación de Seguro de Malawi. Los pagos del seguro están basados en un índice y dependen de la precipitación medida en una de tres estaciones de meteorología instaladas en la región en que se desarrolla el programa piloto.

Según la ubicación, las primas se situaron entre el 6% y el 10% del valor asegurado del costo de las semillas, cantidad fácilmente reembolsable gracias al aumento de la productividad de las semillas (estimada aproximadamente en el 500%). En el caso de una grave sequía, el prestatario paga una parte del préstamo y el resto lo paga directamente la aseguradora al banco. El hecho de que el agricultor tenga menos probabilidad de incumplir sus obligaciones de reembolso tiene un efecto estabilizador en la cartera y el perfil de riesgo del banco. Sin este seguro, los bancos raramente ofrecen préstamos a agricultores de alto riesgo y bajo ingreso. La ventaja para los agricultores es que obtienen el crédito necesario para invertir en las semillas y otros insumos necesarios para los cultivos de mayor rendimiento.

Recuadro III.5

Mancomunidad de riesgos en diferentes contextos: dos ejemplos de seguros públicos y privados innovadores: México y Malawi (continuación)

Una encuesta realizada entre 168 agricultores participantes en el programa piloto correspondiente a 2005-2006 arrojó una combinación de optimismo y cautela en relación con este escenario. Aunque la muestra no era totalmente representativa (debido a la exclusión de los morosos), recogía las opiniones de los agricultores acerca del plan contra el mal tiempo. Los resultados pusieron de manifiesto que aunque casi todos los agricultores participantes aceptarían el plan si se les ofreciera de nuevo esa oportunidad, sólo el 55% declaraba haberlo entendido antes de haberse adherido a él. Además, más de una cuarta parte de los informantes no consideraba fiables las mediciones de las precipitaciones realizadas en las estaciones locales.

Fuente: Linnerooth-Bayer y Mechler (2007).

Aunque existen otros tipos de microseguro (véase el capítulo V), la atención principal de las instituciones de microfinanciación que se ocupan de los peligros naturales ha sido el seguro agrícola y de cultivos, con el fin de responder a la amenaza de la seguridad alimentaria y la incapacidad de hacer frente a las consecuencias de la destrucción de los cultivos, la reducción de sus rendimientos y la disminución del número de cabezas de ganado. Ello resulta especialmente significativo cuando los medios de subsistencia de una parte considerable de la población están basadas en la agricultura de subsistencia y en las actividades ganaderas nómadas.

De hecho, ha habido una experiencia prolongada y bien documentada de seguros de las cosechas en general. No obstante, el mercado mundial continúa siendo relativamente pequeño: el total de las primas de seguro de los programas de seguro agrícola en el mundo representaba en 2006 aproximadamente 8.000 millones de dólares, sólo el 0,5% del total del valor añadido en la agricultura. Además, el seguro de las cosechas es muy sesgado: el mercado de América del Norte representa más de dos tercios de ese total (véase el cuadro III.6)¹⁵. El continente africano, con exclusión de Sudáfrica, representa menos del 1% del pago total de primas, a pesar de que le corresponde aproximadamente el 13% del PIB agrícola mundial.

Los seguros tradicionales de los cultivos son contra *riesgos designados* y contra *riesgos múltiples*. El primer tipo protege frente a riesgos previamente especificados; en el caso del granizo, en América del Norte y Europa está disponible desde hace más de 100 años. El segundo tipo establece un rendimiento garantizado en porcentaje del rendimiento medio tradicional, y en caso de desastre paga una indemnización proporcional a la diferencia entre los dos¹⁶. No obstante, el alto contenido de información y los elevados costos de administración y gestión asociados con estos planes han motivado las considerables subvenciones ofrecidas en muchos países desarrollados¹⁷. Para evitar una verificación costosa de las reclamaciones de

¹⁵ En el cuadro III.6 se enumeran los 10 mayores programas del mundo, clasificados por orden de magnitud de la prima agrícola, con respecto al riesgo que se transfiere al mercado de reaseguro internacional. No se tiene en cuenta el riesgo retenido por el Estado.

¹⁶ Estos planes son la base de la mayor parte de los programas federales de seguro de cosechas de los Estados Unidos y de la mayoría de las provincias del Canadá; existen también, por ejemplo, en Italia, España, Portugal, Austria, Brasil y Japón.

¹⁷ Para reducir el costo que supone para los agricultores la compra de estos seguros, se ofrecen subvenciones significativas. Por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos subvenciona aproximadamente el 70% del costo total de los programas federales de seguro de las cosechas, lo que representa un costo para los contribuyentes de 3.000 millones de dólares al año.

Cuadro III.6
Pagos estimados de primas de seguro agrícola, 10 primeros países

País	Primas de seguro estimadas	
	Millones de dólares	Porcentaje del total mundial
Estados Unidos de América	4 600	57,5
Canadá	900	11,3
España	550	8,9
Italia	350	4,4
Francia	300	3,8
Alemania	200	2,5
Sudáfrica	100	1,3
Australia/Nueva Zelanda	100	1,3
China	80	1,0
República de Corea	60	0,8
Total	7 240	90,5 ^a

Fuente: Carpenter (2006).

^a Discrepancia debida al redondeo de las cifras.

los agricultores individuales, varios países están experimentando planes *basados en índices*, o paramétricos, en que los pagos están condicionados a un activador físico que normalmente está relacionado con las condiciones atmosféricas atestiguables, como las precipitaciones reco-gidas en una estación atmosférica regional (véase el recuadro III.5)¹⁸.

La estructura actual de los planes de seguro basados en índices, y el hecho de que se trate fundamentalmente de iniciativas piloto, plantea algunos interrogantes sobre su capacidad de resistencia con respecto a impactos de gran magnitud cuando se producen grandes catástrofes, así como sobre la medida en que se puede depender de ellos para reducir la inseguridad de los agricultores¹⁹.

Los beneficios del acceso al seguro frente a la amenaza de desastres son evidentes: la indemnización de los daños alienta la inversión, contribuye al crecimiento de los ingresos y reduce la inseguridad de éstos. No obstante, los altos costos limitan el alcance del seguro, sobre todo en el caso de los países y comunidades pobres. Asimismo, se han planteado serios interro-gantes acerca de la probabilidad de mantener la solvencia de los planes de seguro de desastres, dada la naturaleza catastrófica y covariante de los riesgos implicados (véase la nota 13 *supra*).

Se han planteado serios interrogantes sobre la probabilidad de mantener la solvencia de los planes de seguros de desastres, por el carácter catastrófico y covariante de los riesgos

¹⁸ Son posibles otros índices. En Mongolia, los medios de subsistencia de casi la mitad de la población dependen de la ganadería. Ello ha dado lugar a un plan indizado de seguro del ganado en que el acti-vador está basado en la tasa global de mortalidad de los animales adultos en un determinado condado, lo que ha permitido a los ganaderos protegerse frente a las pérdidas de medios de subsistencia en el caso de condiciones atmosféricas extremas, como un invierno muy crudo (*dzud*) (Mahul y Skees, 2007).

¹⁹ Los activadores son fundamentalmente unidimensionales —por ejemplo, basados sólo en las precipi-taciones—, por lo que los cultivos asegurados deben estar fuertemente correlacionados con el objeto en que se basa el índice. De lo contrario, la falta de correlación entre el activador y la pérdida contraída (*riesgo básico*) es elevada. Por ello, algunos cultivos necesitan un índice de base más amplia. Además, la creación de un índice atmosférico requiere registros históricos sistemáticos de los datos atmosféricos diarios, que deberían cubrir en principio al menos 25-30 años, y datos históricos de producción y rendimiento. Es probable que sean pocos los países con datos de este tipo. Finalmente, la cobertura de muchos de los planes de las iniciativas piloto basados en índices reducen el impacto financiero de los peligros pagando sólo las obligaciones de préstamo de los agricultores asegurados, en vez de ofrecerles una indemnización directa. Por ello no representan de por sí una mayor seguridad de ingreso ni resuel-ven el problema del sector agrícola cuando se pierden las cosechas.

Por consiguiente, la función de los tipos de seguro examinados puede ser más relevante para los desastres en pequeña escala. Se necesitan organismos reguladores competentes para supervisar la situación de los aseguradores y de los clientes y garantizar que el mercado ofrezca contratos de seguro sostenibles. A este respecto, conviene recordar que los mercados financieros bien desarrollados son al mismo tiempo consecuencia y causa de un desarrollo económico sostenido. Por ello, la mancomunación de riesgos frente a los desastres por conducto de los mercados financieros no puede ser el único pilar de un mecanismo de respuesta eficaz.

Iniciativas multilaterales para las medidas de socorro y prevención de desastres

Cada vez se insiste menos en las medidas de socorro y emergencia y se hace más hincapié en la capacidad de resistencia

La comunidad internacional ha intensificado sus esfuerzos por reducir los efectos adversos de los peligros naturales y los desastres provocados por el hombre. Tomando como base la Estrategia de Yokohama de 1993 para un mundo más seguro: directrices para la prevención de desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos y su Plan de acción²⁰ y como seguimiento del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres ha promovido la sensibilización y el compromiso público, ampliado las redes y asociaciones y mejorado el conocimiento de las causas de los desastres y las opciones para la reducción de riesgos. La comunidad internacional ha renunciado, pues, a un planteamiento basado en las medidas de socorro y emergencia y ha optado por una estrategia más amplia encaminada a aumentar la capacidad de resistencia de las poblaciones y países vulnerables en la que se incluyen la prevención y la preparación y la atención a los mecanismos de recuperación y mitigación a medio plazo²¹. Los objetivos clave de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de 8 de septiembre de 2000²² constituyen un pilar importante para aumentar la capacidad de resistencia con respecto a los peligros y reducción de la vulnerabilidad en el plano general.

No obstante, hay un largo camino que recorrer. De hecho, como se ha observado antes, sólo una pequeña parte de la financiación internacional se orienta a aumentar la capacidad de resistencia frente a los peligros mediante inversiones en capacidad de resistencia y adaptación y en la planificación para situaciones de desastre. Además, la gran proporción de financiación movilizada en respuesta a los desastres dirigida a atender las necesidades más básicas, como la alimentación y la salud, ponen de manifiesto el carácter reactivo de estas respuestas²³.

El cambio climático está agravando las vulnerabilidades socioeconómicas de poblaciones y países ya frágiles, como los del África subsahariana y los pequeños Estados insulares en desarrollo, al mismo tiempo que pone a prueba los mecanismos de respuesta de otros grupos anteriormente menos vulnerables (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007; Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2007). Por ejemplo, los mayores efectos negativos de las sequías y las inundaciones podrían resultar de larga duración y repercuten negativamente en la biodiversidad y en los asentamientos humanos. Se

El cambio climático está aumentando las vulnerabilidades de las poblaciones frágiles

²⁰ A/CONF.172/9, cap. I, resolución 1, anexo I.

²¹ En el Programa de Acción Humanitaria adoptado por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en diciembre de 2003 se incluyen, entre otras cosas, objetivos y acciones encaminadas a reducir el riesgo y el impacto de los desastres y a mejorar los mecanismos de preparación de respuesta.

²² Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General.

²³ En 2006, por ejemplo, más del 55% de la financiación de los llamamientos tuvo como destino la alimentación (Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2008).

han creado programas multilaterales en apoyo de estos países. Por ejemplo, la Convención Internacional de la Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África²⁴, adoptada en 1994, y el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el Decenio 2001-2010²⁵, adoptado en 2001 por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, piden que se conceda mayor prioridad a los programas sustantivos y a los mecanismos institucionales conexos. De la misma manera, en 2005, la Reunión Internacional para examinar la ejecución del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo pidió que se incrementaran los compromisos para reducir la vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo, por su limitada capacidad de responder a los desastres y de recuperarse de ellos.

Se necesita todavía mayor cooperación internacional para compartir información, lograr una mayor sensibilización y fomentar las capacidades. En particular, como se propone en el Plan de aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (“Plan de aplicación de Johannesburgo”)²⁶, se necesitan medidas en favor de un planteamiento integrado para abordar los problemas de la vulnerabilidad, la gestión de riesgos de desastre y la mitigación como elemento “esencial para que el mundo sea más seguro en el siglo XXI” (párr. 37). La Asamblea General se ha hecho eco de este llamamiento y ha alentado al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático a continuar evaluando los efectos negativos del cambio climático en los sistemas socioeconómicos y de reducción de desastres de los países en desarrollo.

Estas iniciativas mencionadas constituyen marcos necesarios, aunque fundamentalmente normativos, en el plano institucional más amplio. No obstante, deben traducirse en medidas específicas de alcance nacional y regional para reducir la vulnerabilidad a los desastres y conseguir resultados tangibles.

A este respecto, los donantes y los gobiernos nacionales están prestando mayor atención a los programas concretos para reducir la inseguridad de los ingresos. Los programas de transferencia de efectivo han constituido un componente importante de dichos esfuerzos; por ejemplo, se han introducido en varios países en desarrollo con el fin de reducir la pobreza de las personas de edad avanzada y los pobres (Naciones Unidas, 2007a). Estos acontecimientos están repercutiendo también en la respuesta de la comunidad internacional a los desastres.

Los donantes y los gobiernos nacionales están prestando mayor atención a programas específicos para reducir la inseguridad de los ingresos

Transferencias de efectivo

La principal respuesta para hacer frente al impacto de los desastres se ha centrado en general en el suministro de bienes y servicios, en particular en las economías en desarrollo. Entre esas medidas se han incluido el suministro de alimentos, los préstamos subvencionados, los programas de trabajo por efectivo y de trabajo por alimentos y otros instrumentos semejantes, como los cupones y el apoyo directo para la alimentación y la vivienda²⁷. No obstante, la prestación de apoyo en forma de entregas directas de efectivo no ha gozado en el pasado de las preferencias de los donantes internacionales ni de las de los políticos nacionales.

²⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1954, No. 33480.

²⁵ A/CONF.191/13, cap. II.

²⁶ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

²⁷ Por ejemplo, la designación oficial de un episodio como desastre tiene importantes repercusiones en los Estados Unidos, ya que en ese caso la zona afectada puede contar con varias de las formas de asistencia antes mencionadas. Pueden ofrecerse hasta 25.000 dólares de asistencia federal a los individuos y hogares (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2007, pág. 44).

Las transferencias de efectivo pueden ser preferibles al apoyo en especie

De todas formas, hay cada vez más pruebas de que a medio plazo las transferencias de efectivo a los hogares afectados pueden ser preferibles al apoyo en especie, y de que está aumentando el interés en este sentido entre los organismos internacionales de desarrollo, los donantes bilaterales, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos nacionales. Es probable que la ayuda basada en productos básicos continúe siendo la respuesta primaria para hacer frente a las repercusiones inmediatas de un desastre con el fin de garantizar la disponibilidad de productos básicos. No obstante, las transferencias en efectivo constituyen una alternativa viable a la ayuda en especie una vez que se ha restablecido la capacidad local de suministrar bienes y servicios básicos: a medida que aumenta la probabilidad de que los hogares conozcan sus necesidades más urgentes, las transferencias en efectivo les permiten adquirir los bienes y servicios que más necesitan, lo que contribuye a una mayor eficacia de la ayuda. Además, los testimonios disponibles parecen indicar que las transferencias de efectivo pueden administrarse con menos costos que las entregas en especie (como la ayuda alimentaria) (Barrett, Holden y Clay, 2001) y que, por lo tanto, aumentan la eficacia de la ayuda. Son también una modalidad más rápida y más transparente de prestación de apoyo (Standing, 2007) y ofrecen mayores posibilidades de sustentar la recuperación, ya que hay una parte que se invierte en vez de consumirse y aumentan los gastos en bienes y servicios locales (Department for International Development, 2005).

Como ejemplos recientes del uso de planes ambiciosos de transferencia de efectivo en respuesta a las consecuencias de desastres cabe citar los de Maldivas y Sri Lanka (maremoto de 2004), el Pakistán (terremoto de 2005 en la Cachemira administrada por el Pakistán) y Turquía (terremoto de Izmit de 1999). En cada caso el pago se condicionó al impacto del desastre, lo que obligó a determinar si los miembros de los hogares habían sufrido heridas o habían fallecido (Pakistán), por ejemplo, o si las casas habían sufrido daños o habían quedado destruidas (Maldivas). Las transferencias por individuo representaron aproximadamente el equivalente al 2,9% del PIB anual per cápita en Sri Lanka y oscilaron entre el 1,5% y el 4,5% en Maldivas y entre el 3,4 y el 8,6% en Turquía. Debido sobre todo a la generosa indemnización en el caso de personas fallecidas y heridas, los pagos fueron bastante más cuantiosos en el Pakistán, donde alcanzaron hasta el 48,3% del PIB anual per cápita (Heltberg, 2007). Otros planes con buenos resultados son los aplicados en respuesta a la sequía en Etiopía y a las inundaciones en Mozambique (véase el capítulo V).

Iniciativas internacionales de mancomunación

Todos los países tienen dificultades para gestionar el riesgo de desastres con sus propios recursos

La capacidad de un país concreto para gestionar el riesgo de desastres se ve muchas veces limitada por la grave escasez de recursos. En consecuencia, las instituciones internacionales, incluidas las de alcance regional, pueden desempeñar un papel importante, ya que muchas veces están mejor preparadas para emplear estrategias de mancomunación, conseguir sinergias y, por lo tanto, hacer frente al riesgo covariante.

La búsqueda de mecanismos formales para transferir riesgos es una de las opciones a disposición de los donantes y las organizaciones internacionales. La realización de un pago anual para hacer frente al riesgo financiero en vez de responder a solicitudes de ayuda irregulares y de magnitud imprevisible después de los desastres puede permitir a los donantes conseguir un efecto multiplicador con sus compromisos. El Fondo de Seguros de Catástrofes de Turquía, puesto en marcha en 2000, representó el primero de esos fondos comunes que trató de hacer frente al problema de la asequibilidad de los seguros en un país en desarrollo de ingreso mediano. Dentro de ese fondo, el seguro frente a terremotos es obligatorio para todos los propietarios en Estambul y otros centros urbanos con gran riesgo sísmico (quedan

excluidos, por lo tanto, los propietarios más pobres de las zonas rurales). Si bien las primas están basadas en el riesgo, son más asequibles debido a un servicio de crédito contingente con condiciones favorables que ofrece el Banco Mundial.

De la misma manera, varios miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) establecieron en 2007 el Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe, bajo los auspicios del Banco Mundial. Se trata de hecho del primer fondo multinacional de seguro frente a catástrofes y su objetivo es el de convertirse en iniciativa piloto para otras regiones. Lo que se pretende con este fondo es mancomunar los riesgos relacionados con los peligros naturales y, por lo tanto, disponer de un mecanismo a través del cual se pueda ayudar a los miembros afectados a absorber el impacto negativo de los desastres. Para ello, el programa ofrece apoyo presupuestario cargando con el 20% de las pérdidas gubernamentales estimadas resultantes de terremotos y huracanes²⁸. La necesidad de un mecanismo semejante es particularmente aguda en los países del Caribe, ya que están expuestos a varios tipos de peligros naturales (véase el recuadro III.2) y el impacto de esos peligros supera muchas veces la capacidad de cada uno de los países para hacerles frente exclusivamente con sus propios medios. En su primer año, el Fondo pudo garantizar 110 millones de dólares de cobertura total. Si bien el Fondo es el responsable del primer nivel de reclamaciones (aproximadamente unos 10 millones de dólares), los 100 millones de dólares restantes se transfieren a los mercados internacionales mediante un mecanismo de reaseguro y un canje de riesgos frente a catástrofes que ofrece el Banco Mundial.

La transferencia de la responsabilidad de estimar las pérdidas al Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe elimina el riesgo de valorarlas excesivamente para obtener mayor compensación. No obstante, como las estimaciones de las pérdidas están basadas en un índice de peligro y en modelos predeterminados de daños que varían de acuerdo con la velocidad de los vientos, el riesgo básico continúa siendo una preocupación importante del Fondo.

Una iniciativa que podría ser aplicada rápidamente por la comunidad internacional para ayudar a los países afectados por los desastres sería la introducción de un mecanismo sencillo para conceder una moratoria del servicio de la deuda. En algunas ocasiones se ha ofrecido alivio de la deuda a los países afectados por desastres: por ejemplo, el Club de París ofreció alivio de la deuda a varios países afectados por el maremoto del Océano Índico de 2004; los pagos aplazados deberían reembolsarse en un período de cinco años, con un año de gracia.

Este sencillo mecanismo no debe depender de un programa del Fondo Monetario Internacional (FMI) para evitar una nueva condicionalidad. Más bien debería coordinarse una reunión de todos los acreedores para realizar el proceso en una sola operación, en vez de a través de acuerdos bilaterales con todos los acreedores, sean o no miembros del Club de París (Schneider, 2008). Además, el mecanismo debería renunciar al pago de intereses durante el período de emergencia a fin de evitar una aglomeración de reembolsos y reprogramaciones y endeudamientos futuros con el fin de cumplir las obligaciones de reembolso. De esa manera el

Una moratoria del servicio de la deuda podría ayudar a los países afectados por desastres

²⁸ Se incluyen daños en los edificios e infraestructura públicos, pérdidas estimadas en los ingresos fiscales y gastos públicos en actividades de socorro. Las reclamaciones están condicionadas a un umbral de activación que depende de un índice relativo a los huracanes (velocidad del viento) y los terremotos (temblor de la tierra), y los pagos se efectúan inmediatamente después de que se produce un desastre. Las contribuciones anuales al Fondo oscilan entre 200.000 dólares y 4 millones, según el tamaño del país. Los pagos pueden llegar hasta un límite previamente determinado: Jamaica tiene la prima más alta (4 millones de dólares) y la mayor cobertura (95 millones), de los cuales 50 millones están relacionados con los huracanes. Para poner en marcha este fondo de reserva, los gobiernos de Bermuda, el Canadá, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña, además del Banco de Desarrollo del Caribe y el Banco Mundial, han prometido 47 millones de dólares.

mecanismo permitiría a los países afectados atender oportunamente sus necesidades internas relacionadas con la reconstrucción y la rehabilitación. La reducción del obstáculo relativo a los ingresos hace que disminuya la necesidad de desviar presupuestos previamente asignados con el fin de realizar esas tareas. Ello permitiría a los gobiernos proteger el gasto en educación, salud y abastecimiento de agua y saneamiento, por ejemplo, que beneficia especialmente a los pobres. Además, la introducción de este procedimiento eliminaría las consideraciones políticas que se plantean en el proceso de desembolso de los fondos y reduciría el desfase cronológico en la obtención de los mismos, además de eliminar las señales negativas que la aceptación de ofrecimientos especiales podría enviar a los mercados²⁹. Este mecanismo podría ser realmente beneficioso para los países pobres muy endeudados con significativas obligaciones del servicio de la deuda; los resultados serían menores en el caso de los países con menos compromisos en ese sentido.

Mecanismo mundial para hacer frente a los desastres

Las promesas de contribuciones de fondos no siempre se hacen realidad

La comunidad internacional, a través de organizaciones tanto públicas como privadas, responde muchas veces con rapidez a los llamamientos de emergencia que se producen después de los desastres en gran escala. No obstante, se ha observado sistemáticamente que la ayuda entregada es inferior a la prometida y que los fondos solicitados por las Naciones Unidas para desastres no han alcanzado el nivel deseado; por ejemplo, en 2007 sólo se consiguió el 72% de los fondos solicitados a través de llamamientos consolidados y puntuales, lo que representó un déficit de 1.400 millones de dólares (Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria, 2008). Además, el hecho de que los fondos para dichos llamamientos provengan con frecuencia de presupuestos existentes significa que se produce sólo una reasignación de recursos ya disponibles. Esta incertidumbre financiera dificulta la planificación de las actividades de socorro en caso de desastre. Además, la escala y la dirección de la ayuda internacional de socorro en casos de desastre parecen depender considerablemente de los intereses económicos y políticos, incluidos los vínculos coloniales y la proximidad geográfica, y de los sesgos existentes en la cobertura informativa. Las consecuencias son notables. Según una estimación, estos sesgos pueden haber reducido más de un tercio los fondos enviados con destino a desastres ocurridos en Asia, más de un quinto en el caso de los desastres sufridos por África, y más de un sexto en los producidos en América del Sur (Strömberg 2007, pág. 220). Además, el carácter vinculado de esta ayuda y las condicionalidades que la acompañan continúan siendo un obstáculo significativo a su eficacia.

Se necesita un mecanismo mundial para los desastres

Es probable que la financiación de un planteamiento más integrado de la gestión de desastres se pueda conseguir mejor a través de un *mecanismo mundial para hacer frente a los desastres*. Éste podría comenzar con la decisión de fusionar los actuales planteamientos existentes para financiar las emergencias en casos de desastre. En 2006, Gordon Brown, a la sazón Ministro de Hacienda del Reino Unido, formuló una propuesta por un total aproximado de entre 4.000 y 5.000 millones de dólares, como parte de un plan más amplio para “relegar la pobreza al pasado” (Brown, 2006). No obstante, hasta hace muy poco este plan no había avanzado más allá de la fase de concepción.

En el pasado reciente se han propuesto varios servicios de financiación compensatoria. No obstante, la mayoría de ellos fueron demasiado pequeños para resultar verdaderamente eficaces. Por ejemplo, se ha creado un Servicio para casos de desastres naturales de la Comi-

²⁹ De hecho, Tailandia no firmó la moratoria ofrecida por el Club de París. La razón de fondo pudo haber sido el posible efecto derivado en la calificación crediticia del país.

sión Europea y de la Secretaría de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) con el fin de reforzar la gestión y reducción del riesgo de desastres y para mejorar la preparación, mitigación y rehabilitación después de los desastres en los Estados ACP. Los 12 millones de euros de capital inicial suministrados por el Fondo Europeo de Desarrollo no cubren el nivel de financiación necesario —estimado en al menos 250 millones de euros— para ayudar a los Estados ACP (Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, 2007). De la misma manera, el Banco Interamericano de Desarrollo cuenta con un Servicio de reconstrucción de emergencia que puede ofrecer préstamos de hasta 30 millones de dólares para ayudar a los miembros afectados por desastres. El banco cuenta también con un Fondo de prevención de desastres que ofrece donaciones para actividades de gestión de riesgos en casos de desastre; la donación máxima para cada proyecto se limita, no obstante, a un millón de dólares.

En el marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres se ha establecido un Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación, con el fin de elaborar y aplicar el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres³⁰ mediante programas coordinados que permitan invertir la tendencia de las pérdidas asociadas con desastres no más tarde del año 2015. Como la reducción de la vulnerabilidad es el objetivo básico, el Fondo trata de ofrecer recursos técnicos y financieros para investigaciones sobre riesgos de desastre con un presupuesto anual de 5 millones de dólares. El Fondo trata también de incorporar los riesgos de desastre en las estrategias de desarrollo mediante la gestión de riesgos, la investigación y el establecimiento de mecanismos de financiación de la recuperación, con un total estimado de 350 millones de dólares por un período de 10 años. Además se propone ofrecer financiación rápida y fiable para la recuperación, sobre todo con destino a los países de alto riesgo y con ingresos bajos, a través de un Servicio de financiación de reserva de la recuperación.

El Banco Mundial ha introducido recientemente la opción de giro diferido ante el riesgo de catástrofe (Banco Mundial, 2008a). Esta opción, destinada a los países de ingreso bajos afectados por desastres, permite obtener rápido acceso a fondos. No obstante, los desembolsos adoptan la forma de préstamos, y aunque pueden alcanzar un total de 500 millones de dólares, se limitan a un máximo del 0,25% del PIB del país.

Estos ejemplos de iniciativas multilaterales sirven para poner de manifiesto la importancia que se está comenzando a dar a la vulnerabilidad a los desastres. No obstante, habida cuenta de la magnitud de los daños que pueden provocar los desastres en general —sea en cifras nominales o en relación con el PIB (como se ha señalado antes)—, está claro que toda iniciativa multilateral debe contar con fondos apropiados a la finalidad pretendida, de manera que la financiación sea *suficiente, rápida y automática*. Los instrumentos existentes no reúnen esos requisitos. La creación de un *mecanismo mundial para hacer frente a los desastres*, quizá bajo los auspicios de las Naciones Unidas, podría agrupar y proyectar en mayor escala y en forma más holística los recursos fragmentados actualmente disponibles para actividades de socorro en gran escala. Si bien los detalles deberían especificarse emás adelante, el mecanismo mundial que se propone podría crearse teniendo en cuenta los principios rectores que se exponen a continuación.

El acceso al mecanismo mundial para hacer frente a los desastres estaría vinculado a activadores previamente determinados con el fin de eliminar las distorsiones asociadas con las actuales prácticas de desembolso de los fondos de socorro. Más en concreto, ya que el objetivo sería ofrecer financiación para los países significativamente afectados por desastres,

La financiación debe ser rápida y automática

30 A/CONF.206/6 y Corr. 1, cap. I, resolución 2.

se proponen las tres siguientes variables sustitutivas para medir el impacto de los desastres y determinar cuáles de éstos justificarían el acceso al mecanismo:

- a) Población total afectada en porcentaje de la población total del país, como indicador del alcance del desastre;
- b) Daños resultantes expresados en forma de porcentaje del ingreso público total del país, para poner de manifiesto la posible presión a que se verán sometidos los recursos públicos;
- c) Daños resultantes en porcentaje del PIB total del país, para reflejar la escala económica del impacto.

Con el fin de contribuir a la reconstrucción y recuperación, el mecanismo debería desembolsar a los países afectados una cantidad equivalente al 25% de los daños causados. Podría considerarse que todo desastre que cumpla una de las siguientes condiciones:

- a) Ha afectado al 5% o más de la población del país;
- b) Ha provocado daños equivalentes al 5% o más del PIB;
- c) Ha provocado daños que superan el 10% de los ingresos públicos

reúne los requisitos para acceder al mecanismo.

El examen de los desastres ocurridos en todo el mundo desde el comienzo del nuevo milenio revela que si el mecanismo hubiera estado establecido entonces, aproximadamente un tercio de los países que han sufrido un desastre entre 2000 y 2006 habrían podido acceder al mecanismo. Además, los umbrales elegidos habrían implicado necesidades medias de financiación durante ese período por valor de 2.500 millones de dólares anuales.

La financiación del mecanismo mundial debería estar basada en cuotas, para que los países desarrollados contribuyeran relativamente más que los menos desarrollados. De esa manera los costos se distribuirían de forma más equitativa. Los países de ingresos altos no pertenecientes a la OCDE pagarían una proporción de su PIB equivalente al 80% de la correspondiente a los países de ingreso alto de la OCDE, mientras que en el caso de los países de ingreso mediano-alto la proporción sería del 75%, y en el de los países de ingreso mediano-bajo, del 50%. Los países de ingreso bajo estarían exentos de contribuir. De acuerdo con este dispositivo de financiación, los países de ingreso alto habrían contribuido menos del 0,007% de su PIB anual durante el período comprendido entre 2000 y 2006. En el caso de los Estados Unidos ello se había traducido en una contribución anual equivalente a aproximadamente 800 millones de dólares (2,7 dólares por persona), es decir, menos del 3% del total de la asistencia oficial para el desarrollo que ofreció en 2005. Por el contrario, un país de ingreso mediano-bajo, como Guyana, clasificado también como país pobre muy endeudado, habría contribuido un promedio de 27.000 dólares anuales (0,04 dólares por persona), y habría recibido un total neto de 158 millones de dólares durante todo el período comprendido entre 2000 y 2006 (los pagos netos de los países de ingreso bajo y mediano-bajo con destino a este mecanismo propuesto pueden verse en el cuadro III.7).

No obstante, habida cuenta de lo que se ha dicho sobre las relaciones entre socorro, recuperación y desarrollo en los países expuestos a desastres, el mecanismo debería tratar, en definitiva, de asumir un papel mucho más importante en la financiación de inversiones *ex ante* para la planificación y preparación, con inclusión de diversos servicios para contribuir a la recuperación después de los desastres. Entre estos servicios podrían incluirse la divulgación de las prácticas óptimas y actividades conexas de fortalecimiento de la capacidad y supervisión de la protección ambiental y normas reguladoras en la medida en que tengan relación con la amenaza de desastres.

Este mecanismo debe orientarse en último término a la planificación y preparación para casos de desastre

Cuadro III.7

Pagos netos hipotéticos* de algunos países y territorios de ingresos bajos y de ingresos medianos-bajos con destino al posible mecanismo mundial para desastres, período 2000-2006 (millones de dólares)

País o territorio	Pagos netos	País o territorio	Pagos netos
Ingresos bajos			
Afganistán	0,00	Viet Nam	-78,60
República Democrática Popular Lao	-0,30	Mozambique	-119,50
Mongolia	-30,00	Myanmar	-130,00
Camboya	-47,10	India	-284,70
Tayikistán	-50,50	Bangladesh	-666,70
Sudán	-60,90	Pakistán	-1 300,00
Madagascar	-69,10	República Popular Democrática de Corea	-1 609,40
Ingresos medianos-bajos			
Indonesia	61,10	Lesotho	0,30
Colombia	27,00	Suriname	0,30
Egipto	22,10	Cabo Verde	0,20
Ucrania	17,00	Bhután	0,20
Perú	16,90	Djibouti	0,20
Marruecos	11,60	Samoa	0,10
Iraq	7,80	Vanuatu	0,10
Ecuador	7,40	Micronesia, Estados Federados de	0,10
República Dominicana	6,40	Islas Marshall	0,00
Túnez	6,30	Kiribati	0,00
Belarús	6,10	Moldova	-12,20
República Árabe Siria	6,00	Tonga	-19,10
Angola	5,50	Azerbaiyán	-30,00
Camerún	3,70	Armenia	-35,00
Jordania	2,70	Tailandia	-36,80
Bolivia	2,20	Maldivas	-120,20
Bosnia y Herzegovina	2,10	Guyana	-158,30
Honduras	1,80	Georgia	-202,50
Albania	1,80	Guatemala	-239,80
Paraguay	1,50	Filipinas	-243,80
Turkmenistán	1,40	Jamaica	-251,00
Namibia	1,30	Sri Lanka	-359,60
Ex República Yugoslava de Macedonia	1,30	Cuba	-543,10
Congo	1,20	El Salvador	-617,80
Nicaragua	1,10	Irán (República Islámica del)	-1 073,40
Ribera Occidental y Gaza	0,80	Argelia	-1 674,00
Fiji	0,70	China	-5 590,40
Swazilandia	0,60		

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, con información de la base de datos internacional sobre desastres de la Oficina de Asistencia Externa de los Estados Unidos en Casos de Desastre y el Centro de Investigación de la Epidemiología de los Desastres (disponible en www.emdat.net), Universidad Católica de Lovaina, Bruselas.

* Prima del seguro menos la indemnización.

En último término, este mecanismo mundial debería coordinar la prestación de fondos y podría encargarse de unificar los dispositivos y responsabilidades existentes, como los mencionados *supra*, con sus respectivas instituciones. En todo caso, la importancia del mecanismo residiría en su capacidad de ofrecer automáticamente los fondos previsible necesarios para la reconstrucción, la mitigación de riesgos y la recuperación después de las crisis.

Un diseño adecuado del mecanismo mundial para hacer frente a los desastres debería tener en cuenta varias cuestiones críticas. En primer lugar, sería importante contar con evaluaciones independientes de los daños para evitar una superinflación de las cifras³¹. En este sentido, y a pesar de la disponibilidad de varias metodologías para evaluar los daños, quizá fuera preferible evaluar los activos dañados al costo de sustitución, con inclusión del costo de la mitigación y prevención de desastres para reducir la vulnerabilidad a episodios semejantes en el futuro (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003), ya que de esa manera se introduciría automáticamente en el mecanismo un componente importante de reducción del riesgo de desastres. Este componente podría reforzarse haciendo que el mecanismo fuera responsable de la inversión en planificación y mitigación para casos de desastre (por ejemplo, asignando un determinado porcentaje de desembolsos para la mitigación). Además, mediante la integración de los recursos existentes, como los antes enumerados, y la participación del sector de los seguros y las organizaciones internacionales, los fondos disponibles podrían aumentar enormemente. La combinación de estas responsabilidades financieras con diversas responsabilidades de asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad, así como con la recogida de información y la supervisión, permitiría a los países reducir sus vulnerabilidades a los peligros naturales y reforzaría la dimensión de bien público del fondo mundial para casos de desastre. Este mecanismo, debidamente financiado, podría contribuir también notablemente a aumentar la probabilidad de una recuperación sostenida después de desastres en gran escala. No obstante, para eliminar problemas de selección adversa, la participación de los países debería ser lo más amplia posible. La distribución de los riesgos entre *todos* los países contribuiría a aumentar la sostenibilidad financiera del mecanismo y a poner de relieve el desafío colectivo asociado con las perturbaciones climáticas.

Cómo afrontar los desastres

Los peligros naturales son inevitables, y los riesgos que implican son, por definición, difícilmente manejables. No puede decirse lo mismo de los daños y de la inseguridad que provocan. Más bien al contrario, la amenaza para la inseguridad económica resultante de los desastres es consecuencia de complejas vulnerabilidades socioeconómicas que exponen a ciertas comunidades y países a este peligro.

En el diseño de las estrategias nacionales de desarrollo debe darse la más alta prioridad a la reducción del riesgo de desastres. Uno de los principales elementos al respecto debe ser el aumento de la inversión en medidas de mitigación de peligros. Además, las evaluaciones de la vulnerabilidad serán un factor importante para identificar los riesgos y los grupos más vulnerables y poder formular políticas concretas.

La dimensión de desarrollo de los desastres subraya, por otro lado, la necesidad de un planteamiento más integrado que combine el desarrollo con la gestión de riesgos. Por ello

³¹ Desde los primeros años setenta, las Naciones Unidas han realizado numerosas evaluaciones independientes de desastres con participación de expertos nacionales e internacionales, particularmente en la región de América Latina y el Caribe, y más recientemente, también a escala mundial (véase Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007), y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2007)).

los países vulnerables a los desastres deben contar con un margen normativo suficiente para diseñar estrategias adecuadas de desarrollo integrado, además de tener acceso a financiación suficiente. Muchos países tienen que seguir haciendo frente a un desafío fundamental —cómo movilizar fondos y recursos para actividades de mitigación antes y después de los desastres— cuando sus recursos financieros son previamente escasos. La cooperación regional e internacional sería un elemento decisivo para el suministro de esos recursos. Se necesita también cooperación anticipada para el diseño de políticas y procedimientos de intercambio de información, fortalecimiento de vínculos entre las instituciones científicas y técnicas y búsqueda de un entendimiento mutuo entre los organismos nacionales encargados de los desastres.

Los hogares, comunidades y gobiernos pueden utilizar varias estrategias para hacer frente a la amenaza de inseguridad económica que representan los desastres. Esas estrategias difieren según el nivel de desarrollo y pueden incluir planteamientos relacionados o no con el mercado. Por ejemplo, las estrategias no vinculadas con el mercado cuyo objetivo es reforzar previamente las capacidades de respuesta de los hogares y comunidades pueden recurrir a dispositivos voluntarios de ayuda mutua. En las economías más desarrolladas es probable que los mecanismos pertinentes basados en el mercado incluyan los seguros de bienes y de vida, mientras que en las economías en desarrollo quizá tengan más sentido los seguros de las cosechas y el ganado. A escala nacional, en las economías desarrolladas la tributación puede ser la forma implícita de seguro, mientras que en los países menos desarrollados quizá la única alternativa viable sea el seguro formal, a través de “bonos de catástrofe”, por ejemplo, o incluso el recurso a la ayuda.

A este respecto, tiene sentido la mancomunación de los riesgos individuales o nacionales a través de los mercados financieros. No obstante, no debe supervalorarse esta posibilidad. Por un lado, la transferencia de riesgo en forma de seguro público y/o privado a través de estrategias basadas en el mercado muchas veces es una opción real únicamente en países con niveles superiores de desarrollo. Mientras que los países de ingresos altos y medianos tienen más libertad para incluir programas de seguro en un conjunto de instrumentos de mitigación para reducir el riesgo de desastres, la opción del seguro es menos relevante para países con sectores financieros poco desarrollados y en contextos de inseguridad general de los ingresos. Además, mientras que las estrategias comunitarias no basadas en el mercado pueden agotarse rápidamente incluso en casos de desastre localizados y en pequeña escala, el carácter covariante de los desastres en gran escala y el impacto consiguiente pueden representar una amenaza incluso en los mercados de seguros suficientemente capitalizados. Por esa razón los mecanismos formales de mancomunación de riesgos a través de los mercados (financieros) no pueden resolver los riesgos planteados por los desastres catastróficos en gran escala.

Así pues, el pilar básico para hacer frente al desafío de la inseguridad no puede consistir en transferir a los individuos la responsabilidad de una protección suficiente frente a los desastres y limitarse a garantizar la *disponibilidad* de mecanismos de transferencia y mancomunación de riesgos, como el seguro. Más bien, la responsabilidad principal de reforzar la seguridad económica debe recaer sobre los *gobiernos* y debe centrarse en la reducción *ex ante* de la vulnerabilidad disminuyendo el riesgo económico y social frente a los peligros.

Ésa es la razón por la que en este capítulo se ha propuesto la creación de un mecanismo mundial para hacer frente a los desastres, como elemento clave para un planteamiento más integrado de la gestión de los desastres. Ese mecanismo podría comenzar con medidas de socorro en caso de desastre pero debería reforzarse hasta asumir un conjunto más amplio de responsabilidades vinculadas con la mitigación de desastres. Asimismo, y habida cuenta del cambio climático, su función debería englobar más de una respuesta a los desafíos en los países

más pobres. Las experiencias recientes demuestran que la amenaza a la seguridad económica como consecuencia de los desastres no se plantea exclusivamente a los países más pobres. De hecho, más de la mitad de la población del mundo se encuentra ahora muy expuesta al menos a un peligro natural por año, y el impacto del huracán *Katrina* en los Estados Unidos en 2005 ha puesto de relieve no sólo la vulnerabilidad de las comunidades, incluso las más ricas del mundo, sino también el enorme desafío que representa la reparación de los daños provocados en la trama social y económica después de esos episodios. De hecho, en la medida en que, como ha señalado ya el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, la creciente incidencia de los desastres está vinculada a cambios climáticos de origen humano, la búsqueda de medios más eficaces de gestionar las perturbaciones climáticas en los planos nacional e internacional parecería ser un requisito fundamental para garantizar un futuro más seguro para todos.

Capítulo IV

Cuando todo se viene abajo: el círculo vicioso de la inseguridad económica y los conflictos civiles

Introducción

En los capítulos anteriores se ha mantenido que para evitar que las crisis económicas y los desastres naturales se conviertan en fuentes endémicas de inseguridad se requiere un planteamiento normativo integrado en el que se deberá atribuir un papel más relevante a los bienes públicos y a una reglamentación más estricta, con el fin de crear y mantener espacios más seguros en los que las personas, las comunidades y los países puedan realizar sus actividades con un grado razonable de previsibilidad y estabilidad y teniendo debidamente en cuenta los objetivos e intereses de los otros.

No obstante, en el caso de algunos países en los que la mayor inseguridad económica ha generado una pauta de profunda división social e inestabilidad política estos espacios han desaparecido prácticamente. En tales circunstancias el Estado corre el peligro de perder su capacidad de prestar servicios básicos y, con frecuencia, de mantener su monopolio tradicional sobre las fuerzas de la ley y el orden. El resultado es que los cauces “normales” a través de los cuales se llevan a cabo las negociaciones y compromisos han dejado paso a niveles de violencia inquietantes y hasta al genocidio. Con frecuencia la comunidad internacional se ve arrastrada a estos conflictos mediante su contribución con fuerzas militares y su participación en las intervenciones de socorro de urgencia, en las que las Naciones Unidas se encuentran cada vez más en primera línea; durante el decenio de 1990, las Naciones Unidas llevaron a cabo cuatro veces más misiones de mantenimiento de la paz que en los 40 años precedentes.

En los países en situación de conflicto la reanudación del diálogo sobre políticas tiene que esperar a que terminen los enfrentamientos. En cualquier caso, las sociedades de los países que han salido de un conflicto son particularmente frágiles, con alto grado de vulnerabilidad social y económica acompañado de una amenaza adicional de nueva guerra civil en gran escala, que agrega una dimensión diferente al tremendo reto que deben afrontar esos países.

En este capítulo se examinan algunas de las relaciones existentes entre inseguridad económica, colapso político y recuperación después de los conflictos. A lo largo de él se esbozan las tendencias cambiantes de los conflictos durante los últimos 40 años y se examinan algunas de las amenazas y vulnerabilidades económicas asociadas con las guerras civiles, los costos de los conflictos armados en los hogares y cómo esos costos pueden agravar la vulnerabilidad existente, lo que podría sumir a los países en una situación de conflicto prolongado. Muchos de los análisis recientes de los conflictos civiles han tratado de dilucidar si la codicia o las reivindicaciones han sido la fuerza impulsora de estos conflictos sin salida. Más adelante se adopta un planteamiento diferente: se examina de qué manera las amenazas al contrato social

pueden dar lugar a conflictos prolongados. Teniendo esto en cuenta, en la sección siguiente se considera el apoyo institucional y el espacio normativo necesarios para acelerar la recuperación después de los conflictos. En ella se mantiene que para adoptar un plan más estratégico e integrado del desarrollo que permita reparar el contrato social es preciso restablecer un Estado eficaz que pueda pasar de la dependencia de la ayuda a la movilización de los recursos internos sin que se reactiven las tensiones anteriores. En muchas situaciones posteriores a conflictos, por razones que se especifican más adelante en el capítulo, la comunidad internacional deberá desempeñar un papel fundamental. Todavía hoy se sigue debatiendo el punto particular de cuánto tiempo debe durar la intervención. En la sección final se propone que, si bien el tiempo es sin duda una consideración esencial, la labor consiste realmente en hacer de la seguridad económica una prioridad estratégica como puede serlo la seguridad militar. En este sentido, la comunidad internacional puede aprender mucho de los principios gracias a los cuales el Plan Marshall fue un programa eficaz de recuperación después de la segunda guerra mundial.

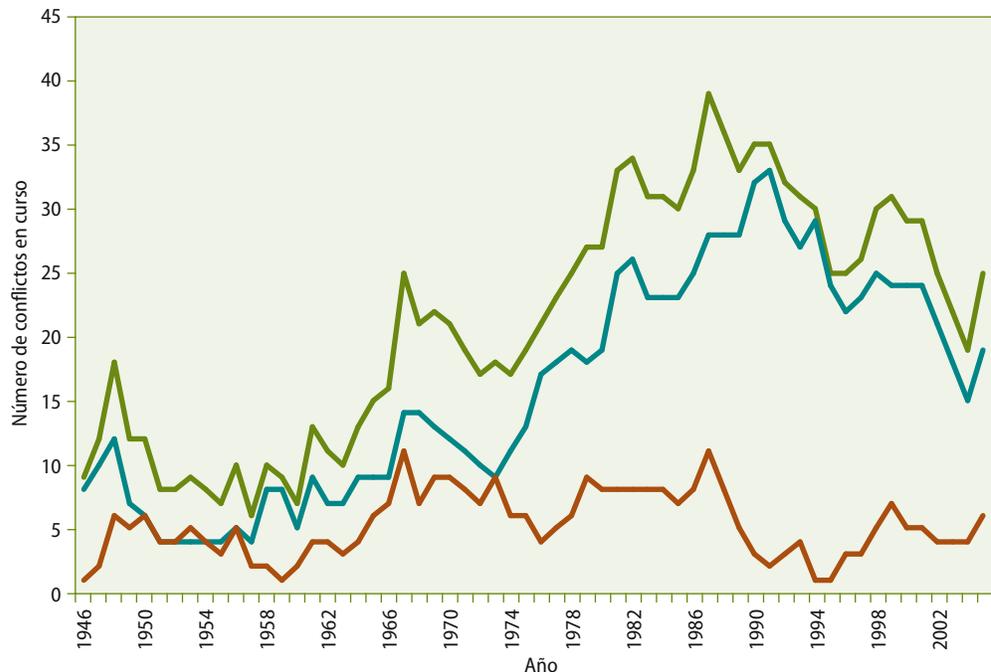
Conflictos armados desde la segunda guerra mundial

La inmensa mayoría de los conflictos han sido guerras civiles, y la mayoría de las víctimas han sido no combatientes

Hasta mediados del decenio de 1970, la mayoría de las víctimas de la guerra fueron soldados combatientes en guerras internacionales. Pero después, la inmensa mayoría de los conflictos han sido guerras civiles, en las que los combates son mucho más irregulares y en las que la mayoría de las víctimas son no combatientes (gráfico IV.1). Fearon y Laitin (2003) estiman que desde 1945 las guerras civiles han provocado tres veces más muertes que las guerras entre Estados. El número de este tipo de conflictos alcanzó su punto máximo a comienzos del decenio de 1990, aunque continuó siendo elevado en el resto del decenio (dos o tres veces por encima del número de conflictos registrado en los primeros años setenta), antes de disminuir

Gráfico IV.1
Tendencia de los conflictos armados desde 1945

Todos los conflictos —
Conflictos civiles —
Guerras entre Estados —



Fuente: Base de datos sobre conflictos armados (2007) del programa correspondiente del Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala (Suecia) y del Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz de Oslo (Centro para el Estudio de las Guerras Civiles).

a comienzos del milenio. Según las estimaciones, 5,5 millones de personas murieron en 35 guerras civiles ocurridas durante el decenio de 1990, lo que lo convierte en el decenio con más muertes desde el de 1940¹.

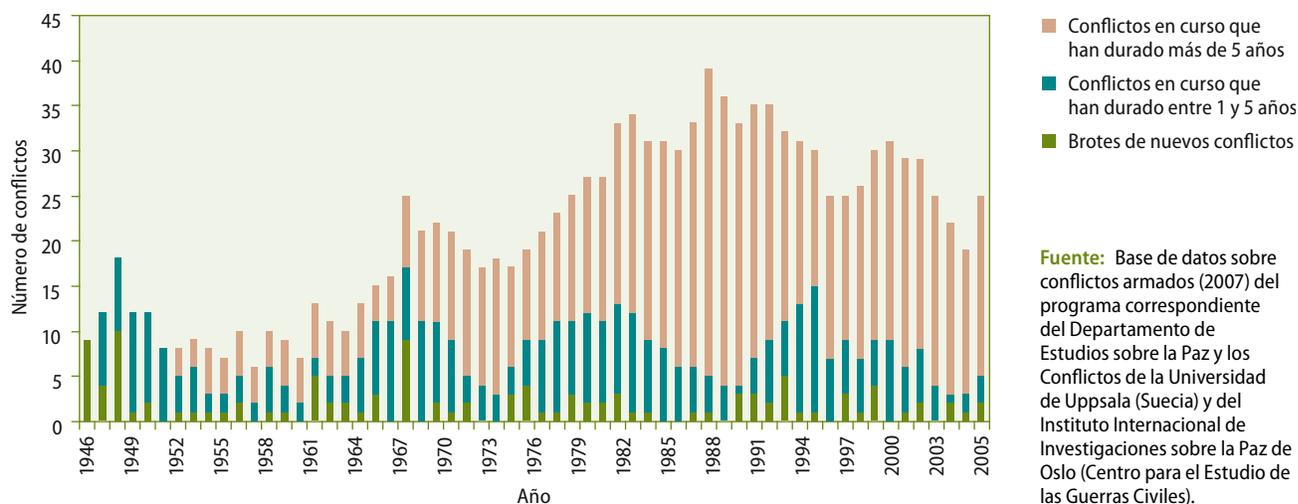
El principal factor que explica el aumento constante de los conflictos civiles desde los primeros años setenta ha sido la persistencia de los conflictos existentes, más que un aumento notable del número de nuevas guerras (gráfico IV.2). En los primeros años setenta, los conflictos civiles habían durado por término medio sólo dos años y medio, mientras que a mediados del decenio de 1980 la relación se prolongó a cuatro años, y a comienzos del de 1990 se había duplicado con creces hasta alcanzar un máximo de más de nueve años; al comienzo del milenio los conflictos duraban en promedio unos siete años.

Los conflictos prolongados han sido especialmente frecuentes en Asia y han implicado conflictos civiles en toda regla y enfrentamientos secesionistas limitados a subregiones geográficas. África ha sufrido también conflictos prolongados, especialmente desde los primeros años ochenta, en que algunos enfrentamientos, iniciados en ciertos casos a raíz de la independencia (el número de conflictos alcanzó su nivel más alto en los últimos años sesenta), se agravaron con conflictos “étnicos” (gráfico IV.3). Más de dos tercios de los países del África subsahariana han experimentado una guerra civil durante los últimos 25 años. En otros lugares, algunos conflictos que en principio deberían haber disminuido en coincidencia con el final de la guerra fría se han mantenido e incluso intensificado, muy en particular en el Oriente Medio. La experiencia de la guerra civil había regresado también a Europa en los últimos años ochenta, después de la desintegración de la antigua Yugoslavia y la disolución de la Unión Soviética, pero este fenómeno fue de breve duración. Los conflictos de América Latina alcanzaron su culmen en los últimos años ochenta, y se concentraron especialmente en América Central, pero desde entonces se observa un descenso constante.

El principal factor que explica el porqué de la alta conflictividad civil desde los años setenta es la persistencia de los propios conflictos más que el surgimiento de guerras

Más de dos tercios de los países del África subsahariana han experimentado episodios de guerra civil durante los últimos 25 años

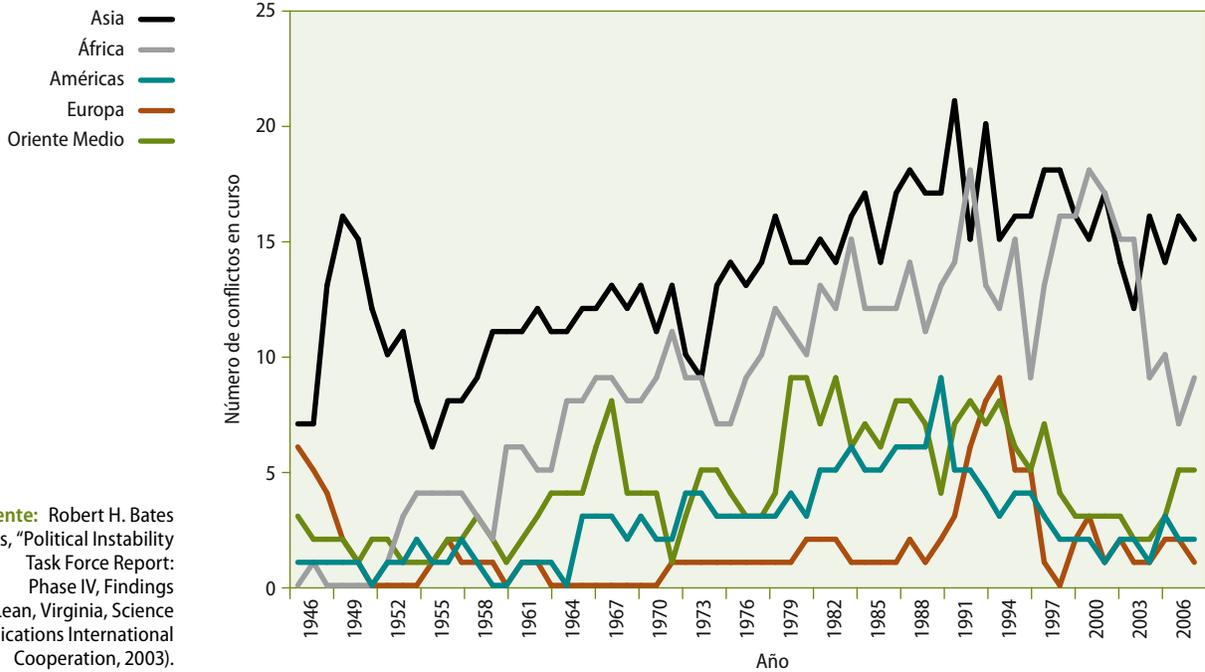
Gráfico IV.2
Nuevos brotes de conflictos armados frente a crisis de larga duración;
cifras anuales, desde 1945



Fuente: Base de datos sobre conflictos armados (2007) del programa correspondiente del Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala (Suecia) y del Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz de Oslo (Centro para el Estudio de las Guerras Civiles).

1 Collier y otros (2003) estiman que el descenso con respecto al punto máximo de los primeros años noventa se debe al notable aumento de acuerdos de paz asociados con el final de la guerra fría, el agotamiento de las fuentes de financiación y las mayores oportunidades abiertas a las misiones de mantenimiento de la paz; por otro lado, los autores temen que la caída sea algo puramente temporal.

Gráfico IV.3
Tendencias regionales de los conflictos armados en el período posterior a la segunda guerra mundial



Fuente: Robert H. Bates y otros, "Political Instability Task Force Report: Phase IV, Findings (McLean, Virginia, Science Applications International Cooperation, 2003).

Gráfico IV.4
Muertes relacionadas con actos bélicos en conflictos civiles en el período posterior a la segunda guerra mundial



Fuente: Base de datos sobre conflictos armados (2007) del programa correspondiente del Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala (Suecia) y del Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz de Oslo (Centro para el Estudio de las Guerras Civiles).

La menor incidencia de guerras entre Estados ha coincidido con una tendencia descendente del número medio anual de fallecimientos relacionados con enfrentamientos bélicos. Como puede observarse en el gráfico IV.4, dicho descenso ha estado asociado con cuatro máximos (progresivamente menos intensos) a finales de los decenios de 1940, 1960, 1970 y 1990, respectivamente².

El número de fallecimientos en el campo de batalla ha registrado una tendencia descendente, pero el impacto de los conflictos civiles determinado en función del número de refugiados transnacionales (con exclusión de solicitantes de asilo) y civiles internamente desplazados ha aumentado de forma considerable desde los primeros años ochenta (véanse los gráficos IV.5 y IV.6 en la página siguiente). En 2006 hubo no menos de 24,5 millones de personas desplazadas, la mitad de ellas en África (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2007).

Estas tendencias generales revelan una situación de conflictos armados cada vez más *prolongados* y destructivos, librados principalmente en el interior de las fronteras nacionales³. Como consecuencia, es mucho más probable que las guerras civiles generen divisiones profundas y acumulativas en el tiempo y por sí mismas, que echen por tierra la cohesión social, representen una amenaza para las normas e instituciones del Estado y creen una sensación de temor y desconfianza entre sus ciudadanos. Estos acontecimientos, a su vez, exacerbaban todavía más las tensiones y la violencia internas, lo que hace que los conflictos sean fuertemente “dependientes de las trayectorias”. De hecho, gran parte de los testimonios relativos a diferentes países indican que los que han sufrido un período de conflicto en el pasado tienen mayor probabilidad de experimentar conflictos repetidos en el futuro. Según estimaciones del Banco Mundial, un país con antecedentes de conflicto tiene entre dos y cuatro veces más probabilidades de sufrir una guerra posterior que un país sin antecedentes en ese sentido, y es posible que el riesgo sea hasta 10 veces superior en un país donde acaba de terminar una guerra (véase Collier y otros, 2003).

Todos los conflictos dependen, naturalmente, no solamente de las condiciones locales sino también de las circunstancias históricas concretas que concurren cuando se originan (Ballentine y Sherman, 2003). No obstante, parece que, además del historial anterior a los conflictos, hay algunas características generales que hacen que los países sean más vulnerables a las guerras civiles. En el frente económico, entre esas características se incluye un bajo nivel de ingresos, un ritmo lento de crecimiento económico y una estructura económica poco diversificada. Hay también pruebas que parecen indicar que las sociedades muy desiguales son más propensas a conflictos civiles duraderos (Naciones Unidas, 2005b; Collier, 2007a). El riesgo de conflicto parece ser también más bajo en las autocracias y en las democracias consolidadas, quizá debido a la presencia de una mayor capacidad del Estado. Por el contrario, ese riesgo es especialmente elevado durante las transiciones a regímenes democráticos o antidemocráticos, cuando la capacidad del Estado es débil, y en el caso de democracias incipientes o no suficientemente consolidadas.

Para hacerse una idea de algunas de las vulnerabilidades antes mencionadas, conviene examinar a grandes rasgos algunos datos relativos a los conflictos en los países en desarrollo.

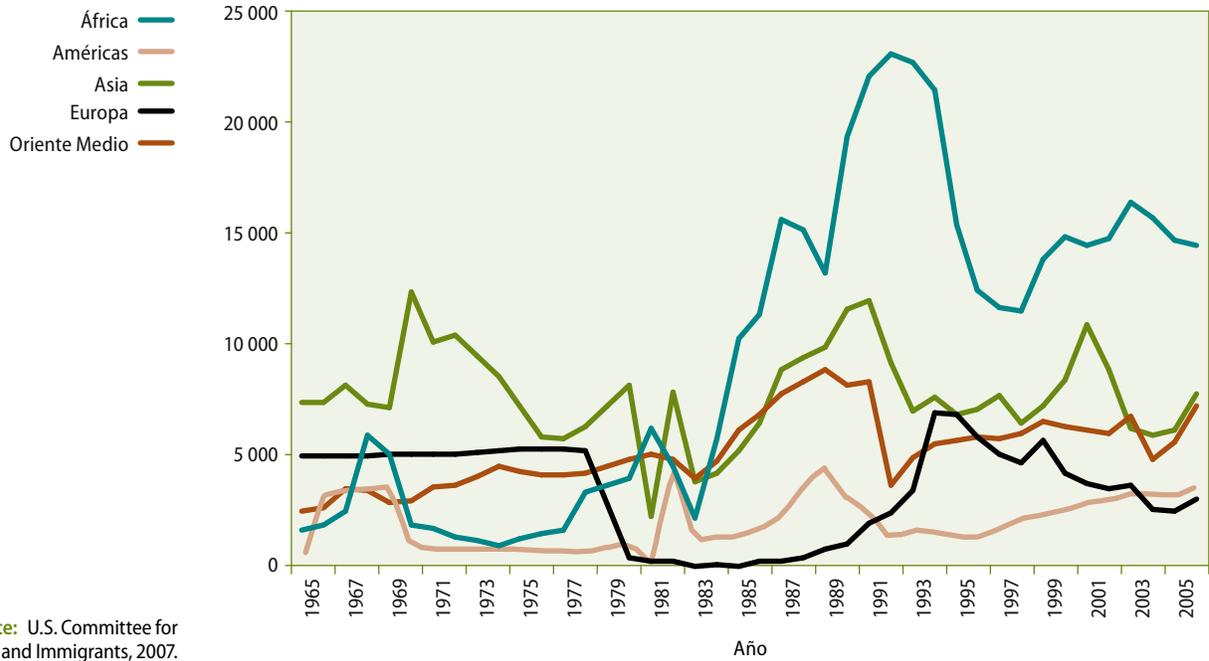
² Los dos primeros máximos fueron generados por la revolución en China y la guerra de Corea, y posteriormente por los conflictos registrados en Asia sudoriental; el tercero se debió a las tensiones crecientes en el Oriente Medio; el último, a una intensificación de los conflictos en África.

³ Existe la amenaza de contagio regional, sobre todo en aquellos casos en los que las fronteras han sido trazadas por conveniencias colonialistas, aunque el contagio no sea siempre directo (véase Murdoch y Sandler, 2004).

El número de refugiados transnacionales y de civiles internamente desplazados ha aumentado fuertemente desde los primeros años 80

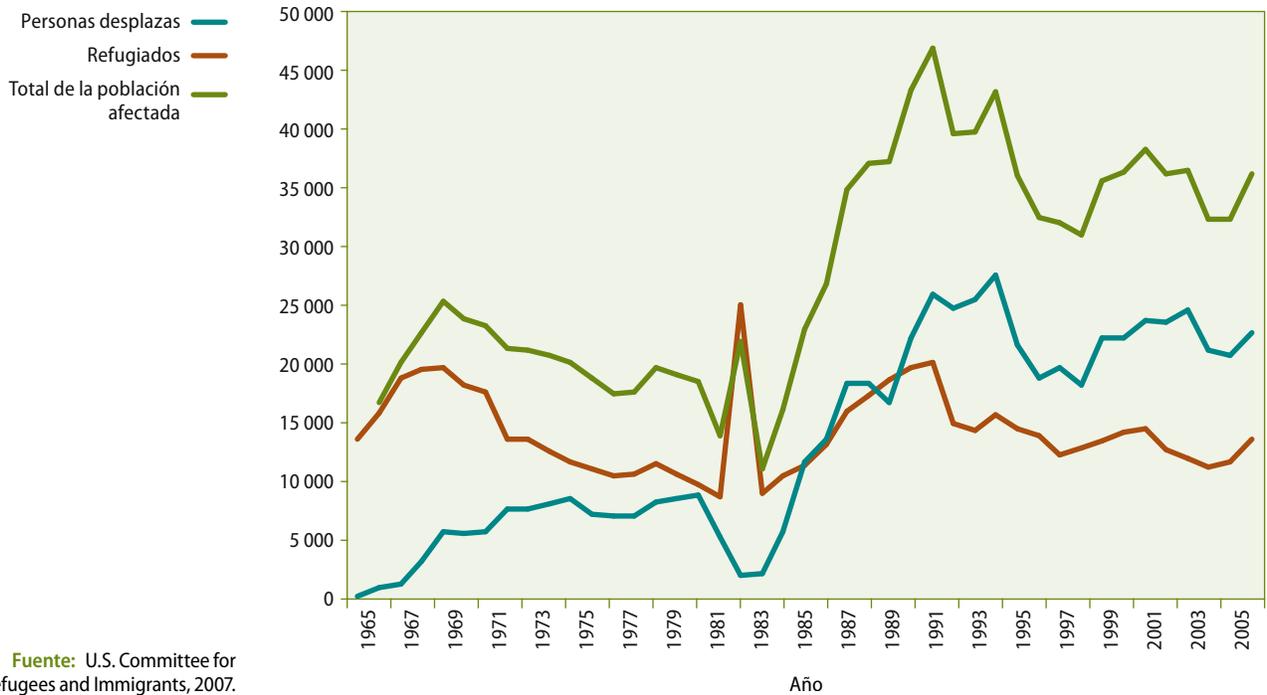
Las guerras civiles destruyen la cohesión social, representan una amenaza para las normas e instituciones del Estado y crean una sensación de temor y desconfianza entre los ciudadanos

Gráfico IV.6
Refugiados transnacionales y civiles internamente desplazados, por región, 1965-2005



Fuente: U.S. Committee for Refugees and Immigrants, 2007.

Gráfico IV.5
Refugiados transnacionales y civiles internamente desplazados, 1965-2005



Fuente: U.S. Committee for Refugees and Immigrants, 2007.

En el cuadro IV.1 se presentan 17 países con una alta incidencia de conflictos desde 1960⁴, junto con la tasa media de crecimiento anual a largo plazo de su ingreso per cápita, la tipología de sus economías (en función de su dotación de recursos y exportaciones principales) y su tipo de régimen político más frecuente.

Los conflictos fueron sobre todo enfrentamientos separatistas, o al menos geográficamente limitados y en general tuvieron lugar en países pobres con ingresos anuales per cápita (en 2000) inferiores a 3.000 dólares; en los países de crecimiento más bajo el conflicto duró más. Sólo cinco de los países del cuadro IV.1 tuvieron una tasa media de crecimiento del ingreso per cápita de más del 2% al año: Colombia, la India, Indonesia, Sri Lanka y Uganda, y cuatro (Filipinas, la India, Mozambique y Sri Lanka) no eran “economías de recursos “concentrados” (economías cuya producción se basa en la explotación intensiva de ciertos recursos clave, como el petróleo o los diamantes, ubicados en zonas geográficas determinadas) o economías basadas en la explotación del café/cacao. Ello confirma en cierta manera los argumentos sobre los conflictos y su asociación con los recursos naturales en algunos países. Murshed (2007) observa que sólo tres de las economías de recursos “concentrados” y tres de las basadas en el café/cacao tuvieron tasas de crecimiento del ingreso per cápita de

Los países exportadores de manufacturas son los que menos probabilidad tienen de experimentar guerras civiles

Cuadro IV.1
Crecimiento, política y tipología económica durante los años de conflicto en determinados países, 1965-2000

País	Incidencia de conflictos en años	Tipo de régimen más frecuente	Tasa media del crecimiento anual del ingreso per cápita (1965-1999) (porcentaje)	Tipología económica
Myanmar ^a	177	1	1,5	Difusa, concentrada
India	104	3	2,4	Manufacturera
Etiopía	81	1	-0,3	Café/cacao
Filipinas	59	1, 2, 3	0,9	Difusa, manufacturera
Iraq	57	1	-3,5	Concentrada
Angola	43	1	-2,1	Concentrada
Irán (República Islámica del)	41	1, 2	-1,0	Concentrada
Argelia	37	1, 2	1,0	Concentrada
Chad	36	1	-0,6	Concentrada
Colombia	35	3	2,1	Café/cacao
Indonesia	32	1	4,8	Concentrada, manufacturera
Guatemala	31	1, 2	0,7	Café/cacao
Sudán	31	1, 2, 3	0,5	Difusa, concentrada
Sudáfrica	31	2	0	Concentrada
Mozambique	27	1	1,3	Difusa
Uganda	23	1, 2	2,5	Café/cacao
Sri Lanka	22	3	3,0	Difusa, manufacturera

Fuente: Murshed y Tadjoeeddin (2008).

Nota: El código de las entradas de la columna “Tipo de régimen más frecuente” es el siguiente:

1 = autocracias (países con una puntuación de autocracia inferior a -4); 3 = democracias (países con una puntuación de democracia superior a 4); y 2 = “autocracias”, con características tanto autocráticas como democráticas (con una puntuación de -4 a 4).

^a Antes, Birmania.

4 Hemos excluido a Israel, con 49 años de conflicto, que es un país rico si se excluye el Territorio Palestino ocupado, y a Camboya (36 años) y el Yemen (23 años), debido a la escasez de datos económicos sobre ellos. Téngase también en cuenta que los países pueden tener más de un año de guerra civil en un determinado año civil si se producen varios conflictos simultáneamente (como ha ocurrido en Angola, Etiopía, Filipinas, India, Iraq y Myanmar).

más del 2% anual. Botswana e Indonesia son las que consiguieron mejores resultados entre las del primer grupo. Además, solo tres de estos países y cuatro con economía basada en el café/cacao no han sufrido ningún tipo de guerra civil. Las economías “difusas” (en que los recursos naturales suelen estar dispersos en toda la economía nacional) han sufrido también conflictos, como es el caso de Myanmar y Filipinas en Asia y de Mozambique y Zimbabue en África. Ocho de las 30 economías difusas han evitado la guerra civil, lo que representa un mejor historial que el de las economías basadas en la explotación de recursos “concentrados” y del café/cacao. A pesar del caso de la India, los exportadores de manufacturas son los que menos probabilidad tienen de experimentar una guerra civil, quizá porque suelen generar un crecimiento económico mayor e instaurar instituciones más eficaces (Gelb, 1988; Auty, 1990, Gylfason, 2001). Estas economías suelen estar también más diversificadas y por ello tienen más capacidad para soportar las perturbaciones de los precios de los productos básicos y otras crisis externas.

Según un reciente análisis econométrico elaborado tomando como referencia 38 conflictos en el África subsahariana entre 1981 y 1999, el descenso del crecimiento, tanto diferido como corriente, y el aumento de las perturbaciones económicas fueron determinantes significativos de la guerra civil en esa región, aunque con distintos grados de intensidad (Miguel, Satyanath y Sergenti, 2004). Los testimonios empíricos más recientes presentados por Brueckner y Ciccone (2008) revelan también que las caídas de los precios de los productos básicos internacionales explicaron en parte el alto nivel de conflictos sociales en el África subsahariana entre 1980 y 2003, que aumentaron la probabilidad de la incidencia y la declaración de guerras civiles.

En muchos de estos casos las perturbaciones económicas coincidieron con un círculo perverso y vicioso de caída de los ingresos públicos, declive de la autoridad política, expansión de la actividad ilegal e informal y ulterior descenso de los ingresos, “pauta de incentivos que sólo podrían dar lugar a una mayor violencia” (Putzel, 2004, pág. 8). Esta pauta ha sido atribuida por Mkandawire (2002, pág. 192) a programas de ajuste mal concebidos que ejercieron enorme presión sobre “la estructura política africana” y en algunos casos provocaron el “desmoronamiento de los pactos sociales” que habían ofrecido cierto grado de cohesión nacional después de la era colonial⁵. Muchas veces esos programas de ajuste han generado una mayor desigualdad en los ingresos, con frecuencia muy acusada, y un deterioro del nivel de desarrollo humano, lo que en el período que siguió al logro de la independencia política ha provocado una sensación creciente de exclusión en muchos sectores de la población y en muchos casos ha generado un resentimiento no visto antes (Keen, 2005).

Los disturbios asociados a la falta de alimentos y otros actos violentos contra las medidas de ajuste han sido numerosos (Jeong, 1996), junto con episodios de fuerte tensión religiosa

5 A pesar del fracaso de los programas de ajuste en la mayoría de los países de América Latina —en forma semejante a lo ocurrido en el África subsahariana—, esos países han demostrado mayor capacidad de resistencia con respecto a los enfrentamientos civiles, aunque éstos han aumentado fuertemente en los últimos años ochenta. Ello podría atribuirse a un nivel superior de homogeneidad étnica, a estructuras económicas algo más diversificadas que en el África subsahariana y a un acervo mayor de patrimonio social que se había ido acumulando durante los tres o cuatro decenios precedentes (Astorga, Berges y Fitzgerald, 2005), todo lo cual hizo posible que en algunos sentidos los indicadores sociales continuaran mejorando incluso cuando el deterioro económico comenzó a dejarse sentir después de la crisis de la deuda de los primeros años ochenta (Hirschman, 1995). Además, en América Latina, muchas de las reformas incluidas en los programas de ajuste estructural fueron promovidas y respaldadas por selectas minorías económicas y políticas. En el África subsahariana, por el contrario, las reformas económicas promovidas por programas de ajuste estructural fueron en general consideradas como iniciativas promovidas e impuestas desde el exterior.

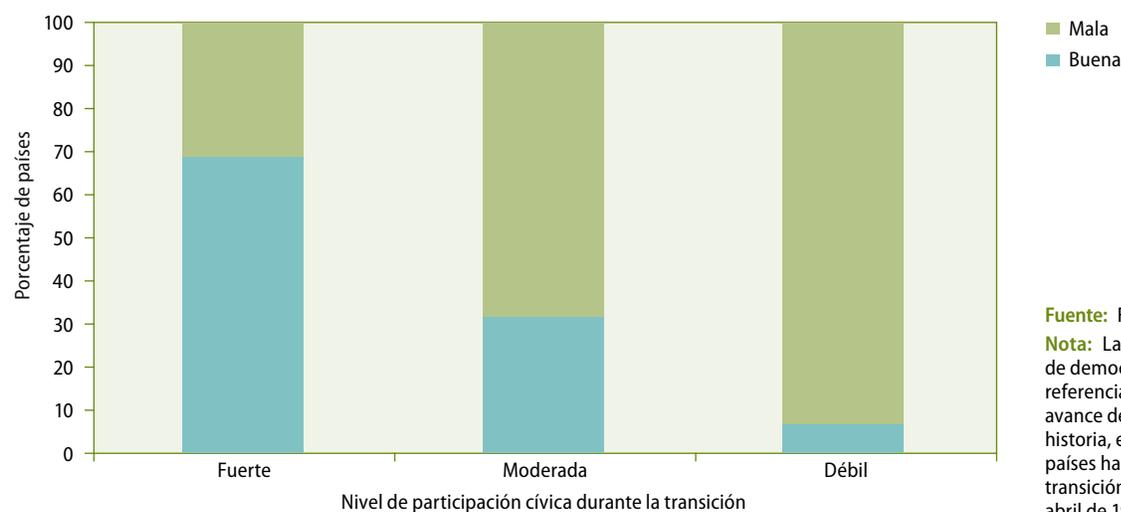
Los programas de ajuste pueden diezmar las filas de la clase media, que normalmente constituye la columna vertebral de un contrato social sólido

y social (Paris, 2004, pág. 167)⁶. No obstante, los casos de caída directa en la guerra civil continúan siendo relativamente pocos. Esa amenaza parece mayor cuando los ajustes sirven también para mermar los sectores de ingreso mediano (estudiantes, profesores, funcionarios, etcétera), que suelen constituir la columna vertebral de un contrato social sólido. Woodward (1995) ha mantenido que la erosión de la seguridad económica de la clase media yugoslava a raíz de los programas de ajuste emprendidos en el decenio de 1980 fue un importante agente catalizador del posterior conflicto en la región. Parece que ése ha sido también un elemento importante del conflicto de Rwanda en los primeros años noventa (Andersen, 2000).

Con la salvedad de casos atípicos como los de Colombia y la India, la mayor parte de los países propensos a conflictos no son ni autocracias ni democracias estables, lo que parece confirmar las conclusiones de Hegre y otros (2001) de que el riesgo de conflictos es mayor cuando el régimen político se encuentra en transición de la autocracia a la democracia, por ejemplo. Como se ilustra en el gráfico IV.7, los países con una sociedad civil más débil durante la transición suelen tener gobiernos incapaces de imponer eficazmente la ley o de crear un entorno en que las partes puedan negociar y evitar confrontaciones destructivas⁷.

Gráfico IV.7

Democracias de la tercera oleada: relación entre el tipo de transición a la democracia y la calidad de la gestión económica



Fuente: Freedom House (2005).

Nota: La “tercera oleada de democratización” hace referencia al tercer gran avance de la democracia en la historia, en el que más de 60 países han experimentado una transición democrática, desde abril de 1974.

- 6 Puede verse en una evaluación especializada de este tema en Easterly (2005). Hay que señalar que casi todos los países del cuadro IV.1 se han esforzado por establecer una fuerte relación entre crecimiento económico y desarrollo humano. Utilizando como base los indicadores de salud y educación, Ranis y Stewart (2007) clasificaron 69 países según cuatro categorías de desempeño —virtuoso, vicioso y dos tipos de sesgo— de acuerdo con la relación entre crecimiento y desarrollo humano, y realizaron un seguimiento del rendimiento decenio por decenio entre 1960 y 2000. La mayor parte de los países del cuadro IV.1 sobre los que Ranis y Stewart presentaron también datos oscilaron entre pautas de desarrollo vicioso y sesgado durante la mayor parte de ese período, aunque algunos habían experimentado un deterioro, pasando de desempeños más virtuosos a sesgados en los decenios de 1980 y 1990.
- 7 La calidad del sistema de gobierno se mide con la estimación puntual del quinto conglomerado de la medida del Banco Mundial (véase Kaufman, Kraay y Mastruzzi (2004)); los valores más altos corresponden a mejores resultados. Los países de la muestra se clasifican en dos grupos: el de “buen sistema” y el de “mal sistema” de gobierno”, según su desempeño haya sido mejor o peor que la media. Se trata de una exposición indicativa más que exhaustiva, para la cual se habría necesitado un examen mucho más matizado del concepto de sistema de gobierno que el basado en la utilización de estas medidas.

Los países que se encuentran en esta transición parecen tener también más probabilidades de experimentar mayores niveles de corrupción (Rock, 2007). El entorno de estos países es particularmente vulnerable en lo que se refiere a la capacidad de que los conflictos normales asociados con el proceso de desarrollo generen niveles anormales de descontento social, lo que a su vez representa la amenaza de un círculo vicioso de creciente inseguridad económica y violencia política.

Efecto devastador de los disturbios civiles en la seguridad económica

Impacto directo de los conflictos armados en el bienestar de los hogares

Las guerras civiles perturban gravemente el ciclo económico

Las guerras civiles representan un grave trastorno de la vida económica, ponen en peligro la seguridad personal y las libertades civiles, generan fuertes daños en el medio ambiente y crean crisis sanitarias y hambrunas. El Banco Mundial las ha descrito acertadamente como un ejemplo de “desarrollo invertido” (Collier y otros, 2003, pág. 32). Los recientes estudios empíricos han comenzado a documentar con mayor detalle los costos económicos que supone los conflictos y guerras civiles para los países implicados. Sin embargo, se ha prestado comparativamente menos atención a la estimación de los efectos de los conflictos violentos en el bienestar de los hogares debido en gran medida a la escasez de datos útiles y fiables que permitirían a los investigadores explorar de forma rigurosa la relación entre conflictos armados y bienestar de los hogares⁸.

Los conflictos violentos provocan fallecimientos y heridos, tanto entre los civiles como entre los combatientes, pero también graves daños psicológicos a los implicados en los combates, a quienes viven en comunidades desgarradas por la guerra y a las poblaciones desplazadas⁹. Los conflictos civiles armados están fuertemente correlacionados además con aumentos de las tasas de mortalidad infantil y materna, mayor proporción de enfermedades no tratadas, reducción en los niveles nutricionales, etcétera, aun cuando todo ello no esté directamente provocado por el conflicto inicial (Organización Mundial de la Salud, 2002; Stewart, 2004). Estos efectos se ven muchas veces agravados por diversos factores, incluso después de finalizado el conflicto, como el desajuste de los servicios sanitarios y sociales (lo que aumenta el riesgo de transmisión de enfermedades como el VIH/SIDA, en particular en los campamentos de refugiados), disminución de la seguridad alimentaria (que podría dar lugar a hambrunas), la mayor inseguridad en las condiciones de vida y pérdida de patrimonio social y confianza política (Grein y otros, 2003).

El impacto directo más visible de los conflictos civiles armados en el bienestar de los hogares es la destrucción del capital humano, con inclusión de los jóvenes que se encuentran

⁸ Han comenzado a aparecer algunos estudios significativos, aunque poco frecuentes, basados en los testimonios disponibles (véanse, por ejemplo, los recientes programas de investigación en Households in Conflict Network (HiCN) (www.hicn.org), A Micro Level Analysis of Violent Conflict (MICROCON) (www.microconflict.eu) y Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) (<http://www.crise.ox.ac.uk>)).

⁹ Abundantes publicaciones sobre los aspectos psicológicos del conflicto han documentado algunas de estas respuestas individuales a los traumas relacionados con los conflictos. Entre esas respuestas se incluyen actitudes como cambios en la acción política y en las creencias (véanse Tedeschi y Calhoun, 1996; Powell y otros, 2003).

en la plenitud de su vida laboral, aunque un gran número de conflictos han ido acompañados de violencia contra civiles, que en muchos casos son niños, mujeres y ancianos (véanse, por ejemplo, Dewhirst, 1998; Woodward, 1995). De hecho, algunos estudios indican que a la larga el impacto en los niveles de mortalidad es tan grande o incluso mayor entre estos grupos vulnerables que entre los combatientes (Li y Yang, 2005)¹⁰. El fallecimiento de los miembros del hogar en edad de trabajar significa reducir notablemente la capacidad del hogar para generar ingresos. Como consecuencia de ello, en muchos casos algunos hogares, esencialmente los ya vulnerables (en particular los que tienen viudas, huérfanos y personas discapacitadas) se ven condenados a formas extremas de pobreza, que pueden llegar a ser persistentes si el hogar no es capaz de sustituir la mano de obra perdida (véanse Justino y Verwimp, 2006; y Binzel y Brück, 2006).

Las lesiones, la difusión de enfermedades infecciosas y el aumento de discapacidades permanentes provocadas por la violencia y los conflictos pueden dar lugar también a un fuerte deterioro del bienestar de los hogares. El hecho de que unos hogares ya vulnerables tengan que recurrir a sus ahorros para hacer frente a los gastos médicos indudablemente les impondrá fuertes cargas financieras y mayor vulnerabilidad (Oxfam International, 2007b). Las consecuencias en lo que respecta a las decisiones sobre la mano de obra de los hogares pueden ser también dramáticas y prolongadas. En muchas circunstancias el hogar quizá no tenga otra opción que reemplazar a los fallecidos y a los heridos con niños, que se verán obligados a abandonar la escuela, lo que puede a su vez reducir el capital humano del hogar y la posibilidad de futuros ingresos (pueden encontrarse testimonios al respecto en Ghobarah, Huth y Russett, 2003; Alderman, Hoddinott y Kinsey, 2004; de Walque, 2006). Esta situación se deteriora aún más cuando el estado de salud de los niños se ve gravemente afectado a causa del conflicto.

Las minas antipersonal pueden representar una amenaza de inseguridad alimentaria, ya que gran parte de la tierra agrícola podría quedar inutilizable. Si así fuese, nada menos que el 39% de la tierra de Camboya, por ejemplo, no podía explotarse después del conflicto registrado en el país. Se han experimentado problemas semejantes en Angola, Mozambique y otros Estados africanos considerados en general como “entre los países con más minas terrestres del mundo” (Date-Bah, 2001, pág. 36). Las carreteras, puentes, ferrocarriles y puertos estarían expuestos a riesgos semejantes, lo que haría difícil y arriesgada la distribución de los bienes y servicios agrícolas y de otro tipo, así como las exportaciones.

Durante los conflictos violentos muchos activos productivos son objeto de robo, sufren daños o son destruidos debido a la intensidad de los enfrentamientos y a los saqueos. En Rwanda, durante el genocidio de 1994, la cabaña ganadera descendió un 50% en promedio (Verpoorten, 2003). En Tayikistán, las casas y medios de subsistencia de aproximadamente el 7% de los hogares sufrieron daños durante la guerra civil, que se prolongó de 1992 a 1998 (Shemyakina, 2006). El conflicto de Burundi en el decenio de 1990 estuvo asociado con un fuerte agotamiento de los activos (Bundervoet y Verwimp, 2005).

La destrucción de los activos por los conflictos armados repercutirá también significativamente en la capacidad de los hogares afectados para recuperar su situación económica y social una vez finalizado el conflicto. Por otro lado, los conflictos civiles armados se producen porque hay algo por lo que vale la pena combatir, lo que significa que algunos grupos y personas se beneficiarán de la violencia mediante el saqueo, la redistribución de activos durante el conflicto y (en el caso de quienes “ganan” el conflicto o apoyan a los grupos vencedores

La seguridad alimentaria es un problema en situaciones de conflicto

¹⁰ Hay también consecuencias duraderas debidas al incremento de la violencia sexual que acompaña muchas veces a los conflictos.

durante el conflicto) el acceso privilegiado al mercado y a las instituciones políticas. Estos efectos son tan importantes para comprender los procesos del conflicto armado como otros más negativos asociados con los actos bélicos, pues ambos repercuten significativamente en la sostenibilidad de la paz durante el período posterior al conflicto.

Los conflictos armados van acompañados normalmente de grandes desplazamientos de la población

Los conflictos armados suelen ir acompañados de masivos desplazamientos de la población. Las poblaciones civiles son con frecuencia el blanco de los ejércitos y de los grupos rebeldes que tratan de ampliar su control territorial, debilitar el apoyo de la población a los rivales, aumentar su propia base de apoyo y/o incrementar sus recursos mediante el saqueo y la expropiación de activos y lugares valiosos (Kalyvas, 2004). En consecuencia, muchos grupos de la población abandonan las zonas de enfrentamientos más intensos o donde se prevé que se van a producir brotes de violencia.

El impacto en el hogar se ve agravado por la consiguiente destrucción de las redes sociales y el agotamiento de importantes elementos del capital social, económico y político de los pobres. Los refugiados de las zonas en conflicto y las poblaciones desplazadas deben soportar algunas de las formas más difíciles de exclusión socioeconómica y privación (Chronic Poverty Research Centre, 2005). Los estudios habían distinguido entre diferentes tipos de personas desplazadas; en particular, las personas obligadas a emigrar, las que buscan asilo y los refugiados. Las personas en busca de asilo y los migrantes forzados son jóvenes, miembros económicamente activos del hogar, que tradicionalmente son los que en la sociedad cuentan con mayor posibilidad de migrar. En situaciones de conflicto este efecto se multiplica por el hecho de que son también los blancos más probables de la violencia y del reclutamiento forzoso por los grupos rebeldes (véase Czaika y Kis-Katos, 2007). Otros grupos de desplazados, como los ancianos, las mujeres y los niños, están sobrerrepresentados entre los refugiados de las zonas en conflicto.

En cambio, es poco lo que se sabe acerca de los efectos de los conflictos violentos en lo que se refiere a la experiencia de los hogares e individuos desplazados, el desmoronamiento de las sociedades y la destrucción de las redes sociales. Ibáñez y Moya (2006) han comprobado que el desplazamiento forzoso generó pérdidas significativas de activos entre los hogares colombianos. Ello limitó su capacidad de generar nuevas fuentes de ingreso y trastornó los mecanismos de distribución de riesgos entre las comunidades afectadas. Los hogares colombianos desplazados tuvieron que recurrir a estrategias costosas para mantener los niveles mínimos de consumo. El desplazamiento puede afectar también a las condiciones de empleo, lo que obstaculizaría sobremanera la recuperación de los hogares después de las pérdidas de bienestar sufridas durante el conflicto. En el contexto del desplazamiento de la población bosnia durante la guerra de 1992 a 1995, Kondylis (2007) ha demostrado que las poblaciones desplazadas tenían menor probabilidad de trabajar en el período posterior al conflicto: durante ese tiempo, los hombres y mujeres desplazados tenían, respectivamente, un 7% y un 5% menos de probabilidades de trabajar que el resto de la población.

El establecimiento de procesos de paz sostenibles depende en gran parte de la eficacia con que se integran en la sociedad las poblaciones desplazadas

Este grupo de factores puede tener importantes repercusiones a largo plazo. Las poblaciones desplazadas (así como los combatientes desmovilizados) que son víctimas de la exclusión social pueden caer en manos de facciones políticas que continúan recurriendo a la violencia o dedicarse a la delincuencia (Van Hear, 2003; Steele, 2007). La desmovilización de las tropas y los refugiados que regresan y de las poblaciones desplazadas puede aumentar la competitividad por los escasos recursos disponibles (como empleos, tierra, activos y servicios, de atención de salud, por ejemplo), lo que a su vez puede crear nuevas formas de exclusión y convertirse en factor de renovada inestabilidad. Existen también testimonios según los cuales los niveles de productividad de quienes regresan después de los conflictos son inferiores a los de quienes no se desplazaron. Ello puede provocar dificultades de reintegración tras

el regreso a sus comunidades de origen (Kondylis, 2005). Por el contrario, en el caso de los jóvenes congoleños de los campamentos de refugiados de Uganda, Clarck (2006; 2007) ha demostrado que el conflicto puede repercutir en la oportunidad de acceso a nuevas formas y estrategias de supervivencia, ya que esta población joven no se veía condicionada por las tradiciones previas al conflicto. En un estudio pionero que utiliza un conjunto singular de datos, Deininger, Ibáñez y Querubin (2004) analizaron las pautas de regreso de las poblaciones desplazadas durante el conflicto colombiano. Sus resultados revelan que el deseo de regresar está muy influenciado por las características concretas del hogar y el proceso de desplazamiento. En general, los empleadores agrícolas, en los lugares tanto de origen como de recepción, las familias con acceso a la tierra y los hogares con una densa red social en el lugar de origen muestran una disposición mayor a regresar a su aldea. Por el contrario, las familias vulnerables, como las de los hogares con un solo progenitor, con mujeres como jefes de hogar o con grandes coeficientes de dependencia (sobrerrepresentadas con frecuencia entre quienes se encuentran en situación de pobreza crónica), muestran una gran preferencia por asentarse en el lugar de recepción. Los hogares suelen estar menos dispuestos a regresar a su lugar de origen cuando el desplazamiento fue causado por acontecimientos trágicos o si sigue habiendo todavía problemas de seguridad.

Impacto indirecto de los conflictos civiles armados en el bienestar de los hogares

Además de los impactos directos en el bienestar de los hogares, los conflictos armados producen considerables efectos negativos en el entorno económico y político general de las empresas, las explotaciones agrícolas y los hogares, con inclusión de factores intangibles como la confianza, la tolerancia, la solidaridad, la lealtad, etcétera, todos los cuales son necesarios para el florecimiento de una economía de mercado. A este respecto, los conflictos civiles pueden transformar el marco institucional mucho después de finalizadas las operaciones militares. Debe señalarse también el impacto inmediato causado en el bienestar de los hogares por los efectos provocados por los conflictos en los resultados económicos del país, que afectan a las condiciones macroeconómicas y de crecimiento y a la distribución de los ingresos y la riqueza.

El conflicto provoca en general una informalización de la actividad económica y un aumento de las actividades delictivas, incluido el contrabando. Al mismo tiempo, las personas y los activos buscarán lugares más seguros, dada la amenaza de robo y el nivel creciente de incertidumbre económica que acompaña a la interrupción de la actividad económica normal y de las transacciones. En muchos casos el resultado será la fuga de capitales en gran escala, tanto financieros como humanos. La enorme dificultad de cuantificar la informalización y la fuga de capitales, incluso en tiempos relativamente tranquilos, agrava sin duda los problemas a la hora de determinar con un nivel adecuado de precisión el impacto económico más amplio del conflicto. No obstante, algunos analistas han atribuido el aumento de la fuga de capitales desde África durante los tres pasados decenios, sea en forma directa o indirecta, a los prolongados conflictos en la región; según Boyce y Ndikumana (2001), por ejemplo, la fuga de capitales de 25 países africanos entre 1970 y 1976 podría estimarse en 193.000 millones de dólares¹¹.

Los conflictos suelen dar lugar a una informalización de la actividad económica y a un aumento de las actividades delictivas, incluido el contrabando

¹¹ Fielding (2003) estima igualmente que la proporción de los capitales de Israel depositados fuera del país está fuertemente ligada con la intensidad del conflicto palestino-israelí. Según el autor, esa correlación es consecuencia de un vínculo causal en ambos sentidos: a más violencia, más fuga de capitales, y una fuga de capitales mayor hace prever niveles más altos de violencia en el futuro.

Los conflictos civiles provocan una fuerte caída de los ingresos y un gran aumento de la pobreza absoluta

Los conflictos civiles suelen provocar una caída —quizá pronunciada— de los ingresos. De acuerdo con una estimación, el típico conflicto de siete años de duración reduce los ingresos un 15%, lo que representa un aumento de aproximadamente el 30% de la incidencia de la pobreza absoluta (Collier, 1999). Diez años después del genocidio se estimaba que el producto interno bruto (PIB) de Rwanda era 30 puntos inferior al que se habría conseguido si el genocidio no se hubiera producido. El nivel de pobreza era muy superior al que se habría dado sin el conflicto: el 60% (en vez del 42%-47%) del conjunto de la población y el 42% (en vez del 26%-28%) de quienes viven en situación de extrema pobreza tienen problemas para atender sus necesidades básicas (Panić, 2008). Según otra estimación reciente (Oxfam International, 2007b), África perdió 18.000 millones de dólares anuales entre 1990 y 2005 debido a los conflictos (aproximadamente el 4% del PIB anual medio).

Los niveles de consumo seguirán probablemente la tendencia de los ingresos decrecientes, aunque en algunos casos podrían mantenerse mediante el recurso a los ahorros o a fuentes de ingreso exteriores, como las remesas o la ayuda. Una tendencia más firme y más pronunciada es la caída de las inversiones, privadas y públicas. La causa de esta caída es la mayor incertidumbre e inestabilidad provocadas por la guerra, por la probable subida de los precios y las tasas de interés, por la disminución de la inversión extranjera y por el descenso y nueva composición del gasto público. La magnitud dependerá de la escala y duración del conflicto; no obstante, según una estimación, las guerras civiles recortan la inversión hasta el 0,4% del PIB cada año, y este recorte es especialmente pronunciado en el caso de la inversión privada (Imai y Weinstein, 2000).

Es probable que el sector de los bienes comerciables sufra también una contracción y que las exportaciones disminuyan más rápidamente que las importaciones, sobre todo cuando la producción se desvía hacia los mercados internos. No obstante, en lo que se refiere a la perturbación de las actividades, este sector será particularmente sensible al carácter del conflicto y a la estructura de la economía, así como a que exista o no acceso a crédito externo. Los productos clave pueden registrar incluso un alza de la producción cuando los gobiernos, con el fin de generar divisas, ofrecen protección adicional al sector. En determinadas circunstancias, la reglamentación del comercio puede modificarse también como consecuencia de la monopolización de los cauces de distribución por cualquiera de las facciones enfrentadas, con resultados inciertos en la producción (Humphreys, 2003).

La disminución del volumen del comercio repercutirá también directamente en la situación fiscal del Estado en el caso de muchos países inmersos en conflictos, dada la dependencia de los países pobres con respecto a los ingresos arancelarios. Esa posición se deteriorará casi ciertamente al declararse un conflicto. Los ingresos públicos en proporción del PIB suelen disminuir fuertemente en los países en conflicto, aunque no de forma inevitable; según Stewart (2004), por ejemplo, en Mozambique los ingresos aumentaron durante sus conflictos. No obstante, en casi todos los casos, los ingresos serán inferiores a los gastos, lo que provocará un aumento del déficit presupuestario, mayor endeudamiento y crecientes presiones inflacionarias. Los conflictos producen también un cambio general en la composición del gasto público, ya que el gasto militar se mantiene o aumenta al mismo tiempo que disminuyen otros gastos discrecionales, en particular los relacionados con servicios sociales, aunque también con la infraestructura pública.

El conflicto lleva en general a una reducción de los gastos en servicios sociales

Cuanto más se prolonga el conflicto civil, más devastadoras son las consecuencias económicas y sociales. No obstante, el impacto en las perspectivas de crecimiento a largo plazo es menos claro. De hecho, en la medida en que el efecto principal de la guerra es la destrucción del capital físico existente y la reducción temporal de la acumulación de capital humano,

los modelos convencionales prevén un rápido resurgir del crecimiento durante la posguerra conforme la economía regresa a su trayectoria habitual. De hecho, en la medida en que las inversiones de posguerra están constituidas por capital más fresco y de mejor calidad, los resultados económicos podrían incluso ser superiores a los de la economía antes de la guerra y, por lo tanto, las regiones que han sufrido más los efectos de la guerra podrían con el tiempo superar a las que han sufrido menos¹².

En ausencia de predicciones teóricas claras, el análisis del impacto neto de los conflictos civiles en el crecimiento económico es de carácter fundamentalmente empírico. Las publicaciones recientes suelen estar de acuerdo en que las guerras civiles provocan en general una reducción del crecimiento. Knight, Loayza y Villanueva (1996), por ejemplo, han estimado que las guerras civiles provocan en promedio una pérdida permanente del ingreso de aproximadamente el 2% del PIB. Asimismo, Collier (1999) ha calculado, utilizando testimonios intersectoriales de 92 países entre 1960 y 1989, que un año de conflicto reduce un 2,2% la tasa de crecimiento de un país (véase también Hoeffler y Reynal-Querol, 2003). Según la mayoría de las evaluaciones, los efectos a largo plazo en el crecimiento dependerán de la estructura de la economía —algunos sectores (agricultura) no sólo serían más vulnerables que otros (construcción, finanzas, manufacturas) sino que tardarían más en recuperarse— y del alcance geográfico del conflicto. Las estimaciones resultan difíciles debido a que no es posible saber lo qué habría ocurrido en ausencia de conflicto, dado que el comienzo de éstos se produce en un contexto con cierta turbulencia económica.

Persistencia de los conflictos civiles

La trampa del conflicto

En las secciones anteriores se ha observado que la presencia de determinadas vulnerabilidades generales de carácter social, político y económico hace que algunos países sean más vulnerables a los conflictos civiles armados. Además, una vez que comienza el conflicto el agotamiento a corto y largo plazo del capital social, físico y humano intensifica inevitablemente las vulnerabilidades existentes y provoca formas de indigencia de las que los hogares difícilmente pueden recuperarse. Ello puede repercutir a su vez en la elección de actividades por los hogares y promover una mayor preferencia por las de bajo riesgo y escaso rendimiento, lo que limitaría la capacidad de los hogares para acumular activos.

Así pues, cabe pensar que los países vulnerables a los conflictos pueden verse sumidos en una especie de círculo vicioso, tantas veces mencionado en los estudios sobre el desarrollo, en virtud del cual una serie de procesos interdependientes y acumulativos contribuyen a reforzar las vulnerabilidades existentes. En la mayoría de las situaciones de conflicto es probable que dichas trampas tengan dimensiones múltiples. La fuga de capitales, tanto humanos como financieros, y la reducción de los horizontes de inversión en un contexto de incertidumbre reforzarán probablemente esos peligros en los países en conflicto. El impacto negativo del conflicto en la salud, los niveles nutricionales y la educación, en particular durante la infancia, puede erosionar todavía más el capital humano y reforzar las vulnerabilidades estructurales que explican el conflicto y provocar una mayor incidencia del hambre y el deterioro de los niveles nutricionales, que suele ser una característica muy marcada de las situaciones de conflicto.

Los países vulnerables a los conflictos pueden verse sumidos en un círculo vicioso

¹² Véase Gilchrist y Williams (2004), donde se examinan los casos del Japón y Alemania después de la segunda guerra mundial.

Pueden aparecer también trampas en los mercados de factores. La vuelta a la agricultura de subsistencia fomentada por los enfrentamientos civiles (Teodosijevič, 2003) disminuye la capacidad de los hogares de acumular beneficios y, por lo tanto, frena la salida de mano de obra hacia el empleo no agrícola. En América Latina la violencia ha mermado significativamente la eficiencia de las explotaciones agrarias debido a la perturbación de los mercados de trabajo rurales y a los límites impuestos en la explotación de las grandes fincas¹³. Estos efectos pueden verse amplificados por el desplazamiento de los hogares y los miembros de éstos fallecidos y heridos, lo que limitará la participación en el mercado de trabajo de los hogares vulnerables (Verwimp, 2005). Ibáñez y Moya (2006) observan que en caso de conflicto no son necesariamente los bajos niveles de capacitación los que limitan la participación en el mercado de trabajo, sino más bien la imposibilidad de utilizar las capacidades disponibles debido a la destrucción de las redes sociales y a la dificultad de integrarse en nuevos entornos. Aunque algunos de estos hogares podrían en principio acumular activos y evitar la pobreza, no pueden hacerlo cuando se encuentran por debajo del nivel mínimo de activos necesario para conseguir una estrategia de acumulación viable (véase Barrett y Carter, 2006). En particular, la dinámica del conflicto que enfrenta a unos grupos con otros muchas veces provoca cambios y la descomposición de las relaciones sociales y la cohesión social y la pérdida de acuerdos de distribución de riesgos. El impacto para el bienestar de los hogares puede ser dramático, ya que no podrán contar con las relaciones comunitarias en momentos de dificultad, no podrán tener acceso a determinados mecanismos de empleo o crédito basados en vínculos informales y quizá hasta se vean excluidos de intervenir en el marco de las nuevas normas y de nuevos procesos institucionales.

El conflicto social debilita la autoridad del Estado y su capacidad de ofrecer bienes públicos y garantizar el establecimiento de los derechos de propiedad, el imperio de la ley y la seguridad

La captación, abuso y erosión del capital social puede ayudar a fomentar el conflicto. Pinchotti y Verwimp (2007) lo ilustran claramente en el caso de Rwanda. Los conflictos civiles armados perturban radicalmente la estructura de las instituciones políticas, tanto locales como nacionales, así como su capacidad de suministrar bienes públicos y garantizar el establecimiento de los derechos de propiedad, el imperio de la ley y la seguridad. Los conflictos violentos normalmente son resultado y causa de diversas formas de disfunción del Estado y del sistema de gobierno (véanse, por ejemplo, Zartman, 1995; King y Zheng, 2001); pero por otro lado dan a nuevas clases de líderes locales y regionales la oportunidad de desafiar a los poderes políticos (véase, por ejemplo, Reno, 2002). En la mayoría de los conflictos, distintos protagonistas (líderes y miembros de las milicias, minorías políticas selectas, hombres de negocios y pequeños comerciantes, así como también los hogares y otros grupos) han tratado de mejorar su situación y de aprovechar las oportunidades nuevas. Pueden producirse cambios debido a la aparición de “empresarios étnicos” que utilizan la desconfianza entre las comunidades como medio para conseguir apoyo político y para consolidarlo (Paris, 2004, págs. 161 y 162) o a causa del nacimiento de estructuras de “gestión” en los lugares donde está ausente el “gobierno”. En tales circunstancias se produce lo que los estudios normalmente califican como “colapso” del Estado (Zartman, 1995).

Revisión de la hipótesis de la “codicia”

Uno de los intentos de explicar por qué estas trampas se han cerrado cada vez más en los últimos años hace referencia a las decisiones de líderes rebeldes calculadores sobre la conveniencia de multiplicar sus beneficios a través de las líneas normales de producción o mediante la apropiación violenta de los activos existentes. De acuerdo con esta opinión, la combinación

¹³ Véase González y López (2007) sobre Colombia.

de la ineficiencia económica con la posibilidad de captar las rentas procedentes de los recursos naturales es el caldo de cultivo propicio para el conflicto y suministra medios financieros que permiten a las organizaciones rebeldes mantener sus actividades.

Esta hipótesis de la codicia resulta atractiva y ha ejercido una enorme influencia en las políticas de los donantes: las guerras civiles se producen en la mayor parte de los casos en Estados fallidos y sumidos en la pobreza, con regímenes venales, corruptos e ineptos, que invierten insuficientemente en protección social y en el imperio de la ley y demuestran comportamientos comparables al bandidaje. La hipótesis parece explicar la persistencia del conflicto y ofrecer la solución para romper ese círculo una vez que terminan los enfrentamientos: se necesitaría una intervención directa para evitar que los Estados fallidos se hundan por completo, junto con medidas para reforzar los derechos de propiedad, acabar con las prácticas corruptas del pasado y reintroducir la normalidad en los incentivos basados en los precios (Collier y otros, 2003).

No obstante, los argumentos en apoyo de este planteamiento acerca de la codicia han suscitado serias dudas entre los responsables de la formulación de políticas (véase el recuadro IV.1 en la página siguiente). Además, las teorías sobre la opción racional en caso de conflicto están basadas en supuestos poco rigurosos y en una abstracción de la historia (Cramer, 2002). Como observa Mkandawire (2002), ese deseo de imponer un análisis unidimensional y estático sobre lo que es un problema intrínsecamente complejo y dinámico parece olvidar cuáles fueron los orígenes de la mayoría de los movimientos rebeldes en África. Por otra parte, ese enfoque ofrece pocas claves para entender por qué las vulnerabilidades estructurales en torno a las cuales surge el conflicto se han profundizado a lo largo de los últimos años y trata de explicar la persistencia del conflicto recurriendo al *deus ex machina* de influencias como la calidad del liderazgo, la propaganda y el comportamiento irracional de los combatientes.

Dado que los conflictos suponen en general un gran costo en forma de pérdida y desaprovechamiento de los recursos, las partes enfrentadas, si actúan racionalmente, deberían en principio ser capaces de llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas partes. La incapacidad de llegar a un acuerdo semejante es, por lo tanto, un ingrediente fundamental a la hora de explicar la aparición de conflictos armados. Los Estados modernos suelen contar con un conjunto de normas e instituciones para la gestión de conflictos y la solución de diferencias, como la Constitución, los tribunales y los órganos de arbitraje, además de haber fomentado una serie de valores como el compromiso y la confianza a fin de mantener dentro de ciertos límites los costos de gestión de conflictos. Estas instituciones encauzan las luchas por el poder hacia la competencia económica y la negociación política en vez de hacia conflictos armados y perturbadores, otorgan legitimidad a la distribución de las recompensas y en general son una garantía de que los problemas se solucionarán sin necesidad de recurrir a la violencia. En la mayoría de las sociedades estables estas instituciones han evolucionado en respuesta a diversas presiones y tensiones, muchas de ellas generadas por las fuerzas del mercado. Como ha observado Albert Hirschman (1994), el conflicto puede ser “aglutinador” o “disolvente”, según que la sociedad aprenda o no a gestionarlo.

Incluso en aquellos casos en los cuales las considerables rentas de los recursos constituyen un premio valioso existe la posibilidad de los conflictos violentos se prolonguen en tanto en cuanto el país no cuente con un marco de normas viables, ya sean formales o informales, que regulen por la vía pacífica la asignación de los recursos y la solución de las posibles reivindicaciones. En definitiva, la ausencia de estas normas no puede explicarse únicamente por motivos económicos u oportunistas, pues lleva implícito la compleja interconexión de factores políticos, sociales y culturales.

Los conflictos violentos son menos probables en los países con un marco de normas viables que regulen la asignación de recursos y la solución pacífica de las reivindicaciones

Recuadro IV.1

La codicia no basta

Algunos estudios de regresión comparativos entre distintos países han arrojado que la dependencia de las exportaciones de productos básicos primarios está fuertemente correlacionada con el riesgo de guerra civil. Este dato se ha utilizado como argumento para demostrar que los recursos naturales constituyen el "botín" de personas impulsadas por una motivación racional pero fundamentalmente delictiva en favor de la guerra civil (Collier y Hoeffler, 2002; 2004). ¿Es empíricamente válida esta versión simplificada de la hipótesis de la codicia?

La propia evaluación del Banco Mundial sobre esta obra [*véase la bibliografía*] criticaba "su falta de marco conceptual y empírico adecuado... y su descuidada ejecución" (Banarjee y otros, 2006, pág. 64). Los estudios mencionados han recibido numerosas críticas por su falta de solidez en la especificación econométrica. En ese sentido cabe mencionar el sesgo muestral ponderado hacia los países africanos con datos inexistentes o particularmente poco fiables, lo que podría provocar una distorsión en el análisis cuantitativo (Lemke, 2003). Otros han señalado la falta de coherencia en el uso de las variables sustitutivas (Cramer, 2002) y el estrecho significado que se les ha asignado; según Nathan (2005), variables que pueden reflejar una dinámica tanto de codicia como de reivindicación se atribuyen arbitrariamente a una o a otra. Hay también problemas con la definición de las variables clave. Entre los productos básicos primarios se incluyen tanto los productos agrícolas como los minerales/combustibles, pero se excluye algo tan importante como las sustancias ilícitas (cocaína y heroína) y los diamantes aluviales ilegales. Cabe señalar el importante papel que para financiar empresarios renegados tienen las piedras preciosas y las drogas en conflictos provocados por la codicia, por lo que omitirlas es una falla grave (Lujala, Gleditsch y Gilmore, 2005). En el mismo sentido, Humphreys (2005) arguye que en ciertos casos, al estudiar la relación entre recursos y guerra civil, es mejor utilizar datos de la reserva de petróleo que de las exportaciones.

Otras preocupaciones metodológicas sobre la investigación relativa a la codicia están asociadas con problemas de endogeneidad y causalidad. Correlación no es lo mismo que causalidad, y en cualquier sistema complejo la causalidad de doble dirección es endémica y la correlación podría deberse a una tercera variable. Al parecer, estas posibilidades no se han investigado suficientemente. Por ello, las guerras civiles podrían "causar" la dependencia de los recursos, por ejemplo, al reducir la inversión en el sector manufacturero. Puede haber también mecanismos de relación entre la dotación de recursos naturales y el riesgo de guerra civil que explicarían por qué la abundancia de algunos recursos lleva de hecho a la guerra. Dos explicaciones prometedoras entre las muchas propuestas por Humphreys (2005) son una economía no diversificada y la falta de capacidad del Estado. Snyder y Bhavnani (2005) argumentan que el mecanismo causal existente entre conflicto y recursos saqueables implica, en general, un efecto en los ingresos públicos. Para ello habría que examinar de qué manera obtiene el Estado sus ingresos y determinar qué importancia tiene para él la decisión de gravar o no con impuestos el sector de los minerales (que puede o no ser saqueable). Incluso si existe un sector saqueable, quizá no sea importante para los ingresos del Estado cuando hay otras fuentes paralelas. La forma de extracción (artesanal o industrial) también es importante, ya que sólo las técnicas artesanales permiten el saqueo de los recursos.

Finalmente, lo más importante es en qué gastan los gobiernos sus ingresos. Si el Estado asigna sus ingresos a actividades de bienestar social, gastos militares e inversiones favorables al crecimiento, la probabilidad de conflicto es menor que si se apropia de ellos con fines facciosos y cleptocráticos, como ha ocurrido en Sierra Leona. Antes de 1985 sus diamantes aluviales se extraían en forma industrial más que artesanal, lo que impedía su saqueo; la guerra civil no comenzó hasta después de esa fecha. Dunning (2005) compara el Zaire (ahora, República Democrática del Congo) bajo el régimen de Mobutu (1965-1997) con Indonesia bajo Suharto (1965-1998). Tanto en Indonesia como en el Zaire las corrientes de recursos eran inestables. No obstante, Suharto optó por políticas conducentes a la diversificación y a un fuerte crecimiento, así como por la igualdad y la reducción de la pobreza con el fin de frenar la oposición política; Mobutu, por el contrario, no lo hizo porque consideraba que la diversificación y la inversión en infraestructura reduciría su control del poder estatal y reforzaría la oposición política impulsada por motivos étnicos.

Desmoronamiento del contrato social

Una sociedad con una distribución equilibrada de los recursos sociales y económicos es en general más capaz de gestionar las tensiones con menos riesgo de recurrir a la violencia y a los conflictos que una sociedad caracterizada por la pobreza y por marcadas divisiones socioeconómicas. A este respecto, para que perdure el sistema social deben cumplirse al menos tres requisitos: legitimidad, orden y equidad. La *legitimidad* comprende la justificación básica de la autoridad de un gobierno sobre sus ciudadanos (o de un organismo internacional o supranacional sobre sus miembros), los procedimientos mediante los cuales se crea y ejerce dicha autoridad y, en términos más generales, la forma en que las instituciones políticas, sociales y económicas son resultado y reflejo de valores y tradiciones (o, en términos de Adam Smith, los “sentimientos morales”) de la población o comunidad en cuestión. Los medios a través de los cuales se consigue la justificación de la autoridad han cambiado obviamente a lo largo del tiempo y difieren todavía entre las distintas comunidades. El principio dominante que regula la política moderna es que la autoridad legítima está basada de una u otra forma en el debate con aquellos sobre los que se ejerce la autoridad y en la aprobación de éstos. Aunque este principio democrático es básico, queda todavía bastante margen para la diversidad a la hora de elegir los medios de ponerlo en práctica, e incluso para el desacuerdo al determinar hasta qué punto se debe hacer hincapié en los conceptos de libertad individual y libre elección y el de igualdad.

El *orden* engloba las leyes, reglamentos, normas sociales y convenciones informales convenidos que regulan las relaciones entre los miembros de una sociedad, o las relaciones internacionales de los Estados, sea dentro o fuera de las instituciones formales. La estructura de incentivos implícita en estas leyes, normas y criterios determina las formas aceptables de comportamiento en todo el sistema y establece sanciones contra las que son inaceptables. Obviamente, para que las leyes se observen y para que los ciudadanos puedan perseguir sus objetivos legítimos debe contarse con instituciones adecuadas y eficaces que impongan el cumplimiento de la ley. La existencia de sistemas legislativos y judiciales bien organizados y efectivos es imprescindible para conseguir el requisito de la estabilidad; pero, por encima de todo, las leyes y normas sólo persisten cuando una mayoría de los sometidos a ellas están de acuerdo en observarlas voluntariamente porque les conviene hacerlo, y no por temor a ser sorprendidos mientras las infringen o a ser sancionados por ello.

La *equidad* engloba la capacidad del sistema de atender las necesidades de todos sus miembros y el reconocimiento de que el apoyo popular a las instituciones y al sistema en conjunto no durará si los resultados económicos no logran generar un nivel de vida adecuado, quedan por debajo de las expectativas o cuando demasiados ciudadanos se ven condenados a la pobreza o sienten injusta la distribución de los beneficios y costos del cambio económico.

Los mercados competitivos no garantizan automáticamente la legitimidad, el orden y la equidad que necesitan para funcionar con eficacia. Además, pueden provocar trastornos sociales y suelen verse inmersos en procesos de cambio acumulativo que pueden aumentar los ingresos de algunos pero también condenar a otros a bajos niveles de seguridad y bienestar. Por consiguiente, su estabilidad depende de la existencia de un contrato social eficaz y de un conjunto de instituciones conexas que ayuden a fomentar la confianza y la tolerancia, a gestionar los conflictos y a ampliar la participación en el proceso de toma de decisiones. Cuando esas instituciones existen y funcionan bien, la legitimidad, el orden y la equidad de los resultados sociales estarán garantizados. Por el contrario, si la contestación social llega a ser tan intensa que no puede ser gestionada por las instituciones existentes, pueden plantearse problemas.

Son muchos los estudios realizados sobre la forma en que las acciones violentas colectivas están relacionadas con la identidad étnica, independientemente de que su base sea la raza, el

idioma, la religión, la afiliación tribal o las diferencias regionales, y sobre cómo las diferencias significativas entre los grupos étnicos en su acceso a los recursos económicos y políticos pueden constituir el comienzo de un proceso que conduciría al desmoronamiento del contrato social y al estallido de un conflicto declarado. Stewart (2002) define en general las diferencias en el acceso de los grupos a los recursos económicos, sociales y políticos como “desigualdades horizontales”, en contraste con la “desigualdad vertical” tradicional, que clasifica a los individuos según sus ingresos. Las desigualdades horizontales son multidimensionales. La dimensión económica implica algo más que las meras diferencias de ingreso e incluye también el acceso al empleo y a diversos activos (tierra, finanzas); la dimensión social engloba el acceso a los servicios (por ejemplo, atención de salud y abastecimiento de agua) y la protección social (con inclusión de la seguridad personal); la dimensión política incluye el acceso al poder en sus instancias más altas (presidencia, consejo de ministros), en niveles inferiores (asambleas parlamentarias, gobiernos locales) y en la burocracia, el ejército y la policía. Es probable que estas desigualdades sean más peligrosas cuando se dan simultáneamente en las tres dimensiones.

Los testimonios empíricos disponibles confirman que las desigualdades horizontales, en contraste con las meramente verticales, pueden dar lugar a la movilización política y a niveles de descontento que pueden degenerar rápidamente en violencia¹⁴. La proporción de conflictos que pueden atribuirse a la violencia étnica ha aumentado constantemente en el período posterior a la segunda guerra mundial (gráfico IV.8)¹⁵.

Es probable que la violencia se intensifique cuando la competencia y los conflictos refuerzan divisiones sociales excluyentes profundas y acumuladas y que personas y hogares se vean obligados por la presión social o las amenazas a renunciar a identidades múltiples normales y a “tomar partido”. Al respecto, los investigadores han señalado que el conflicto se ve en muchos casos impulsado por la *polarización* más que por la desigualdad. La polarización de los ingresos es tanto más grave cuanto la diferencia entre los ricos y los pobres es mayor (lo que exacerba la animosidad entre ambos) y cuando la desigualdad dentro de cada grupo es baja, lo que provoca una identificación mayor con los otros miembros del grupo de ingreso (Esteban y Ray, 1999, pág. 401). También cuando la polarización económica coincide con la social, el potencial de conflictos violentos puede multiplicarse. Duclos, Esteban y Ray (2004) especulan que un indicador “híbrido” de la polarización que combine las consideraciones sociales y económicas puede ser un predictor más válido del conflicto social que medidas basadas “sólo en el ingreso” o de carácter “sólo social”, que sólo tienen en cuenta la distribución cuantificada en función de un solo atributo; Montalvo y Reynal-Querol (2005) confirman empíricamente la afirmación de que lo que ellos llaman “polarización étnica”—que alcanza su nivel máximo cuando la población se divide en dos grupos étnico-lingüísticos de igual magnitud— es un predictor estadísticamente significativo de la probabilidad de guerra civil.

Cuando la polarización económica coincide con la polarización social, el potencial de conflictos violentos puede multiplicarse

¹⁴ Véase Mancini (2005) a propósito de Indonesia, y Murshed y Gates (2005) sobre Nepal.

¹⁵ El Center for Systemic Peace (Severn, Maryland) divide los conflictos armados en tres categorías: conflictos civiles dentro de los Estados, en que intervienen grupos políticos rivales; conflictos étnicos dentro de los Estados, en que intervienen el Estado y un grupo étnico distinto; y conflictos internacionales entre Estados (normalmente entre dos o más Estados o una entidad política distinta que se resiste a la dominación extranjera; al colonialismo). La “proporción de incidencia” representa el número de conflictos clasificados como étnicos divididos por el número total de conflictos, año por año. El Centro propone también un indicador del efecto destructivo de cada conflicto en la escala de 1 (mínimo) a 10 (máximo). Este indicador, conocido como “magnitud”, refleja numerosos factores entre los que se incluyen las capacidades del Estado, la superficie y el alcance de las muertes y la destrucción, el desplazamiento de poblaciones y la duración del episodio. La “proporción de la magnitud total” indica, en consecuencia, la proporción entre la magnitud total (es decir, la suma de las puntuaciones de magnitud de todos los conflictos activos) atribuible a los conflictos étnicos, año por año.

Gráfico IV.8
Incidencia y magnitud de los conflictos étnicos desde 1945



Fuente: Stewart y Brown (2008).

Recuperación después de los conflictos y prioridades económicas

Los países que acaban de salir de un conflicto forman un grupo heterogéneo. No obstante, gran parte del desafío político normativo se centra en todos los casos en tres objetivos: seguridad, reconciliación y desarrollo¹⁶. A primera vista, el desafío parece ser la elección entre soluciones inmediatas frente a objetivos a largo plazo, pero se trata de algo mucho más profundo.

Las exigencias más inmediatas una vez que finalizan los enfrentamientos se centran en el suministro de la ayuda humanitaria y de emergencia, esencial para una sociedad destruida por la guerra, junto con la creación de una presencia militar y/o policial eficaz y profesional para reconstruir y mantener niveles básicos de orden y seguridad física. Según un documento publicado por el Gobierno del Reino Unido, la población pobre de los Estados que han salido de un conflicto considera que la ausencia de seguridad interna representa una amenaza tan grande para su existencia como “el hambre, el desempleo y la falta de agua potable” (citado en McDonald, 2005, pág. 29). No obstante, esa amenaza puede eliminarse únicamente con la creación de una fuerza judicial y policial imparcial y bien capacitada que goce de la confianza

Las exigencias más inmediatas cuando finalizan los enfrentamientos se centran en el suministro de la ayuda humanitaria y de emergencia, junto con medidas para reconstruir y mantener niveles básicos de orden y de seguridad física

¹⁶ La relación entre seguridad, reconciliación y desarrollo ha merecido gran atención a raíz de los ataques terroristas de 2001 en Nueva York, pero la cuestión tiene una historia mucho más larga. En su crítica del Tratado de Versalles (1919), Keynes (1919, pág. 134) reprochó a sus autores que no hubieran llegado a comprender que “el más grave de los problemas que merecían su atención no era el político ni el territorial, sino el financiero y económico, y que los peligros del futuro no estaban tanto en las fronteras y en las soberanías cuanto en los alimentos y el carbón y el transporte”. El Presidente Roosevelt estableció la relación entre bienestar económico, estabilidad interna y paz internacional en su mensaje del Estado de la Unión del 6 de enero de 1941, en el que hizo referencia a las cuatro formas de libertad (libertad del temor, de la necesidad, de culto y de expresión). Un cuarto de siglo más tarde, Robert McNamara (1968, pág. 149) mantuvo que “en una sociedad en fase de modernización, seguridad es igual a desarrollo” y que el orden y la estabilidad son imposibles “sin un grado mínimo de desarrollo interno”.

y respeto de toda la comunidad, y con mecanismos para el control y supervisión civil de esas fuerzas. Ello implica un proceso constante de reconstrucción de la autoridad civil interna que desde una fase más bien temprana incluya también un programa para regresar a una pauta más normal de actividad económica.

Muchas veces se ha afirmado que el proceso de reconstrucción de la postguerra debe comenzar con la reconciliación en el plano sociopolítico (Sardesai y Wam, 2002; MacKechnie, 2003). No obstante, sería un error mostrarse demasiado rígido o dogmático acerca del orden correcto de las “prioridades clave” —“políticas sociales primero, seguidas de políticas sectoriales y, finalmente, de políticas de alcance general” (Collier, 2002). Las políticas sociales y las reformas institucionales *son* esenciales en los países que han salido de un conflicto. No obstante, sin reconciliación social aportarán poco a la reconstrucción, todavía menos al desarrollo y nada a una paz duradera (Panić, 2005). Otra observación igualmente importante es que se avanzará poco hacia la reconciliación social y nada hacia al desarrollo sostenible si unas políticas macroeconómicas inadecuadas aumentan la inseguridad económica y las desigualdades socioeconómicas. Dado que las diferencias creadas por las desigualdades económicas muchas veces tardan más tiempo en superarse que algunos de los obstáculos jurídicos y sociales a la ampliación de oportunidades, la seguridad económica duradera dependerá de la creación y sostenimiento de una trayectoria de desarrollo a largo plazo que pueda generar crecimiento rápido y más incluyente. Para ello, el Estado deberá establecer las normas que permitan el funcionamiento de los mercados reduciendo los costos de transacción, arbitrando los conflictos comerciales, regulando las prácticas no competitivas y las disfunciones del mercado y, en términos más generales, gestionando las rentas económicas.

El ámbito público no es sinónimo de actividades estatales. No obstante, muchos de los cambios más importantes que los Estados que han salido de un conflicto deben conseguir implican el suministro de bienes públicos. No es posible ningún esfuerzo de reconstrucción económica y desarrollo sin el fortalecimiento de las instituciones estatales, y sin la reconstrucción y el desarrollo, los conflictos futuros son inevitables. No obstante, cuando una guerra civil finaliza es probable que la confianza en el Gobierno sea baja; entonces todo programa de recuperación debe formularse teniendo presente esa situación. La manera de hacerlo dependerá no sólo de la forma en que el Gobierno accedió al poder, de su capacidad de rendición de cuentas constitucional y de su voluntad y capacidad de realizar los cambios institucionales necesarios en beneficio de toda la comunidad, sino también de las prioridades que formule para sí mismo y para sus ciudadanos y de que se consigan o no en un plazo razonable.

Consolidación estatal y reconstrucción económica: políticas y prioridades

Desde el primer momento debe establecerse una distinción entre los objetivos últimos y las cuestiones de principio (en cuyo caso son posibles las generalizaciones) y los programas y políticas necesarias para alcanzarlos o aplicarlos (en cuyo caso son inevitables soluciones específicas para cada país). Como no hay dos países idénticos, aunque persigan los mismos fines, los medios para alcanzarlos serán diferentes y a veces opuestos. Además, independientemente de los logros conseguidos por las instituciones y políticas en un período determinado de la historia de un país, no se puede contar con que, en unas condiciones económicas y sociales dinámicas, los éxitos puedan prolongarse indefinidamente. Nuevos problemas y prioridades requerirán cambios en las instituciones y políticas existentes. La “permanencia” de la paz permanente dependerá al final de la cronología de estos cambios y su sintonía con las necesidades y aspiraciones de toda la población, no sólo de una minoría privilegiada.

Al final de una guerra civil es probable que la confianza en el Estado sea baja; entonces todo programa de recuperación debe formularse teniendo presente esa carencia de legitimidad

El proceso de recuperación económica comienza con los esfuerzos por consolidar los progresos conseguidos en la primera fase de transición de la guerra a la paz y los resultantes de la rehabilitación y reconstrucción gradual de la economía y las instituciones que la sustentan. El proceso continúa luego hasta que el país establece una trayectoria de desarrollo determinada en gran medida por sus prioridades y recursos. Las medidas concretas adoptadas con este fin varían de unos países a otros, según sus necesidades, prioridades y recursos disponibles. No obstante, durante los años cuarenta se reconocieron cinco objetivos básicos de la política económica, que se plasmaron en forma significativa en la Carta de las Naciones Unidas (Panić, 2005). Se instó a los países a esforzarse por conseguir empleos numerosos y seguros; a mantener la estabilidad macroeconómica con precios razonablemente estables y una inflación baja; a lograr una distribución equitativa de los beneficios del progreso económico y el mantenimiento de un nivel de vida mínimo que fuera socialmente aceptable para todos los miembros de la sociedad; y, finalmente, a mantener balanzas externas sostenibles, fundamentalmente con el fin de conservar la soberanía económica del país y respaldar los otros objetivos.

Fue la inclusión de estos objetivos económicos como elemento formal del programa de seguridad después de los conflictos lo que distinguió el período posterior a 1945 del que siguió a 1918, y la rapidez con que se lograron fue uno de sus grandes triunfos. Habida cuenta de las características antes señaladas, es probable que en la actualidad los Estados que han salido de un conflicto tarden mucho más tiempo en conseguir niveles satisfactorios de seguridad económica.

No es previsible que los mercados consigan esa situación por sí solos. Es más, la ausencia del marco necesario de incentivos, normas y reglamentos necesarios para que los mercados funcionen eficazmente y para que sus actividades sean compatibles con la estabilidad y la cohesión social significa que desempeñarán probablemente un papel subordinado en el período de recuperación inicial. Después de toda una vida de estudiar la experiencia de los países en diferentes fases de desarrollo, Charles Kindleberger (1996, pág. 220) concluyó que cuando las economías “evolucionan de acuerdo con la tendencia” es probable que una forma descentralizada de organización económica sea más eficaz, pero en momentos de crisis, cuando se necesitan cambios fundamentales, la centralización y la coordinación de la actividad económica resultan esenciales (véase también Panić 2003, parte II).

La enormidad del problema de seguridad con que se enfrentan muchas sociedades que han atravesado un conflicto deriva del hecho de que el regreso a la tendencia coincide en el tiempo con el esfuerzo por recuperar la confianza en las instituciones y en la autoridad públicas y por establecer un marco institucional más amplio de costumbres y leyes que exija el cumplimiento de los contratos y proteja la propiedad privada y que además establezca e implante un concepto del interés nacional que sea más amplio y duradero que el que representa a las personas con privilegios y cargos arraigados en el pasado. Para ello se necesitará una estrategia de recuperación integrada en la que se atribuya un papel expreso a las políticas de distribución. Si no se tienen en cuenta las reivindicaciones que permanecen en la sociedad una vez finalizados los enfrentamientos, el resultado puede ser un malestar social y político renovado y el regreso al conflicto. Así ha ocurrido en muchos países que se han visto atrapados en círculos viciosos de conflicto, privación, desesperación e inseguridad persistente.

Para resolver las deficiencias institucionales en las economías que han salido de un conflicto se necesita tiempo suficiente y espacio (normativo) para emprender reformas y ajustes adecuados teniendo en cuenta las circunstancias concretas. En este sentido, la insistencia en una “secuencia” correcta de las reformas corre el riesgo de sustituir las opciones políticas

El proceso de recuperación económica comienza con los esfuerzos por consolidar los progresos conseguidos en la primera fase de transición de la guerra a la paz y los resultantes de la rehabilitación y reconstrucción gradual de la economía y las instituciones que la sustentan

Si no se tienen en cuenta las reivindicaciones que permanecen en la sociedad una vez finalizados los enfrentamientos, el resultado puede ser un malestar social y político renovado y el regreso al conflicto

Se necesitan mecanismos políticos y económicos para gestionar los costos del ajuste y para establecer una tradición de gestión de conflictos y solución pacífica de las diferencias

asociadas con los valores y condiciones locales por soluciones tecnocráticas generales¹⁷. Lo que se necesita más bien es un período de “gradualismo democrático” durante el cual pueda instaurarse una combinación de mecanismos políticos y económicos para forjar un programa nacional amplio, gestionar los diversos costos del ajuste que acompañan a las reformas y a las opciones normativas encaminadas a la recuperación económica y establecer una tradición de gestión de conflictos y solución pacífica de las diferencias¹⁸. Los resultados quizá no sean económica o socialmente los más indicados de acuerdo con ciertos criterios preconcebidos de eficiencia, y siempre existe el peligro de captación por intereses específicos; pero se trata de problemas que al menos en parte pueden resolverse mediante la correspondiente evolución de la transparencia en el proceso de formulación de políticas, el establecimiento de objetivos de ajuste creíbles y el diseño de sanciones efectivas si no se cumplen esos objetivos.

La creación de una identidad nacional en que se englobe toda la comunidad y no sólo un grupo social determinado es competencia del gobierno central

La creación de una identidad nacional en que se englobe la comunidad en todo su conjunto y no sólo un grupo social determinado, los intereses privados o una localidad o región concreta es competencia del Gobierno central. Es también competencia del Gobierno garantizar el carácter y los objetivos del Estado y comprobar que todos se esfuerzan por conseguir los mismos objetivos ampliamente deseados. Esto reviste particular importancia en los Estados frágiles donde la falta de responsabilidad social y la corrupción y la negligencia suelen ser una característica general y, por lo tanto, no exclusiva de los órganos del Gobierno central. Aun cuando no sea éste el caso, existe el peligro de que un esfuerzo muy descentralizado de reconstrucción y desarrollo después de los conflictos se concentre en cuestiones locales y se dejen de lado los problemas más generales que afectan a todo el país.

El recurso a los servicios privados de “seguridad” es totalmente incompatible con el mantenimiento del orden interno como bien público

Como los recursos son escasos y están desigualmente distribuidos entre las regiones y localidades, algunas de éstas progresarán más y con mayor rapidez que otras en el camino de la reconstrucción. En ausencia de una autoridad central eficaz encargada de gestionar la transferencia interregional de recursos, las disparidades podrían conducir a algo peor que el que fuera prácticamente imposible crear una sensación de unidad y afinidad nacional en que todos contribuyeran al logro de los mismos objetivos: las desigualdades horizontales desencadenarían más pronto o más tarde conflictos renovados, en particular si las regiones difieren significativamente en su composición racial o religiosa. En este caso no pasaría mucho tiempo antes de que las divergencias se consideraran resultado de intervenciones deliberadas del Estado para ayudar a unos grupos a costa de otros. La delegación de una responsabilidad importante de la reconstrucción y el desarrollo a organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil puede dificultar también el restablecimiento de la autoridad central. Por su misma razón de ser, la mayoría de estas organizaciones se concentran en cuestiones específicas que promueven únicamente los intereses de determinados grupos. En otras palabras, suelen carecer de imparcialidad así como de los recursos imprescindibles para lograr una solución permanente a los problemas comunes en los países que han salido de un conflicto¹⁹. Por razones semejantes es imposible resolver uno de los más graves problemas en todos los Estados frágiles y que han salido de un conflicto —el de la ilegalidad y la falta de seguridad personal—, delegando la misión de lograr el orden interno en organizaciones privadas. La razón de esta delegación de responsabilidad suele ser o bien una falta generalizada de confianza en la policía o bien la insuficiencia de recursos públicos para preparar y organizar una

¹⁷ Naturalmente, esto es válido en el caso de los países que están adoptando reformas en gran escala aun cuando no hayan experimentado un período anterior de conflicto civil (véase Rodrik (2004)).

¹⁸ Sobre la idea de “gradualismo democrático”, véase Kozul-Wright y Rayment (1997).

¹⁹ Ello puede formar parte de un problema más general de las organizaciones no gubernamentales (véase Mkandawire (2007)).

fuerza policial eficaz e imparcial. No obstante, no es probable que por esa vía se consiga una solución satisfactoria y duradera para el problema de la seguridad personal. En la medida en que excluye a quienes no pueden permitirse pagar la protección privada, que de hecho serán la inmensa mayoría de la población, el recurso a los servicios privados de “seguridad” es totalmente incompatible con una de las características más importantes del mantenimiento del orden interno como bien público.

Quizá el concepto clave al reflexionar sobre los vínculos entre reconstrucción del Estado y recuperación económica en situaciones posteriores a conflictos es el de “eficiencia adaptativa”, es decir, la capacidad de establecer instituciones que ofrezcan un marco estable para la actividad económica pero que al mismo tiempo tengan la flexibilidad necesaria para dejar un máximo margen de maniobra para la elección de políticas en un momento dado y en una situación determinada en respuesta a desafíos específicos. La insistencia en la flexibilidad y en la necesidad de experimentación refleja las realidades de la intervención en un contexto frágil e incierto, característico de las situaciones posteriores a conflictos, incompatible con el reconocimiento privilegiado de un conjunto de instrumentos normativos predeterminados (sea un rápido proceso de liberalización del comercio y privatización, por un lado, o una fuerte protección arancelaria y nacionalización, por el otro) que se aplicarían en situaciones posteriores a conflictos sin tener en cuenta las circunstancias reales.

Ello repercute considerablemente en la elección de las políticas económicas concebidas para iniciar y sustentar el proceso de recuperación. Los intentos de crear una paz duradera muchas veces requieren políticas, con inclusión de medidas macroeconómicas, que están reñidas con la sabiduría convencional. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), para lograr su objetivo de estabilización macroeconómica, muchas veces obliga a los gobiernos prestatarios a recortar su déficit presupuestario hasta un nivel preestablecido, como requisito para el desembolso de los sucesivos plazos de un préstamo del suyo. Independientemente del acierto de estos objetivos preestablecidos de reducción del déficit —tema ciertamente debatible— en las regiones que salen de una guerra civil, su viabilidad y conveniencia deben analizarse desde la perspectiva de los requisitos necesarios para una paz viable. En la medida en que las prescripciones macroeconómicas habituales del FMI están en contradicción con el objetivo de construir la paz, existen razones convincentes para reconsiderar esos requisitos.

La necesidad de revisar los principios de la sabiduría convencional se puso claramente de manifiesto en los primeros años de los esfuerzos de reconstrucción de Camboya. En vez de recortar el empleo público, el Gobierno de coalición lo amplió aproximadamente un 15% para calmar a los anteriores miembros de la oposición que buscaban trabajo. Para tranquilizar a los donantes, el Gobierno redujo el déficit presupuestario recortando los gastos no salariales. “El resultado fue un *progreso notable* en los balances macroeconómicos”, observó el Banco Mundial (1998a) en una evaluación posterior, “junto con una erosión continuada de la infraestructura no mantenida y de la salud, la educación y otros servicios” (la cursiva es del original).

Surgieron tensiones semejantes entre la austeridad fiscal y los esfuerzos de reconstrucción en Mozambique después de los conflictos. El FMI, convencido de que la estabilización macroeconómica era un “prerrequisito absoluto”, insistió en 1995 en que se recortaran los gastos y se diera marcha atrás en el proyecto de aumento del salario mínimo. Los embajadores de los Estados Unidos de América, los Países Bajos y el Canadá, así como los Representantes Residentes de la Unión Europea (UE), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Finlandia y Suiza, ante el temor de que esas iniciativas pusieran en peligro los objetivos a largo plazo de la recuperación económica y la estabilización política, adoptaron la

Las autoridades no tienen que elegir entre el todo o la nada de la hiperinflación y la austeridad draconiana

medida excepcional de escribir una carta conjunta al Fondo para manifestarle sus preocupaciones (Hanlon, 1996; Ball y Barnes, 2000)²⁰. Al final se llegó a una solución de compromiso: se desaceleraron los recortes del gasto y se mantuvo en vigor el aumento del salario mínimo.

Los defensores de la disciplina macroeconómica argumentan que la inflación puede echar por tierra la estabilidad política y la recuperación económica y que muchas veces afecta particularmente a los ingresos reales de los pobres. Son razones convincentes para controlar la inflación por medio de la disciplina fiscal y monetaria. No obstante, las autoridades no tienen que elegir entre el todo o la nada de la hiperinflación y la austeridad draconiana: el rigor fiscal y monetario es invariablemente una cuestión de grado. Es cierto que, pasado un determinado punto, el gasto inconsiderado y la fuerte subida del déficit podrían desencadenar una rápida inflación y generar malestar económico y agitación política. No obstante, la mayoría de los estudios revelan que existe un umbral de inflación relativamente elevado —entre el 20% y el 40%, según las diferencias regionales— por debajo del cual no hay pruebas convincentes de repercusión negativa en el crecimiento (Naciones Unidas, en preparación). Sin embargo, en el intervalo entre déficit moderado y ausencia total de déficit, muchas veces existe una solución de compromiso entre la magnitud del déficit, por un lado, y las tensiones sociales generadas por un gasto público insuficiente, por el otro. En esa zona intermedia, un mayor déficit presupuestario público puede *reducir* las tensiones sociales financiando gastos relacionados con la paz (Pastor y Boyce, 2000).

Desarrollo de la capacidad fiscal

Una cuestión crucial durante la transición después de la guerra debe ser el desarrollo de las capacidades estatales para movilizar ingresos internos con el fin de financiar las nuevas instituciones democráticas, mejorar el bienestar, reforzar la seguridad pública y reducir las tensiones sociales

La rapidez y sostenibilidad de la recuperación de las economías después de un conflicto depende en forma decisiva de la disponibilidad de los recursos necesarios para financiar las actividades de recuperación y rehabilitación. El volumen de los ingresos públicos en relación con el producto interno bruto (PIB) en las sociedades castigadas por la guerra suele ser muy inferior al promedio de otros países con ingresos per cápita similares²¹. Una cuestión crucial durante la transición después de la guerra debe ser, por lo tanto, el desarrollo de las capacidades estatales para recaudar ingresos con el fin de financiar en forma sostenible las nuevas instituciones democráticas y sufragar los gastos encaminados a mejorar el bienestar humano, reforzar la seguridad pública y reducir las tensiones sociales. El déficit se cubrirá en parte con ayuda externa y, según el costo general del conflicto, la reconstrucción y las fases iniciales del desarrollo económico serán competencia común del país receptor y sus donantes. El éxito o fracaso definitivo dependerá, por lo tanto, de la forma en que cada parte asuma las funciones que le corresponden.

Dado que la ayuda internacional representará probablemente entre un tercio y la mitad del PIB, y en algunos casos todavía más, la gestión de la misma será una de las primeras cuestiones de política económica para muchos Estados que han salido de un conflicto. Estas corrientes representan una serie de desafíos técnicos e institucionales para las autoridades de los países en desarrollo, independientemente de que se encuentren o no en un proceso de recuperación posterior a un conflicto; se trata de desafíos relacionados, entre otras cuestiones,

²⁰ Declaración de los donantes de 6 de octubre de 1995, citada en Christian Mitchelsen Institute, *Evaluation of Norwegian Assistance to Peace, Reconciliation and Rehabilitation in Mozambique* (Oslo, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1997), pág. 49.

²¹ Gupta y otros (2004) observan una relación negativa entre ingresos públicos y conflicto en una muestra de países de ingresos bajos y medianos. Addison, Chowdhury y Murshed (2004) señalan que la intensidad del conflicto, así como su presencia, repercuten negativamente en la relación impuestos/PIB.

con la divergencia entre los compromisos y desembolsos, la inestabilidad de las corrientes de ayuda, los costos de la ayuda vinculada, la falta de coordinación de los donantes, etcétera (Naciones Unidas, 2005a; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2006). Tradicionalmente, los donantes han preferido financiar proyectos específicos vinculados con el suministro de diversos bienes públicos. A este respecto, la concentración de una parte considerable de la asistencia externa al margen del Gobierno da lugar a un “doble sector público”: un sector público interno, financiado y administrado por el Gobierno, y un sector público externo, financiado y administrado por los donantes. En términos puramente monetarios, este último es con frecuencia mucho mayor que el primero. Ello tiene varias consecuencias negativas. La más patente es el costo de oportunidad en que se incurre al no aprovechar esos recursos con el fin de desarrollar las capacidades estatales para asignar y gestionar el gasto público. Menos evidente, pero no menos grave, es el efecto de “exclusión”, cuando los profesionales consiguen contratos en el sector público externo, muchas veces con salarios que el Gobierno no puede ofrecer²². Lo curioso es que, después, los donantes de ayuda, para continuar haciendo caso omiso del Estado, se escudan en el argumento de la inexistencia de personal gubernamental capacitado.

El hecho de que el sector público “externo” sea administrado por numerosos organismos, cada uno con sus prioridades, genera también enormes problemas de coordinación. Provoca el despilfarro de los escasos recursos administrativos en un momento en que los ministerios gubernamentales deben hacer frente a los diferentes sistemas de presentación de informes de las numerosas fuentes de financiación. En cambio, no hay ningún mecanismo institucional que obligue a los organismos donantes a rendir cuentas a los ciudadanos locales²³.

No obstante, el problema de este doble sector público disminuiría si los donantes encauzaran una proporción mayor de sus recursos a través del proceso de asignación del presupuesto público, en vez de eludirlo. Entre los principales obstáculos se encuentran los problemas de la lucha contra la corrupción y la necesidad de garantizar la responsabilidad fiduciaria. Los sistemas de doble firma establecidos para aprobar todas las decisiones de gasto (una por parte del Gobierno y otra por parte de un organismo externo de supervisión) han resultado eficaces para hacer frente a los problemas de corrupción y a la falta de rendición de cuentas. Dichos sistemas se han aplicado en el Programa de asistencia en materia de gobernanza y gestión económica en el contexto de Liberia después de los conflictos (Dwan y Bailey, 2006) y en el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción del Afganistán, cuenta administrada por el Banco Mundial a través de la cual los donantes ayudan a financiar el presupuesto recurrente público (Scanteam, 2005).

El problema del doble sector público disminuiría si los donantes encauzaran una proporción mayor de sus recursos a través del proceso de asignación del presupuesto público

²² En el caso de Rwanda, por ejemplo, Obidegwu (2003, pág. 20) observa lo siguiente: “Debido a la fuerte presencia de organizaciones no gubernamentales y organismos de socorro y desarrollo internacionales en Rwanda después del genocidio, el servicio público no pudo competir para atraer al reducido número de personas calificadas disponibles”. En el caso del Afganistán, Ghani y otros (2007, pág. 10), al comparar los salarios de 1.000 dólares mensuales pagados por los organismos donantes contra los 50 dólares mensuales pagados por el Gobierno, hacen la siguiente observación: “Como es previsible, ha habido una fuga de cerebros del segmento de gestión del gobierno hacia puestos auxiliares en el sistema de ayuda. Esta situación podría haberse considerado equitativa si la divergencia en los salarios hubiera sido resultado de un mercado competitivo; en cambio, el problema es que ambas burocracias están financiadas con recursos del sistema de ayuda y las normas de remuneración se deciden con procedimientos burocráticos más que con procesos abiertos de competencia”.

²³ Arndt, Jones y Tarp (2006, pág. 1) señalan estas preocupaciones en un análisis de la ayuda a Mozambique y concluyen que: “La proliferación de donantes y de intervenciones respaldadas con ayuda ha representado una carga para la administración local y es evidente la necesidad de fomentar que el gobierno rinda cuentas sobre todo a sus ciudadanos, más que a los organismos donantes”.

La experiencia ha revelado que la ayuda puede “ahuyentar” la movilización de los ingresos internos, lo que reduce el incentivo para que el Gobierno grave a su propia población²⁴. Por el contrario, para que la ayuda “atraiga” ingresos internos deberán realizarse esfuerzos conscientes a propósito. La comunidad internacional puede respaldar las iniciativas gubernamentales para movilizar recursos internos de varias maneras: vinculando parte de esa ayuda al progreso en los resultados de los ingresos internos, ayudando a reducir las exacciones de ingresos extralegales y ofreciendo asistencia técnica.

Sería fácil vincular ciertos tipos de ayuda —en particular el apoyo presupuestario— a los progresos en el logro de objetivos relacionados con los ingresos internos

Por lo que se refiere al componente de gastos de la política fiscal, no son pocos los casos en que los donantes exigen al Gobierno “financiación de contrapartida” como condición para desembolsar la ayuda para proyectos concretos, estrategia orientada a garantizar la “aceptación” interna y a contrarrestar la fungibilidad (en virtud de la cual la ayuda simplemente libera fondos públicos para otros usos). En cambio, por lo que se refiere a los ingresos, esa condicionalidad ha sido poco común. Sería relativamente fácil vincular determinados tipos de ayuda, en particular el apoyo presupuestario, a los progresos en el logro de objetivos relacionados con los ingresos internos. En ambos casos la finalidad es reforzar los incentivos para que los receptores de ayuda traten de buscar más recursos²⁵. La UE condicionó su apoyo presupuestario al Gobierno de Mozambique en 2002 al aumento de los ingresos internos. Uno de los puntos de referencia del Pacto de Afganistán, firmado en Londres a comienzos de 2006, en el que se establece el marco de la asistencia internacional al país entre 2007 y 2011, era el aumento de la relación ingresos/PIB, que debería pasar del 4,5% en 2004/05 al 8% en 2010/11²⁶. No obstante, la condicionalidad con respecto a la movilización de los ingresos sigue siendo la excepción y no la norma (puede verse un examen más detallado en Carnahan, 2007).

Cuando los beneficios de la explotación de recursos nominalmente públicos recaen en manos privadas, no sólo disminuyen los ingresos del Estado sino que también, en muchos casos, se financia a grupos armados semiautónomos que representan una amenaza para la paz

La reducción de las exacciones de ingresos extralegales es una tarea que se encuentra en el punto de confluencia entre las finanzas públicas y la seguridad. Cuando los beneficios de la explotación de recursos nominalmente públicos recaen en manos privadas no sólo disminuyen los ingresos del Estado, sino que también, en muchos casos, se financia a grupos armados semiautónomos que representan una amenaza para la paz (Le Billon, 2000 y 2008). Cuando los señores de la guerra locales gravan con “impuestos” el comercio, incluido en algunos casos el comercio de narcóticos, como en el Afganistán, echan por tierra tanto el monopolio estatal de la recaudación de ingresos como el ejercicio legítimo de la fuerza. Para poner coto a estas actividades quizá se necesite considerable asistencia internacional, pero en

24 Gupta y otros (2003), tras examinar los testimonios procedentes de una gran muestra de países en desarrollo, observaron que la ayuda en forma de donación, en particular, suele reducir los esfuerzos de recaudación de ingresos: En los países con altos niveles de corrupción, “el descenso de los ingresos contrarresta por completo el aumento de las donaciones”. En un estudio reciente del FMI (Heller, 2005, págs. 4 y 21) se mencionan los desincentivos a la movilización de los recursos internos entre los “peligros morales” de las corrientes de ayuda externa, y se observa que “algunos países africanos cuyos coeficientes entre la ayuda y el PIB se encuentran entre los más altos del mundo tienen también sistemáticamente cargas tributarias bajas”.

25 Durante su visita a Guatemala en mayo de 1997, poco después de la firma de los acuerdos de paz del país, el Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, dio un gran paso en esa dirección cuando declaró que la condición del Fondo para un acuerdo de derecho de giro sería que el Gobierno cumpliera los compromisos que contrajo en el acuerdo de paz, entre ellos un aumento del 50% de la relación ingresos-PIB. Camdessus advirtió que Guatemala no podía esperar recibir una ayuda internacional considerable si no aumentaba el esfuerzo tributario, y señaló que el FMI hubiera preferido un objetivo de ingresos aún más ambicioso (véanse Boyce (2002), págs. 41-42) y Jonas (2000), págs. 185-186).

26 Véase *The Afghanistan Compact*, Conferencia sobre el Afganistán, 31 de enero a 1° de febrero de 2006, pág. 12. Disponible en http://www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30AfghanistanCompactFinal.pdf. Véase también el anexo del documento S/2006/90.

muchas ocasiones se requerirá también una evaluación mucho más atenta de las relaciones entre los objetivos militares estratégicos y los objetivos de desarrollo a largo plazo (véase un examen más detenido en Sedra y Middlebrook, 2005; Ahmad, 2006; House of Commons International Development Committee, 2008).

La formulación de políticas fiscales en países que han salido de un conflicto requiere gran atención a la determinación de prioridades, en particular por lo que se refiere a la orientación selectiva de los gastos. En un contexto de necesidades numerosas y acuciantes (para el gasto en esferas como la seguridad pública, la desmovilización y reintegración de los excombatientes, la salud, la educación y la rehabilitación de la infraestructura económica), habrá que llegar inevitablemente a soluciones de compromiso. El objetivo debe ser multiplicar los rendimientos, entendidos de acuerdo con los indicadores convencionales de desarrollo, y alcanzar las metas deseadas para después de los conflictos en la construcción de una paz duradera.

El gasto público, cuando se considera desde la perspectiva del conflicto, no puede separarse de la cuestión de las reivindicaciones basadas en las desigualdades distributivas que son con frecuencia causas importantes del conflicto y que, también con frecuencia, se deterioran durante los enfrentamientos. Dos conjuntos de cuestiones relacionadas con la distribución son particularmente pertinentes para las decisiones sobre el gasto público después de los conflictos. La primera es cómo incorporar la equidad vertical y horizontal en las decisiones sobre gastos. La segunda es cómo asignar los gastos en el conjunto del panorama político con el fin de impulsar los incentivos para la puesta en práctica de los acuerdos y la consolidación de la paz (recuadro IV.2). Las evaluaciones sobre los efectos de los conflictos podrían ser uno de los medios utilizados para abordar ambos conjuntos de cuestiones. Son análogas a las evaluaciones del impacto ambiental, introducidas por primera vez en el decenio de 1970, con la diferencia de que lo que interesa en este caso es el entorno social y político más que el medio ambiente. Lo mismo que la evaluación del impacto ambiental trata de incorporar las “externalidades negativas” de la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales en las políticas de gasto, la evaluación de los efectos de los conflictos trata de incorporar las “externalidades negativas” de las tensiones sociales y los conflictos violentos. No obstante, los esfuerzos por incorporar la perspectiva de la distribución en las decisiones sobre gastos en los países que han salido de un conflicto se encuentran todavía en una fase muy incipiente de

Las cuestiones relacionadas con la distribución son particularmente pertinentes para las decisiones sobre el gasto público después de los conflictos

Recuadro IV.2

Condicionales de la paz

Una cuestión clave para la movilización de la ayuda externa es la relativa a las condicionalidades que acompañan a la ayuda, entendidas en términos generales como “los medios a través de los cuales alguien ofrece apoyo y trata de influir en las políticas de otro con el fin de garantizar el cumplimiento de un programa de medidas” (Buirra, 2003, pág. 3). La ayuda prometida a los países que han salido de un conflicto es condicional por definición, en el sentido de que el mantenimiento de la paz es necesario para que las promesas se hagan realidad. Los posteriores desembolsos de la ayuda son también intrínsecamente condicionales, en la medida en que la reanudación de la violencia desencadenaría la suspensión de la ayuda y la falta de progresos hacia la paz pondría en peligro los futuros compromisos de ayuda; además, buena parte de la ayuda es también condicional en el sentido de que se otorga con el objetivo expreso de orientar la formulación de políticas de los países receptores hacia estrategias de desarrollo más compatibles con el mercado. La trayectoria de la ejecución y de los logros en este sentido ha sido poco brillante, y la configuración del crédito de acuerdo con esos parámetros es particularmente inadecuada para los países que han salido de un conflicto.

Recuadro IV.2 Condicionalidad de la paz (continuación)

Hay cada vez mayor consenso en que la condicionalidad no debe ir más allá de los factores que repercuten directamente en los objetivos del programa que se financia y en que los países deben tener a su disposición una serie de opciones normativas para realizar las reformas y el ajuste. Ello está en particular consonancia con la situación de los países que han salido de un conflicto, donde las políticas acertadas y las capacidades estatales de aplicarlas suelen ser más bien escasas. Según algunas valoraciones, las condicionalidades podrían seguir utilizándose para reducir las tensiones sociales, impulsar la solución de conflictos y alentar la aplicación de los acuerdos de paz. Sin embargo, en la práctica la orientación de las prácticas de financiación hacia estos fines ha sido la excepción más que la norma.

La condicionalidad de la paz trata fundamentalmente de calibrar las corrientes de ayuda en favor del proceso de paz vinculando acuerdos de ayuda específicos con medidas concretas para el fortalecimiento de la paz. El término se acuñó en un estudio en el que se afirmaba que en situaciones posteriores a conflictos, después de un acuerdo de paz negociado, los donantes pueden y deben asociar la ayuda para la reconstrucción y el desarrollo a medidas concretas que deben adoptarse para aplicar el acuerdo y consolidar la paz (Boyce, 2005). En El Salvador, el incumplimiento por parte del Gobierno de algunos aspectos clave del acuerdo de paz de 1992 —en particular, el suministro de fondos suficientes para programas de paz prioritarios, como el de transferencia de tierras a los excombatientes y la creación de una fuerza de policía civil nacional— puso en peligro el proceso de paz. Para obviar esos riesgos, el estudio recomendaba que las instituciones financieras internacionales aplicaran la condicionalidad de la paz para alentar al Gobierno a movilizar recursos internos con el fin de cumplir sus compromisos.

La condicionalidad de la paz puede aplicarse a la ayuda destinada a la reconstrucción y el desarrollo, pero la mayoría de los observadores están de acuerdo en que por razones éticas y prácticas no debería aplicarse a la asistencia humanitaria. Desde el punto de vista ético sería insostenible castigar a la población vulnerable por los pecados de sus dirigentes; desde una perspectiva práctica, los líderes quizá no sean demasiado sensibles a las necesidades humanitarias. Dado que la condicionalidad normalmente implica acuerdos de ayuda específicos más que soluciones de carácter general, hay un margen de flexibilidad a la hora de decidir qué tipos de ayuda llevarán asociada una u otra condición. Un punto de partida para la aplicación de la condicionalidad serían los tipos de ayuda que sean más valorados por los líderes políticos y menos cruciales para la supervivencia de las poblaciones en situación de riesgo.

La aplicación de la condicionalidad de la paz a la política fiscal no requiere un gran esfuerzo para instituciones como el FMI y el Banco Mundial, que tienen un largo historial de aplicación de la condicionalidad a los programas de estabilización macroeconómica y reforma económica. En el ámbito fiscal, la condicionalidad de la paz implica simplemente una reorientación de los objetivos hacia la meta de consolidación de la paz. En algunos casos ello puede implicar la renuncia parcial a los objetivos de déficit presupuestario con el fin de permitir a los gobiernos financiar programas de paz de gran prioridad. En otros casos significa prestar mayor atención a la composición del gasto público, al nivel de ingresos tributarios y a los efectos distributivos del gasto y la tributación.

La condicionalidad de la paz puede aplicarse también en el plano local. Por ejemplo, en su programa “Ciudades abiertas” en Bosnia y Herzegovina, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados otorgó ayuda para la reconstrucción a los municipios que demostraban su compromiso con el derecho de los refugiados y las personas internamente desplazadas a regresar a sus hogares. El objetivo había sido utilizar la ayuda para recompensar a las autoridades locales encargadas de aplicar el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, y sus correspondientes anexos, rubricado en Dayton, Ohio, el 21 de noviembre de 1995 (Acuerdo de Dayton)*, para penalizar a quienes obstruyeran la aplicación del Acuerdo y animar a los indecisos a tomar partido.

* Véase A/50/790-S/1995/999; *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, quincuagésimo año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1995.*

desarrollo²⁷. La información sobre la desigualdad vertical —la distribución de los beneficios dentro de espectro pobres-ricos— se recoge en algunas ocasiones y se utiliza a veces como ingrediente de la formulación de políticas. Por otro lado, en muchos casos no se dispone siquiera de unos datos tan básicos. En lo que respecta a la equidad horizontal —la distribución entre regiones y grupos definidos en función de la raza, la etnicidad, el idioma o la religión—, la escasez de información es todavía mayor. En el mejor de los casos, la evaluación de los efectos de los conflictos se encuentra hoy aproximadamente en la misma situación que la evaluación del impacto ambiental hace tres decenios: su importancia se acepta en principio, pero queda todavía un largo camino que recorrer para disponer de los instrumentos y capacidades necesarios para su aplicación práctica.

Los fenómenos de la animadversión entre grupos y de la identificación dentro del grupo determinan en parte el papel del “patrimonio social” en la dinámica del Estado y la consolidación de la paz. El patrimonio social —confianza, normas y redes que facilitan la coordinación y la cooperación— se considera muchas veces como una entidad totalmente positiva y beneficiosa, pero puede tener también un “lado oscuro”, en la medida que permite a algunos grupos cooperar más eficazmente en detrimento de otros. Por ello, durante las transiciones de la guerra a la paz un objetivo importante del gasto público, y de las políticas públicas en general, es no desarrollar un patrimonio social genérico, sino también, y más específicamente, conseguir los tipos de patrimonio social que reducen la animadversión entre grupos. En algunos casos los sindicatos pueden servir de importante medio de cooperación, por encima de las divisiones étnicas y religiosas (Kanbur, 2007); por ello, la propuesta de por sí dudosa de reducir el poder de los sindicatos con el fin de lograr una mayor eficiencia podría tener consecuencias particularmente nocivas a largo plazo, tal que el aumento de la inseguridad y de las tensiones entre los grupos. Otros mecanismos, como las cooperativas y las juntas de comercialización, pueden desempeñar un papel semejante en las economías rurales.

Los impactos distributivos deben incluirse también en el apartado de ingresos de la política fiscal en los países que han salido de un conflicto. El objetivo primario en materia de ingresos de las autoridades gubernamentales después de los conflictos, y de los organismos internacionales que tratan de ayudarles, ha sido aumentar el volumen de las recaudaciones. El objetivo secundario ha sido hacerlo con la mayor “eficiencia” posible. No obstante, el olvido de los efectos distributivos de los impuestos puede invalidar ambos objetivos.

El punto de partida de todo esfuerzo para subsanar esta laguna debe ser la documentación atenta de la incidencia distributiva de los instrumentos de recaudación de ingresos en sentido tanto vertical como horizontal. La recaudación de los datos necesarios no es una cuestión insignificante, ya que en la actualidad la información disponible es poca, incluso en países en desarrollo “normales”, y mucho menor en las sociedades devastadas por la guerra²⁸. La asistencia técnica de la comunidad internacional podría contribuir muy eficazmente a corregir esta deficiencia informativa. La documentación es sólo el primer paso. El segundo es incorporar esta información en la formulación de políticas. Al elegir la combinación de instrumentos de recaudación de ingresos —saldo entre aranceles, impuestos sobre el valor añadido e impuestos sobre la renta, por ejemplo— debe considerarse su incidencia distributiva junto con su potencial de recursos, viabilidad administrativa y efectos en la eficiencia. Una opción que recibiría probablemente mucha más atención, cuando los ingresos se consideran desde la perspectiva de la distribución, es la imposición a los productos de lujo. Los impuestos

²⁷ Véase una evaluación en Goodhand (2006).

²⁸ Puede verse un examen de los estudios más bien escasos sobre los efectos distributivos de los impuestos en los países en desarrollo en Gemmell y Morrissey (2005).

sobre artículos como los automóviles o las aeronaves privados pueden combinar el atractivo de la facilidad de administración, la progresividad distributiva y un volumen de ingresos notable. Curiosamente, estos impuestos rara vez se mencionan en los datos sobre las políticas de ingresos.

A fin de despejar de entre la población cualquier malentendido y promover la observancia legitimando las políticas aplicadas, debería divulgarse ampliamente no sólo cuáles son los efectos distributivos asociados a los instrumentos de recaudación de ingresos, sino también de qué manera los tienen en cuenta las políticas gubernamentales. Así quedó claramente demostrado en Guatemala, donde los acuerdos de paz fijaron objetivos explícitos de aumento de los ingresos públicos y del gasto social. Con ese fin, el primer gobierno después de los conflictos trató de aumentar el impuesto a los terratenientes. No obstante, la idea se abandonó por las protestas tanto de los terratenientes como de los agricultores indígenas en pequeña escala, que pensaban que para ellos también el impuesto representaría una carga (Rodas-Martini, 2007, pág. 90, Jonas, 2000, págs. 171 y 172). La conclusión es clara: las políticas acertadas sobre ingresos no pueden ser un recurso puramente tecnocrático, sino que deben ser parte integrante del proceso de aprendizaje sobre la manera de gestionar los intereses en conflicto y las soluciones de compromiso.

La forma en que se gastan los recursos externos en un momento dado repercute en la forma en que deben gastarse los recursos internos en el futuro. Así ocurre en el caso de los gastos recurrentes, incluidos los salarios, y en el de los gastos de capital, que requerirán desembolsos para las operaciones y el mantenimiento en años futuros. Por ello es evidente la necesidad de reflexionar sobre las repercusiones fiscales a largo plazo de las decisiones actuales. Es perfectamente natural y del todo válida la atención después de una guerra a las necesidades acuciantes inmediatas, pero ello no significa que puedan o deban ignorarse las consecuencias futuras de las decisiones actuales y dejarse en manos de otros. Aunque es mucho lo que se puede hacer para reforzar la capacidad de aumentar los ingresos internos, la prudencia obliga a reconocer que las restricciones presupuestarias van a ser ley de vida en todo momento. En la creación de instituciones gubernamentales y de infraestructura es preciso tener en cuenta esa realidad. Sería un error recurrir a la afluencia transitoria de fondos externos para crear estructuras que no sean fiscalmente sostenibles. La experiencia revela que muchas veces eso no se tiene en cuenta en las actividades de reconstrucción después de un conflicto, sobre todo con respecto a los gastos totales en seguridad, que con frecuencia superan ampliamente los ingresos internos previstos (Banco Mundial, 2005a, pág. 47). Las inversiones en capital con costos elevados de operación y mantenimiento pueden generar también cargas fiscales más adelante. “Las inversiones en hospitales públicos impulsadas por los donantes reciben muchas veces el nombre de ‘caballos de Troya’”, dice un informe del Banco Mundial (2005b, pág. 52), “por sus elevados costos de explotación, que obligan a retirar recursos de esferas prioritarias como los servicios de salud básicos”.

Estrechamente relacionado con este problema está el hecho de que muchos de los proyectos que han sido financiados con ayudas muestran un sesgo en favor de una dependencia excesiva con respecto a las importaciones. Asimismo, cuando los donantes se enfrentan al dilema de decidir hasta qué punto deben importarse los bienes y servicios adquiridos para actividades de socorro, recuperación y reconstrucción, en vez de producirlos localmente, se encuentran con la difícil alternativa de elegir entre la conveniencia a corto plazo o el fortalecimiento de la capacidad a largo plazo, capacidad que en este caso se encontraría en el sector privado. Una vez más, existen, indudablemente, casos en que la conveniencia cuenta más que el fortalecimiento —por ejemplo, cuando el recurso a fuentes locales requeriría grandes inversiones con largos períodos de gestación—, pero hay también casos en los que la adquisición

local podría contribuir más a estimular la recuperación económica y quizá al mismo tiempo permitir una reducción de los gastos²⁹.

Políticas de reconstrucción de los hogares

Desde los primeros momentos, las políticas encaminadas a promover estructuras de paz sostenibles deben plantearse seriamente el desmoronamiento de los hogares y de las comunidades que causan los conflictos armados. En particular, es posible que las poblaciones desplazadas y los soldados desmovilizados, sin otras opciones sociales y económicas, no tengan mucho que ganar con el regreso de la paz. Si esas condiciones no mejoran apreciablemente, podrían fracasar los esfuerzos en favor de una solución sostenible del conflicto (Sandler y Enders, 2004).

Una cuestión de particular importancia en este sentido es la reintegración de los jóvenes que muchas veces constituyen la columna vertebral de las unidades combatientes. Aunque se ha prestado gran atención a la cuestión espinosa de los niños soldados, no se ha insistido tanto en la función de los jóvenes en cuanto agentes políticos en el período posterior a los conflictos (Clark, 2007). Se han formulado varios programas para facilitar el desarme de estos excombatientes, la desmovilización de sus anteriores unidades de combate y su reintegración en la vida social, económica y política de las comunidades civiles (desarme, desmovilización y reconstrucción (DDR)). En el pasado se ha utilizado sobre todo asistencia en especie, pero en el último decenio el uso de las transferencias en efectivo se ha ido extendiendo progresivamente (Isima, 2004). A pesar de las controversias en torno a los argumentos éticos en favor de la ayuda en efectivo y de cualquier forma de asistencia orientada exclusivamente a los excombatientes (Archibald y Richards, 2002), los pagos en efectivo son, en opinión de los profesionales y especialistas en el tema, un instrumento más fiable como “incentivo” para abandonar las armas y como medida provisional para facilitar el regreso a la comunidad civil y reducir la probabilidad de rearme (Tanner, 1996, Berdal, 1996; Keener y otros, 1993). Los posibles beneficios de la utilización de efectivo en el desarme, la desmovilización y la reintegración son prácticamente los mismos que los que se obtienen en el contexto de los desastres naturales, tal como se examina en el capítulo III, o quizá todavía mayores, dada la insuficiente infraestructura y capacidad institucional en las situaciones posteriores a conflictos. Finalmente, los pagos en efectivo pueden impulsar el fomento de la capacidad institucional, por ejemplo, alentando a los bancos locales a administrar dinero en grandes cantidades (Knight, 2001). No obstante, el diseño específico de los programas de desarme, desmovilización y reintegración es decisivo para determinar si el efecto de los pagos en efectivo será la agilización y consolidación del actual proceso de fortalecimiento de la paz o el fomento del resentimiento comunitario, la corrupción o la circulación transfronteriza de armas (Willibald, 2006).

Las políticas para situaciones posteriores a conflictos deben crear también mecanismos que apoyen a quienes sufrieron mayores pérdidas de bienestar, reactivar los procesos sostenibles de generación de ingresos, reforzar los derechos de propiedad y regular (y en muchos casos reconstruir) los mercados de crédito y seguros. Los derechos de propiedad bien definidos influyen significativamente en el potencial de crecimiento económico de cualquier

Los pagos en efectivo pueden ser un “incentivo” para abandonar las armas y una medida provisional para facilitar el regreso a la comunidad civil y para reducir la probabilidad del rearme

Las políticas para situaciones posteriores a conflictos deben crear también mecanismos que apoyen a quienes sufrieron mayores pérdidas de bienestar

²⁹ La mayor eficiencia atribuida al recurso a las fuentes externas puede resultar ilusoria. Por ejemplo, en el Afganistán, donde los fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional otorgados para la reconstrucción de escuelas y dispensarios de salud se entregaron a través de un contratista privado de Nueva Jersey, la prensa reveló retrasos injustificados y problemas de calidad en la construcción y, en palabras de un funcionario de la Agencia, “costos extraordinarios” (Stephens y Ottaway, 2005; véase también Rhode y Gall, 2005).

país mediante los incentivos a la inversión (resultantes de la mayor certeza de rentabilidad futura del capital y la mano de obra), en un acceso mayor al mercado crediticio y en la mayor productividad de la tierra (véase Deininger, 2003). No obstante, no se ha llegado a una comprensión cabal de su función ni al comienzo del conflicto armado ni en el período posterior al mismo. No es probable que el fortalecimiento de los derechos de propiedad sea un proceso lineal que dé lugar inevitablemente a niveles inferiores de conflicto (Velásquez, 2007). En un estudio reciente, Butler y Gates (2007) revelan que el mero fortalecimiento de los derechos de propiedad sin tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la equidad puede de hecho aumentar el nivel de conflicto en una sociedad, al agravar el malestar existente. Para que los esfuerzos en ese sentido sean eficaces debe prestarse atención a la equidad y a la justicia, con el fin de corregir los sesgos ya existentes o que pudieran introducirse mediante la concesión de títulos de propiedad (por ejemplo, si se entrega la tierra a pequeños agricultores que la trabajan pero que no tienen títulos formales de propiedad). Esta comprobación es importante para las organizaciones internacionales y los tratados de paz que alientan a los gobiernos estatales a fortalecer las instituciones encargadas de los derechos de propiedad sin tener en cuenta las cuestiones centrales de la equidad, la imparcialidad y la justicia social (ibíd.).

Además de ocuparse de los derechos de propiedad, los programas de recuperación deben hacer frente también al desafío de reconstruir los mercados crediticios y financieros en general, como medio posible de liberar de la pobreza a los hogares afectados por los conflictos armados y evitar una nueva marginación de los grupos excluidos. Los servicios de microfinanciación, con inclusión del ahorro, el crédito y los seguros, se han utilizado en circunstancias específicas para hacer mejorar la seguridad económica de los hogares después de los conflictos, contribuir al regreso a las actividades agrícolas de las poblaciones rurales que no tienen acceso al sector financiero formal (quizá destruido por el conflicto) y favorecer la reconstrucción de instituciones financieras clave y de mercados de capital y de seguros en las comunidades. Venkatachalam (2006) da testimonios sobre el éxito de estas políticas en el período posterior a la guerra civil de Tayikistán. No obstante, si bien las políticas relacionadas con la situación de los hogares después de un conflicto deben examinar atentamente la contribución de éste y otros instrumentos financieros a la reconstrucción de los medios de subsistencia y al fomento de la actividad económica, dichos instrumentos no deben considerarse como sustituto de un conjunto más amplio de elementos necesarios para instaurar una política coherente de desarrollo en economías inseguras y frágiles (véase el cap. V).

Un mecanismo conexo que también podría emplearse en algunos países es el de las remesas. Éstas pueden desempeñar un papel fundamental para reconstruir los mercados crediticios y financieros. La comunidad internacional ha prestado enorme atención a la limitación de las transferencias de ingresos internacionales con el fin de evitar la financiación de grupos armados o terroristas por las diásporas (véase Lindley, 2007, en relación con Somalia). No obstante, las transferencias de ingresos o en especie procedentes de migrantes, refugiados o poblaciones que buscan asilo pueden contribuir significativamente a ayudar a las poblaciones a reconstruir sus medios de vida después de un conflicto y a recuperar sus niveles de consumo previos a la guerra, así como a liberarse de las trampas de la pobreza (véase el cap. V).

Eficacia de la ayuda en países que han salido de un conflicto: enseñanzas del Plan Marshall

Las guerras civiles provocan algo más que grandes pérdidas humanas y materiales. Disminuyen también la capacidad del país para resolver eficazmente los problemas de fondo, con

lo que aumenta el riesgo de futuros conflictos, todavía más costosos y destructivos. Es más, cuanto más se prolongan, mayor es el peligro de que desestabilicen a otros Estados o incluso que se extiendan a ellos, lo que hace que regiones enteras sean vulnerables a las divisiones intercomunitarias, la violencia y la guerra. En consecuencia, los objetivos de la ayuda exterior y las condiciones en que se ofrece y pone en práctica en países que han salido de un conflicto son de importancia decisiva debido a su influencia en la distribución de los beneficios resultantes de los buenos resultados económicos que hace posibles la ayuda exterior. De hecho, como se ha puesto de manifiesto en la sección precedente, es difícil distinguir, sobre todo las fases iniciales de la recuperación, entre la gestión de la asistencia externa y la aplicación del programa normal de políticas internas.

No obstante, la ayuda exterior no puede contribuir demasiado a corregir las causas profundas del conflicto si falta un marco institucional con la responsabilidad y la capacidad de reducir las desigualdades a niveles considerados en general como legítimos y equitativos. Los intentos de trasplantar ese marco a un entorno diferente fracasarán probablemente si no tienen en cuenta las condiciones locales e impiden el proceso de ensayo y error que es característico de los episodios de recuperación coronados por el éxito. Dado que la paz sostenible y permanente es el objetivo más importante al que la ayuda exterior puede ayudar a conseguir en los países que han salido de un conflicto, la eficacia de todas las formas de asistencia externa debe calibrarse teniendo en cuenta hasta qué punto contribuirían al logro de ese objetivo principal.

Es particularmente importante que, en vez de imponer sus propios modelos institucionales y referencias normativas a los países receptores, los donantes les ayuden a utilizar “los conocimientos y opiniones locales y a tener en cuenta las necesidades expresadas por los países afectados por conflictos y sus ideas acerca de lo que se puede hacer para satisfacerlas” (Naciones Unidas, 2004). Deberían también ayudar a los países a “aprovechar las capacidades ya existentes” en vez de tratar de duplicar “o desplazar las iniciativas de origen local” (ibíd.). Para que se den todas estas condiciones es imprescindible que el progreso de cada una de ellas sea supervisado con atención y examinado exhaustivamente por las diversas partes interesadas, incluidas las del sector privado (véase el recuadro IV.3 en la página siguiente). Dada la trayectoria observada en esta esfera, la responsabilidad de la supervisión podría atribuirse a evaluadores independientes que trabajen para organizaciones internacionales no directamente implicadas en el suministro de asistencia externa al país en cuestión, o que intervengan en nombre de ellas (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2006).

Muchos observadores, convencidos de la necesidad de un marco de principios rectores que garantice que la ayuda se utiliza eficazmente y que aliente a las autoridades a forjar un nuevo tipo de contrato social en las economías que han salido de un conflicto, continúan considerando el Plan Marshall como modelo todavía utilizable por la comunidad internacional³⁰. Cuando el entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos George Marshall pronunció su famoso discurso en Harvard el 5 de junio de 1947, las perspectivas económicas y políticas de Europa distaban mucho de ser alentadoras. La recuperación de la producción en la posguerra parecía haberse estancado y existía el temor de un creciente malestar social y de posibles victorias electorales de los partidos comunistas en varios países. Marshall declaró expresamente que lo más importante para él era la dimensión económica de la seguridad: “Nuestra política se propone combatir el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos... a fin de hacer posible la aparición de condiciones políticas y sociales en que puedan existir instituciones libres”. Marshall veía claramente en la inseguridad un posible caldo de cultivo del conflicto y consideraba que las instituciones libres serían resultado de la “salud económica”, y

Es particularmente importante que los donantes tengan en cuenta las necesidades de los representantes locales y sus ideas acerca de lo que se puede hacer para satisfacerlas

El Plan Marshall es un modelo que puede ser utilizado todavía por la comunidad internacional

³⁰ Véanse también Panić (1992); Kozul-Wright y Rayment (2007, cap. 7).

Recuadro IV.3 Supervisión de la eficacia de la ayuda

La necesidad de supervisión atenta de la ayuda y de la forma en que se organiza dependerá también de quién y cómo la ofrece. Un problema importante de la asistencia bilateral, por ejemplo, está relacionado con el hecho de que puede utilizarse en apoyo de intereses especiales en los países tanto receptores como donantes. En tal caso es probable que quienes ofrecen la ayuda cedan el control de su entrega a personas y grupos que apoyan sus objetivos. Por ello la ayuda bilateral debe ser supervisada atentamente por evaluadores independientes.

La ventaja de la ayuda multilateral, además de evitar la multiplicación de esfuerzos y los despilfarros consiguientes, es que reúne mejores condiciones para inducir medidas colectivas entre los donantes. No obstante, dado el gran número de donantes y el riesgo de que existan graves diferencias en los motivos que les impulsan a ofrecer su apoyo, la ayuda multilateral puede requerir también una supervisión más atenta que la ayuda bilateral y una evaluación independiente de su eficacia. Se necesitarán también acuerdos especiales de supervisión y una estrecha cooperación entre el país receptor, los gobiernos donantes y los organismos internacionales de ayuda en las actividades económicas y sociales en que las corporaciones transnacionales o las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel importante, especialmente si está implicada una explotación significativa de los recursos naturales.

La “maldición de los recursos naturales” y el “mal holandés” han recibido considerable atención, muchas veces por razones equivocadas. En general, la interpretación errónea de la experiencia de algunos países ha llevado a ciertos autores a concluir que la abundancia de recursos naturales es la mayor desgracia que puede tener un país. Si así fuera, los países escandinavos, el Canadá y los Estados Unidos de América, por citar sólo unos ejemplos, serían todavía Estados pobres e inmersos en conflictos en vez de miembros del club exclusivo integrado por los países con las economías más avanzadas del mundo. La “maldición” y el “mal” hacen referencia en realidad a algo muy diferente, es decir, el resultado de las deficiencias institucionales, las políticas equivocadas, los gobiernos corruptos y/o la incapacidad de los países pequeños pobres para defender sus intereses frente a corporaciones extranjeras poderosas y depredadoras y sus gobiernos. No se necesitaría mucho tiempo para que una distribución más equitativa de los ingresos entre ambas partes conjurara la maldición. No obstante, para ello se requeriría algo que ha sido muy difícil de conseguir: un acuerdo entre los gobiernos de los países que han salido de un conflicto y las corporaciones extranjeras que evitase el planteamiento a corto plazo de una explotación de los recursos naturales sin tener en cuenta el desarrollo a largo plazo de los países afectados ni las consecuencias si fracasa. Un acuerdo eficaz de este tipo es posible únicamente si las empresas privadas, sus gobiernos y los gobiernos de los países que han salido de un conflicto consideran la paz como un bien público mundial en que a cada uno de ellos corresponde una parte importante.

La base para la cooperación total entre los gobiernos de los países de origen de las empresas y los gobiernos de los países en desarrollo ya existe en los acuerdos internacionales y en las leyes nacionales. Por ello, la cooperación es posible siempre que los gobiernos observen y apliquen esos instrumentos. La Ley sobre antiterrorismo, delincuencia y seguridad de 2001, por ejemplo, otorga a los tribunales del Reino Unido facultades para procesar “a empresas registradas en el Reino Unido y a nacionales del Reino Unido... por cualquier acto de soborno o corrupción cometido en otro país” (McDonald, 2005, pág. 15). En 1999, los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos habían acordado que “todos ellos adoptarían medidas legislativas para considerar como delito los actos de soborno de funcionarios públicos en un país extranjero” (Collier, 2007b, pág. 137). Como revelan algunos casos notorios (ibíd., cap. 9), la publicidad negativa es otra arma poderosa para conseguir que las corporaciones transnacionales y los bancos actúen de tal manera que promuevan la paz en vez de provocar conflictos. No obstante, esta publicidad sólo será eficaz si se hace mención de los proveedores de dichas corporaciones; de lo contrario, nada impide a las compañías transnacionales subcontratar con pequeñas empresas, como hacen muchas de ellas, los aspectos más negativos de un comportamiento explotador e irresponsable en países que han salido de un conflicto y declinar toda responsabilidad o incluso conocimiento de la actuación de esas empresas.

no al revés. Cuando los críticos se oponen a las propuestas de “nuevos” planes Marshall para determinados países con el argumento de que no son democracias o no poseen economías de mercado, olvidan que la ayuda del Plan Marshall no fue tan exigente: Italia y Alemania occidental no adoptaron instituciones democráticas hasta 1948 y 1949, respectivamente, y en Italia no se tuvieron en cuenta muchas de sus disposiciones en el marco de la estrategia para mantener alejados del poder a los comunistas. Aunque la mayoría de las instituciones de una economía de mercado no tuvieron que construirse partiendo de cero, las distintas economías europeas estuvieron fuertemente reguladas y sujetas a controles directos durante casi todo un decenio. Además, dado que considerables segmentos de la población sufrían todavía grandes privaciones, las soluciones rápidas y la terapia de choque para un regreso a condiciones de mercado “normales” no se consideraban ni económicamente viables ni políticamente aceptables.

En ese contexto, el Plan Marshall presenta al menos siete grandes ventajas que constituyen enseñanzas provechosas para reequilibrar el entorno normativo de los países que salen de un conflicto en la actualidad. En primer lugar, establecía un marco cronológico para el proceso de ajuste postbélico que era más realista que el previsto por el Tesoro de los Estados Unidos o por el programa del FMI. Los plazos eran de cuatro a cinco años, en vez de sólo 18 meses³¹. En segundo lugar, Marshall dejó claro que debería acabarse con la asistencia fragmentaria caracterizada por la falta de coordinación y por una contribución menor de la prevista a la recuperación económica. Por ello, un requisito clave era que cada Estado receptor de la ayuda tenía que presentar un plan esquemático de cuatro años para la recuperación, en el que se fijaran los objetivos de las principales variables económicas y se explicara qué iba a hacer el Gobierno para conseguir sus objetivos. En tercer lugar, Marshall insistió en que estos planes, junto con las estimaciones sobre la necesidad de asistencia, debían ser formulados por los propios países de Europa occidental: “No sería ni adecuado ni eficaz que los Estados Unidos se comprometieran a formular unilateralmente un programa encaminado a conseguir la recuperación económica de Europa. Esto es competencia de los europeos... La misión de este país debería consistir en el ofrecimiento de ayuda amistosa para redactar un programa europeo y, posteriormente, de apoyo a ese programa...”. Marshall reconocía así la existencia de sensibilidades nacionales, admitía que los países receptores conocían su situación mejor que nadie y, en general, demostró una actitud de deferencia hacia las tradiciones y preferencias europeas que posteriormente ha brillado por su ausencia en las actitudes de los países ricos y de las instituciones internacionales frente al resto del mundo.

Una cuarta característica del Plan Marshall fue la entrega de la ayuda en tramos que dependían del logro de los objetivos inmediatos por los países. El hecho de que el programa de recuperación dejara de formar parte del marco de Bretton Woods no implicó, por consiguiente, el abandono de la condicionalidad, sino únicamente que las condiciones del Plan Marshall eran diferentes y más flexibles y debían cumplirse durante un período de tiempo más prolongado que el previsto en las normas del FMI³². En quinto lugar, el Plan Marshall reconocía que el daño sufrido por la capacidad productiva europea y la gran disparidad entre la fortaleza económica de los Estados Unidos y de Europa significaba que una rápida liberalización del comercio y de los pagos conduciría rápidamente a una crisis de pagos en Europa. Se aceptaba que Europa dismantelaría gradualmente una gran variedad de controles directos

31 Puede verse un examen de las consecuencias de una retirada prematura de la ayuda en situaciones postbélicas actuales en Banco Mundial (2008).

32 La condicionalidad era importante no sólo para garantizar que la ayuda se utilizara eficazmente sino también para conseguir, y mantener, el apoyo de los contribuyentes de los Estados Unidos.

e indirectos de su comercio entre 1950 y 1958, de acuerdo con un calendario convenido en el marco de la Unión Europea de Pagos. Esta liberalización gradual del comercio ofreció a los productores europeos protección frente a la competencia de los Estados Unidos y les dio tiempo para la reconstrucción de las empresas capaces de producir sustitutos competitivos de las importaciones en dólares, y fomentó ese proceso. Al mismo tiempo, los Estados Unidos aceptaron una mejora más rápida del acceso a su propio mercado para las exportaciones europeas, política de liberalización asimétrica que está en claro contraste con el actual enfoque de la UE y de los Estados Unidos, que insisten en una rápida apertura de los mercados de los países en desarrollo y en la restricción de las opciones normativas disponibles para su desarrollo³³.

En sexto lugar, un liderazgo eficaz requiere generosidad. La ayuda del Plan Marshall consistió en buena medida en donaciones, y la pequeña proporción de préstamos contenía un elemento considerable de donación: normalmente se ofrecían por 35 años con un interés del 2,5% y reembolsos a partir de 1953. Conviene destacar esta estructuración de la ayuda financiera en un momento en que los términos “ayuda” y “asistencia” se utilizan en sentido amplio para hacer referencia a todas las posibilidades incluidas en el espectro que va desde las donaciones hasta los préstamos con tasas de interés de mercado (o incluso superiores). Parece muy cuestionable la decisión de aumentar las deudas de unas economías ya fuertemente endeudadas, particularmente cuando están inmersas en un proceso de reestructuración económica y fortalecimiento institucional, como suele ocurrir en el caso de los países que tratan de acelerar su desarrollo o de recuperarse del caos que normalmente sigue al final de un conflicto violento. Una oferta generosa de donaciones, supervisada dentro de un programa económico coherente inspirado en el Plan Marshall y condicionado a él puede ser más eficaz que los préstamos para liberar a los países de la “celada del estancamiento”, en que las pesadas obligaciones de servicio de la deuda frenan la inversión interna y extranjera que podría mejorar los resultados a más largo plazo de la economía, incluida su capacidad de servicio de la deuda. Otra ventaja de las donaciones es que normalmente no están sometidas a las largas y complejas negociaciones, de naturaleza jurídica y financiera, previas a la concesión de préstamos. Ello es importante en la medida en que una de las enseñanzas del Plan Marshall es que la asistencia puntual al comienzo de un programa prometido puede respaldar las expectativas positivas, generadas muy probablemente por los políticos, y conseguir un impulso en favor del cambio, que podría llegar a ser autosuficiente.

Finalmente, otra ventaja del Plan Marshall que continúa siendo de interés para la búsqueda de soluciones a los problemas actuales es su insistencia en que debía haber cierta unión y cooperación entre los mismos europeos y en que los planes de los 16 países receptores y la asignación de la ayuda deberían coordinarse dentro de un organismo regional. Este requisito reflejaba en parte los objetivos de política exterior de los de los Estados Unidos con respecto a una Europa más integrada y establecía al mismo tiempo una estructura para la cooperación en esferas con considerables externalidades, economías de escala y otras cuestiones transfronterizas. El examen colegiado de los programas nacionales ofreció a las autoridades de los respectivos países una perspectiva regional sobre sus propias políticas y alentó una cultura de contacto y cooperación periódicos entre las burocracias nacionales, que hoy día se da por descontada en Europa.

³³ Otro aspecto, generalmente olvidado, de la moderación americana con respecto a la debilidad económica relativa de Europa en 1947 fue una moratoria de la inversión extranjera en Alemania hasta que se hubiera alcanzado más o menos el equilibrio monetario (Kindleberger, 1996). La perspectiva de que los inversores de los Estados Unidos adquirieran Mercedes, Siemens y otras grandes compañías a precios irrisorios no pareció al Departamento de Estado una contribución útil para ganarse “las simpatías” de una población derrotada y de un futuro aliado.

Centrarse en estos *principios* del Plan Marshall puede ayudar a ofrecer un marco coherente para coordinar los planes de recuperación y desarrollo con la asistencia internacional. Sin una exposición clara de los objetivos macroeconómicos de un Gobierno y de su relación con programas detallados para la inversión en infraestructura, educación, salud, vivienda, etcétera, es difícil comprender cómo la asistencia financiera y técnica exterior podría ser realmente eficaz. La asistencia oficial es en esencia una forma de intervención cuyo objetivo es mitigar las situaciones de escasez, superar los obstáculos y corregir otras limitaciones al crecimiento y al cambio estructural, pero es difícil orientar la ayuda hacia las esferas donde será más eficaz si no se tiene cierta idea de las prioridades y del efecto marginal potencial de, por ejemplo, eliminar un obstáculo antes que otro. Estos programas facilitarían también la prestación de asistencia general, no basada en proyectos, a los presupuestos públicos o a la balanza de pagos, como ocurrió con varios países europeos en el contexto del Plan Marshall. Los programas de desarrollo, más incluso que los de reconstrucción, deben hacer frente en definitiva a problemas estructurales muy arraigados, y normalmente los déficit fiscales y los de cuenta corriente son inevitables, como condición para lograr un ajuste constructivo a largo plazo.

Las instituciones financieras internacionales suele considerar la prestación de asistencia financiera para corregir los desequilibrios a largo plazo una demostración de falta de compromiso con la reforma y un desincentivo de la disciplina, ya que aplazaría el ajuste necesario. No fue ésa la opinión de los autores del Plan Marshall, para quienes la asistencia financiera era una inversión en cohesión social y cambio estructural y una manera de ofrecer a los gobiernos un balón de oxígeno necesario para conseguir el éxito de políticas difíciles y en muchos casos dolorosas. Cuando esas políticas podían amenazar con provocar una agitación social de magnitud tal que trastocase el proceso de ajuste, como ocurrió en un momento en la Italia de la posguerra, la ayuda del Plan Marshall permitió moderar los costos sociales mediante el apoyo al presupuesto público.

Otro gran atractivo de un marco inspirado en el Plan Marshall es que podría desempeñar una importante función política. Un programa de varios años de objetivos económicos y sociales que ponga de manifiesto sus interrelaciones y los medios de lograrlos y que demuestre que dependen de la asistencia exterior, expone claramente la visión del gobierno sobre la estructura de la sociedad a la que aspira. Se trata de un proceso de alto contenido político, por lo que el programa propuesto sirve de base para el debate democrático y para negociar las opiniones encontradas. El resultado no será siempre lo que las instituciones financieras internacionales consideran políticas “óptimas”, pero la ventaja obvia de los procesos democráticos es que generan las presiones necesarias para corregir los errores. Quizá necesitemos más tiempo para conseguir las políticas “óptimas” que si hubieran sido impuestas por instancias exteriores autocráticas, pero en términos políticos el camino lento puede resultar más ventajoso. Así pues, la creación de un “nuevo Plan Marshall” podría constituir una base operacional concreta para conceptos como los de “identificación” y “asociación”, que de lo contrario pueden degenerar en proclamas carentes de contenido. Además, la existencia de un programa nacional coherente con apoyo popular que indique dónde podría ser más indicada la asistencia exterior constituye automáticamente un argumento poderoso y convincente para que los posibles donantes respondan a las prioridades nacionales en vez de seguir sus preferencias.

Conclusión

En condiciones políticas y sociales estables, la creciente amenaza de la inseguridad económica puede resolverse a través de los cauces establecidos de representación y negociación. Donde

La decisión de aumentar las deudas de las economías ya fuertemente endeudadas es muy cuestionable

Los gobiernos necesitan un programa de objetivos económicos y sociales y de varios años de duración que ponga claramente de manifiesto hacia dónde se dirige la sociedad

éstos son débiles o nulos existe el peligro de que la inseguridad se convierta en violencia y quizá en conflicto civil. Surge la amenaza de un círculo vicioso de inseguridad económica, división social y colapso político que parece ser más probable en países que están atravesando transiciones económicas y políticas y donde las tensiones y reivindicaciones entre los grupos se agravan por la existencia de diferentes motivos de exclusión.

Es probable que esta violencia perdure en las sociedades que han salido de un conflicto en un momento en que las autoridades tratan de responder a los desafíos de la seguridad, la reconciliación y el desarrollo. De hecho, una vez que el conflicto ha terminado, la ausencia de consenso social significa que estos desafíos deben abordarse simultáneamente y bajo la amenaza de un regreso de la violencia. Ello hace que la labor del Estado en las sociedades que han salido de un conflicto resulte especialmente onerosa, y todavía más cuando trata de recomponer su propia legitimidad y se esfuerza por movilizar recursos internos con el fin de atender las exigencias que se le presentan.

Una cuestión crucial durante las transiciones después de una guerra es la creación de capacidades estatales para movilizar ingresos internos con el fin de ofrecer financiación sostenible para las nuevas instituciones democráticas y para los gastos destinados a mejorar el bienestar humano, reforzar la seguridad pública y mitigar las tensiones sociales. Según el costo global del conflicto, la reconstrucción y las primeras fases del desarrollo económico necesitarán una buena dosis de recursos externos. En definitiva, el éxito o el fracaso dependerán de cómo asuma cada una de las partes su responsabilidad compartida de la recuperación. El país receptor deberá presentar respuestas normativas innovadoras para la gestión fiscal. Los donantes deben abstenerse de imponer sus propias preferencias institucionales y normativas al país receptor. El Plan Marshall continúa siendo un conjunto pertinente de principios en este sentido, que ayudó en su momento a restablecer la seguridad económica en los países europeos asolados por la guerra. Estos principios del Plan conservan su validez en la actualidad, aun cuando los desafíos de la seguridad, la reconciliación y el desarrollo sean mucho más arduos que los que tuvo que afrontar Europa después de 1945.

Capítulo V

Pobreza, inseguridad y riesgos del desarrollo

Introducción

Como se ha observado en los capítulos precedentes, durante los últimos decenios se ha intensificado la amenaza de grave riesgo de deterioro económico con que se enfrentan los individuos, las comunidades y los países. La mayor exposición al peligro se ha debido a las perturbaciones financieras, los desastres naturales y los conflictos sociales. No obstante, el creciente sentimiento de inseguridad ha tenido que ver también con la falta de respuestas normativas eficaces. En el presente *Estudio* esta deficiencia se atribuye, en parte, a un sesgo normativo basado en la idea equivocada de una economía de mercado que se autorregula. Es clara y urgente la necesidad de un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público, de acuerdo con un marco de políticas sociales y económicas más integrado que pueda conseguir y mantener un futuro económico seguro y estable.

De lo tratado hasta ahora se desprende claramente que la exposición a los riesgos de una coyuntura negativa no se distribuye de un modo uniforme entre los países ni dentro de ellos. Los hogares y las comunidades más pobres son particularmente vulnerables, y en demasiados casos su única respuesta posible ante la pobreza son estrategias de supervivencia a corto plazo que suelen aumentar su exposición a futuros riesgos. En muchos casos la pobreza convierte lo que debería ser una conmoción o perturbación transitoria en inseguridad crónica.

En el presente capítulo se consideran algunos desafíos normativos centrados en torno a la trampa de la pobreza y la inseguridad en los países en desarrollo. En la primera sección se examinan las condiciones institucionales que ayudan a incorporar los mercados en un proceso de desarrollo estable, seguro y más integrador. La debilidad o inexistencia de esas instituciones es una carencia que aumenta considerablemente la exposición al riesgo de deterioro económico. En la sección siguiente se examina qué puede hacer un Estado interesado en el desarrollo para subsanar esa carencia. La solución tradicional ha sido la adopción de medidas encaminadas a socializar los riesgos de una clase emergente de inversores internos a cambio de que encaucen los recursos hacia el sector industrial, como medio de ampliar las oportunidades de empleo formal y de reducir la pobreza. Estas medidas continúan siendo los ingredientes básicos para la mitigación de la pobreza en la mayoría de los países en desarrollo. No obstante, quizá no siempre corrijan las vulnerabilidades con que se encuentran los hogares y comunidades pobres. Por ello, en secciones posteriores se consideran selectivamente algunas de las medidas de mitigación, adaptación y respuesta que podrían ayudar a conseguir una trayectoria de crecimiento más seguro e incluyente. En la sección final se analiza si las medidas encaminadas a acabar con la trampa de la pobreza en los países en desarrollo conviene aplicarlas en forma universal u orientarlas selectivamente a los más vulnerables.

En muchos casos la pobreza convierte lo que deberían haber sido perturbaciones transitorias en inseguridad crónica

Mercados y cohesión social

En los años que siguieron a la segunda guerra mundial, el principal logro de las democracias occidentales fue evitar la desolación, desesperación y violencia que habían caracterizado el mundo de entreguerras, promoviendo un crecimiento económico impulsado sobre todo por las fuerzas del mercado, junto con el empleo pleno y estable y salarios en constante crecimiento. Los gobiernos se propusieron mejorar la eficiencia del sistema de mercado corrigiendo sus disfunciones, en particular los mercados no competitivos, y acelerar el crecimiento promoviendo la colaboración entre empresas, representantes del movimiento sindical y organismos públicos en las esferas de la inversión a largo plazo, la investigación y el desarrollo, la educación y la capacitación, etcétera. Este planteamiento suponía la utilización de un nuevo conjunto de instrumentos normativos, que iban desde la planificación indicativa y las políticas de ingreso, en un extremo, hasta la liberalización del comercio y las desgravaciones fiscales, en el otro. Estas políticas, en combinación con la gestión de la demanda keynesiana, sentaron la base de lo que en aquellas fechas se conoció con el nombre de economía mixta y creó lo que retrospectivamente ahora se considera muchas veces como una edad de oro. Al mismo tiempo, el Estado de bienestar consolidó los avances de la política social conseguidos durante el medio siglo precedente y sustituyó los fragmentados sistemas de protección social (que se habían derrumbado como consecuencia de las conmociones económicas de los años veinte y treinta) por un sistema más fiable y coherente de servicios públicos y seguro social centrado en la idea de la ciudadanía universal. La Declaración Universal de los Derechos Humanos¹ estableció el punto de referencia al proclamar:

“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, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”²

No obstante, de lo antedicho no debe deducirse en absoluto que esa edad de oro estuviera libre de crisis y tensiones, que no lo estuvo en absoluto, ni de Estados fallidos³. De hecho, el aumento de las presiones fiscales sobre el Estado del bienestar era ya patente en muchos países en los años setenta, incluso en un momento en que se exigía de nuevo mayor cobertura. No obstante, lo que se quiere decir es que las economías capitalistas modernas son más productivas cuando se insertan en un sistema político y social en el que las características más destructivas del mercado están sujetas a limitaciones eficaces.

Los mercados, como reconoció Adam Smith hace tiempo, son, por encima de todo, elaboraciones sociales, que deben incorporar una diversidad de normas, hábitos y valores compartidos (que van más allá de los del propio interés, la competencia y la asunción de riesgos) para formar parte de una economía eficaz y una realidad política estable. Como se señala en el capítulo IV, entre ello se incluye la legitimidad, el orden y la equidad, que no pueden ser ofrecidos por el mercado. Ello implica mucho más que la simple afirmación de que los mercados son invariablemente imperfectos, sea debido a unos agentes económicos excesivamente poderosos o a la información asimétrica, las externalidades, etcétera. Lo que se quiere decir más bien es que los mercados siempre están manejados, en cierto sentido, particularmente

Los mercados deben insertarse en instituciones sociopolíticas adecuadas

¹ Resolución 217A (III) de la Asamblea General.

² *Ibíd.*, artículo 25, párr. 1.

³ En una evaluación reciente, Reich (2007) ha hablado de una “edad no tan dorada”.

por los valores y las limitaciones sociales de la sociedad en que funcionan. Las “variedades del capitalismo” (Hall y Soskice, 2001), tanto en su evolución a lo largo del tiempo como en un período de tiempo determinado, están entremezcladas con la heterogénea expresión institucional de esos valores y limitaciones diferentes.

Entre las instituciones con que se debe contar para que los mercados puedan aparecer y funcionar de forma ordenada se incluyen las encargadas de reconocer y proteger los derechos de propiedad y reducir los costos de transacción. Se incluyen también organismos reguladores establecidos para supervisar y corregir los abusos del poder de mercado y mecanismos eficaces de coordinación para estabilizar los mercados, en particular evitando desequilibrios macroeconómicos a corto plazo. Al mismo tiempo, se necesitan varias instituciones para ofrecer apoyo e incentivos al crecimiento a largo plazo y a la innovación en los casos en que las disfunciones del mercado son patentes. En conjunto, estas instituciones constituyen los medios para “gobernar los mercados” de tal manera que fomenten su función creativa y contribuyan a la asunción de riesgos (Wade, 1990).

No obstante, al mismo tiempo que se da rienda suelta al potencial creativo de los mercados es preciso moderar sus impulsos más destructivos, que pueden representar una amenaza para la estabilidad política y la cohesión social. Entre las instituciones que tratan de “civilizar los mercados” —es decir, conseguir que su funcionamiento sea compatible con la cohesión social y la estabilidad política— se incluyen, primeramente, las encargadas de garantizar bienes y servicios a todos los miembros de la sociedad en la forma que ésta considere adecuados, y en particular las instituciones que mejoran el bienestar social. Las instituciones redistributivas, que tratan de modificar la estructura de la propiedad de la riqueza y de los ingresos con el fin de elevar la distribución hasta niveles considerados deseables o al menos tolerables por la sociedad, y las instituciones de negociación, que tratan de reducir los conflictos generados por el funcionamiento normal de los mercados, constituyen una fuente adicional de cohesión social. Finalmente, se necesitan instituciones representativas para reforzar la participación en los procesos de toma de decisiones, en relación no sólo con los resultados distributivos sino también con el funcionamiento y alcance de los propios mercados.

Dentro de este contexto más amplio de liberación, gobierno y civilización de los mercados, las políticas públicas deben entenderse como una estimulante acción colectiva en búsqueda de un interés común, y no como si estuvieran vinculadas exclusivamente con las acciones del Estado. Aunque la responsabilidad del liderazgo recae con frecuencia en el Estado, las instituciones que se pueden desarrollar para realizar las funciones públicas antes mencionadas incluyen a agentes no estatales y deben tener en cuenta no sólo las disfunciones del mercado sino también las del gobierno (y las de otras formas de acción colectiva). El reconocimiento de estas complejidades de la gobernanza subraya la importancia de crear un fuerte marco institucional —una elevada densidad institucional— con participación activa de múltiples agentes sociales y con rendición de cuentas adecuada. En su ausencia, los espacios con que las comunidades y los países cuentan para ofrecer seguridad y estabilidad serán probablemente frágiles o ausentes.

La erosión de estos espacios parece haber estado acompañada de la desreglamentación de las fuerzas del mercado y del retroceso del Estado, con independencia de que se tratara de economías desarrolladas, en desarrollo o en transición. Este proceso ha avanzado con distintos ritmos en los diferentes países, aunque la máxima velocidad y profundidad se ha alcanzado en las economías en desarrollo y en transición (Glyn, 2006; Mkandawire, 2004). La base de este cambio fue el convencimiento, mezclado de considerable optimismo, de que si se conseguían incentivos de precios correctos, las diferencias de ingreso (dentro de cada país y entre los diferentes países) se reducirían y los ajustes futuros serían menores y más fáciles de gestionar.

Es preciso “gobernar” y “civilizar” los mercados

La desreglamentación de los mercados y el retroceso del Estado han agravado la inseguridad

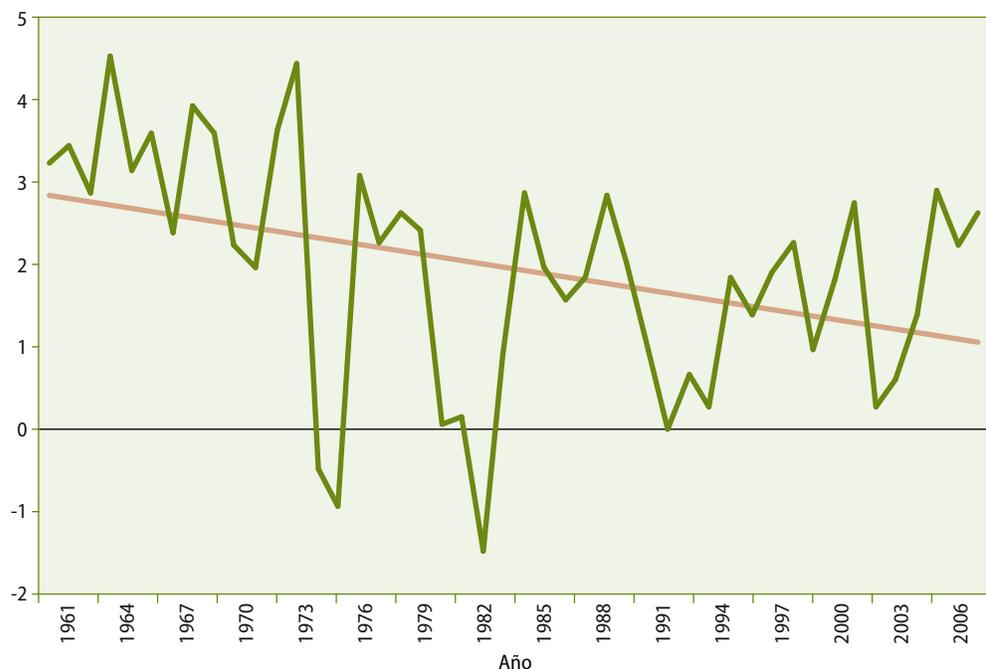
Además, el vacío institucional dejado por la retirada de las garantías de bienestar del Estado se cubriría rápidamente gracias al acceso de individuos mejor informados, que se beneficiarían de unos derechos de propiedad más sólidos y del mejor acceso a los servicios del mercado.

De hecho, los logros reales conseguidos en la reducción de las diferencias de ingreso, como se examina en el *Estudio Económico y Social Mundial 2007*, han sido irregulares, y han tenido lugar en un contexto de desaceleración general de la economía mundial (gráfico V.1). Además, la expectativa de que estas fuerzas generaran resultados más estables no ha encontrado confirmación en la historia reciente de ciclos de expansión y contracción, oscilaciones de los precios de los activos, las monedas y los productos básicos y perturbaciones económicas cada vez más grandes, como se examina en el capítulo II. De hecho, el proceso de desreglamentación de los mercados ha provocado nuevas distorsiones y sesgos que están creando nuevas fuentes de inseguridad.

Estado desarrollista y política social

El modelo de economía mixta que surgió después de la segunda guerra mundial adquirió características distintas en los países en desarrollo. Esas características tenían muchas veces relación con el programa de desarrollo con fuerte componente político que adoptaron los nuevos países independientes, obligados a reducir las diferencias económicas y sociales que los distinguían de los que se encontraban en posiciones más altas de la escalera del desarrollo, pero también estuvieron asociadas en muchos casos con la instauración de un tipo de contrato social muy diferente del que había existido con anterioridad en el que se otorgó un papel mucho más destacado a la gestión del desarrollo industrial y al logro de un ritmo rápido de formación de capital como herramienta para alcanzar esos objetivos. Los registros históricos parecían indicar que la política social podría desempeñar un papel destacado no sólo como

Gráfico V.1
Crecimiento mundial per cápita, 1961-2006



Fuente: Banco Mundial,
World Development Indicators.

medio de transformar los conceptos de solidaridad y ciudadanía, sino también, si se formulaba debidamente, para alcanzar a los países situados más arriba en el escalafón económico.

La experiencia en lo que respecta al logro del equilibrio adecuado de las políticas sociales y económicas en los países en desarrollo para la promoción de una trayectoria de crecimiento más incluyente y segura presenta resultados de diverso signo. En muchos casos, los recursos necesarios para ampliar la protección social han quedado muy por detrás de las declaraciones normativas y de las intenciones, lo que ha dejado grandes lagunas en lo que se refiere a la calidad y la cobertura. En muchos casos, los limitados recursos estatales han sido acaparados por ciertos grupos que no tenían demasiado interés en utilizar la política social como instrumento eficaz para fomentar el desarrollo económico, y mucho menos para corregir las vulnerabilidades de grupos de la población más amplios. Más recientemente, una concepción más estricta de lo que constituye una buena política de desarrollo ha puesto fin a la búsqueda de un programa más integrado de política económica y social.

Cualquier economía en la que el mercado desempeñe un papel destacado en la gestión de los recursos, gran parte de los ingresos va a parar a una pequeña minoría de propietarios de los activos productivos. La magnitud de esa proporción puede variar, y de hecho varía, significativamente, y se debate con intensidad cuáles son las relaciones exactas entre desigualdad y crecimiento económico. De todas formas no hay ninguna razón para dudar de que el gasto de esta minoría es un determinante importante del crecimiento y de la estabilidad social⁴ en la medida en que sobre los propietarios de esos activos productivos recae la decisión de cómo gastar los beneficios que generan, es decir, cómo distribuirlos entre consumo personal, compra de activos financieros en el exterior o reinversión en líneas de actividad económica existentes y ampliación en nuevas esferas de creación de riqueza.

En este contexto, las inversiones pueden representar una importante justificación social y económica de que los ingresos se concentren en manos de una minoría, que representaría una especie de impuesto social sobre los beneficios que limita su uso para el consumo personal. No obstante, el nivel ideal de inversión no es evidente a primera vista. De hecho, la conexión entre beneficios e inversión puede resultar particularmente difícil de establecer en los países más pobres, donde la clase inversora muchas veces es relativamente pequeña y el clima para la inversión es especialmente arriesgado. La experiencia ha demostrado que el establecimiento de un vínculo fuerte entre los beneficios y la inversión es uno de los desafíos más difíciles para las autoridades de los países en desarrollo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1997). En el capítulo II se ha señalado que este desafío se ha hecho incluso todavía más difícil en los últimos años.

Los éxitos han estado estrechamente asociados con la experiencia de Asia oriental, donde los Estados desarrollistas adoptaron medidas para socializar el riesgo de la inversión y elevar los beneficios por encima de los generados por las fuerzas competitivas de mercado. El éxito a largo plazo de estos países estuvo basado en la instauración por el Estado de un contrato social en que la clase empresarial naciente aceptaba, a cambio del apoyo estatal, cierto grado de orientación en sus decisiones de inversión. Con ello se pretendía tanto garantizar la expansión de los empleos en manufacturas con gran concentración de mano de obra como contar con un medio para absorber la mano de obra no especializada (incluida la de los sectores rurales) y reducir la pobreza, además de conseguir un cambio hacia actividades más exigentes desde el punto de vista tecnológico y que ofrecían mayores probabilidades de elevar los niveles de vida en el futuro.

Los beneficios deben invertirse de manera que aumente la capacidad productiva interna

Los países de Asia oriental progresaron gracias a la socialización de riesgo de las inversiones

⁴ Véase en Keynes (1919) una descripción de cómo encajaba esto en el contrato social de la Europa de antes de 1914.

Dado que la industrialización más reciente se caracteriza en general por una mayor concentración de capital, ese planteamiento exigió un fuerte sesgo normativo en favor de las exportaciones (junto con la entrada controlada de competidores, tanto nacionales como extranjeros, en los sectores clave del crecimiento), lo que permitió la expansión del empleo por encima de los límites establecidos por el mercado interno (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2003). Después de 1945 se adoptaron medidas semejantes en otras economías que consiguieron avanzar posiciones, particularmente en el Japón, y en algunas de las pequeñas economías de la periferia europea, como Finlandia, Irlanda y Portugal (Vartiainen, 1995; Reinert, 2007).

Los países de industrialización tardía, tanto de Asia como de Europa, combinaron las políticas económicas orientadas a objetivos específicos con las medidas sociales

Estos éxitos de las economías de industrialización tardía contaron en todos los casos con políticas económicas mixtas que recogen distintas medidas sociales, incluida la prestación universal de servicios sociales, con el fin de corregir las tensiones y las presiones asociadas con un rápido crecimiento y el cambio estructural. Muchos países europeos, por ejemplo, introdujeron pensiones uniformes en una fase relativamente temprana de su desarrollo como respuesta a diversas tensiones políticas en un momento en que esos países tenían unos ingresos per cápita y una estructura económica semejantes a las que actualmente tienen muchos países en desarrollo de ingreso mediano⁵.

No cabe la menor duda de que los factores sociales, políticos y económicos concretos contribuyen notablemente a determinar las opciones normativas en el proceso de desarrollo. No obstante, tanto el desarrollo de la capacidad y de las instituciones gubernamentales para promover el bienestar como la adopción de políticas universales relativas al nivel general de bienestar tienen una relevancia más amplia. Es precisamente al comparar los diferentes modelos del Estado desarrollista cuando resulta posible observar cómo mecanismos sociales y económicos diferentes pueden dar lugar a resultados similares (recuadro V.1).

Pobreza y vulnerabilidad a los riesgos de contracción económica

El crecimiento agregado rápido es necesario pero no suficiente para la reducción de la pobreza

Una enseñanza básica extraíble de las experiencias positivas de desarrollo es que la reducción sostenida de la pobreza está condicionada a un ritmo de crecimiento rápido. No obstante, la vinculación entre crecimiento y pobreza no es directa. Algunas economías de rápido crecimiento no han logrado abordar el problema de la pobreza, mientras que algunas de crecimiento lento han conseguido mejores resultados en esa esfera (véase el gráfico V.2 en la página 160). Dos variables intermedias que determinan la naturaleza de la relación entre crecimiento y pobreza son la distribución de los ingresos y el contenido de empleo del crecimiento

La experiencia de Asia oriental confirma que los países con una distribución más equitativa de los activos (en particular, la tierra) y de los ingresos pueden crecer más rápidamente que los que se caracterizan por un grado mayor de desigualdad. Se han identificado varios factores de crecimiento resultantes de la redistribución, entre ellos la mayor productividad de los pequeños propietarios, las inversiones en capital humano, las economías de escala asociadas con unos mercados internos de mayor magnitud y la estabilidad política. Partiendo de esta base, Dagderiven, van der Hoeven y Weeks (2001) observaron en un grupo de 50 países en desarrollo que en un gran número de países en desarrollo y en transición de ingresos medianos

⁵ Muchos Estados europeos de industrialización tardía estaban por delante de los que se habían industrializado con anterioridad en lo que respecta a la política social, con una clara secuencia que va desde el seguro por accidentes laborales al seguro de salud y maternidad, el seguro de ancianidad y discapacidad y, finalmente, el seguro de desempleo y los subsidios familiares. Puede encontrarse una breve descripción histórica en Pierson (2003); véanse también algunas consideraciones pertinentes en Vartiainen (1995).

Recuadro V.1

Políticas sociales en las economías de industrialización tardía

Los cimientos iniciales de la política social escandinava —el establecimiento y el desarrollo de los sistemas de seguridad social, salud y educación entre ellos— se consolidaron gracias a un movimiento fuerte e independiente de los agricultores y al posterior establecimiento de partidos políticos campesinos durante los dos primeros decenios del siglo XX. La escolarización obligatoria se había introducido ya en 1814 en Dinamarca y en el decenio de 1840 en Suecia y Noruega, mucho antes de que despegara la industrialización. Este progreso en educación resultó decisivo para el logro de una rápida industrialización y el posterior progreso económico y además sentó una firme base política para la protección social universal (Hort y Kuhnle, 2000, pág. 4).

Durante los años de entreguerras, los países escandinavos eran todavía economías fuertemente rurales caracterizadas por altos niveles de desigualdad, en los que la agricultura representaba entre un tercio y la mitad de la mano de obra activa (Vartiainen, 1995, pág. 158). En Noruega, todavía en el decenio de 1930, la ciudad más rica era 60 veces más rica que el municipio rural más pobre y 10 veces más rica que la ciudad más pobre, y el municipio rural más rico lo era 15 veces más que el municipio rural más pobre (Falch y Tovmo, 2003). Los países escandinavos tenían también uno de los mayores niveles de conflicto laboral de Europa y altos niveles de desempleo y subempleo, sobre todo en las zonas rurales. La tarea de mitigar la pobreza, aliviar las tensiones sociales, reducir el desempleo y fomentar el crecimiento recayó sobre los gobiernos socialdemócratas nuevamente elegidos en el decenio de 1930 y se consiguió mediante una combinación de políticas sociales universales, políticas activas del mercado de trabajo y negociación salarial colectiva en la industria en cooperación con el Gobierno y las organizaciones patronales (Moene y Wallerstein, 2006, pág. 149). Un sistema centralizado de negociación salarial limitaba fundamentalmente los beneficios en los sectores decrecientes de baja productividad (estableciendo un salario relativamente elevado) al mismo tiempo que ampliaba los beneficios en los sectores de gran productividad (fijando un salario relativamente bajo). Ello contribuyó a una estructura de ingresos más igualitaria y a un rápido ritmo de crecimiento gracias a la reasignación de mano de obra y de capital a los sectores de mayor productividad. El crecimiento de la productividad y de los salarios, a su vez, constituyó la base fiscal para una expansión del sector social que garantizó protección y apoyo adecuados a las víctimas del ajuste y que luego se amplió con carácter universal a fin de crear un concepto más amplio de solidaridad y ciudadanía (Moene y Wallerstein, 2006, pág. 155; Chang y Kozul-Wright, 1994, págs. 866 y 874).

La política social se institucionalizó en la República de Corea y en Taiwán, provincia de China, cuando se encontraban en niveles de desarrollo inferiores al de los países europeos al iniciar ese proceso (Hort y Kuhnle, 2000, pág. 167) y se utilizó principalmente para promover inversiones sociales selectivas del Estado desarrollista en apoyo de un ritmo rápido de crecimiento general y de objetivos políticos establecidos dentro de una estructura política en gran parte autoritaria. Ello dio lugar a un enfoque más selectivo que el desarrollismo del bienestar de Escandinavia. La función de la protección social general de las personas vulnerables se confió inicialmente a las familias, para evitar programas de bienestar social. Por ejemplo, los programas de seguro social —como los de bienestar ocupacional y formación profesional— se limitaron inicialmente a los trabajadores industriales (Yi y Lee, 2003) y se introdujeron sobre todo para garantizar la lealtad de los trabajadores hacia sus empresas y la preparación de la mano de obra. Ello explica a su vez la introducción de la educación obligatoria en una fase inicial de la industrialización en la República de Corea y las grandes inversiones en educación secundaria y terciaria y en investigación y desarrollo (Lall, 1991). Las medidas sociales insistieron fundamentalmente en la capacidad laboral más que en la seguridad en el empleo, y el desarrollo social se subordinó a la estrategia general de desarrollo económico en la República de Corea y en Taiwán, provincia de China.

No obstante, la insistencia de esa estrategia en un fuerte crecimiento del empleo en el sector manufacturero y la creación de una base más sólida de competencias en la economía implicaron una expansión de la protección social. El concepto de universalidad, por otro lado, apareció en el contexto de acontecimientos más recientes en la República de Corea y en Taiwán, provincia de China, y debe entenderse en función tanto del proceso de mayor democratización política

Recuadro V.1

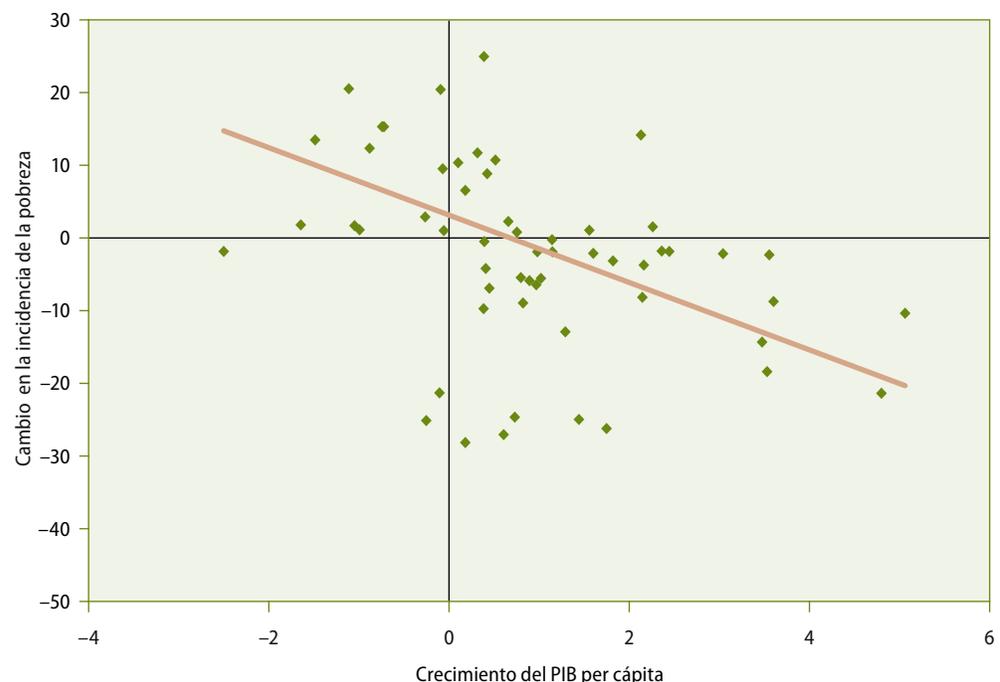
Políticas sociales en las economías de industrialización tardía (continuación)

como, en el primer caso, en respuesta a la crisis económica de finales del decenio de 1990, ya que ésta puso de relieve la insuficiencia de los mecanismos existentes de protección social, que estaban basados en una rigurosa determinación de los medios de vida y no ayudaban a los pobres. La cobertura universal del seguro nacional de salud se introdujo en 1995 en Taiwán, provincia de China. No se amplió a toda la población de la República de Corea hasta el año 2000 (Kwon, 2005, pág. 9). No obstante, si bien la inclusión social recibe ahora mayor atención en estos dos países, la política social está todavía fundamentalmente subordinada al desarrollo económico.

la redistribución había sido más eficaz que el crecimiento en la eliminación de la pobreza, que en otros resultaba especialmente eficaz la combinación de redistribución y crecimiento y que en un tercer grupo, integrado sobre todo por países muy pobres, el mecanismo más eficaz era simplemente un crecimiento más rápido.

La otra relación entre crecimiento y pobreza es la intensidad de empleo del crecimiento. En un estudio sobre 13 países en desarrollo, Khan (2007) comprobó que la experiencia de Asia oriental, caracterizada por una rápida expansión de la mano de obra industrial y un descenso del empleo agrícola según se aceleró el crecimiento, no había conseguido los mismos efectos en algunas de las economías de Asia de más reciente rápido crecimiento (China, Viet Nam, la India y Camboya), bien porque la desigualdad se agravó o porque la intensidad de empleo del crecimiento fue baja. Los descensos de la pobreza fueron, en consecuencia, menores de lo que habría cabido esperar habida cuenta de su cifra de crecimiento espectacular; en

Gráfico V.2

Reducción de la pobreza y crecimiento, 1981-2004* (porcentaje)

Fuentes: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, información basada en datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*; y Banco Mundial, PovcalNet.

Nota: La medición de la pobreza corresponde al umbral de pobreza de 1 dólar diario (PPA).

* Países en desarrollo de los que se dispone de información.

el caso de Camboya la pobreza de hecho aumentó. En China, después de 1995 el ritmo de reducción de la pobreza se desaceleró debido a que el crecimiento se centró más en las zonas urbanas y aumentó la desigualdad. En otros casos (Bangladesh y Uganda) un crecimiento más moderado se vio compensado con fuentes heterodoxas de creación de empleo en la economía rural con algunos efectos positivos (aunque modestos) en la mitigación de la pobreza.

Estas relaciones entre crecimiento, distribución y empleo pueden oscurecerse si el debate sobre las políticas se centra demasiado en los niveles de pobreza abyecta. En este sentido, la utilización de “dólares al día” como punto de referencia quizá no sea la guía más ilustrativa para las autoridades que desean corregir las vulnerabilidades estructurales que determinan si el crecimiento se traduce o no en reducción de la pobreza⁶. En los últimos años se ha producido un cambio desde el modelo *fisiológico* de privación, centrado en la falta de satisfacción de las necesidades básicas materiales o biológicas, hacia un modelo *social* de la privación, centrado en características como la falta de autonomía, la impotencia, la carencia de autorrespeto y dignidad, los derechos humanos, etcétera⁷. Este último modelo supone una vinculación mucho más fuerte de la mitigación de la pobreza con un programa de desarrollo más amplio; no obstante, habría que evitar confundir la pobreza con la inseguridad.

La inseguridad está asociada con el grado de vulnerabilidad a caer en la pobreza o en un estado de pobreza mayor. Este “riesgo de deterioro” depende además de la *exposición* y de la *respuesta* a las presiones adversas, entre las que se incluyen acontecimientos idiosincrásicos, como la enfermedad, los accidentes en el lugar de trabajo y la delincuencia, y acontecimientos covariantes, como las perturbaciones climáticas, las pérdidas de cosechas o las malas coyunturas económicas. La exposición a estas amenazas varía según el tamaño, la frecuencia, cronología y conjunción de las perturbaciones en cuestión y la proximidad espacial a ellas (y la amenaza de contagio), pero está también relacionada con las presiones sistémicas o más acumulativas determinadas por la pauta de las relaciones entre crecimiento, distribución y empleo.

Cuando aconteció la crisis financiera de Asia estas presiones sistémicas quedaron de manifiesto en países que hasta entonces habían obtenido resultados bastante satisfactorios en la lucha contra la pobreza crónica a largo plazo (Naciones Unidas, 2005b). En cambio, más recientemente, Perry y otros (2006) retomaron la terminología de Gunnar Myrdal y observaron que la región de América Latina se encuentra inmersa en un círculo vicioso de pobreza persistente, inseguridad y crecimiento inestable, que se ha visto perpetuado por una tendencia constante y generalizada de inversión insuficiente en activos productivos y patrimonio social⁸. Esta conclusión se ha visto confirmada respecto a otras regiones en desarrollo por investigaciones cada vez más numerosas (Jomo y Baudot, 2006).

De todo ello se desprende que los esfuerzos por acabar con la “celada de la pobreza” y la inseguridad requerirán de un marco normativo que no sólo genere mayor crecimiento sino que examine además de qué manera las estrategias de inversión adoptadas por los sectores público y privado corrigen las vulnerabilidades subyacentes que exponen a los hogares y comunidades a riesgos de deterioro mayores. El principal objetivo operacional es formular

Pobreza e inseguridad están mutuamente relacionadas

Para acabar con la “celada de la pobreza” hay que ir más allá de la promoción del crecimiento agregado

6 En un estudio reciente de Pritchett (2005) se llega a la conclusión de que las estrategias eficaces de reducción de la pobreza requieren un objetivo lo bastante amplio como para abordar los desafíos sistémicos. En el estudio se propone que un programa global contra la pobreza debería establecer un umbral superior de pobreza global de unos 10 dólares diarios. La cantidad puede que no sea la apropiada; no obstante, la justificación de fondo es sin duda importante para la evaluación de las políticas.

7 Según algunas evaluaciones, ello ha implicado la recuperación del programa de necesidades básicas que predominó en los debates sobre la pobreza durante un breve período del decenio de 1970 pero que se abandonó después de la crisis de la deuda de comienzos del decenio de 1980.

8 Véase también López y Perry (2008).

Se necesitan medidas para reducir el riesgo de deterioro y hacer frente a las consecuencias

estrategias de reducción de la pobreza a largo plazo con el fin de abordar estas causas “profundas” de la pobreza crónica mediante una combinación de medidas que no sólo tengan en cuenta las vulnerabilidades que impiden la seguridad económica sino que también permitan una mejor gestión del riesgo mediante medidas de mitigación y respuesta (cuadro V.1).

Las medidas de reducción de riesgos se toman en previsión de una posible perturbación o dificultad y tratan de reducir la probabilidad de que se produzcan. El objetivo central (para el problema en cuestión) es conseguir que las sociedades y las personas puedan resistir mejor las crisis y la inseguridad, dotándolas para ello de los activos y los medios necesarios para gestionar mejor los riesgos. Cabría citar como ejemplo las medidas de política macroeconómica para reducir el riesgo de crisis financieras y las políticas sobre el mercado de trabajo que mejoran las normas de empleo. Las medidas de mitigación se adoptan en previsión de una crisis y para reducir sus consecuencias. En el plano individual o comunitario hay muchos mecanismos informales de mitigación de riesgos, como la diversificación de las fuentes de ingreso, la formación de familias numerosas para el trabajo agrícola o la generación de ingresos, la adopción de mecanismos contractuales como la aparcería, que representan una solución de compromiso entre beneficios y seguridad. Desde la perspectiva de las políticas públicas, la ampliación de las microfinanzas y la prestación de seguro social serían dos ejemplos válidos.

Las medidas de respuesta son las que se aplican únicamente después de que se produce la crisis. Entre ellas se pueden incluir mecanismos informales frente al riesgo, como la venta de activos, la utilización de los ahorros efectuados o de las existencias de cereales acumuladas, la obtención de ayuda a través de remesas de miembros de la familia en el extranjero, el acceso al crédito ofrecido por prestamistas informales, etcétera, junto con respuestas más formales, sea a través del mercado (por ejemplo, diversos mecanismos de seguro) o a través de las políticas gubernamentales (mediante transferencias, por ejemplo, en el marco de planes de asistencia social y subsidios de los precios). Muchos de estos planes son idénticos a los destinados a quienes se encuentran en situación de pobreza crónica.

Cuadro V.1
Gestión de riesgos y vulnerabilidades

Macropolíticas	Programas de seguridad social y protección social
Mitigación	
Políticas macroeconómicas (orientadas al crecimiento, anticíclicas y favorables a los pobres)	Mecanismos de seguridad social y pensiones
Políticas de desarrollo agrícola	Programas estructurales de transferencia de efectivo
Inversión en infraestructura	Subvenciones de los precios orientadas selectivamente
Reglamentación y supervisión financiera	
Adaptación	
Transferencias de activos (tierra, créditos)	Salud pública y educación
Desarrollo de mecanismos de ahorro para la población pobre y vulnerable	Acceso a planes de microfinanzas
	Políticas relativas al salario mínimo y al mercado de trabajo
Medidas de respuesta	
Migración y remesas (políticas)	Programas de ayuda laboral (que se ponen en marcha cuando aumenta el desempleo)
Créditos, reestructuración de la deuda, alivio de la deuda	Alivio en situaciones de desastre
	Subvenciones a los alimentos
	Transferencias de efectivo

Los episodios no catastróficos pueden ser frecuentes pero sin efectos graves (enfermedad transitoria, desempleo temporal), en cuyo caso los hogares pueden responder fundamentalmente recurriendo a sus propios ahorros, a préstamos, a transferencias familiares o al seguro privado. No obstante, cuando se trata de hogares muy pobres estos episodios pueden resultar devastadores y requieren una respuesta inspirada en las de “bienestar social”, para evitar que se conviertan en desastres personales y comunitarios. De todas formas, dada la limitación de recursos y teniendo en cuenta la naturaleza de los riesgos y el tipo de exposición, conviene buscar el equilibrio entre las políticas que reducen o mitigan los riesgos y hacen que los hogares tengan mayor capacidad de resistencia frente a las crisis y sean capaces de gestionar mejor los riesgos, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de sus activos (adaptación), y las que ofrecen apoyo para mitigar las dificultades inmediatas provocadas por las crisis (respuesta)⁹.

Algunas de las ventajas y limitaciones de los instrumentos de respuesta se han examinado en el contexto de desafíos concretos analizados en capítulos precedentes. En éste, se hará especial insistencia en una selección de medidas de reducción (de alcance macroeconómico y favorables a los pobres), adaptación (microfinanzas) y respuesta (transferencias).

Mitigación del riesgo

Las medidas de reducción (o mitigación) del riesgo tratan de disminuir la probabilidad y gravedad de las crisis que afectan a los ingresos. Aunque es mucho lo que se puede hacer en este sentido en el plano individual y comunitario, debe reservarse todavía un papel destacado al Gobierno, que puede utilizar diversas políticas macroeconómicas y de otro tipo para reducir las crisis con efectos negativos en los ingresos.

Las medidas de reducción de riesgos disminuyen la probabilidad y gravedad de crisis con repercusiones negativas en los ingresos

Políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas que pueden ser utilizadas por los gobiernos para la reducción de riesgos han sido examinadas con mayor detalle en el capítulo II. En general, estas políticas deben ser anticíclicas, favorables a la inversión y orientadas a lograr una mayor cohesión social mediante la creación de empleo. Deben beneficiar a las comunidades más pobres de los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los riesgos asociados con las crisis económicas y el estancamiento del crecimiento. Pueden adquirir también una mayor dimensión en favor de los pobres si se adaptan a las condiciones locales y tienen en cuenta los obstáculos al crecimiento.

A este respecto, las políticas deben orientar los recursos hacia los sectores que dan empleo y ofrecen medios de vida a los pobres. El rápido crecimiento del empleo en los sectores con gran concentración de mano de obra es un factor clave. En la mayor parte de los países en desarrollo, la mayoría de los pobres están empleados en la agricultura y en pequeñas empresas, sectores que deberán recibir gran atención de las políticas destinadas a favorecer a los pobres, como se examina en la próxima sección. Las políticas macroeconómicas deben evitar un sesgo antirural y estimular la actividad en las actividades agrícolas con gran concentración de mano de obra. Muchos programas tradicionales de ajuste han fracasado en este sentido. No obstante, debido a la rápida expansión de la población urbana en todo el mundo en desarrollo, las manufacturas con gran concentración de mano de obra (y los servicios conexos) serán un elemento clave para responder a los desafíos de la pobreza a más largo plazo.

El rápido crecimiento de los sectores con gran concentración de mano de obra es un factor clave

⁹ En Banco Mundial (2001) puede verse un examen anterior de la relación existente entre pobreza e inseguridad.

La experiencia de los años noventa ha demostrado que no se conseguirá un crecimiento fuerte si la meta de las políticas macroeconómicas no es un tipo de cambio real competitivo y estable y tipos de interés reales entre bajos y moderados que alienten la inversión en los sectores orientados al comercio y con gran densidad de mano de obra (véase el capítulo II; y Cornia, 2007). Se necesitan también instituciones sólidas que regulen el sector financiero y bancario con políticas financieras integradas por normativas industriales de corte más tradicional si se quiere garantizar que el proceso de crecimiento esté impulsado por sectores con un sesgo favorable a la mano de obra. Ello permite también financiar la acumulación de capital mediante la movilización de recursos internos y alienta la presencia de intermediarios financieros locales más fuertes, con lo que se evitarían algunos de los peligros de las entradas de capital procíclicas.

Una política favorable a los pobres requiere una orientación mucho más clara hacia la inversión pública

En muchos casos una política favorable a los pobres requerirá una orientación mucho más clara hacia la inversión pública, con inclusión de la infraestructura y el capital humano, dada su fuerte propensión a atraer la inversión privada con niveles más bajos de desarrollo. No obstante, los países en desarrollo deben contar sobre todo con un espacio en el que combinar las políticas macroeconómicas, comerciales e industriales en una estrategia coherente.

Políticas de desarrollo agrícola

De los 5.500 millones de personas del mundo en desarrollo, unos 3.000 millones viven en zonas rurales, y la mitad de ellas en hogares (agrícolas) de pequeños propietarios. La crisis alimentaria declarada en 2008 demuestra una vez más la vulnerabilidad de esta población a las tendencias adversas a largo plazo y a las crisis imprevistas. Históricamente, la mayor parte de los casos de industrialización eficaz comenzaron con el progreso en la agricultura. En los años más recientes, las experiencias de China, la India y Viet Nam demuestran también cómo el crecimiento agrícola puede servir de base para el crecimiento posterior de la industria y el resto de la economía. Los análisis comparativos entre países revelan además que el crecimiento que se origina en el sector agrícola es con gran frecuencia un instrumento mucho más eficaz para reducir la pobreza y la inseguridad que el crecimiento iniciado en otros sectores. En el caso de China, por ejemplo, se ha comprobado que el crecimiento originado en la agricultura fue 3,5 veces más eficaz para reducir la pobreza que el crecimiento de los sectores no agrícolas; esta cifra es todavía más alta en el caso de Asia meridional (Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2008, pág. 127). En América Latina este coeficiente fue de 2,7¹⁰. De hecho, la reducción de la pobreza rural del 37% al 29% entre 1993 y 2002 (mientras que la tasa de pobreza urbana se mantuvo constante en el 13%) ha sido el principal factor del reciente descenso de la pobreza global del 28% al 22% durante el mismo período. Es también importante señalar que aproximadamente el 80% de la reducción de la pobreza rural se debió a la mejora de las mismas zonas rurales, más que a la emigración¹¹. Por eso es de lamentar que muchos países en desarrollo hayan descuidado el sector agrícola en los últimos años. Los programas de ajuste impuestos a muchos países, en particular en el África subsahariana, después de la crisis de la deuda de los primeros años ochenta no han corregido este sesgo, y en muchos casos es posible que lo hayan agravado todavía más (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1998).

Ninguna política puede garantizar una solución rápida, pero deben introducirse incentivos eficaces para ofrecer a los agricultores un excedente financiero previsible y animarlos a

¹⁰ Puede encontrarse información más detallada en Banco Mundial (2007, pág. 6).

¹¹ *Ibidem*, pág. 3, donde se encuentran las estadísticas aquí citadas.

invertir parte de él con el fin de aumentar la productividad y diversificar la producción. Los servicios de extensión deben centrarse en problemas específicos relacionados con la oferta, a fin de mejorar los conocimientos técnicos de los agricultores y facilitarles la obtención de insumos y de crédito. Estas medidas concretas para reforzar la productividad y ampliar los mercados pueden impulsarse considerablemente con inversiones en infraestructura e intensificando la investigación y el desarrollo. El cambio de la relación entre gasto público y producto interno bruto (PIB) en el sector agrícola es una prioridad urgente en muchos países en desarrollo. Esta relación es actualmente de sólo el 4% en las economías “de base agrícola” (con un 30% o más de su PIB procedente de la agricultura) en comparación con el 12% en las economías más “urbanizadas” (que reciben de la agricultura menos del 10% de su PIB).

La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2008) ha estimado recientemente que el aumento de la productividad agrícola media de la región de Asia y el Pacífico hasta situarlo en un nivel semejante al de Tailandia podría liberar de la pobreza a 218 millones de personas y reduciría un 6% la desigualdad, medida en función del coeficiente de Gini. La investigación y el desarrollo agrícolas, la educación de la población rural y la infraestructura rural, en particular la electricidad y la red vial, son los determinantes clave de la productividad de la mano de obra; la inversión en estas esferas tendría un importante efecto en la reducción de la pobreza.

Además de estas políticas generales, las diferentes formas de producción agrícola pueden requerir medidas específicas de apoyo. Por ejemplo, en países donde la agricultura esté integrada fundamentalmente por pequeños propietarios, es importante aumentar su productividad. Para conseguirlo, hay que mejorar también su acceso a recursos como la tierra, el agua, la educación y la salud. La promoción de asociaciones de productores puede ser también en esos contextos un medio importante para lograr un funcionamiento más eficiente de la agricultura y para descubrir y aprovechar las oportunidades de comercialización. Por otro lado, en una agricultura caracterizada por un desempleo y subempleo masivos, la expansión del empleo no agrícola y la facilitación de la migración del campo a la ciudad pueden adquirir carácter prioritario. Finalmente, en los países urbanizados quizá deba darse más importancia a los productos que ocupan un lugar más alto en la cadena de valor, a la utilización de la tendencia creciente en favor de los supermercados como principal punto de venta de la producción agrícola, a la reducción de la diferencia de ingresos entre las zonas rurales y urbanas y a la preservación del medio ambiente y a la ecología. Los países desarrollados también deben considerar la posibilidad de reducir las subvenciones ofrecidas a sus agricultores con el fin de mejorar el acceso de los productores agrícolas de los países en desarrollo a sus mercados y de reducir el despilfarro de sus propios recursos agroecológicos.

Adaptación al riesgo

A pesar de los esfuerzos nacionales, regionales, comunitarios e individuales por reducir los riesgos, es difícil eliminarlos por completo. Por ello es importante adoptar medidas que puedan ayudar a las personas a convivir con los riesgos. Estas medidas pueden ser de dos tipos: medidas *ex ante* o de *adaptación al riesgo*; y medidas *ex post* o de *respuesta al riesgo*: es decir, medidas que se pueden tomar cuando se han producido ya las perturbaciones que han incidido negativamente en los ingresos. La distinción entre ambos tipos es algo problemática, ya que lo que se puede hacer *ex post* depende de lo que se haya hecho *ex ante*. Esa es la razón por la que algunas de las medidas calificadas como respuesta al riesgo podrían considerarse formas de adaptación al riesgo, y viceversa.

El crecimiento agrícola requiere incentivos, servicios de extensión e inversión en infraestructura y capital humano

La diferente situación de la agricultura en los distintos países exige la adopción de medidas adaptadas a cada circunstancia

Distribución de activos

Una distribución igualitaria de la tierra tiene efectos beneficiosos en la seguridad económica

La distribución desigual de los activos productivos es una de las raíces profundas de la pobreza y la inseguridad. La mejor distribución de la tierra puede ser un instrumento normativo importante para la reducción de la inseguridad económica. Las investigaciones han demostrado que los pequeños agricultores muchas veces pueden ser más productivos que los grandes (Ray, 1998; Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2008), por lo que una distribución más equitativa de la tierra permitiría un aumento de la producción total y que los pobres tuvieran más y mejor acceso a la educación, a la salud y a otros servicios sociales, con lo que se les ayudaría a fomentar su capital humano. Además, una mano de obra más sana e instruida ayuda a mejorar la producción agrícola porque favorece la introducción de nuevas tecnologías y cultivos. Finalmente, una distribución más equitativa de los activos permitirá a los pobres participar en forma más significativa en el proceso político del país, lo que a su vez ayuda a aumentar su participación en los recursos presupuestarios.

La experiencia internacional confirma la relación positiva entre distribución igualitaria de la tierra y un mayor nivel de crecimiento. La mayor parte de la reducción de la pobreza rural ha sido consecuencia de los progresos realizados en Asia oriental y el Pacífico, donde el número de personas rurales pobres bajó de 1.036 millones en 1993 a 883 millones en 2003. Por el contrario, durante ese período el número de personas pobres rurales aumentó de hecho tanto en el África subsahariana como en Asia meridional. Los observadores están generalmente de acuerdo en que la reforma agraria llevada a cabo en las economías de Asia oriental durante los decenios de 1940 y 1950 creó una estructura más igualitaria de propiedad de la tierra que permitió mayor participación en el proceso de crecimiento, y reconocen que se ha conseguido un éxito semejante con reformas agrarias posteriores en la región (Naciones Unidas, 2006, cap. V). No obstante, en estas últimas reformas la transferencia de los derechos de propiedad ha sido más limitada que en las anteriores y los cambios lo fueron en consonancia con las situaciones socioeconómicas existentes, lo que dio lugar a experiencias diversas.

A veces la redistribución de la tierra es difícil de conseguir debido a motivos políticos. En general sólo se consigue en circunstancias extraordinarias, como sería después de una revolución o una guerra. No obstante, hay modelos de reforma agraria que son políticamente más viables, como el Subsidio para la colonización y la adquisición de tierras, de Sudáfrica, cuyo objetivo es permitir a los hogares rurales comprar tierras de cultivo (véase el recuadro V.2).

Políticas de salarios mínimos

Los trabajadores pobres sufren, aparte de otras cosas, una gran inseguridad

Incluso cuando una reforma agraria logra sus objetivos, para la mayoría de los pobres el único medio de generación de ingresos es el trabajo asalariado. Más del 50% de la mano de obra de los países en desarrollo se dedica al trabajo en la agricultura, gran parte del cual está muy mal remunerado, además de ser inseguro. Mejorar las condiciones de empleo para esos trabajadores afectaría directa y considerablemente a la seguridad económica de los hogares¹². En general, la presencia política de estos trabajadores es muy pobre y la probabilidad de lograr una legislación formal eficaz es limitada. La ampliación del empleo rural no agrícola parece haber ofrecido la oportunidad de mejorar la situación en Asia y América Latina, pero menos en África (Demeke, Guta y Ferede, 2003; Gordon y Craig, 2001). No obstante, a más largo plazo la promoción de la industrialización con gran concentración de mano de obra es la clave para reducir la pobreza en economías que en general tienen un excedente de mano de obra.

¹² Véase Mugrai y Ravallion (2005).

Recuadro V.2

Redistribución de la tierra en Sudáfrica

El Gobierno de Sudáfrica ha adoptado varias medidas encaminadas a ofrecer a los pobres y desfavorecidos la posibilidad de adquirir tierras para fines residenciales y productivos. En particular, se estableció un mecanismo consistente en un subsidio único, pero flexible, por un máximo de hasta 16.000 rand (unos 2.000 dólares) por hogar, con el fin de permitir a los beneficiarios comprar tierras a vendedores interesados en ello. La redistribución de la tierra ha adoptado varias formas (por ejemplo, asentamiento colectivo con cierta actividad productiva; producción colectiva; planes de explotación colectiva; asentamientos de los trabajadores agrícolas en las mismas explotaciones; y capital social de los trabajadores agrícolas). El subsidio básico se reforzó con varios recursos financieros adicionales, como los servicios de planificación de donaciones, facilitación y solución de diferencias.

Este planteamiento no ha significado la adquisición previa de tierra por el Estado. Se establecieron límites al subsidio que un hogar determinado podía obtener según el ingreso del hogar, para garantizar que el programa beneficiara a los más posible y llegara a los hogares de ingresos bajos^a. Los vendedores podían ser grandes terratenientes o urbanizadoras que adquirirían la tierra de los propietarios, la dividían en parcelas y las vendían a los beneficiarios. Los compradores, por su parte, muchas veces se agrupaban con el fin de obtener la donación, formular proyectos y adquirir la tierra colectivamente. La Ley de asociaciones de propiedad comunal, promulgada en 1996, alentaba la formación de esos grupos. No obstante, la aplicación paternalista de estas adquisiciones colectivas por el Departamento de Asuntos relacionados con la Tierra provocó un proceso centralizado y burocrático que provocó grandes retrasos y que estaba reñido con el espíritu y con los objetivos del programa. En consecuencia, entre 1995 y 2000 en el contexto de este programa sólo se había vendido el 0,6% de la tierra agrícola comercial del país y el número de beneficiarios no pasó de 60.000. El resultado dista mucho del objetivo original de transferir casi 30 millones de hectáreas (aproximadamente el 30% de la tierra de cultivo del país). Además del *modus operandi* paternalista y burocrático hubo otros obstáculos objetivos, como el que los subsidios no cubrieran los costos iniciales, la falta de capital humano por parte de los beneficiarios obligados a practicar la agricultura moderna, la inercia, que obstaculizaba la movilidad geográfica, e inadecuados servicios rurales y de extensión.

Para acelerar el proceso de transferencia de tierras, en 2001 el Gobierno puso en marcha un programa revisado con el nombre "Reforma agraria para el desarrollo de la agricultura", que descentralizó la aplicación y de esa manera ayudó a agilizar el proceso. Además, todos los beneficiarios debían ahora realizar una contribución (en efectivo, en mano de obra o en especie) con el fin de reforzar su compromiso con el proyecto^b. De todas formas, la introducción del requisito de la contribución significaba también que el programa revisado se orientaba hacia la expansión de las explotaciones agrícolas comerciales de tamaño pequeño y mediano más que hacia los campesinos pobres sin tierras ni activos.

A pesar de estos factores, el programa sudafricano de reforma agraria basada en el mercado constituye una prueba elocuente de que los obstáculos a la reforma agraria quizá no sean políticamente tan insuperables como muchas veces ha parecido. La experiencia de Sudáfrica demuestra también que la reforma agraria basada en el mercado no debe ser por necesidad fiscalmente onerosa. Los datos revelan que el gasto anual de capital en el programa original de redistribución de la tierra de Sudáfrica durante el ejercicio económico de máxima actividad (1998/99) equivalió a sólo el 0,2% del total del presupuesto público anual. No obstante, el éxito de la reforma agraria requiere medidas complementarias para ofrecer mejor infraestructura, insumos y servicios de extensión. La experiencia de Sudáfrica revela que los costos de prestación de estos servicios complementarios fueron inferiores al 1% del gasto público general en 2001. Por ello, si hay voluntad política, las reformas agrarias basadas en el mercado son financieramente viables y pueden contribuir en gran medida a mejorar la seguridad económica de los pobres^c.

^a Originalmente se previó que el ingreso mensual de los posibles hogares beneficiarios no superara los 1.500 rand. Para más información véase *Estudio Económico y Social Mundial 2003* (Naciones Unidas, 2003), cap. VII.

^b La contribución personal mínima para el subsidio mínimo era de 5.000 rand (unos 650 dólares, en 2003).

^c El *Estudio* de 2003 concluye que "se necesita voluntad política para dar prioridad a la reforma redistributiva de la tierra dentro de estrategias de desarrollo más amplias y para invertir en la infraestructura y en los servicios requeridos para apoyar las actividades de los beneficiarios de la redistribución de la tierra y convertir a muchos habitantes rurales de la zona en propietarios de tierras".

El crecimiento de la productividad no se está traduciendo en crecimiento de los salarios

La mera expansión del empleo, sin embargo, es muy probable que no sea suficiente para reducir ni la pobreza ni la inseguridad, ni siquiera en este sector (Organización Internacional del Trabajo, 2005b, pág. v). En un mundo en el que la presencia de trabajadores pobres es lo que predomina, es fundamental que el aumento de los niveles de productividad se traduzca en un aumento de los salarios. Eso no necesariamente es lo que ocurre. Un ejemplo es el de la India, donde entre 1980 y 1999 el PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) subió desde aproximadamente 750 dólares a unos 2.500 dólares, mientras que el índice del salario real de las manufacturas descendió desde aproximadamente 140 hasta 70 (ibíd., pág. 53, cuadro 4). En México, si bien el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha dado lugar a una expansión del empleo en las maquiladoras, donde los empleados han pasado de 446.436 a 1,3 millones de personas entre 1900 y 2000, no se ha logrado prácticamente ningún crecimiento de los salarios (ibíd., pág. 89).

Los salarios bajos o en descenso pueden ofrecer un impulso temporal al crecimiento, sobre todo cuando existe una vinculación entre ellos y la expansión de los sectores de exportación. No obstante, el crecimiento económico sostenido depende de que se produzcan mejoras en la productividad y de que exista un mercado interno en crecimiento. En este sentido, en la medida en que la legislación sobre el salario mínimo potencia el que se produzca un aumento de los salarios, es obvio que por ello mismo se convierte en una manera de contribuir a la mitigación de la pobreza y a la reducción de la inseguridad económica, lo que a su vez puede tener repercusiones positivas en el crecimiento de la productividad. Los testimonios empíricos sobre estas relaciones son escasos. En la mayoría de los estudios se observa el efecto positivo de la legislación sobre el salario mínimo en los salarios de las grandes empresas del sector formal. Algunos han mencionado también una repercusión semejante en los salarios de las empresas pequeñas, inclusive en el sector rural, con el consiguiente efecto positivo en la reducción de la pobreza (Lustig y McLeod, 1997; Gindling y Terrell, 2005), aunque según otros ello está condicionado a la existencia de un fuerte crecimiento (Morley, 1992). No obstante, incluso cuando se aprueban medidas legislativas continúa habiendo graves problemas para imponer su cumplimiento en muchos países en desarrollo, y muchos consideran que se trata de un arma particularmente roma para conseguir medios de subsistencia más seguros (Naciones Unidas, 2007b).

Microfinanciación

Los pobres se ven muchas veces excluidos de los servicios financieros formales

Uno de los medios que permiten a las personas pobres y vulnerables adaptarse al riesgo y a la inseguridad es un acceso más fácil a los mercados financieros. Tradicionalmente, los pobres se han visto excluidos del mundo del crédito formal y de otros servicios financieros, quedando relegados al de los prestamistas usureros. En muchos casos ello significa para los pobres quedar en una condición de endeudamiento perpetuo y, en definitiva, a veces, perder las garantías que entregaron para obtener un préstamo. Los intentos de ofrecer servicios modernos de crédito a los pobres han fracasado en general, debido a los altos costos de transacción y a la falta de activos que puedan ofrecer como garantía.

El microcrédito representa un intento de resolver este doble problema mediante el uso innovador de la financiación colectiva, gracias a la cual la presión de los pares sirve como sustituto de la garantía y la responsabilidad colectiva permite reducir los costos de transacción. La financiación del microcrédito había comenzado con carácter experimental en Bangladesh en los últimos años setenta; en 2006 había más de 7.000 instituciones de microcrédito, que prestaban servicios a unos 500 millones de personas en más de 50 países, inclusive en algunos países desarrollados. El objetivo es lograr un ciclo más virtuoso, en virtud del cual el aumento

de los ingresos permita a un hogar asumir ciertos riesgos, lo que a su vez le permite elevar sus ingresos todavía más¹³.

Aunque los programas de microcrédito no son propiamente programas de seguros, pueden desempeñar esa función mediante la estabilización de los ingresos y el consumo¹⁴. Naturalmente, ello puede perturbar la planificación de la inversión y existe el peligro de que a través de las sanciones financieras, sociales y psicológicas impuestas al impago de los préstamos el microcrédito pueda incluso aumentar la vulnerabilidad de los pobres. Debido a estas limitaciones, y según algunos especialistas, los programas de seguro propiamente dichos pueden ser más eficaces para ayudar a los pobres a hacer frente a la inseguridad¹⁵.

El intento de ofrecer servicios de seguros a los pobres ha fracasado por las dificultades ligadas a la administración, los altos costos de transacción y los conocidos problemas de la selección adversa y el peligro moral. No obstante, Mosley (2007)¹⁶ ve una “demanda reprimida” de estos servicios. Por ello no sorprende que la innovación organizativa que hizo posible que el crédito llegara a los pobres haya resultado también atractiva como mecanismo para la prestación de servicios de seguro. Por su parte, Churchill (2006) presenta un compendio en el que enumera hasta 74 programas de microseguros en de todo el mundo. Hasta ahora, la mayoría de esos programas se han centrado en los riesgos de vida y salud, aunque más recientemente se han introducido algunos en esferas como el seguro de las cosechas (véase una evaluación en el capítulo III). Mosley (2007) analiza una selección de programas y observa que ha habido efectos positivos inclusive para quienes no eran los compradores directos¹⁷.

Los programas de microseguro se están extendiendo

-
- 13 Las pruebas sobre la eficacia de estos programas para el logro de una reducción sostenida de la pobreza presentan signos diversos; puede verse un examen en Morduch (1994, 1995, 1999b).
- 14 Hubo de hecho un elemento de seguro formal en algunos programas de microcrédito destinados a garantizar la recuperación del préstamo en caso de fallecimiento o de lesión incapacitante del prestatario. Lo que se cubrían eran los riesgos del prestamista, no los del prestatario. El hecho de que el microcrédito se utilice para estabilizar el consumo está también ampliamente reconocido. Por ejemplo, haciendo referencia a Pitt y Khandker (1998), Morduch (1999b, pág. 1.605) considera un hecho comprobado que “el endeudamiento a través de la microfinanciación aumenta la capacidad de estabilizar el consumo en las diferentes estaciones, y *el ingreso en estos programas se ve impulsado en parte por el deseo de contar con un seguro*” (sin cursiva en el original). Además, el autor señala que su propia investigación confirma la contribución de los programas de microcrédito a la estabilización del consumo y concluye (pág. 1.606) que “sustancialmente, los resultados revelan que *los beneficios de la reducción del riesgo pueden ser tan importantes (o más) que los efectos directos en los niveles medios de consumo*” (sin cursiva en el original).
- 15 Puede encontrarse información más detallada en Clarke y Dercon (2008).
- 16 Por “demanda reprimida”, Mosley entiende la demanda de seguro no atendida en general, pero no tiene en cuenta los precios a los que se evalúan la demanda y la oferta. A este respecto, Mosley hace referencia a la “considerable demanda frustrada de servicios de seguros”. Manifiesta también la opinión de que los servicios de seguro que pudieran haberse ofrecido estaban destinados a la población masculina únicamente, lo que introduce un elemento de género en la demanda reprimida.
- 17 Mosley (2007) tabula las conclusiones de estudios de casos de los siguientes cinco programas: *a*) Fundación para la asistencia comunitaria internacional (FINCA), Uganda, *b*) Comité de promoción rural de Bangladesh (BRAC), *c*) Grameen Kalyan (Organización de Bienestar de Grameen), *d*) Sociedad para los servicios sociales (SSS), Bangladesh, y *e*) Bhariya Samruddhi Investments and Consulting Services (BASIC), Ltd., India. Los cuatro primeros son planes de salud, mientras que el quinto es un programa relacionado con las condiciones atmosféricas. El autor propone los siguientes cauces a través de los cuales pueden generarse externalidades positivas: *a*) conocimientos alcanzados mediante la experimentación; *b*) beneficios conseguidos gracias a una menor vulnerabilidad individual y colectiva; *c*) beneficios resultante de una mayor sensibilización de los clientes acerca de la calidad del servicio; y *d*) efectos de “contagio beneficioso”.

Los programas de microseguros tienen problemas de aceptación inicial, además de otras trabas

Muchos programas de microseguros surgieron como actividad colateral de las instituciones de microfinanciación, centradas sobre todo en el microcrédito. No obstante, con el tiempo han aparecido organizaciones “específicas” de microseguros. Las instituciones que ofrecen microseguros pueden clasificarse también según su motivación, y desde este punto de vista pueden ser clasificadas como “con fines de lucro” o “sin fines de lucro”. Las primeras son semejantes a compañías comerciales; las segundas, en cambio, pueden funcionar bien como empresas o como organizaciones no gubernamentales, sociales o cooperativas.

A pesar de la difusión de los programas de microseguros, como se ha descrito antes, en general los pobres no tienen cubiertas sus necesidades de seguros, por varias razones (véanse Clarke y Dercon, 2008; Mosley, 2007). En primer lugar, el seguro es un producto más complicado que el crédito, por lo que su aceptación es lenta y limitada¹⁸. Ello provoca un problema de viabilidad financiera: la escasa aceptación aumenta el costo del seguro, hace que el conjunto de riesgos cubiertos sea pequeño y eleva el precio del reaseguro, lo que a su vez reduce la aceptación¹⁹. De hecho, parece que hay una relación inversa entre la prima de equilibrio y el tamaño de la cartera. Así pues, parece que hay básicamente dos medios de superar los problemas con que se encuentran los programas de microseguros: uno es elevar las primas, que es una opción condenada al fracaso; el otro es subvencionar estos programas hasta alcanzar el nivel de aceptación autosuficiente (recuadro V.3)²⁰.

Recuadro V.3

Subvención de los programas de microfinanzas

Los programas de microfinanzas son formalmente operaciones del sector privado, pero muchas veces requieren subvenciones estatales explícitas o implícitas, lo que ha provocado distintas respuestas. En primer lugar, muchas instituciones de microfinanzas cubren gastos e incluso tienen cierto superávit. De hecho, según *The MicroBanking Bulletin* (julio de 2003), 66 de los 124 microprestamistas incluidos en el estudio eran financieramente sostenibles. En segundo lugar, otras instituciones de microfinanzas mantienen que aunque no sean financieramente solventes avanzan en esa dirección y pronto tendrán total independencia financiera. Las razones para conceder subvenciones temporales a las instituciones de microfinanzas hasta que alcancen el nivel y la eficiencia necesarias para la autosuficiencia financiera es, en definitiva, una versión del argumento utilizado en favor de la protección de los “sectores incipientes”. No obstante, según una tercera opinión, es absurdo exigir a las instituciones microfinancieras que cubran gastos. Según esto, la ventaja y la utilidad de los programas de microfinanzas no debe basarse en estrechos criterios financieros, sino adoptar un planteamiento más amplio a fin de evaluar el efecto multidimensional de los programas de microfinanzas en la vida de los pobres. Los defensores de esta opinión mantienen que la insistencia en la viabilidad financiera obligará a las instituciones de microfinanzas a abandonar a los pobres, con lo que se desvirtuaría la misión inicial de esas instituciones. Por ello, observan una contradicción cuando se critica a las instituciones de microfinanzas por no llegar a los más pobres y por falta de viabilidad financiera. De hecho, son las instituciones de microfinanzas las que prestan servicios a las categorías más pobres de hogares, que en general son las que más necesitan subvenciones. Según una encuesta mencionada antes, la tasa de viabilidad financiera entre los microprestamistas centrados en los segmentos más bajos era del 37% (18 de un total de 49).

¹⁸ Los problemas generales del seguro, ya mencionados antes, son: *a*) asimetría de la información, *b*) costos de transacción, *c*) problemas de observancia, y *d*) temor a la ambigüedad. Incluso para las instituciones de microfinanzas resulta difícil superar esos obstáculos.

¹⁹ Véase Clarke y Dercon (2008, pág. 10).

²⁰ Esta solución de compromiso entre escala y costo unitario se aplica a otros servicios de microfinanzas y, de hecho, a la mayoría de las iniciativas de carácter comercial. No obstante, esa relación quizá sea particularmente negativa en el caso de microseguro.

Para justificar las subvenciones a las microfinanzas, Morduch (2006) ha acuñado la expresión “subvenciones inteligentes”, aunque reconoce que el término puede parecer una “contradicción en los términos”. Explica que esas subvenciones “multiplican los beneficios sociales a la vez que reducen las distorsiones y una selectividad errónea” (pág. 11), y extrae cuatro enseñanzas: *a*) Crédito subvencionado no es igual a “crédito barato”; *b*) Rentabilidad no es igual a eficiencia; *c*) Rentabilidad no es igual a sostenibilidad; *d*) La rentabilidad no garantiza el acceso a la financiación en condiciones comerciales. Según él, estas enseñanzas demuestran que las subvenciones, si se enfocan adecuadamente, pueden conseguir los resultados asociados con la eficiencia del libre mercado (como las fuertes restricciones presupuestarias, un balance final claro y la presión competitiva) y ayudar a aumentar el alcance de la microfinanciación, el acceso a financiación comercial y la profundidad de arraigo entre la población pobre (págs. 10 y 11)^a.

Además, mantiene que la subvención a las microfinanzas no debe limitarse a la fase inicial: si las subvenciones están justificadas en un primer momento, lo están también cuando las instituciones de microfinanciación tratan de introducirse en “áreas totalmente nuevas”. Por ello rechaza la limitación de cinco años propuesta por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) en sus orientaciones a los donantes sobre las subvenciones. Demuestra también que las subvenciones son necesarias para que los prestatarios puedan superar la fase de los préstamos de muy pequeña cuantía (que los prestamistas no pueden hacer sin subvenciones) y recibir cantidades mayores, cuando consigan cubrir gastos. Observa además que las subvenciones son necesarias para establecer un conjunto de medidas de asistencia multidimensional entre las que se incluyen la ayuda alimentaria y los servicios sociales, requisito imprescindible para que el programa de microcrédito sea eficaz y consiga resultados positivos entre la población que vive en situación de pobreza extrema.

A pesar de sus argumentos en favor de las subvenciones a las microfinanzas y de su afirmación de que las subvenciones inteligentes pueden ayudar a “alcanzar objetivos sociales que no son fácilmente asequibles cuando se utilizan instituciones que son estrictamente con fines de lucro”, Morduch considera que, en general, las subvenciones deben ser “por un tiempo limitado” y estar “sometidas a normas”, y que la dependencia de las subvenciones no es una opción viable a largo plazo. En consecuencia, parece también proponer que se ofrezcan subvenciones únicamente a “un subconjunto de instituciones”, con lo que probablemente se está refiriendo a las instituciones de microfinanzas que están más orientadas a los pobres y/o a quienes se encuentran en condiciones relativamente más difíciles (por ejemplo, en zonas remotas o escasamente pobladas).

En contraste con Morduch, Clarke y Dercon (2008) parecen apoyar más las subvenciones a los programas de microfinanzas. Mantienen que, dadas las tecnologías existentes y los costos de transacción, los programas de microfinanzas nunca serán comercialmente viables, por lo que necesitarían subvenciones a largo plazo, de ahí que deba considerarse una combinación de programas comerciales y programas sociales. En otras palabras, su opinión es que las subvenciones a las instituciones de microfinanzas puede ser un medio eficaz en función de los costos de llegar a los pobres y mejorar sus condiciones de vida. Clarke y Dercon señalan que son escasos los datos que demuestran la viabilidad financiera de los programas de microfinanzas en general y opinan que, dado el costo actual de la tecnología y el personal especializado, las microfinanzas destinadas a los más pobres nunca serán rentables^b y creen que los pioneros del microcrédito, como Grameen, han establecido contratos de préstamo que no “distorsionan los incentivos ni las decisiones y aun así son útiles para los pobres”. Citando a Karlan y Zinman (2007a y b), Clarke y Dercon (2008) mantienen que es difícil que los programas de microfinanzas lleguen a ser rentables si se elevan los precios de sus productos, y por lo tanto estiman que las subvenciones pueden ser necesarias a largo plazo.

Clarke y Dercon observan además que el seguro subvencionado evitaría los problemas resultantes de la debilidad de las redes de seguridad, pues si esos seguros se conciben adecuadamente cualquiera puede suscribir una póliza que cubra los riesgos graves a que esté expuesto; creen que las subvenciones deberían otorgarse para alentar la aceptación y la inclusión, y recomiendan que se orienten hacia la experimentación y evaluación de programas innovadores de microseguros en vez de destinarse directamente a microseguros ya existentes. Mosley (2007) también defiende firmemente las subvenciones para los programas de microseguros, en particular por sus externalidades positivas y los problemas de supervivencia que deben superar inicialmente.

^a Véase también Morduch (1999a, b) y Armendáriz de Aghion y Morduch (2005).

^b Clarke y Dercon (2008) observan que “los costos son demasiado elevados” y consideran que “las subvenciones del microcrédito pueden ser una forma eficaz en función de los costos de mejorar la vida de los pobres” (pág. 17).

Debido a los obstáculos antes mencionados, los programas de microseguros en diferentes partes del mundo están experimentando distintas opciones. Quizás sea demasiado temprano para extraer enseñanzas definitivas de estos experimentos. No obstante, en general, revelan la necesidad de centrar la atención en riesgos concretos, apoyarse en operaciones de microfinanciación ya existentes, etcétera. Habida cuenta de las externalidades positivas de los programas de microseguros y su problema inicial de supervivencia, parecería justificable el uso de subvenciones para estos programas.

Debe prestarse más atención a los programas de microahorro

La acumulación de ahorros puede ser un modo de adaptarse a los riesgos. Muchos investigadores han observado que incluso los pobres quieren y pueden ahorrar, y que hay mecanismos adecuados que pueden ayudar a hacer realidad su deseo. De hecho, Hulme, Moore y Barrientos (2007) lamentan de que en los últimos años el protagonismo haya pasado del ahorro al (micro)crédito; en su opinión, ello representa un cambio histórico que sustituye el espíritu de ahorro, característico de la financiación para los pobres a comienzos del siglo XX, por el recurso al crédito y a la deuda, que sería la opción para salir de la pobreza a comienzos del siglo XXI. En este sentido, a pesar de que los grupos de ahorro comunitario y otros sistemas informales de ahorro hayan tenido una larga historia, durante mucho tiempo las organizaciones e instituciones de microcrédito tuvieron prohibido aceptar ahorros de sus clientes.

Los pobres muchas veces no tienen acceso a los programas formales de ahorro por una combinación de factores como la falta de familiaridad, la distancia, los costos y la indivisibilidad de los instrumentos de ahorro disponibles en el sector de la banca formal. Las instituciones y programas alternativos de ahorro más acordes con las necesidades y capacidades de los hogares pobres pueden eliminar esos obstáculos y permitirles ahorrar y utilizar sus propios ahorros para protegerse frente a los riesgos.

El ahorro es muchas veces una forma más adecuada de autoseguro

El ahorro, en cuanto forma de (auto)seguro, tiene muchas características que son más ventajosas que las del seguro. Por ejemplo, mientras que el seguro puede utilizarse en general para hacer frente sólo a determinados tipos previamente especificados de riesgo, el ahorro puede emplearse para cualquier tipo de riesgo, siempre que los daños implicados no sean superiores a la cantidad ahorrada. En segundo lugar, mientras que el seguro es sólo una ayuda *ex post*, los ahorros pueden utilizarse para adoptar medidas tanto *ex ante* como *ex post* frente a los riesgos. Por ello el ahorro es un mecanismo de seguro mucho más flexible. En tercer lugar, el uso del ahorro no requiere aprobación previa. Por ello, los ahorros garantizan la independencia a la hora de decidir cómo hacer frente a los riesgos. Todas estas ventajas se suman al hecho de que el ahorro, a diferencia de los programas de seguro en general, puede generar un “efecto ingreso”. Teniendo en cuenta la función de ahorro existente en los programas de microcrédito y microahorro, muchos han calificado a éstos como programas de *cuasiseguro*²¹.

Dado que los programas de microcrédito han sido relativamente más eficaces como medio de llegar a los pobres, ahora se están ampliando para incluir la prestación de servicios de ahorro a los pobres. El proceso ha dado lugar a la aparición de dos tipos de instituciones de microahorro. El primero comprende las instituciones que se dedican tanto al microcrédito como al microahorro, lo que les permite ofrecer un producto conjunto. Un adelantado en este terreno fue el Bank Rakyat Indonesia, que ya en 1996 ofrecía servicios de ahorro a más de 16 millones de hogares. Los depósitos han sido pequeños, con saldos medios de 184 dólares en 1996, lo que indica que el depositante medio era de condición económica inferior al prestatario medio (el saldo medio de los préstamos era de más de 1.000 dólares). No obstante,

²¹ Mosley (2007) ofrece los cuatro ejemplos siguientes de cuasiseguro: *a*) créditos de reducción de los riesgos para los más indigentes; *b*) préstamos de emergencia de los “bancos rurales”, *c*) planes de microahorro y *d*) vínculos entre préstamos y ahorro.

ello representaba más de 3.000 millones de ahorro y permitía al Bank Rakyat Indonesia disponer de una fuente barata de fondos para préstamos, al mismo tiempo que los hogares podían acumular activos y estabilizar mejor el consumo. El segundo tipo está formado por las instituciones cuya única dedicación es el microahorro. Un ejemplo es el programa SafeSave de Bangladesh. En él, el personal solicita diariamente ahorros a los miembros, lo que ayuda a los hogares a “utilizar su capacidad de ahorro en cantidades periódicas pero pequeñas para disponer de una cifra total útil” (Morduch, 1999b, pág. 1.607).

Los testimonios recopilados por Hulme, Moore y Barrientos (2007, pág. 8) revelan que hay decenas, por no decir centenares, de millones de cuentas de ahorro en varias clases de instituciones financieras que en general están destinadas a mercados por debajo del nivel de los bancos comerciales, y que una parte considerable de los clientes de estas instituciones son probablemente personas pobres o en situación próxima a la pobreza. Así pues, el mercado para los servicios de microfinanciación es grande. Según la biblioteca virtual de las microfinanzas, sería posible recaudar 2.000 millones de dólares únicamente con el ahorro de los prestatarios. Los datos recopilados por el CGAP revelan que una proporción elevada de hogares tanto rurales como urbanos no tiene actualmente ninguna cuenta bancaria, lo que quiere decir que hay una enorme demanda no atendida de servicios de depósito entre los clientes pobres, muchos de los cuales declaran tener ahorros en efectivo o en otras instituciones informales y semiformales. Por ello, las instituciones de microfinanzas tienen una enorme demanda que podrían atender si mejoraran sus instrumentos de ahorro. Podría decirse que las autoridades que desean reforzar sus programas de microfinanzas harían mejor en prestar mayor atención a los planes de microahorro, haciéndolos asequibles, ampliamente disponibles y menos costosos. El ahorro debe ser también más remunerador, de manera que permita obtener tipos de interés reales positivos (Hulme, Moore y Barrientos, 2007).

El tamaño medio de todos los programas de microfinanzas —crédito, ahorro y seguro— está aumentando gracias a varios factores. En primer lugar, estos programas se basan en general en el principio de la graduación, es decir que, tomando como ejemplo el caso del microcrédito, cuando los prestatarios terminan de reembolsar un préstamo pueden solicitar un préstamo mayor en la ronda siguiente. En segundo lugar, a medida que las instituciones de microfinanzas maduran y adquieren mayor seguridad, introducen nuevos programas de préstamo de mayor magnitud. Por ejemplo, Grameen Bank Bangladesh ofrece préstamos considerables que permiten a los prestatarios construir o realizar mejoras en sus casas. Grameen está introduciendo también préstamos para pequeñas empresas. No obstante, este mayor tamaño puede confirmar la crítica de que las microfinanzas no llegan a los más pobres. Al mismo tiempo, estos programas son todavía demasiado pequeños para generar el fuerte aumento de la inversión necesario para que el crecimiento pueda despegar. Queda por ver todavía cuál será la evolución de las microfinanzas en los próximos años.

Hay una enorme demanda de servicios de ahorro entre los pobres

La microfinanciación debe proponerse objetivos de mayor alcance y más orientados a la inversión

Respuesta frente al riesgo

La respuesta frente al riesgo, como se ha mencionado antes, comprende las medidas *ex post* adoptadas por el Gobierno, las comunidades y los hogares para permitir a las personas superar las crisis una vez que se han producido.

Programas de prestaciones por trabajo

Una de las medidas más antiguas para aliviar la situación de las personas con ingresos inseguros es el ofrecimiento de empleo a través de varios tipos de programas de prestaciones por

Los programas de prestaciones por trabajo pueden crear activos valiosos para la comunidad en general

trabajo. Aunque inicialmente estos programas se habían adoptado fundamentalmente como medidas de emergencia *ex post* para hacer frente a situaciones de crisis, con el tiempo se utilizaron también como dispositivos *ex ante* para ayudar a las personas vulnerables a adaptarse al riesgo e incluso para reducirlo. Por ello, muchos países en desarrollo están ampliando estos programas y utilizándolos como medio alternativo de seguro social. Por ejemplo, la India ha adoptado recientemente un programa que garantiza 100 días de trabajo a todos los que lo necesitan en las zonas rurales.

La experiencia de los programas de prestaciones por trabajo ha sido objeto de numerosos estudios, lo que ha permitido comprender cabalmente sus ventajas e inconvenientes²². En las zonas rurales esos programas, por el hecho de garantizar cierta continuidad de los ingresos a pesar de las crisis económicas, pueden evitar que los agricultores tengan que reducir sus existencias productivas e incluso alentarlos a realizar inversiones de mayor riesgo y más productivas. Además, la labor realizada en esos programas, si se planifica y ejecuta debidamente, puede crear activos valiosos, como carreteras, canales de riego, diques, escuelas y almacenes, aunque en la práctica la calidad y la productividad de esos programas no son uniformes ni siempre satisfactorias²³. Asimismo, su utilización en respuesta a las crisis y desastres permite a los pobres ahorrar y hacerlo en forma más productiva. Algunos estudios empíricos presentan pruebas convincentes de los efectos de estos programas en el seguro. Por ejemplo, Cain y Lieberman (1983) observan que el volumen de las ventas de tierra está fuertemente correlacionado con las inundaciones y las sequías en las aldeas donde no hay programas de asistencia laboral, mientras que no existe una correlación de ese tipo en las aldeas que cuentan con esos programas. De la misma manera, Ravallion (1991) observa que el acceso a los planes laborales de socorro (con inclusión del Plan de garantía del empleo) parecen haber permitido a muchos de los pobres de las aldeas de la India evitar la venta de la tierra como forma de ajuste. El autor considera que el Programa de alimentos por trabajo ayudó a Bangladesh a evitar pérdidas de vidas humanas durante las inundaciones de 1988, mientras que la ausencia de esos programas fue una de las razones del mayor número de muertes tras las inundaciones de 1974.

No obstante, se han expresado constantes críticas acerca de los altos costos de administración de esos planes, su floja trayectoria en cuanto fuente de empleos para las personas de los hogares más pobres y menos seguros, el desplazamiento de oportunidades de trabajo comparables del sector privado y su dependencia de políticos poderosos. Otra cuestión polémica es la de los salarios pagados en esos planes. Por ejemplo, la fijación de salarios en niveles locales de subsistencia, o incluso inferiores, difícilmente corregirá las vulnerabilidades asociadas con la pobreza. Además, si con ello se pretende inducir la autoselección, el resultado puede estar condenado al fracaso, ya que sólo los que tienen alguna otra fuente de ingresos

²² Véanse, por ejemplo, Bandyopadhyay (1988), Basu (1981), Besley (1995), Besley y Coate (1992), Narayana, Parikh y Srinivasan (1988) y Ravallion (1991, 2003).

²³ En algunos contextos, los programas públicos de prestaciones por trabajo tienen mayor potencial de crear activos productivos que en el caso del sector privado. Por ejemplo, los programas de ese tipo realizados por autoridades públicas podrían incorporar planes de construcción de canales de riego con mayor facilidad que el sector privado, debido a sus problemas de coordinación y cooperación y a las restricciones resultantes de la existencia de derechos de propiedad privada. El éxito de China en el desarrollo de la infraestructura rural mediante la movilización del excedente de mano de obra durante el período maoísta y en el establecimiento de las empresas de ciudades y poblados durante el período de reforma posterior a 1978 confirman esta ventaja comparativa, por así decirlo, de los programas públicos de este tipo. No obstante, la medida en que se hará plenamente realidad su potencial como instrumento de protección y de seguro dependerá en gran manera de la capacidad de gobierno de un país, tanto en el plano central como en el local.

podrían permitirse aceptar ese trabajo. El pago de salarios tan bajos podría reducir también el salario medio en otros empleos.

A pesar de esta crítica, las evaluaciones de estas actividades y de sus efectos revelan que los programas ofrecen considerable potencial de seguridad económica para las familias pobres con miembros que pueden y desean trabajar a cambio de prestaciones. La preocupación acerca del desplazamiento del sector privado es probablemente exagerada, y en cualquier caso puede resolverse estableciendo calendarios adecuados para los programas, fijando niveles adecuados de salarios (prestaciones) y volumen de trabajo, garantizando que el trabajo sea productivo y cree activos valiosos y procurando que los programas no estén en conflicto con otros sistemas de seguridad preexistentes, sino que los complementen.

Están más justificadas las preocupaciones acerca de la cobertura. Los programas de prestaciones por trabajo no pueden beneficiar a los hogares que no tienen miembros capaces de realizar el trabajo exigido. Para esos hogares se necesitan programas de otro tipo. Además, los países cuyos salarios dependen de un mecanismo basado en la reglamentación, como el salario mínimo, probablemente no sean los más indicados para el establecimiento de planes de trabajo público en gran escala concebidos como una forma de protección social.

Programas de asistencia social y transferencia de efectivo

Como se ha señalado, los programas de prestaciones por trabajo, a pesar de sus ventajas, no reúnen los requisitos para ofrecer protección social a todos los que se encuentran en dificultad. Las familias sin miembros que quieran y puedan aceptar el trabajo que exigen estos programas no pueden beneficiarse de ellos. Los programas de asistencia social que no requieren ninguna forma de trabajo a cambio pueden cubrir algunas de esas lagunas y además centrarse en determinados objetivos específicos distintos de la mera generación de ingresos inmediata, que constituye por lo general la meta de los programas de prestaciones por trabajo. En particular, los programas de asistencia que tratan de ayudar a los pobres a desarrollar su capital humano y, por lo tanto, a romper el ciclo intergeneracional de pobreza han adquirido gran popularidad en los últimos años. Cabe señalar que incluso los programas de promoción del trabajo no siempre son programas públicos de prestaciones por trabajo y pueden ofrecer subvenciones para el empleo privado que se entregan a los trabajadores o a los empleadores.

Hay una gran variedad de programas de asistencia social. Por ejemplo, en el estudio de Coady, Grosh y Hoddinott (2004) sobre 122 programas de 48 países, nada menos que 79 se clasificaron como programas de “transferencia” y otros 23 como de “subvenciones”²⁴. De los primeros, 49 adoptaron la forma de transferencias “en efectivo”, 18 en “cuasi efectivo” y los 12 restantes consistían en “transferencias de alimentos” en especie. En ese sentido, 18 de los programas de subvenciones reducían el costo de los alimentos, mientras que cinco implicaban subvenciones “no alimentarias”. Aunque los programas estudiados por los autores no representan ni un censo ni una muestra aleatoria, revelan la gran extensión de los programas de asistencia en diferentes lugares del mundo²⁵.

²⁴ Los 20 restantes pertenecían a la categoría “obras públicas” (12 de éstos se encontraban en la subcategoría de “creación de empleo” y 8 en la de “producto programático/social”).

²⁵ Los propios autores reconocieron que “aunque nuestros esfuerzos por elaborar una base de datos de intervenciones focalizadas fueron exhaustivos (o al menos agotadores), existen buenos motivos para pensar que ésta no es una muestra aleatoria ni un censo de todos los programas focalizados y sus efectos” (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004, pág. 83).

Los programas de prestaciones por trabajo pueden ser un instrumento eficaz para hacer frente a la inseguridad económica de las personas excluidas del empleo formal

No todas las familias necesitadas se benefician de los programas de prestaciones por trabajo

Los programas de asistencia social pueden ayudar a satisfacer la necesidad general de ingresos además de conseguir objetivos de desarrollo específicos

Hay algunos problemas con respecto al nivel y estructura de los beneficios y las cuestiones conexas referentes a la financiación y presupuestación de los programas. El establecimiento de un nivel de prestaciones bajo puede ayudar a incrementar la cobertura, desincentivar la inscripción indebida de algunas personas y mantener el presupuesto en cifras manejables. No obstante, esos niveles bajos pueden hacer también que el programa sea ineficaz y reducir las oportunidades de que los participantes se “gradúen” del programa. Por otro lado, un nivel alto de beneficios puede dar lugar a inscripciones indebidas, restringir la cobertura, crear resentimiento entre los excluidos del programa, generar desincentivos para que los inscritos abandonen el programa y crear una presión presupuestaria indebida. Existe también la posibilidad de diferenciar entre el nivel de beneficios en consonancia con las características de los hogares. Esta diferenciación, si bien puede ser útil para elevar la eficacia de los programas, representa mayores exigencias para la administración y la gestión de los programas. Se considera que el nivel de beneficios de los actuales programas de asistencia es en general más bajo que alto.

Hay distintas opciones disponibles en el diseño de mecanismos de ejecución, como el efectivo, los cheques, los bonos, las prestaciones en especie, etcétera. En lo que respecta al método de transferencia, en el caso del efectivo podría utilizarse una ventanilla de servicio o un cajero automático. Un aspecto importante es determinar si el receptor deberá desplazarse para recibir los beneficios o si éstos se harán llegar hasta su residencia. El primer sistema tiene la ventaja de reducir los costos administrativos del programa, pero puede ser más discriminatorio.

La asequibilidad de los programas de asistencia es un tema muy debatido. Fue objeto de examen en el *Estudio Económico y Social Mundial 2007* (Naciones Unidas, 2007a) en el contexto de las pensiones. El debate está arraigado en parte en las diferencias de percepción sobre la necesidad social y función de estos programas. Los beneficios ofrecidos en los planes de asistencia pueden ser en efectivo y en especie. No obstante, durante mucho tiempo hubo oposición a las transferencias en efectivo como medio de combatir la pobreza y la inseguridad e incluso de hacer frente a emergencias. Se argumentaba que esas transferencias promoverían la inactividad y la dependencia y resultarían demasiado costosas²⁶. En cambio, ahora hay una tendencia cada vez mayor a favor de ellas. Este cambio tiene firmes defensores entre las organizaciones no gubernamentales, aunque los organismos de desarrollo, tanto multilaterales como bilaterales, parecen estar también adaptándose.

Los programas de transferencias de efectivo pueden ser condicionados o incondicionados. Los primeros exigen que los receptores cumplan algunas condiciones, como el envío de los niños a la escuela, la participación en programas de formación, la visita a los centros de salud, etcétera. Los segundos no imponen ninguna de esas condiciones a los receptores. Desde otro punto de vista, los programas pueden ser de transferencia en una sola vez o de transferencia periódica. La mayoría son del tipo “periódico”; un ejemplo de transferencia de efectivo de una sola vez es la que se realiza para la construcción de casas u otros proyectos que requieren inversiones semejantes. Los programas de transferencia de efectivo pueden clasificarse también desde el punto de vista del objetivo concreto a que se destinan o según la categoría de personas a quienes están dirigidos. Desde esta perspectiva, los programas pueden agruparse de acuerdo con las siguientes finalidades: *a*) mitigación de la pobreza/inseguridad en general, *b*) promoción de la enseñanza, *c*) apoyo a las personas de edad avanzada, *d*) promoción de la salud y apoyo a las personas con discapacidad (en particular con el SIDA), y *e*) otros.

Los programas de transferencia de efectivo gozan cada vez de mayor aceptación

²⁶ “El temor a dar dinero es casi patológico entre los organismos de ayuda, a pesar de que sería más sencillo y más económico ofrecer dinero antes que ninguna otra forma de ayuda, o precisamente por ello” (Sesman, 2004).

En general, quienes apoyan y promueven los programas de transferencia de efectivo señalan que este tipo de programas tienen gran facilidad del desembolso, bajos costos administrativos y son capaces de llegar a los pobres directamente y de fomentar su autoestima y capacidad productiva²⁷, ventajas que resultan más evidentes en el contexto de gran inseguridad que sigue a una contracción económica o crisis en gran escala. No obstante, los investigadores han señalado como inconvenientes la promoción de la inactividad y la dependencia, efectos potencialmente perturbadores y discriminatorios y su propensión a la corrupción. A pesar de estas posibles desventajas, los programas de transferencia de efectivo se están extendiendo, aunque con ciertas variaciones regionales (véase el recuadro V.4 en la página siguiente).

Los programas de transferencia de efectivo no presentan problemas de administración pero pueden ofrecer incentivos perniciosos

Políticas de remesas

La migración de la mano de obra, en particular cuando se produce en gran escala, suele ser señal de que la economía de exportación no está generando un número suficiente de empleos decentes para una fuerza de trabajo en expansión. Por otro lado, abre la posibilidad para nuevas fuentes de financiación del desarrollo (Ratha, 2007). De hecho, parece que las remesas se han convertido en la fuente más importante de financiación externa para muchos países en desarrollo, y pueden mejorar también las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales²⁸. En algunos países las remesas representan un tercio o más del ingreso nacional bruto (INB) y en muchos casos la cifra gira en torno al 20% (véase Ratha y otros, 2007). Por ello no es de extrañar que se hayan convertido en un factor importante en las medidas de respuesta al riesgo y de mitigación, en un plano tanto general como detallado.

Las remesas son una fuente creciente y relativamente estable de ingresos

Las remesas, al menos hasta la fecha, parecen ser más estables que las corrientes de capital privado y menos sujetas a ciclos de prosperidad y contracción, por lo que pueden representar un estímulo anticíclico (Kapur, 2004). Por ejemplo, las entradas de remesas del Ecuador subieron de 643 millones de dólares a 1.400 millones entre 1997 y 2001, que fue un período de agitación social y de caos político en el país (ibíd.). México y Argentina tuvieron una experiencia semejante durante sus crisis financieras de 1995 y 2001, respectivamente. De la misma manera, las remesas aumentaron constantemente en los países de Asia oriental durante la crisis financiera de 1998-2001 (Sharma, 2008). Por ello, en algunos países en desarrollo las remesas representan un mecanismo de autoseguro frente a las contracciones económicas y las crisis políticas (como ocurrió en Líbano durante su guerra civil y en Haití) y a los desastres naturales (como en los países de América Central después del huracán *Mitch*).

Aunque los países presentan diferencias en cuanto al tipo dominante de mano de obra migrante, en general las remesas llegan a las familias de ingresos bajos, por lo que benefician precisamente a los que se encuentran en situación de mayor inseguridad. Eso ocurre en concreto en los países cuyos emigrantes son mayormente trabajadores con baja o nula especialización. Los testimonios disponibles revelan que el 60% y el 40% de los hogares que reciben remesas en México y el Paraguay, respectivamente, están en el quintil más bajo de la distribución de ingresos (Acosta, Fajnzylber y López, 2007)²⁹. Asimismo, en el caso de los

Las familias de ingresos bajos son las que más se benefician, en general, de las remesas

²⁷ Puede encontrarse información más detallada en Standing (2007).

²⁸ Por ejemplo, en 2001 el Banco do Brasil emitió 300 millones de dólares en bonos utilizando las remesas futuras en yenes desde el Japón, y algunas instituciones financieras de México, El Salvador, Panamá y Turquía han utilizado bonos semejantes para conseguir financiación más económica y a más largo plazo de los mercados de capital internacionales (Johnson y Sedaca, 2004; Sharma, 2008).

²⁹ No obstante, hay países donde la distribución del ingreso de las remesas está sesgada en favor de los ricos. Como ejemplos cabe citar el Perú y Nicaragua (Acosta, Fajnzylber y López, 2007).

Recuadro V.4 Programas de transferencia de efectivo

América Latina

Los programas de transferencia de efectivo en América Latina se han centrado sobre todo en los jóvenes y tratan fundamentalmente a ayudar a los hijos de las familias pobres a recibir educación para de esa manera acabar con el ciclo de pobreza intergeneracional. El inconveniente es que estos programas pueden parecer discriminatorios contra las familias que no tienen hijos pequeños. Oportunidades es un ejemplo importante de programa de transferencia de efectivo puesto en práctica en México. Según Standing (2007, pág. 17), este programa es una "parte fundamental del sistema de protección social del país" y se ha convertido en un "complejo mecanismo de ingeniería social", que llega a unos tres millones de hogares.

Bolsa Familia, que es el ejemplo más destacado de los planes de transferencia de efectivo del Brasil, había llegado en 2006 a más de 11 millones de hogares que vivían por debajo del umbral de pobreza, es decir, a más de 44 millones de personas. Este plan representa la fusión de varias iniciativas de transferencia de ingresos, el pago está condicionado a varios objetivos de desarrollo humano y está teóricamente condicionado a la comprobación del nivel de ingresos. Otros planes de transferencia de efectivo de América Latina son el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y Familias en Acción (Colombia), el Programa de Asignación Familiar (Honduras); el Programa de promoción mediante la salud y la educación (Jamaica), y la Red de Protección Social (Nicaragua), que es anterior al modelo brasileño, ya que se remonta al año 2000.

África

En contraste con los programas de transferencia de efectivo de América Latina, los de África se han utilizado muchas veces como parte de las iniciativas de alivio en caso de socorro y se han centrado en los ancianos y enfermos. Habida cuenta de la epidemia del SIDA, no es de extrañar que el apoyo a los enfermos, en particular a las víctimas del SIDA, se haya convertido en parte importante de los programas de transferencia de efectivo en África. El programa Efectivo con fines de socorro de Etiopía, financiado por la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, es un ejemplo importante. Otro es el proyecto piloto de desarrollo de los medios de vida de Meket, en Etiopía. Las evaluaciones realizadas revelan que el dinero recibido en estos programas se destinó no sólo al consumo sino también a liquidar las deudas, adquirir ganado, realizar inversiones para mejorar la productividad de la tierra, etcétera. Los programas de transferencia de efectivo puestos en práctica en Etiopía por la organización no gubernamental Save the Children, con base en el Reino Unido, han resultado también eficaces en función de los costos y por ser antiinflacionarios.

El Programa de Socorro en Efectivo para Situaciones de Emergencia, en Somalia, se ha aplicado en la parte nororiental del país, que se ha visto afectada por la sequía y es objeto de enfrentamientos políticos. Unos 13.380 hogares socialmente vulnerables habían recibido una donación única de 50 dólares en el marco de este plan. Los observadores señalan que a pesar de tratarse de una donación tan modesta ayudó a las personas a reducir sus deudas, a adquirir alimentos y agua y a tener cierta sensación de "potenciación". Algunos afirman que el apoyo en efectivo ayudó a la comunidad a sobrevivir. Otros programas de transferencia de efectivo en África son el Plan Social de Transferencia de Efectivo de Kalomo, en Zambia, financiado por Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Eschborn, Alemania), y programas especialmente orientados hacia las personas infectadas por el SIDA en Namibia y en Sudáfrica.

Asia

Los programas de transferencia de efectivo están consiguiendo mayor aceptación también en Asia. Ha suscitado cierta atención el éxito del programa Alimentos para la Educación, en Bangladesh, que ha conseguido promover la educación femenina. Con el paso del tiempo, los alimentos están dejando paso al dinero en efectivo en este programa. Otros programas de transferencia de efectivo en Bangladesh son Asistencia a los Ancianos y Asistencia a las Viudas. En Mongolia, el programa Efectivo para las personas dedicadas a la ganadería ha dado lugar a inversiones que regeneraron medios de subsistencia para la población ganadera.

trabajadores con baja o ninguna especialización de Asia meridional que emigran a países del Oriente Medio ricos en petróleo, que las remesas que envían van destinadas a familias de ingresos bajos. Eso muestra que las remesas producen en general una distribución igualitaria, mientras que los procesos relacionados con la ayuda (debido a asignaciones indebidas y a otras razones) muchas veces exacerban la desigualdad. En cierto sentido, las remesas hacen las veces de un programa de bienestar social financiado y ejecutado por los nacionales de un país que trabajan en el exterior. No es de extrañar, pues, que las remesas repercutan más en la mitigación de la pobreza que muchas otras fuentes de ingresos nacionales. Según Ratha (2007), las remesas han ayudado a reducir la tasa de pobreza un 11%, 6% y 5% en Uganda, Bangladesh y Ghana, respectivamente.

Una parte considerable de las remesas se gasta directamente en consumo. Las encuestas realizadas en varios países de América Latina revelan que aproximadamente el 84% del dinero de las remesas en El Salvador y el 46% en México se destina a gastos (consumo) de los hogares (López-Córdoba y Olmedo, 2006). Una parte significativa se gasta en salud y enseñanza, lo que ayuda a los hogares a mantener y enriquecer el capital humano y a mejorar su posición económica a largo plazo.

Algunos investigadores han supuesto que la propensión a ahorrar con los ingresos de las remesas es mayor que en el caso de los ingresos normales (Orozco, 2003); de esa manera las remesas se convierten en una fuente de financiación de las inversiones. Por ejemplo, las encuestas efectuadas en Latinoamérica antes mencionadas revelan también que aproximadamente el 10% de las remesas recibidas en el Brasil y en Guatemala se destinaron a inversión en empresas. Las inversiones con dinero de las remesas son generalmente en pequeña escala, con gran concentración de mano de obra y orientadas a la producción de bienes y servicios de demanda local. Por consiguiente, es probable que un crecimiento impulsado por las remesas sea más favorable a los pobres.

Las medidas adoptadas para reforzar las corrientes de divisas pueden contribuir directamente a la seguridad de los hogares y además influir indirectamente, reforzando las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Para ello, por ejemplo, los gobiernos podrían hacer más fáciles y menos costosos los envíos de remesas, de manera que pudiera llegar hasta el país una proporción mayor de los ingresos obtenidos en el exterior. Podrían también adoptar políticas para garantizar que las remesas se envíen a través de cauces oficiales, en vez de por conductos sumergidos o ilegales, para que el sistema financiero formal pudiera beneficiarse más fácilmente de las remesas. Podrían también adoptar medidas para movilizar las remesas y encauzarlas hacia objetivos públicos. Por ejemplo, en el último decenio los inmigrantes hispanos en los Estados Unidos se han organizado en asociaciones que financian proyectos de obras públicas y pequeñas empresas en las ciudades de donde han migrado. El Gobierno de México ha tomado la iniciativa de movilizar las remesas de esas asociaciones creando un programa de “tres por uno”, en virtud del cual las remesas de esas asociaciones utilizadas para mejorar la infraestructura o establecer empresas van acompañadas de una contrapartida de la misma cifra en dólares aportada por las autoridades federales, estatales y locales mexicanas (Kapur, 2004).

A la vez que se insiste en los efectos beneficiosos de las remesas, no hay que olvidar que el crecimiento de los países en desarrollo puede verse obstaculizado por la falta de capital humano. La mejor estrategia sería alentar la migración de la mano de obra especializada al mismo tiempo que se crean condiciones lo bastante atractivas para mantener a los trabajadores especializados e instruidos. De todas formas, los gobiernos de los países en desarrollo tienen poco control sobre el primer componente de esta estrategia. Además, las remesas pueden repercutir también negativamente en la participación laboral, en la intensidad de la búsqueda de trabajo

Las remesas fomentan el consumo y promueven la salud y la educación

Las políticas gubernamentales pueden reforzar el efecto positivo de las remesas

y en la asunción de riesgos en el propio país. Las investigaciones han arrojado resultados de signo contrario sobre este tema. Funkhouser (1992), teniendo en cuenta pruebas relativas a Nicaragua, ha señalado un descenso de la participación laboral pero un aumento del empleo por cuenta propia. Yang (2005), por el contrario, ha observado un efecto positivo de las remesas en la participación laboral, en particular por los adultos. En la medida en que ello puede deberse en parte al aumento de la matrícula en las escuelas, el descenso de la participación laboral (infantil) resultante del flujo de remesas no debe valorarse negativamente, como han señalado Chami, Fullenkamp y Jahjah (2003). Dado que el nivel de ingresos de los hogares que reciben remesas es en general todavía bajo, los efectos de las remesas como desincentivo de la participación en la fuerza de trabajo quizá no sean tan pronunciados.

Todavía más importante es posiblemente el efecto de las remesas en la formulación de políticas gubernamentales. En cuanto a los efectos negativos, la disponibilidad de remesas puede aumentar la inactividad y reducir la presión sobre los gobiernos para que emprendan reformas para mejorar la eficiencia y la movilización de los recursos internos. En cuanto a las repercusiones positivas, las remesas pueden ayudar a los países a reducir su dependencia de la ayuda y los préstamos y, por lo tanto, liberarlos de diversas condicionalidades asociadas con la ayuda. En Bangladesh, por ejemplo, entre 1990 y 2006, mientras que la proporción de las remesas con respecto al PIB subió del 2,4% al 9,8%, el coeficiente correspondiente a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) bajó del 8% al 2% (Sharma, 2008). Esta menor dependencia de la AOD puede ayudar a los países en desarrollo a tener un mayor espacio normativo, que pueden utilizar para aplicar políticas de crecimiento favorables a los pobres, como se ha descrito antes, y de esa manera contribuir significativamente a superar la inseguridad económica.

Hacia un planteamiento integrado para hacer frente a la pobreza y a la inseguridad económica

Integración de los mecanismos en los sectores formal e informal

El empleo informal en los países en desarrollo es un reto para quienes formulan las políticas sociales

El crecimiento rápido, la expansión del empleo formal, con prestaciones y salarios decentes, los sistemas públicos de enseñanza y atención de salud, etcétera, constituyen el fundamento básico para una fuerte red de seguridad social con una amplia cobertura de toda la población. No obstante, en la medida en que la cobertura del empleo formal continúa siendo limitada, como ocurre en particular en el caso de los países en desarrollo, donde muchas de las personas pobres y vulnerables son trabajadores independientes o están desempleados o subempleados, o en la medida en que, como ocurrió en algunos países de Asia oriental durante la crisis financiera de los últimos años noventa, la economía formal ha retrocedido considerablemente, muchos países pobres deberán adoptar diversos programas de intervención directa como manera de proporcionar ingresos y seguridad. En las secciones anteriores se han señalado algunos de estos programas. La mayoría de los países combinan en la práctica varios de ellos para reducir los niveles de inseguridad. La combinación concreta de mecanismos públicos y privados, formales e informales, necesarios para crear la red de protección social adecuada varía de unos países a otros.

No obstante, en todos los casos, con el fin de lograr la combinación adecuada, habrá que insistir en multiplicar las complementariedades entre los programas disponibles. En primer lugar, puede haber complementariedades *entre los grupos*. Así, diferentes grupos de personas en situación de inseguridad al mismo tiempo y en el mismo lugar quizá necesiten tipos diferentes

de programas, según sus características y necesidades específicas. Por ejemplo, mientras que en una aldea en momentos de dificultad las familias con miembros saludables en edad de trabajar quizá necesiten programas de prestaciones por trabajo, las familias sin esos miembros quizá necesiten programas de *asistencia*. En segundo lugar, la complementariedad puede tener lugar *a lo largo del tiempo*. Así, mientras que inmediatamente después de una inundación y la consiguiente pérdida de cosechas una aldea puede beneficiarse de la *ayuda alimentaria*, después de cierto tiempo (cuando el desafío de la supervivencia inmediata se haya resuelto y se haya recuperado el trabajo normal), quizá sea más útil un programa de *transferencia de efectivo*. En tercer lugar, las complementariedades pueden tener también lugar *a través del espacio*. Así, la población de una aldea con precipitaciones muy irregulares puede beneficiarse más de los programas de seguros que cubran precisamente esas irregularidades, mientras que los residentes de una localidad con servicios de riego estables quizá no necesiten dicho programa. En cuarto lugar, puede haber complementariedades entre iniciativas del sector *público y privado*. Por ejemplo, varios programas de microfinanzas, que en términos generales son iniciativas del sector privado, pueden complementar diversos programas de prestaciones por trabajo y asistencia, que normalmente son actividades del sector público. Como se ha señalado anteriormente, a diferencia de la mayoría de otros programas de intervención directa, las microfinanzas se consideran, desde su nacimiento, una actividad predominantemente privada. Por lo que se refiere a la asequibilidad presupuestaria, los programas de microfinanzas pueden representar una alternativa o ser un complemento útil de los programas financiados por el sector público. En quinto lugar, puede haber complementariedades *entre atributos de los programas*. Por ejemplo, los programas de microseguros pueden conseguir que los programas de microcrédito sean más beneficiosos. De la misma manera, los programas de microahorro pueden facilitar el funcionamiento de los programas de microseguros (véase el recuadro V.5, sobre la complementariedad de los programas, en la página siguiente)³⁰.

Una cuestión concreta que requiere un examen más atento es la posible contribución de los mecanismos preexistentes, tradicionales e informales a la protección social. Es muy importante aclarar si éstos se ven desprotegidos y desplazados por los mecanismos nuevos, modernos y formales de seguridad o si puede haber cierta complementariedad entre ambos. Al buscar la respuesta debe tenerse en cuenta que los mecanismos preexistentes y tradicionales de seguridad pueden ser o “benévolos” o “perniciosos”. Entre los primeros se encontrarían los empréstitos obtenidos de amigos, familiares u otros miembros de la aldea por motivos de altruismo o reciprocidad. Otro ejemplo sería el de las “sociedades funerarias”, muy extendidas en muchos países de África, a las que los miembros hacen pagos periódicos para poder retirar una cantidad global cuando se produce un fallecimiento. Lo mismo cabe decir de las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio, populares en muchos países, en que los miembros ingresan periódicamente pequeñas cantidades para luego recibir una suma más considerable.

Los mecanismos tradicionales de seguridad pueden ser “benévolos” o “perniciosos”

³⁰ El programa Generación de Ingresos para el Desarrollo de los Grupos Vulnerables, del BRAC, en Bangladesh, se pone muchas veces de ejemplo de utilización acertada de las complementariedades entre diversos programas de intervención directa. En el contexto de ese programa, las personas en situación de pobreza extrema, excluidas casi siempre de los programas de microcrédito convencionales, reciben ayuda alimentaria y servicios de microahorro que les permiten realizar una “transición de bajo riesgo” desde el entorno relativamente carente de riesgo de la economía de subsistencia hasta el entorno más arriesgado de la economía monetaria. En general, los análisis concretos de situaciones específicas son indispensables para determinar el tipo adecuado de los programas necesarios de mitigación directa de la pobreza y la inseguridad. De hecho, estos análisis pueden dar lugar a medidas nuevas e innovadoras o a una nueva configuración de medidas anteriormente conocidas. Así pues, no hay nada que pueda sustituir el análisis de situaciones concretas utilizando la información más detallada que se pueda recopilar.

Por el contrario, las prácticas de los prestamistas usureros (a cambio de garantías) son un ejemplo del tipo pernicioso de mecanismo tradicional de seguridad³¹.

³¹ La distinción entre mecanismos tradicionales y modernos o de tipo formal e informal es relativa. Por ejemplo, no está claro si las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio deben considerarse como tradicionales, pues surgieron en el siglo XIX y en ese sentido pertenecen a la era “moderna”, aunque en tanto ya existen cuando se consideran nuevas intervenciones pueden calificarse como tradicionales. Del mismo modo, no está claro si los préstamos de usura tradicionales deben verse como informales, pues ese endeudamiento implicaba contratos *impersonales* con condiciones claramente estipuladas que solían ir acompañadas de cierto tipo de instrumento escrito (la firma o la huella digital del prestatario). Tampoco está claro si ciertos programas de microfinanzas deben considerarse formales o informales.

Recuadro V.5

Complementariedades entre varios programas de microfinanzas

Las microfinanzas abarcan ahora programas de microcrédito, microahorro y microseguro. Cada uno de ellos tiene un nicho particular, aunque un análisis más atento revela que pueden complementarse entre sí de varios modos. Un tipo de esta complementariedad es de *carácter organizativo*. Por ejemplo, se comprobó que en muchos casos era conveniente que la misma organización ofreciera varios servicios de microfinanzas como productos conjuntos. Este contexto organizativo puede ser beneficioso en varios sentidos. En primer lugar, puede reducir el costo y, por lo tanto, garantizar la supervivencia inicial de los nuevos programas permitiendo su concatenación con programas ya operacionales. En segundo lugar, además de permitirles economizar en costos generales y de transacción, esta fórmula puede ayudar a los nuevos programas en un sentido más profundo; por ejemplo, haciendo posible que los programas de microseguros eviten los problemas de selección adversa y otros problemas relacionados con la información y la observancia.

Un segundo tipo de complementariedad es el resultante de las *funciones específicas* que los diferentes programas de microfinanzas pueden desempeñar. Aun cuando el microcrédito, el microahorro y el microseguro pueden desempeñar las funciones de un seguro, las formas concretas en que lo hacen son diferentes en cada caso. Por ello, varios programas de microfinanzas pueden complementarse mutuamente, y sus funciones pueden combinarse de manera que permitan atender las necesidades concretas de un hogar o comunidad.

Se ha observado que mientras que los programas de seguro son específicos en función del riesgo, los ahorros pueden servir como seguro de carácter más general. Clarke y Dercon (2008, pág. 11) amplían la idea clasificando los riesgos en “pequeños” y “grandes/catastróficos”, dando a entender que si bien programas de cuasiseguro como el microahorro pueden ser eficaces para hacer frente a la primera categoría de riesgo, los programas de microseguros específicos pueden serlo más para hacer frente a la segunda. La práctica real parece respaldar la idea de dicha especialización. Muchos programas de microseguros están centrados de hecho en el riesgo para la vida.

Clarke y Dercon (2008) observan además que esas complementariedades pueden utilizarse para revisar el componente “seguro de reintegro de créditos” de los programas de microcrédito convencionales a fin de que resulte beneficioso tanto para el prestamista como para el prestatario. Esta fórmula revisada puede contrarrestar la vulnerabilidad creciente que el microcrédito puede generar para algunos prestatarios en determinadas situaciones. Más en concreto, Dercon considera que en algunas situaciones la contratación de un microseguro podría imponerse en forma obligatoria para los clientes de microcrédito. Ésta es básicamente una propuesta para la integración organizativa utilizando la complementariedad de carácter organizativo antes mencionada.

No obstante, hay inconvenientes en la integración organizativa de varios programas de microfinanzas. En primer lugar, las personas que están interesadas en el microseguro quizá ahora pierdan interés en acceder al microcrédito. Por ello, la vinculación obligatoria propuesta puede limitar la expansión del microcrédito. En segundo lugar, su autorización puede dar lugar a colusión entre los proveedores de servicios de microfinanzas y aumentar el poder de mercado. Por ello debe actuarse con cautela a la hora de aplicar propuestas de integración organizativa/programática.

Según algunos especialistas, los mecanismos tradicionales de seguridad del tipo benévolo son pocos y dispersos. Buena prueba de ello sería la gran difusión de los mecanismos tradicionales perniciosos. Desde este punto de vista no hay muchas razones para preocuparse por el efecto de “desplazamiento” de los nuevos programas (Morduch, 1999b; Ravallion, 1991).

Por el contrario, Clarke y Dercon (2008) recomiendan cautela a la hora de echar por tierra o suplantarse los mecanismos de seguridad preexistentes³². Observan que los mecanismos tradicionales de seguridad son frágiles y dependen en gran medida de la sintonía adecuada de los intereses de todos los participantes. Todo lo que vaya en contra de esa armonía perturbará probablemente esos mecanismos. Por ello, Clarke y Dercon recomiendan que al formular nuevos programas se haga lo posible por utilizar los mecanismos preexistentes y aprovecharlos. En particular, observan que las intervenciones modernas de carácter colectivo, más que individual, son más útiles para la conservación y utilización de los mecanismos preexistentes y tradicionales de seguridad. Sin duda, en los países que tienen todavía poblaciones rurales numerosas, las estrategias de crecimiento tendrán probablemente un sesgo agrario y el sector estatal quizá necesite encauzar los escasos recursos disponibles hacia el desarrollo de la infraestructura. Por consiguiente, en estas situaciones es probable que las medidas de apoyo deban adaptarse a un contexto donde la comunidad y la familia ocupan un lugar más destacado.

Universalidad frente a selectividad

Gran parte de la controversia acerca de la política social se centra en torno a la cuestión de si los esfuerzos de mitigación de la pobreza y aumento de la seguridad deben inspirarse en el principio de la “universalidad” o en el de la “selectividad”. Desde el decenio de 1980, los organismos donantes han promovido en general la selectividad, normalmente por motivos de eficiencia y en respuesta a la gran limitación de recursos. En muchos casos se trataba de un intento deliberado de limitar el papel del Estado, dando por supuesto que se puede mitigar la pobreza con menos recursos (Besley y Kanbur, 1990).

No obstante, la experiencia ha revelado varios inconvenientes de la selectividad, en particular los altos costos administrativos y de transacción, los incentivos perniciosos y la insostenibilidad financiera en un contexto de débil apoyo político (Mkandawire, 2007). Según un estudio realizado por el Instituto del Banco Asiático de Desarrollo sobre seis países asiáticos, “con niveles relativamente elevados de filtración, es de prever que en la práctica la mayor parte de las medidas de selectividad representen un medio costoso de transferencia de beneficios a los pobres” (Weiss, 2004). Los planes de autoselectividad parecen ser los “más económicos”, pero ello se logra a costa de una cobertura insuficiente (Mkandawire, 2007, págs. 319 y 320). Especialmente preocupante resulta el hecho de que la selectividad, casi por definición, genera segmentación y diferenciación. En la prestación de servicios, la selectividad puede dar lugar a una doble estructura: una creada para los pobres y financiada por el Estado, y otra destinada a los ricos y respaldada por el sector privado. La selectividad geográfica da lugar muchas veces a desigualdad horizontal, de manera que los pobres de una zona se benefician más que los de otra, no seleccionada. Como se examina en el capítulo IV, esta combinación de polarización y desigualdad espacial puede ser políticamente explosiva y en muchos casos constituye la base de conflictos étnicos.

Algunos observadores han cuestionado la condicionalidad vinculada a la selectividad, señalando los resultados perniciosos generados muchas veces por las condicionalidades (Standing, 2007). Un ejemplo trágico es el de los programas de Namibia y Sudáfrica, en que

Los programas modernos de mitigación de la pobreza pueden complementar y aprovechar los mecanismos tradicionales “benévolos” de seguridad

Los donantes han promovido en general la selectividad en la política social

La selectividad y la condicionalidad pueden generar trampas de pobreza y producir otros efectos nocivos

³² Véase también Dercon (2001, 2002).

los subsidios por discapacidad basados en la comprobación de los medios económicos con destino a las víctimas del SIDA (que llegan al 20% del total de la población afectada) se retiran si mejora la situación del paciente y aumenta su capacidad de trabajar. En consecuencia, muchos pacientes del SIDA dejan de tomar la medicación después de experimentar cierta mejoría y dejan que su situación se deteriore con el fin de continuar recibiendo asistencia. La expresión “trampa de la enfermedad-pobreza” se ha acuñado precisamente para hacer referencia a situaciones de este tipo. Según Standing, la experiencia de Namibia y Sudáfrica contrasta con la de Zimbabwe, donde en programas semejantes las condicionalidades formales se ignoran en buena medida, con lo que se consiguen mejores resultados.

La selectividad lleva a una reducción del gasto en pobreza y bienestar social

En general, la experiencia revela que la selectividad da lugar a la reducción de presupuestos destinados a la pobreza y el bienestar, por lo que “más para los pobres significa menos para los pobres” (Gelbach y Pritchett, 1995), es decir, que la política óptima para los más pobres y más vulnerables no es necesariamente la que orienta los beneficios en la forma más precisa y eficiente posible (Sen, 1995).

La selectividad debería estar al servicio de la universalidad

De hecho, la mayoría de los gobiernos suelen combinar políticas sociales universales y selectivas. No obstante, en los países con mejores resultados la política social global ha sido universalista y la selectividad ha sido sólo uno entre los instrumentos para conseguir que la universalidad sea más eficaz (Skocpol, 1991). La combinación concreta parece estar vinculada a la forma en que el Estado desarrollista gestiona la evolución del mercado de trabajo, comenzando con programas modestos muchas veces condicionados a la comprobación de los medios económicos, para grupos limitados de la población. No obstante, las soluciones excepcionales iniciales pueden tener un efecto en la expansión y desarrollo ulterior de los programas sociales; por ejemplo, la probabilidad de que los introducidos en primer lugar sobre la base del principio de la comprobación de medios económicos se transformen en programas universales es mayor que en el caso de los establecidos para grupos claramente definidos de la población económicamente activa. Por el contrario, la mayor atención a la educación general ha resultado ser de mayor importancia para el desarrollo económico posterior y para la riqueza nacional.

Los países escandinavos y los de Asia oriental son dos ejemplos de cómo ampliar la protección social en apoyo del desarrollo

Las estrategias de desarrollo no pueden limitarse a reproducir las experiencias positivas del pasado. No obstante, tanto la “estrategia desarrollista de bienestar social más inclusiva” adoptada en Escandinavia, como la estrategia más selectiva empleada, por ejemplo, en Taiwán, provincia de China, y en la República de Corea pueden ofrecer ahora enseñanzas útiles para los países de ingreso mediano que desean conseguir un equilibrio más eficaz entre las políticas sociales y económicas (véase el recuadro V.6)³³.

No obstante, algunos observadores señalan que el modelo dominante de bienestar social está claramente basado en el paradigma de la mano de obra asalariada industrial del siglo XX. Stanging (2007) lo llama “antiguo modelo dualista” y argumenta que en la era actual de la sociedad postindustrial y la globalización quizá no sea tan válido. Según ese argumento, el cambio de paradigma requiere un cambio fundamental en el enfoque del bienestar social. Standing (pág. 22) considera que la pensión social universal es un primer paso viable para establecer el derecho universal a la seguridad de los ingresos, y por lo tanto promovería medios de vida sostenibles y el desarrollo personal, y es optimista respecto a que “pronto o tarde la seguridad del ingreso básico universal se convertirá en objetivo sensato y equitativo, basado en la experiencia de las transferencias de efectivo selectivas y condicionadas” (pág. 27).

Según ese punto de vista, un subsidio en efectivo universal, periódico e incondicionado podría sustituir a las prestaciones basadas en la comprobación de medios económicos, que

³³ Varias de las economías de ingresos medianos de nuestros días tienen niveles de ingreso y estructuras económicas semejantes a las de las economías escandinavas del decenio de 1930.

conllevan considerables problemas de administración, de incentivos y de cobertura (véase el recuadro V.7 en la página siguiente). Hay ejemplos de estos planes universales, aunque caben todavía dudas acerca de su aceptabilidad política más amplia y de su viabilidad financiera.

Recuadro V.6

Posibles enseñanzas de la experiencia de asistencia social de Escandinavia

Algunos factores históricos, sociales y económicos específicos de Escandinavia han contribuido quizá a la instauración de una cultura política basada en la participación, la búsqueda del consenso, una fuerte intervención del gobierno local y central y el apoyo general al principio de la universalidad. No obstante, el desarrollo de la capacidad gubernamental y de las instituciones para promover el bienestar social y la adopción de políticas universales para el nivel general de bienestar tienen una relevancia más amplia.

El alcance de la planificación social —incluido el establecimiento y desarrollo de los sistemas de seguridad social, salud y educación durante la primera mitad del siglo XX— fue claramente consecuencia de procesos políticos democráticos orientados a compaginar las demandas y los objetivos del crecimiento económico y la justicia social.

La atención a la educación general y a los servicios de salud universales puede ser de gran importancia para el desarrollo económico posterior y para la riqueza nacional. Las responsabilidades públicas del Estado en lo que respecta a la salud de la población deben recibir gran atención desde el comienzo en el contexto de la creación de la riqueza y el fortalecimiento nacional. La insistencia inicial en la educación universal y obligatoria no está motivada necesariamente por el deseo de desarrollo económico. No obstante, puede ser fundamental para una industrialización rápida, la modernización de la economía y el progreso económico.

Los mecanismos estatales de seguridad y bienestar social encarnan las preferencias políticas y sociales, determinadas por la cultura, las tradiciones, el desarrollo económico y tecnológico, la estructura social y las relaciones sociales. No hay una trayectoria objetivamente “correcta” para las políticas sociales gubernamentales. Los valores y las preferencias están relacionados, entre otras cosas, con las percepciones acerca de la equidad, la justicia social, la cohesión social, la estabilidad y la igualdad de oportunidades. Un desafío básico respecto de todo sistema de seguridad social es cómo organizarlo de manera que ofrezca incentivos al trabajo, objetivo importante para la mayoría de los gobiernos. Un posible efecto del sistema de seguro de desempleo sería la promoción del proceso de reestructuración en la industria y los negocios. La seguridad económica puede reducir la resistencia de los trabajadores y empleadores al cambio. Los planes gubernamentales obligatorios, que engloban a los empleados y a los trabajadores independientemente de las condiciones concretas de empleo o de las características específicas de las empresas o los empleadores en un determinado lugar y tiempo, pueden ser ventajosos con respecto a la movilidad de la mano de obra, el cambio económico estructural y el crecimiento económico. Los planes nacionales relativos al seguro de desempleo son básicamente favorables al trabajo.

No hay una relación simple entre el nivel del Estado del bienestar y los de tributación, ni entre su alcance y sus resultados económicos a largo plazo (crecimiento, tasas de empleo, productividad laboral o ajuste a las crisis económicas). No obstante, un Estado del bienestar bien desarrollado, con dispositivos de seguridad social avanzados puede superar una crisis con más facilidad, o al menos con un costo social más moderado en lo que respecta a la pobreza y la desigualdad.

En un mundo más globalizado hay que contar con cambios más rápidos en los mercados de trabajo, mayor movilidad, trabajo más flexible y más cambios de profesión durante el período de participación en el mercado de trabajo. Estas nuevas pautas pueden inducir cambios en los sistemas de pensiones para hacerlos más transparentes y menos dependientes de los “años mejores” y de los “últimos años” de ingresos, y por ello más equitativos, por cuanto la pensión reflejaría las contribuciones durante todos los años de trabajo. Otra enseñanza útil para otros países puede ser que en la era de la globalización (es decir, de mayor integración económica en el mundo) la necesidad de un sistema consolidado nacional de seguridad social es objetivamente mayor que antes.

Fuente:
Kuhnle y Hort (2004).

Recuadro V.7

Hacia lo desconocido: argumentos en favor de un ingreso mínimo básico

La Organización Internacional del Trabajo (2004a) ha planteado la cuestión de si un ingreso mínimo básico —fundamentalmente, un subsidio en efectivo periódico e incondicionado por parte del Estado— podría llegar a ser un derecho incondicionado de todos los ciudadanos. El objetivo fundamental de un ingreso básico universal sería proteger a las poblaciones frente a los riesgos de deterioro económico por perturbaciones idiosincrásicas o covariantes de carácter no catastrófico. Estos planes *ex ante* parecen ser en general más eficaces que los planes *ex post* como medio de ofrecer un nivel mínimo de seguridad económica, y las transferencias de efectivo han resultado en general ser el medio más rápido de ayudar a las personas en momentos de crisis. Dados los diversos problemas de incentivos negativos asociados con las prestaciones selectivas y basadas en la comprobación de los medios económicos, parece que hay argumentos sólidos en favor de un planteamiento universal de la seguridad de los ingresos. Todo debate sobre esta propuesta plantea inmediatamente dos interrogantes fundamentales: ¿Es políticamente viable? ¿Es asequible?

Los conceptos de equidad están determinados culturalmente, y un subsidio incondicionado sería inaceptable en muchos países. Atkinson (1996), en un estudio monográfico sobre el Reino Unido, propuso un “ingreso de participación” pagado a todas las personas de 18 o más años, con lo que se reduciría (así se afirma en el estudio) el número de personas que dependen de prestaciones basadas en la comprobación de los medios económicos, mientras que más del 50% de las familias, en particular las mujeres, se encontrarían en mejor situación. La idea conexas de un “impuesto de la renta negativo”, propuesta en primer lugar por Friedman (1962), se ha examinado en el ámbito federal y estatal en los Estados Unidos como opción para las prestaciones basadas en la comprobación de los medios económicos. Estas exploraciones dieron lugar al llamado Crédito sobre los ingresos devengados, introducido en 1975, pero en general se comprobó que era difícil formular un plan que estuviera en consonancia con las prestaciones en efectivo y en especie ya disponibles sin reducir el incentivo al trabajo (Allen, 2002). En Bélgica y en los Países Bajos se concede una garantía de ingresos mínimos a las personas que están sin empleo y que no tienen o han perdido otras fuentes de ingresos, como los subsidios familiares o las pensiones. El monto del ingreso aprobado varía con frecuencia en relación con la edad y con la situación familiar y laboral de los beneficiarios. Los debates actuales acerca de la transformación de los programas de seguridad de los ingresos en planes de ingresos mínimos no condicionados revisten especial interés con respecto a un posible ingreso básico universal. En algunos países en desarrollo están ya en marcha planes semejantes, que cuentan con todos o con algunos de los aspectos de un ingreso básico mínimo. Esos planes se diferencian muchas veces por el alcance y cobertura y por las prestaciones específicas que se pueden otorgar a las poblaciones, por ejemplo, la garantía de un ingreso mínimo (India), programas de alimentos por trabajo (Afganistán) y Bolsa Familiar para los más pobres (Brasil).

El costo de estos planes plantea también interrogantes. Algunos de ellos se han abordado en el *Estudio Económico y Social Mundial 2007* (Naciones Unidas, 2007a), al examinar los planes de pensiones universales. Estos planes se financian muchas veces con ingresos fiscales generales. En el *Estudio* se estimaba que un sistema universal de pensiones que liberara de la pobreza extrema a las personas de edad más avanzada —estableciendo prestaciones de un dólar diario para todos los que tuvieran más de 60 años de edad— costaría el 1% del ingreso interno bruto (PIB) o menos a aproximadamente dos tercios de los países en desarrollo (ibídem). En otras palabras, parecería ser una opción asequible incluso para muchos de los países más pobres. Blackburn (2007) ha dado un paso adelante en este sentido y ha propuesto un fondo mundial de pensiones para administrar un plan universal de pensiones financiado con un pequeño impuesto sobre el patrimonio de las empresas y las transacciones financieras mundiales.

Quizá el ejemplo más conocido de un plan operacional de ingresos básicos es el Dividendo del Fondo Permanente de Alaska, que desde 1982 ha pagado una suma anual a todos aquellos, incluidos los niños, que hayan residido en el estado durante el año precedente y declaren su intención de mantener la residencia. Este Dividendo se financia con los ingresos del petróleo que percibe el Estado, que representan más del 40% de su valor agregado (Goldsmith, 2001). El pago ha representado un promedio de 1.000 dólares por persona, y en 2007 una de cada cuatro familias

recibió casi 6.000 dólares. El gasto se concentra en los productos de consumo duraderos, en el ahorro para los niños y en fondos para la Universidad.

Este plan, que representa un promedio del 2,2% del PIB de Alaska, puede servir como punto de referencia para reproducir en otro lugar la idea del ingreso básico. Como pocos países pueden contar con una renta procedente de los recursos naturales como en el caso de Alaska, quizá la financiación tenga que proceder de ingresos fiscales generales o de un plan contributivo. La naturaleza y la cobertura de los sistemas fiscales varían significativamente según los países. En principio, dado que el objetivo sería fomentar la seguridad económica más que redistribuir los ingresos, la viabilidad de un plan de ingresos básicos dependería de la amplitud de la base fiscal.

Para hacerse una idea de la asequibilidad de un plan de ingresos básicos podría tomarse el ingreso imponible del quintil más alto de la población como límite para la financiación. Sobre la base de una muestra de 85 países y utilizando, como en el ejemplo de Alaska, un límite del 2,2% del PIB, el presupuesto mundial para un ingreso básico universal en esos 85 países ascendería a 1,1 billones de dólares en 2007. Dado que el ingreso neto total del quintil superior de la muestra de países es de aproximadamente 11,6 billones de dólares, el impuesto representaría en promedio menos de 10% del ingreso de este sector. No obstante, esa cifra depende en gran medida del ingreso de las personas ricas de los países desarrollados y de algunos países de América Latina con desigualdad de ingresos relativamente elevada. Es probable que la carga fiscal sobre las personas ricas de los países más pobres fuera inaceptablemente elevada. Otras estimaciones relativas a 159 países revelan que en 129 países en desarrollo el pago o ingreso básico anual por individuo sería de menos de 360 dólares (menos de un dólar diario). Se necesitarían 1,3 billones de dólares adicionales para cubrir el déficit y garantizar que todos recibieran al menos un ingreso básico de un dólar diario. Probablemente, las personas ricas de los países en desarrollo no podrán efectuar la contribución correspondiente para sufragar este costo adicional. Por ello, parte de los recursos deberían transferirse desde los países ricos hacia los países pobres, con el fin de que este plan de ingreso básico mundial fuera viable. Para lograrlo podría establecerse un mecanismo multilateral de transferencia.

Bibliografía

- Acosta, Pablo, Pablo Fajnzylber y Humberto López (2007). The impact of remittances on poverty and human capital: evidence from Latin American household surveys. Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, No. 4247. Washington, D.C.: Banco Mundial. Junio de 2007.
- Addison, T., A. R. Chowdhury y S. M. Murshed (2004). The fiscal dimensions of conflict and reconstruction. En *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth*. Tony Addison y Alan Roe, editores. Basingstoke (Reino Unido): Palgrave Macmillan, págs. 260-273.
- Ahmad, S. (2006). Poverty, drugs and corruption “fueling Afghan insurgency”. Agencia France Presse, 12 de febrero.
- Akyüz, Yilmaz (2008). Financial instability and counter-cyclical policy. Documento de antecedentes preparado para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- Albala-Bertrand, J. M. (1993). *The Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford (Reino Unido): Clarendon Press.
- Alderman, H., J. Hoddinott y B. Kinsey (2004). Long-term consequences of early childhood malnutrition. Documento de trabajo HiCN, No. 09. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex. Julio.
- Allen, Jodie (2002). Negative income tax. *The Concise Encyclopedia of Economics, 2002*. David R. Henderson, editor. Indianapolis, Indiana: Liberty Fund.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2007). *ACNUR: Informe Mundial 2006*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Andersen, R. (2000). How multilateral development assistance triggered the conflict in Rwanda. *Third World Quarterly*, vol. 21, No. 3, págs. 441 a 456.
- Archibald, S., y P. Richards (2002). Converts to human rights? Popular debate about war and justice in rural central Sierra Leone. *Africa*, vol. 72, No. 3.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz, y Jonathan Morduch (2005). *The Economics of Microfinance*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Arndt, C., S. Jones y F. Tarp (2006). Aid and development: the Mozambican case. Documento de debate No. 0613. Copenhague: Universidad de Copenhague, Departamento de Economía.
- Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-EU (2007). Resolución sobre las catástrofes naturales en los países ACP: Financiación de la UE para la preparación de cara a las catástrofes (fondos FED) y la ayuda (fondos ECHO). Disponible en <http://www.acpeu.gov.rw/index.php?iro=news&obj=49&details=235>. Noviembre.
- Astorga, P., P. Berges y V. Fitzgerald (2005). The standard of living in Latin America during the twentieth century. *Economic History Review*, vol. 68, No. 4, págs. 765 a 796.

- Atkinson, A. B. (1996). The case for a participation income. *The Political Quarterly*, vol. 67, No. 1 (enero), págs. 67 a 70.
- Auffret, Philippe (2003). High consumption volatility: the impact of natural disasters. Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, No. 2962. Washington, D.C.: Banco Mundial. Enero.
- Auty, R. M. (1990). *Resource Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ávila, L., y E. Bacha (1987). Methodological note. En *International Monetary and Financial Issues for Developing Countries*. Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, págs. 177 a 204.
- Balassa, Bella (1981). The newly industrializing developing countries after the oil crisis. *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 117, No. 1 (marzo), págs. 142 a 194.
- Ball, N., y S. Barnes (2000). Mozambique. En *Good Intentions: Pledges of Aid for Post-conflict Recovery*. Shepard Forman y Stewart Patrick, ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Ballentine, K., y J. Sherman (2003). *The Political Economy of Armed Conflict Beyond Greed and Grievance*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Banarjee, Ahbhijit, y otros (2006). An evaluation of World Bank research, 1998-2005. Washington, D.C.: Banco Mundial. Copia mimeografiada. Septiembre.
- Banco Mundial (1998). *The World Bank's experience with post-conflict reconstruction*, vol. V. Desk reviews of Cambodia, Eritrea, Haiti, Lebanon, Rwanda, and Sri Lanka. Informe No. 17769. Washington, D.C.: Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones. 4 de mayo.
- _____ (1999). *Global Economic Prospects 1998/99: Beyond Financial Crisis*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____ (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Banco Mundial, Washington, D.C., Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (2005a). *Afghanistan: Managing public finances for development*, vol. V. Improving public finance management in the security sector. Informe No. 34582AF. Washington, D.C.: Banco Mundial, Dirección Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de Asia meridional. 22 de diciembre.
- _____ (2005b). *Afghanistan: managing public finances for development*, vol. I, Main report. Informe No. 34582AF. Washington, D.C.: Banco Mundial, Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de Asia meridional. 22 de diciembre.
- _____ (2007). *Informe sobre el desarrollo mundial, 2008: Agricultura para el desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____ (2008a). Rising food prices: policy options and World Bank response. Nota de antecedentes para el Comité para el Desarrollo. Washington, D.C., marzo.
- _____ (2008b). Background note: catastrophe risk deferred drawdown option (DDO, or CAT DDO). Disponible en <http://go.worldbank.org/G41ZXJZO30>.
- _____ (2008c). *Informe sobre seguimiento mundial 2008*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____ Grupo de Evaluación Independiente (2006). *The World Bank in Turkey: 1993-2004: An IEG Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Bandyopadhyay, D. (1988). Direct intervention programmes for poverty alleviation: an appraisal. *Economic and Political Weekly*, vol. 23, No. 26 (junio), págs. A77 a A88.
- Bank for International Settlements (BIS) (2001). *71st Annual Report: 1 April 2000-31 March 2001*. Basilea: Banco de Pagos Internacionales.
- Barrett, C., S. Holden y D. Clay (2001). Can food for work programmes reduce vulnerability? Documento de debate, No. D07/2004. Aas, Noruega: Universidad Agrícola de Noruega. Disponible también en *Insurance Against Poverty*, Stefan Dercon, editor. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2004. Información adicional disponible en http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=329660.
- Barrett, C. B., y M. R. Carter (2006). Poverty traps and productive social safety nets: policy implications for conflict recovery. Documento preparado para la Conferencia sobre reducción de la pobreza en Estados en conflicto y frágiles, desde la perspectiva de los hogares, Washington, D.C., 8 y 9 de noviembre de 2006, organizada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Households in Conflict Network (HiCN) y el Instituto Alemán de Investigaciones Económicas (DIW, Berlín).
- Basu, Kaushik (1981). Food for work programmes: beyond roads that get washed away. *Economic and Political Weekly*, vol. 16, Nos. 1-2, págs. 37 a 40.
- Benson, Charlotte (1994). Crítica del libro *The Political Economy of Large Natural Disasters with Special Reference to Developing Countries*, por J. M. Albala-Bertrand. *Disasters*, vol. 18, No. 4, págs. 383 a 386.
- _____ (1998). The cost of disasters. En *Development at risk? natural disasters and the third world*. John Twigg, editor. Oxford (Reino Unido): Oxford Centre for Disaster Studies, págs. 8-13.
- Berdal, M. (1996). Disarmament and Demobilisation after Civil Wars. Documento Adelphi, No. 303. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- Besley, Timothy (1995). Nonmarket institutions for credit and risk sharing in low-income countries. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, No. 3 (verano), págs. 115 a 127.
- _____, y Ravi Kanbur (1990). The principles of targeting. Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, No. 385. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____, y Stephen Coate (1992). Workfare versus welfare: incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs. *American Economic Review*, vol. 82, No. 1 (marzo), págs. 249 a 261.
- Binzel, C., y T. Brück (2006). Conflict and fragility: findings from the literature and a framework for analysis at the micro level. Documento preparado para Second Annual HiCN Workshop: The Unit of Analysis and the Micro-Level Dynamics of Violent Conflict. Amberes (Bélgica), 2006.
- Birkmann, Joern (2007). Tsunami: socioeconomic insecurities, direct and indirect impacts and the post-tsunami process: special focus on Indonesia and Sri Lanka. Documento de antecedentes para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- Blackburn, Robin (2007). A global pension plan. *New Left Review*, No. 47 (sept./octubre).
- Borio, C., C. Furfine y P. Lowe (2001). Procyclicality of financial system and financial stability: issues and policy options. Documento BIS, No. 1. Basilea: Banco de Pagos Internacionales (BIS).

- Boyce, J. K. (2002). *Investing in Peace: Aid and Conditionality after Civil Wars*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- _____ (2005). Development assistance, conditionality, and war economies. En *Profiting from Peace: Managing the Resource Dimensions of Civil War*. Karen Ballentine y Heiko Nitzsche, editores. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, págs. 287 a 314.
- _____ (2008). Post-conflict recovery: resource mobilization and reconstruction. Documento de antecedentes preparado para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- _____, y L. Ndikumana (2001). Is Africa a net creditor? New estimates of capital flight from severely indebted sub-Saharan African countries, 1970-1996. *Journal of Development Studies*, vol. 38, No. 2, págs. 27 a 56.
- Brown, Gordon (2006). Comment: Our final goal must be to offer a global new deal. *The Guardian*, Wednesday, 11 de enero de 2006, pág. 26. Disponible en <http://www.guardian.co.uk/politics/2006/jan/11/debtrelief.internationalaidanddevelopment>.
- Brueckner, T., y A. Ciccone (2007). Growth democracy and civil war. Barcelona (España): Universitat Pompeu Fabra. Copia mimeografiada.
- _____ (2008). Rain and the democratic window of opportunity. Barcelona (España): Universitat Pompeu Fabra. Copia mimeografiada.
- Budnevich, Carlos (2008). Stabilization funds to mitigate economic vulnerability. Documento de antecedentes para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- Buira, A. (2003). The governance of the IMF in a global economy. En *Challenges to the World and IMF: Developing Country Perspectives*. A. Buira, editor. Londres: Anthem Press.
- Bundervoet, T., y P. Verwimp (2005). Civil war and economic sanctions: an analysis of anthropometric outcomes in Burundi. Documento de trabajo HiCN, No. 11. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex. Disponible en www.hicn.org.
- Bunyavanich, S. y otros (2003). The impact of climate change on child health. *Ambulatory Pediatrics*, vol. 3, No. 1 (enero/febrero), págs. 44 a 52.
- Butler, K., y S. Gates (2007). Communal violence and property rights. Documento presentado en la Jan Timbergen European Peace Science Conference, Amsterdam, 25 a 27 de junio de 2007.
- Cain, Mead, y Samuel S. Lieberman (1983). Development policy and the prospects for fertility decline in Bangladesh. *Bangladesh Development Studies*, vol. 11, No. 3, págs. 1-38.
- Carnahan, M. (2007). Options for revenue generation in post a conflict environments. Public Finance in Post-conflict Environments Policy Paper, No. 1. Nueva York: Center on International Cooperation y Amherst, Massachusetts: Political Economy Research Institute.
- Caselli, F., y P. Malhotra (2004). Natural disasters and growth: from thought experiment to natural experiment. Fondo Monetario Internacional. Borrador inédito.
- Chami, Ralph, Connel Fullenkamp y Samir Jahjah (2003). Are immigrant remittances a source of capital for development? Documento de trabajo del FMI, No. 03/189. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. Septiembre.
- Chang, Ha-Joon, y Richard Kozul-Wright (1994). Organising development: comparing the national systems of entrepreneurship in Sweden and South Korea. *Journal of Developmental Studies*, vol. 30, No. 4.

- Chen, Shaohua, y Martin Ravallion (2007). Absolute poverty measures for the developing world, 1981-2004. Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, No. 4211. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Chronic Poverty Research Centre (2005). Chronic poverty report 2004-05. Manchester (United Kingdom): Chronic Poverty Research Centre, Facultad de Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester.
- Churchill, Craig, editor (2006). *Protecting the Poor: A Micro-insurance Compendium*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Clark, C. (2006). Livelihood networks and decision-making among Congolese young people in formal and informal refugee contexts in Uganda. Documento de trabajo HiCN, No. 13. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex.
- _____ (2007). Understanding vulnerability: from categories to experiences of Congolese young people in Uganda. *Children and Society*, vol. 21, No. 4, págs. 284 a 296.
- Clarke, Daniel, y Stefan Dercon (2008). Insurance, credit, and safety nets for the poor in a world of risk. Documento de antecedentes preparado para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experiences*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: Banco Mundial e Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria.
- Collier, P. (1999). On the economic consequences of civil war. *Oxford Economic Papers*, vol. 50, No. 4, págs. 168 a 183.
- _____ (2002). Aid, policy and growth in post-conflict countries. Nota informativa del Banco Mundial, No. 2. Washington, D.C.: Banco Mundial, Unidad para la Prevención de Conflictos y la Reconstrucción.
- _____ (2007a). Economic causes of civil conflict and their implications for policy. En *Leashing the Dogs of War*. Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, editores. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- _____ (2007b). *The Bottom Billion*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- _____, y Anke Hoeffler (2002). On the incidence of civil war in Africa. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, No. 1, págs. 13 a 28.
- _____ (2004). Greed and grievance in civil wars. *Oxford Economic Papers*, vol. 56, No. 4, págs. 563 a 595.
- _____, y otros (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, No. 26121. Washington, D.C.: Banco Mundial; y Nueva York, Nueva York: Oxford University Press.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1991). *Trade and Development Report 1991*. No. de venta: E.91.II.D.15.
- _____ (1995). *Trade and Development Report 1995*. No. de venta: E.95.II.D.16.
- _____ (1996). *Trade and Development Report 1996*. No. de venta: E.96.II.D.6.
- _____ (1997). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1997: La mundialización, la distribución y el crecimiento*. No. de venta: S.97.II.D.8.

- _____ (1998). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 1998: Inestabilidad financiera; crecimiento en África*. No. de venta: S.98.II.D.6.
- _____ (2000). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2000: Crecimiento económico y desequilibrio mundiales*. No. de venta: S.00.II.D.19.
- _____ (2003). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2003: La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural*. No. de venta: S.03.II.D.7.
- _____ (2006). *Economic Development in Africa: Doubling Aid: Making the "Big Push" Work*. No. de venta: E.06.II.D.10.
- Cornia, Giovanni Andrea (2007). Potential and limitations of pro-poor macroeconomics: An Overview. En *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*. Giovanni Andrea Cornia, editor. Nueva York, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cramer, Christopher (2002). *Homo economicus goes to war: methodological individualism, rational choice and political economy of war*. *World Development*, vol. 30, No. 11, págs. 1845 a 1864.
- Cumming, Christine (2006). Review of recent trends and issues in financial sector globalization. En *Financial Globalization. Bank for International Settlements Papers*, No. 32. Basilea: Banco de Pagos Internacionales. Diciembre.
- Czaika, M., y K. Kis-Katos (2007). Civil conflict and displacement: village level determinants of forced migration in Aceh. Documento de trabajo HiCN, No. 32. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex.
- Dagderiven Hulya, Rolph van der Hoeven y John Weeks (2001). Redistribution Matters: Growth for Poverty Reduction. Employment Paper, No. 2001/10. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Daley, Randolph W., Adam Karpati y Mani Sheik (2001). Needs assessment of the displaced population following the August earthquake in Turkey. *Disasters*, vol. 25, No. 1, págs. 67 a 75.
- Date-Bah, E. (2001). *Crisis and Decent Work: A Collection of Essays*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. En Focus Programme on Crisis Response and Reconstruction.
- Davis, J. y otros (2001). Stabilization and Savings Funds for Non-renewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications. *IMF Occasional Paper*, No. 205. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- de Ferranti, David, y otros (2000). *Asegurando nuestro futuro en una economía mundial*. Estudios del Banco Mundial sobre Latinoamérica y el Caribe: Viewpoints. Washington, D.C.: Banco Mundial. Junio.
- de Walque, Damien (2006). The long-term legacy of the Khmer Rouge period in Cambodia. Documento presentado en First Annual Workshop, Households in Conflict Network. Berlín, 15 y 16 de enero de 2006. Disponible en www.hicn.org.
- Deininger, K. (2003). Causes and consequences of civil strife: micro-level evidence from Uganda. *Oxford Economic Papers*, vol. 55, No. 4, págs. 579 a 606.
- _____, A. M. Ibáñez y P. Querubin (2004). Towards sustainable return policies for the displaced population: why are some displaced households more willing to return than others? Documento de trabajo No. 7. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex.

- Demeke, Mulat, Fantu Guta y Tadele Ferede (2003). Growth, employment, poverty and policies in Ethiopia: an empirical investigation. *Issues in Employment and Poverty Documento de debate* No. 12. Ginebra: Departamento de Estrategia del Empleo, Oficina Internacional del Trabajo. Agosto.
- Department for International Development (DFID) (2005). Natural disaster and disaster risk reduction measures: a desk review of costs and benefits. Borrador final. Londres: DFID. 8 de diciembre.
- Dercon, Stefan (2001). Conclusion. En *Insurance Against Poverty*. UNU-WIDER Studies in Economic Development. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- _____ (2002). Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets. Documento de debate WIDER, No. 2002/22. Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- _____ (2004). *Insurance Against Poverty*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- Devlin, J., y S. Titman (2004). Managing oil price risk in developing countries. *The World Bank Research Observer*, vol. 19, No. 1, págs. 119 a 139.
- Dewhirst, P. (1998). Frozen emotions: women's experience of violence and trauma in El Salvador, Kenya, and Rwanda. *Development Update*, vol. 2, No. 2.
- Dowrick, S., y J. Golley (2004). Trade openness and growth: who benefits? *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, No. 1 (primavera), págs. 38 a 56.
- Duclos, Jean-Yves, Joan Esteban y Debraj Ray (2004). Polarization: concepts, measurement, estimation. *Econometrica*, vol. 72, No. 6 (noviembre), págs. 1737 a 1772.
- Dunning, Thad (2005). Resource dependence, economic performance, and political stability. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, págs. 457 a 482.
- Dwan, R., y L. Bailey (2006). Liberia's governance and economic management assistance programme (GEMAP). Nueva York: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas; y Washington, D.C.: Banco Mundial, Grupo sobre Estados Frágiles. Disponible en http://www.gemapliberia.org/files/WB_Joint_review_of_GEMAP.pdf.
- Easterly, William (2005). What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans. *Journal of Development Economics*, vol. 76, No. 1 (febrero), págs. 1 a 22.
- _____, Roumeen Islam y Joseph E. Stiglitz (2001). Shaken and stirred: volatility and macroeconomic paradigms for rich and poor countries. En *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*. Boris Pleskovic y Nicholas Stern, editores. Washington, D.C.: Banco Mundial, págs. 191 a 212.
- Epstein, Gerald, editor (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham (Reino Unido): Edward Elgar, cap. 3.
- _____, Ilene Grabel y K. S. Jomo (en preparación). Capital management techniques in developing countries: managing capital flows. En *IPD Capital Markets Liberalization Companion Volume*. José Antonio Ocampo, Shari Spiegel y Joseph Stiglitz, editores. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- Esteban, J. M., y D. Ray (1999). Conflict and distribution. *Journal of Economic Theory*, vol. 87, No. 2, págs. 379 a 415.

- Falch, Torben, y Per Tovmo (2003). Norwegian local public finance in the 1930s and beyond. *European Review of Economic History*, vol. 7, No. 1, págs. 127 a 154.
- Fearon, James D. (2004). Why do some civil wars last so much longer than others? *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 3, págs. 379 a 414.
- _____, y David D. Laitin (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, vol. 97, No. 1, págs. 75 a 90.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2001). *World Disasters Report 2001: Focus on Recovery*. Ginebra.
- _____. (2006). *Informe Mundial sobre Desastres 2006: Crisis desatendidas*. Ginebra.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA) (2007). Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities. FEMA 592. Disponible en http://www.fema.gov/pdf/about/stafford_act.pdf. Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Junio.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2006). *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*. Basingstoke (Reino Unido): Palgrave Macmillan.
- Fielding, D. (2003). How does civil war affect the magnitude of capital flight? evidence from Israel during the intifada. Documento de debate sobre Economía, No. 03/10. Leicester (Reino Unido): Departamento de Económicas, Universidad de Leicester.
- Fiess, Norbert (2002). Chile's new fiscal rule. Washington, D.C.: Banco Mundial. Copia mimeografiada. Mayo.
- FitzGerald, Edward, y K. Sarmad (1997). External shocks and domestic adjustment in the 1970s and 1980s. En *External Finance and Adjustment: Failure and Success in the Developing World*. Karel Jansen y Rob Vos, editores. Londres y Nueva York: Macmillan and St. Martin's Press, págs. 63 a 89.
- Fondo Monetario Internacional (2008). *Global Financial Stability Report: Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness. April 2008*. Washington, D.C.: FMI.
- Freedom House (2005). *How Freedom is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. Nueva York, Nueva York: Freedom House.
- Friedman, Milton (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago, Illinois: Chicago University Press.
- Funkhouser, Edward (1992). Migration from Nicaragua: some recent evidence. *World Development*, vol. 20, No. 3, págs. 1209 a 1218.
- Gaiha, R., y K. Imai (2004). Vulnerability, shocks and persistence of poverty: estimates for semiarid rural South India. *Oxford Development Studies*, vol. 32, No. 2 (Junio), págs. 261 a 281.
- Gassebner, Martin, Alexander Keck y Robert Teh (2006). The impact of disasters on international trade. Documento de trabajo sobre Personal, No. ERSD-200604. Ginebra: Organización Mundial del Comercio, División de Estudios Económicos y Estadística. Marzo.
- Gelb, A. H. (1988). *Windfall Gains: Blessing or curse?* Nueva York, Nueva York: Oxford University Press.
- Gelbach, Jonah B., y Lant H. Pritchett (1995). Does more for the poor mean less for the poor?: the politics of tagging. Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, No. 1523. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Gemmell, N., y O. Morrissey (2005). Distribution and poverty impacts of tax structure reform in developing countries: how little we know. *Development Policy Review*, vol. 23, No. 2, págs. 131 a 144.
- Ghani, A., y otros (2007). The budget as the lynchpin of the State: lessons from Afghanistan. En *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Post-war State-building*. James K. Boyce y Madalene O'Donnell, editores. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Ghobarah, H. A., P. Huth y B. Russett (2003). Civil wars kill and maim people—long after the shooting stops. *American Political Science Review*, vol. 97, No. 2, págs. 189 a 202.
- Gilchrist, S., y J. C. Williams (2004). Transition dynamics in vintage capital models: explaining the post-war catchup of Germany and Japan. NBER Documento de trabajo, No. 10732. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Gindling, T. H., y Katherine Terrell (2005). The effect of minimum wages on actual wages in formal and informal sectors in Costa Rica. *World Development*, vol. 33, No. 11, págs. 1905 a 1921.
- Glyn, Andrew (2006). *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization and Welfare*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- Goldsmith, Scott (2001). The Alaska Permanent Fund Dividend Program. Documento presentado en la conferencia sobre Alberta: Government Policies in a Surplus Economy, 7 de septiembre.
- González, M., y R. López (2007). Political violence and farm household efficiency in Colombia. Storrs, Connecticut: Universidad de Connecticut. Copia mimeografiada.
- Goodhand, J. (2006). Conditioning peace? The scope and limitations of peace conditionalities in Afghanistan and Sri Lanka. La Haya: Netherlands Institute of International Relations (“Clingendael”).
- Gordon, A., y C. Craig (2001). *Rural Non-Farm Activities and Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa*. NRI Policy Series, No. 14. Chatham (Reino Unido): Natural Resources Institute.
- Grein, T., y otros (2003). Mortality among displaced former UNITA members and their families in Angola: a retrospective cluster survey. *British Medical Journal*, vol. 327, No. 7416, pág. 650.
- Griffith-Jones, Stephany, y José Antonio Ocampo (2008). Financiación compensatoria en casos de crisis: ¿qué cambios se necesitan? Documento de antecedentes preparado para el Comité de Políticas de Desarrollo. Nueva York: Naciones Unidas.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (2007). Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel of Climate Change.
- Guillaumont, Patrick (2007). Assessing the Economic Vulnerability of Small Island Developing States and the Least Developed Countries. Documento de investigación de UNU-WIDER, No. 2007/40. Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo. Junio.
- Gupta, S., y otros (2003). Foreign aid and revenue response: does the composition of aid matter? Documento de trabajo del FMI, No. 03/176. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. Septiembre.

- _____ (2004). Fiscal consequences of armed conflict and terrorism in low-and-middle-income countries. *European Journal of Political Economy*, vol. 20, No. 2, págs. 403 a 421.
- _____ (2005). Rebuilding Fiscal Institutions in Post-conflict Countries. Occasional Paper, No. 247. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. Diciembre.
- Guy Carpenter (2006). Global agriculture insurance and reinsurance market overview. Julio. Disponible en <http://www.agroinsurance.com/en/practice/?pid=453> (consultado en septiembre de 2007).
- Gylfason, T. (2001). Natural resources, education, and economic development. *European Economic Review*, vol. 45, No. 4 (mayo), págs. 847 a 859.
- Hall, Peter, y David Soskice, editores (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- Hanlon, J. (1996). *Peace Without Profit*. Oxford (Reino Unido): James Currey.
- Hanson, G., y otros (2002). Expansion strategies of US multinational firms. En *Brookings Trade Forum 2001*, S. M. Collins y D. Rodrik, editores. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, págs. 245 a 282.
- Hardoy, Jorge E., Diana Mitlin y David Satterthwaite (2001). *Environmental Problems in Cities of Africa, Asia and Latin America*. Londres: Earthscan.
- Heger, M., A. Julca y O. Paddison (2008). Analysing the Impact of Natural Disasters in Small Economies: The Caribbean Case. Documento de investigación de UNU-WIDER, No. 2008/25. Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- Hegre, H., y otros (2001). Toward a democratic civil peace? Democracy political change and civil wars 1816-1992. *American Political Science Review*, vol. 95, No. 1, págs. 16 a 33.
- Heller, P. S. (2005). Pity the finance minister: issues in managing a substantial scaling up of aid flows. Documento de trabajo del FMI, No. 05/180. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. Septiembre.
- Heltberg, R. (2007). Helping South Asia cope better with natural disasters: the role of social protection. *Development Policy Review*, vol. 25, No. 6, págs. 681 a 698.
- Hirschman, Albert (1994). Social conflicts as pillars of democratic market society. *Political Theory*, vol. 22, No. 2, pág. 203.
- _____ (1995). On the political economy of Latin American development. En *A Propensity to Self-Subversion*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Hoeffler, A., y M. Reynal-Querol (2003). Measuring the costs of conflict. Oxford (Reino Unido): Centre for the Study of African Economies, Universidad de Oxford.
- Hoegh-Guldberg, O., y otros (2000). *Pacific in Peril: Biological, Economic and Social Impacts of Climate Change on Pacific Coral Reefs*. Sydney, Australia: Greenpeace, pág. 36.
- Hort, Sven E. O., y Stein Kuhnle (2000). The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy*, vol. 10, No. 2, págs. 162 a 184.
- House of Commons, International Development Committee (2008). *Reconstructing Afghanistan: fourth report of session 2007-08*, vol. I. Informe acompañado de las actas oficiales. Londres: The Stationery Office Limited. Publicado el 14 de febrero de 2008 por iniciativa de la Cámara de los Comunes.

- Hulme, David, Karen Moore y Armando Barrientos (2007). Assessing the insurance role of micro savings. Documento de antecedentes preparado para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- Humphreys, Macartan (2003). Economics and violent conflict. Documento de trabajo. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- _____ (2005). Natural resources, conflict, and conflict resolution: uncovering the mechanisms. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, págs. 508 a 537.
- _____, y J. Weinstein (2004). What the fighters say: a survey of ex-combatants in Sierra Leone. Documento de trabajo del CGSD, No. 20. Nueva York, Nueva York: Center on Globalization and Sustainable Development (CGSD), The Earth Institute at Columbia University.
- Ibáñez, A. M., y A. Moya (2006). The impact of intra-State conflict on economic welfare and consumption smoothing: empirical evidence for the displaced population in Colombia. Documento de trabajo HiCN, No. 23. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex.
- Imai, K., y J. Weinstein (2000). Measuring the economic impact of civil war. Palo Alto, California: Stanford University. Copia mimeografiada.
- Imbs, Jean, y Romain Wacziarg (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*, vol. 93, No. 1 (marzo), págs. 63 a 86.
- Institute for International Economics (IIE) (2006). *China: The Balance Sheet—What the World Needs to Know Now about the Emerging Superpower*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Irwin, Scott H., Philip García y Darrel L. Good (2007). The performance of Chicago Board of Trade corn, soybean, and wheat futures contracts after recent changes in speculative limits. Mayo. Disponible en <http://www.farmlandoc.uinc.edu/irwin/research/CBOTFuturesPerformance.pdf>.
- Isima, J. (2004). Cash payments in disarmament, demobilisation and reintegration programmes in Africa. *Journal of Security Sector Management*, vol. 2, No. 3, págs. 1 a 10.
- Islam, S. Nazrul (2001). The open approach to flood control: the way to the future in Bangladesh. *Futures*, vol. 33, Nos. 8-9 (octubre), págs. 783 a 802.
- Jacobs, Elisabeth (2007). The politics of economic insecurity. *Issues in Governance Studies*, No. 10, Washington D.C.: The Brookings Institution. Septiembre.
- Jeong, H. W. (1996). Managing structural adjustment. *SAIS Review*, vol. 16, No. 2, pág. 275.
- Johnson, Brett, y Santiago Sedaca (2004). Diasporas, émigrés and development: economic linkages and programmatic responses. Estudio especial de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Trade Enhancement for the Services Sector (TESS) Project. Carana Corporation, Washington, D.C. Marzo.
- Jomo K. S., y Jacques Baudot, editores. (2006). *Flat World, Big Gaps: Economic Liberalization, Globalization and Inequality*. Nueva Delhi: Orient Longman.
- Jonas, S. (2000). *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*. Boulder, Colorado: Westview.
- Justino, P. (2008). Household-level impact of armed civil conflicts and policy responses. Documento de antecedentes para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.

- _____, y P. Verwimp (2006). Poverty dynamics, conflict and convergence in Rwanda. Documento de trabajo HiCN, No. 16. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex.
- Kalyvas, S. (2004). The urban bias in research on civil wars. *Security Studies*, vol. 13, No. 3, págs. 1-31.
- Kaminsky, Graciela, Carmen M. Reinhart y Carlos A. Végh (2004). When it rains, it pours: pro-cyclical capital flows and macroeconomic policies. NBER Documento de trabajo, No. 10780. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research. Septiembre.
- Kanbur, R. (2007). What's social policy got to do with economic growth? *Indian Journal of Human Development* (Nueva Delhi), vol. 1, No. 1.
- Kandelhela, Masingita, y Julian May (2006). Poverty, vulnerability and the impact of flooding in the Limpopo Province, South Africa. *Natural Disasters*, vol. 39, No. 2 (octubre), págs. 275 a 287.
- Kapur, Devesh (2004). Remittances: the new development mantra? Serie Documentos de debate G24, No. 29. Ginebra: Naciones Unidas.
- Karlan, Dean S., y Jonathan Zinman (2007a). Credit elasticities in less developed economies: implications for micro-finance. Documento de debate CEPR, No. 6071. Londres: Centre for Economic Policy Research.
- _____ (2007b). Expanding credit access: using randomized supply decisions to estimate the impacts. *CEPR Documento de debate*, No. 6007. Londres: Centre for Economic Policy Research.
- Kauffmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2004). Governance matters III: governance indicators for 1996-2002. Washington, D.C.: Banco Mundial. 5 de abril.
- Kawamura, Hiroshi (1995). The Kobe earthquake: evaluation of economic impacts and crisis management. Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas. Junio.
- Keen, David (2005). Liberalization and conflict. *International Political Science Review*, vol. 26, No. 1, págs. 73 a 89.
- Keener, S., y otros (1993). Demobilization and reintegration of military personnel in Africa: the evidence from seven country case studies. Documento de debate interno del Banco Mundial, No. IDP-130. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Keynes, John Maynard (1919). *The Economic Consequences of the Peace*. Londres: Macmillan.
- Khan, Azizur (2007). Growth, employment and poverty: an analysis of the vital nexus based on some recent UNDP and ILO/SIDA studies. Documento de trabajo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, No. 49. ST/ESA/2007/DWP/49. Nueva York: Naciones Unidas. Julio.
- Khandker, Shahidur (1998). *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*. Nueva York, Nueva York: Oxford University Press, para el Banco Mundial.
- Kindleberger, Charles (1995). Asset inflation and monetary policy. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 192 (marzo), págs. 17 a 37.
- _____ (1996). *World Economic Primacy: 1500-1990*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.

- King, G., y L. Zheng (2001). Improving forecasts of State failure. *World Politics*, vol. 53, No. 4 (julio), págs. 623 a 658.
- Kletzer, Lori G. (2001). *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Knight, M. (2001). A one way street: defining a new approach to the disarmament, demobilisation and reinsertion of ex-combatants during the war-to-peace transition. Discurso de aceptación de la maestría en Humanidades. York (Reino Unido): Universidad de York. Copia mimeografiada.
- _____, N. Loayza y D. Villanueva (1996). The peace dividend: military spending cuts and economic growth. *IMF Staff Papers*, vol. 43, No. 1, págs. 1 a 37. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Kondylis, F. (2005). Agricultural production and conflict refugee status: quasi experimental evidence from a policy intervention programme in Rwanda. Londres: Economics Department, Universidad de London. 8 de abril. Copia mimeografiada.
- _____. (2007). Conflict-induced Displacement and Labour Market Outcomes: Evidence from Post-war Bosnia and Herzegovina. CEP Documento de debate, No. 777. Londres: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Kozul-Wright, R., y P. Rayment (1997). The institutional hiatus in economies in transition and its policy consequences. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21, No. 5, págs. 641 a 661.
- _____. (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development in an Unbalanced World*. Londres: Zed Books.
- Kuhnle, Stein, y Sven E. O. Hort (2004). The developmental welfare State in Scandinavia: lessons for the developing world. Documento sobre el Programa de Desarrollo y Política Social, No. 17. Ginebra: Naciones Unidas: Instituto de Investigaciones para el Desarrollo. Septiembre.
- Kunreuther, H. (2006). Disaster mitigation and insurance: learning from Katrina. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 604, No. 1, págs. 208 a 227.
- Kwon, Huck-ju (2005). Transforming the developmental welfare State in East Asia. *Social Policy and Development Programme Paper*, No. 22. Ginebra: Instituto de Investigaciones para el Desarrollo. Naciones Unidas.
- Lall, Sanjaya (1991). Explaining industrial success in the industrial world. En *Issues in Development Economics*, V. N. Balasubramanyam y S. Lall, editores. Londres: Macmillan.
- _____. (2001). *Competitiveness, Technology and Skills*. Cheltenham (Reino Unido): Edward Elgar.
- Lane, M. (2004). The viability and likely pricing of “cat bonds” for developing countries. En *Catastrophe Risk and Reinsurance: A Country Risk Management Perspective*. E. Gurenko, editor. Londres: Risk Books, págs. 239 a 268.
- Le Billon, Philippe (2000). The dynamics of resource wars. En *Angola's War Economy: the Role of Oil and Diamonds*, Jackie Cilliers y Chris Dietrich, editores. Pretoria: Institute for Security Studies, págs. 21 a 42.
- _____. (2008). Resources for peace? managing revenues from extractive industries in post-conflict environments. Public Finance in Post-conflict Environments Policy Paper No. 4. Nueva York: Center on International Cooperation, y Amherst, Massachusetts, Political Economy Research Institute.

- Lemke, Douglas (2003). African lessons for international relations research. *World Politics*, vol. 56, No. 1, págs. 120 a 124.
- Li, W., y D. Yang (2005). The great leap forward: anatomy of a central planning disaster. *Journal of Political Economy*, vol. 113, No. 4.
- Lindley, A. (2007). Protracted displacement and remittances: the view from Eastleigh, Nairobi. *New Issues in Refugee Research*. Documento de investigación, No. 143. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Linnerooth Bayer, J., y R. Mechler (2007). Insurance against losses from natural disasters in developing countries. Documento de antecedentes preparado para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- López, J., y Guillermo Perry (2008). Inequality in Latin America: determinants and consequences. Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, No. 4504. Washington, D.C.: Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Febrero.
- López Córdova, Ernesto, y Alexandra Olmedo (2006). International Remittances and Development: Existing Evidence, Policies and Recommendations. Occasional Paper, No. 41. Washington, D.C. y Buenos Aires: Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo. Agosto.
- Lujala, Päivi, Nils Petter Gleditsch y Elizabeth Gilmore (2005). A diamond curse? Civil war and a lootable resource. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, págs. 538 a 562.
- Lustig, Nora, y Darryl McLeod (1997). Minimum wages and poverty in developing countries: some empirical evidence. En *Labour Markets in Latin America*. S. Edwards y N. Lustig, editores. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Mahul, O., y J. R. Skees (2007). Managing agricultural risk at the country level: the case of index-based livestock insurance in Mongolia. Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, No. 4325. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Mancini, L. (2005). Horizontal inequality and communal violence: evidence from Indonesian districts. CRISE Documento de trabajo, No. 22. Oxford (Reino Unido): Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Universidad de Oxford.
- Manitoba Floodway Authority (2006). The Red River Floodway Expansion Project community newsletter, quinta edición. Winnipeg, Manitoba (Canadá). Diciembre. Disponible en http://www.floodwayauthority.mb.ca/pdf/newsletter_winter_0607_en.pdf.
- McDonald, M. (2005). Provision of infrastructures in post-conflict situations. DFID Documento de trabajo, No. 6484. Londres: Department for International Development. Junio.
- McKechnie, A. (2003). Building capacity in post-conflict countries. World Bank Social Development Notes: Conflict Prevention and Reconstruction, No. 14 (diciembre), pág. 14. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- McNamara, R. (1968). *The Essence of Security*. Nueva York, Nueva York: Harper and Row.
- Mechler, R. (2005). Cost-benefit analysis of natural disaster risk management in developing countries. Documento de trabajo. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn (Alemania).
- Miguel, E., S. Satyanath y E. Sergenti (2004). Economic shocks and civil conflict. *Journal of Political Economy*, vol. 112, No. 4, págs. 725 a 753.

- Milberg, William, y Deborah Scholler (2008). Globalization, offshoring and economic insecurity in industrialized countries. Documento de antecedentes para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- Mills, Evan (2007). Responding to climate change: the insurance industry perspective. Lawrence Berkeley National Laboratory, U.S. Department of Energy, Universidad de California, Berkeley, California. 26 de noviembre. Disponible en http://www.climate-actionprogramme.org/features/article/responding_to_climate_change_the_insurance_industry_perspective/.
- Mishkin, F. (2006). *The Next Great Globalization: How Disadvantaged Nations Can Harness Their Financial Systems to Get Rich*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Mkandawire, Thandika (2002). The terrible toll of post-colonial “rebel movements” in Africa: towards an explanation of the violence against the peasantry. *Journal of Modern African Studies*, vol. 40, No. 2, págs. 181 a 215.
- _____, editor (2004). *Social Policy in a Development Context*. Basingstoke (Reino Unido): Palgrave MacMillan.
- _____. (2007). Targeting and universalism in poverty reduction. En *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, J. A. Ocampo, K. S. Jomo y Sarbuland Khan, editores. Londres: Zed Books.
- Moene, Karl Ove, y Michael Wallerstein (2006). Social democracy as a development strategy. En *Globalization and Egalitarian Redistribution*, P. Bardhan, S. Bowles y M. Wallerstein, editores. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Montalvo, G., y M. Reynal-Querol (2005). Ethnic polarization, potential conflict and civil wars. *American Economic Review*, vol. 95, No. 3 (junio), págs. 796 a 816.
- Morduch, Jonathan (1994). Poverty and Vulnerability. *American Economic Review*, vol. 84, No. 2 (mayo), págs. 221 a 225.
- _____. (1995). Income smoothing and consumption smoothing. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, No. 3 (verano), págs. 103 a 114.
- _____. (1999a). Between the State and the market: can informal insurance patch the safety net? *World Bank Research Observer*, vol. 14, No. 2 (agosto), págs. 187 a 207.
- _____. (1999b). The Microfinance Promise. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, No. 4 (diciembre), págs. 1569 a 1614.
- _____. (2006). Smart subsidies. *ESR Review*, vol. 8, No. 1 (verano), págs. 10 a 16.
- Morley, Samuel (1992). Structural adjustment and the determinants of poverty in Latin America. Documento preparado para la Conferencia para Enfrentar el reto de la Pobreza y la Desigualdad en Latinoamérica, Brookings Institution, Washington, D.C., 16 y 17 de julio de 1992. Versión revisada aparecida en Nora C. Lustig, editora, *Coping With Austerity: Poverty and Inequality in Latin America* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1995).
- _____, y Rob Vos (2006). External shocks, domestic adjustment and the growth slowdown. En *Who Gains from Free Trade? Exported Growth, Inequality and Poverty in Latin America*. Rob Vos y otros, editores. Londres: Routledge.
- Mosley, Paul (2007). Assessing the success of micro insurance programs in Meeting the Insurance Needs of the Poor. Documento de antecedentes preparado para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.

- Mugrai, Rinku, y Martin Ravallion (2005). Is a guaranteed living wage a good antipover-ty policy? Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, No. 3640. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Multihazard Mitigation Council (MMC) (2005). Natural hazard mitigation saves: an inde-pendent study to assess the future savings from mitigation activities, vol. 2, Study Documentation. Washington, D.C.: Multihazard Mitigation Council.
- Munich Re (2005). NatCatSERVICE, Natural disasters according to country income groups, 1980-2004. Munich (Alemania): Munich Re Group.
- Murdoch, J., y T. Sandler (2004). Civil wars and economic growth: spatial dispersion in Africa and worldwide. *American Journal of Political Science*, vol. 48, No. 1, págs. 138 a 151.
- Murshed, S. M. (2006). Turning swords into ploughshares and little acorns to tall trees: the conflict growth nexus and the poverty of nations. Documento de antecedentes para el *Estudio Económico y Social Mundial 2006*.
- _____, y M. Z. Tadjoeeddin (2007). Reappraising the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict. Documento de trabajo de investigación MICROCON No. 2. Brighton (Reino Unido): A Micro Level Analysis of Violent Conflict, Institute of Development Studies. Universidad de Sussex.
- _____, y Scott Gates (2005). Spatial-horizontal inequality and the Maoist conflict.
- Naciones Unidas (2003). *Estudio Económico y Social Mundial 2003*. DESA, Naciones Unidas, Nueva York. No. de venta: S.03.II.C.1.
- _____. (2004). United Nations Expert Group Meeting on Conflict Prevention, Peace-building and Development, 15 de noviembre de 2004. Naciones Unidas, Nueva York. Programa y documentación disponibles en www.un.org/esa/peacebuilding.
- _____. (2005). Reconstruction, development and sustainable peace: a unified programme for post-conflict countries. En *Development Challenges in Sub-Saharan Africa and Post-conflict Countries: Report of the Committee for Development Policy on the Seventh Session (14-18 March 2005)*. Nueva York: Naciones Unidas. No. de venta: E.05.II.A.9.
- _____. (2005a). *Estudio Económico y Social Mundial 2005: Financiación para el desarrollo*. DESA, Naciones Unidas, Nueva York. No. de venta: S.05.II.C.1.
- _____. (2005b). *Informe sobre la situación social en el mundo: El dilema de la desigualdad*. DESA, Naciones Unidas, Nueva York. No. de venta: S.05.IV.5.
- _____. (2006). *Estudio Económico y Social Mundial 2006: Crecimiento y desarrollo diver-gentes*. DESA, Naciones Unidas, Nueva York. No. de venta: S.06.II.C.1.
- _____. (2007a). *Estudio Económico y Social Mundial 2007: El desarrollo en un mundo que envejece*. DESA, Naciones Unidas, Nueva York. No. de venta: S.07.II.C.1.
- _____. (2007b). *Informe sobre la situación social en el mundo 2007: El imperativo del empleo*. DESA, Naciones Unidas, Nueva York. No. de venta: S.07.IV.9.
- _____. (2008a). *Situación y perspectivas para la economía mundial, 2008*. DESA, Naciones Unidas, Nueva York. No. de venta: S.08.II.C.2.
- _____. (2008b). Informe del Comité de Políticas de Desarrollo sobre el décimo período de sesiones (17 a 20 de marzo de 2008). *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2008*, Suplemento No. 33. E/2008/13.

- _____ (en preparación). *Políticas macroeconómicas y de crecimiento*. Estrategias Nacionales de Desarrollo: Guías de Orientación. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Naciones Unidas, Nueva York.
- _____, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2003). *Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres*. LC/MEX/G.5LC/L.1874.
- _____ (2007a). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006*. No. de venta: E/S.07.II.G.1 (LC/G.2332P/B). Marzo.
- _____ (2007b). *Socioeconomic Vulnerability to Natural Disasters in Mexico: Rural Poor, Trade and Public Response*. Preparado por Sergio O. Saldaña-Zorrilla, Unidad de Evaluación de Desastres, CEPAL/México. Serie Estudios y Perspectivas, No. 92. No. de venta: S.07.II.G.155.
- _____, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (2008). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008: Sustaining Growth and Sharing Prosperity*. No. de venta: E.08.II.F.7.
- _____, Estrategia Internacional de Reducción de los Desastres (2006). "Global survey of early warning systems: an assessment of capacities, gaps and opportunities towards building a comprehensive global early warning system for all natural hazards". Informe preparado a petición del Secretario General. Versión final. Septiembre. Disponible en http://www.unisdr.org/ppew/info_resources/ewc3/Global_Survey_of_Early_Warning_Systems.pdf.
- _____, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (2008). Consolidated and flash appeals 2007. Global requirements and funding per sector as of 27 March 2008. Disponible en http://ocha.unog.ch/fts/reports/daily/ocha_R21_Y2007_08030307.pdf.
- _____, y Banco Mundial (2007). Words into action: a guide for implementing the Hyogo Framework—Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters. Abril.
- _____, y Plataforma Internacional para la Recuperación (2007). Learning from disaster recovery: guidance for decision makers. Publicación de la Plataforma Internacional para la Recuperación, con ayuda del Centro Asiático de Reducción de Desastres, la Secretaría de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Versión preliminar para consulta. Ginebra y Hyogo (Japón). Mayo.
- Narayana, N. S. S., Kirit S. Parikh y T. N. Srinivasan (1988). Rural works program in India: costs and benefits. *Journal of Development Economics*, vol. 29, No. 2 (septiembre), págs. 131 a 156.
- NASA, Instituto Goddard de Estudios Espaciales (2001). How will the frequency of hurricanes be affected by climate change? Nueva York, Nueva York. Abril. Disponible en http://www.giss.nasa.gov/research/briefs/druyan_02/.
- Nathan, Laurie (2005). The frightful inadequacy of most of the statistics: a critique of Collier and Hoeffler on causes of civil war. Occasional Paper, vol. 12, No. 5 (diciembre). The Centre for Conflict Resolution, Universidad de Cape Town.
- Ngo, E. (2001). When disasters and age collide: reviewing vulnerability of the elderly. *Natural Hazards Review*, vol. 2, No. 2 (mayo), págs. 80 a 89.

- Obidegwu, C. (2003). Rwanda: the search for post-conflict socioeconomic change, 1995-2001. Documento de trabajo para la Región de África, No. 59. Washington, D.C.: Banco Mundial. Octubre.
- Ocampo, José Antonio (2003). Developing countries' anticyclical policies in a globalized world. En *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honor of Lance Taylor*. Amitava Krishna Dutt y Jaime Ros, editores. Cheltenham (Reino Unido): Edward Elgar.
- _____, y Rob Vos (coordinadores) (2008). *Uneven Economic Development*. Nueva York, Londres, Hyderabad (India) y Penang (Malasia): Orient Longman, Zed Books y Third World Network.
- _____, Shari Spiegel y Joseph Stiglitz, editores (En preparación). En *IPD Capital Markets Liberalization Companion Volume*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2005). *Employment Outlook 2005*. París: OCDE.
- _____. (2007a). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007*. París: OCDE.
- _____. (2007b). Involuntary part time workers. *OECD Employment and Labour Market Statistics*, vol. 2007 (Release 01). París: OCDE.
- _____. (2008). *Development Cooperation Report 2007. OECD Journal on Development*. París: OCDE/Comité de Asistencia para el Desarrollo.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI) (2002). *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2002/2003: Competir mediante la innovación y el aprendizaje*. Viena: ONUUDI.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (1999). *Inversión en la agricultura para la seguridad alimentaria: situación y necesidades de recursos para alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma: FAO.
- _____. (2006a). *The State of Food and Agriculture in Asia and the Pacific, 2006*. Bangkok: Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico.
- _____. (2006b). *Inseguridad alimentaria en el mundo, 2006: La erradicación del hambre en el mundo: evaluación de la situación diez años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma: FAO.
- _____. (2008). *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*, No. 2 (abril). Roma: FAO.
- Organización Internacional del Trabajo (2005a). *Global employment trends brief*. Febrero. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- _____. (2005b). *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-05: Empleo, productividad y reducción de la pobreza*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- _____. Programa de Seguridad Socioeconómica (2004a). *Seguridad económica para un mundo mejor*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- _____. Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004b). *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- _____. y Organización Mundial del Comercio (2007). *Comercio y empleo: retos para la investigación normativa*. Estudio conjunto de la Oficina Internacional del Trabajo y la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio. Ginebra: OIT.

- Organización Mundial de la Salud (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Orozco, Manuel (2003). Worker remittances in an international scope. Inter-American Dialogue. Research Series: Remittances Project. Marzo. Documento presentado originalmente el 28 de febrero de 2003 en el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Osberg, Lars (1998). Economic Insecurity. *SPRC Documento de debate*, No. 88. Sydney (Australia): Universidad de New South Wales, Social Policy Research Centre. Octubre.
- Oxfam International (2007a). Alarma climática: Aumentan los desastres debidos al cambio climático. Informe de Oxfam, No. 108. Oxford (Reino Unido).
- _____ (2007b). Africa's missing billions: international arms flows and the cost of conflict. Oxfam Briefing Paper, No.107. Oxford (Reino Unido).
- Panić, M. (1992). *Managing Reforms in the East European Countries: Lessons from the Post-war Experience of Western Europe*: UN/ECE Documento de debate No. 3. Ginebra: Naciones Unidas.
- _____ (2003). *Globalization and National Economic Welfare*. Basingstoke (Reino Unido): Palgrave Macmillan.
- _____ (2005). Reconstruction, development and sustainable peace: a unified programme for post-conflict countries. En *Development Challenges in Sub-Saharan Africa and Post-conflict Countries: Report of the Committee for Development Policy on the Seventh Session (14-18 March 2005)*. No. de venta: E.05.II.A.9. Nueva York: Naciones Unidas.
- _____ (2008). Aid effectiveness in post-conflict countries. Documento de antecedentes para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- Parandekar, Suhas, Rob Vos y Donald Winkler (2002). Ecuador: crisis, poverty and social protection. En *Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth and Social Equity*. Paul Beckerman y Andres Solimano, editores. Washington D.C.: Banco Mundial, págs. 127 a 176.
- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Nueva York, Nueva York: Cambridge University Press.
- Pastor, M., y J. K. Boyce (2000). El Salvador: economic disparities, external intervention, and civil conflict. En *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*, vol. 2. Estudio de casos. E. Wayne Nafziger, Frances Stewart y Raimo Vayrynen, editores. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, págs. 365 a 400.
- Permanent Fund Dividend Division (2007). *2007 Annual Report*. Juneau, Estado de Alaska: Departamento de Impuestos.
- Perry, Guillermo E., y otros (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Persaud, Avinash (2000). Sending the herd off the cliff edge: the disturbing interaction between herding and market-sensitive risk management practices. First Prize Essay on Global Finance for the Year 2000, Institute of International Finance Competition in Honour of Jacques de Larosière. Washington, D.C.: Instituto de Finanzas Internacionales.
- Pierson, Christopher (2003). Late industrialisers and the development of the welfare State. Documento de trabajo sobre Política Social y Desarrollo, No. 16. Ginebra: Naciones Unidas, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo.

- Pinchotti, S., y P. Verwimp (2007). Social capital and the Rwandan genocide: a micro-level analysis. Documento de trabajo HiCN, No. 30. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex.
- Pitt, Mark, y Shahidur Khandker (1998). *Credit programs for the poor and seasonality in rural Bangladesh*. Brown University, Providence, Rhode Island, y Banco Mundial.
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Massachusetts: Beacon Press.
- Powell, S., y otros (2003). Post-traumatic growth after war: a study with former refugees and displaced people in Sarajevo. *Journal of Clinical Psychology*, vol. 59, No. 1, págs. 71 a 83.
- Prasad, Eswar S., y otros (2003). Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence. IMF Occasional Paper, No. 220. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Pritchett, Lant (2005). Who is *not* poor? Dreaming of a world truly free of poverty. *The World Bank Research Observer*, vol. 21 No. 1, págs. 1 a 23.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*. Nueva York, Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (2004). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Informe Anual 2004. 2015: Movilización de alianzas mundiales*. Nueva York: PNUD.
- _____ (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Basingstoke (Reino Unido): Palgrave Macmillan.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2007). *Medio ambiente y vulnerabilidad – Nuevas perspectivas*. Preparado en nombre de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres. Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente y Desastres. Ginebra: Subdivisión de Gestión de Situaciones Posteriores a Conflictos y Desastres del PNUMA.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2007). *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. Londres: Earthscan.
- Putzel, James (2004). The political impact of globalisation and liberalisation. *Crisis States Documento de debate*, No. 7. Londres: Crisis States Development Research Centre, London School of Economics. Noviembre.
- Ramey, Garey, y Valerie Ramey (1995). Cross-country evidence on the link between volatility and growth. *American Economic Review*, vol. 85, No. 5 (diciembre), págs. 1138 a 1151.
- Ranis, G., y F. Stewart (2007). Dynamic links between the economy and human development. En *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. J. A. Ocampo, K. S. Jomo y Sarbuland Kahn, editores. Londres: Zed Books.
- Rasmussen, T. (2004). Macroeconomic implications of natural disasters in the Caribbean. Documento de trabajo del FMI, No. WP/04/224. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. Diciembre.
- Ratha, Dilip (2007). Leveraging remittances for development. Policy brief. Banco Mundial: Migration Policy Institute, Program on Migrants, Migration, and Development. Junio.
- _____, y otros (2007). Migration and Development Brief 3: Remittance trends 2007. Washington, D.C.: Banco Mundial. 29 de noviembre.

- Ravallion, Martin (1991). Reaching the rural poor through public employment: arguments, evidence, lessons from South Asia. *The World Bank Research Observer*, vol. 6, No. 2 (julio), págs. 153 a 175.
- _____ (2003). Targeted transfers in poor countries: revisiting the tradeoffs and policy options. Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, No. 3048. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ray, Debraj (1998). *Development Economics*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Reich, Robert (2007). *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*. Nueva York, Nueva York: Borzoi Books.
- Reinert, Eric (2007). *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*. Nueva York, Nueva York: Carroll and Graf.
- Roberts, J. Timmons, y Bradley Parks (2007). *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics and Climate Policy*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Rock, Michael (2007). Corruption and democracy. Documento de trabajo DESA, No. 55 (ST/ESA/2007/DWP/55). Nueva York: DESA. Agosto.
- Rodas Martini, P. (2007). Building fiscal provisions into peace agreements: cautionary tales from Guatemala. En *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Post-war State-building*. James K. Boyce y Madalene O'Donnell, ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Rodrik, Dani (2004). *Rethinking Economic Growth in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- _____ (2005). Políticas de diversificación económica. *Revista de la CEPAL* (Santiago), No. 87 (diciembre), págs. 7 a 23.
- _____ (2007). Industrial development: some stylized facts and policy directions. En *Industrial development for the 21st century: sustainable development perspectives*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Rohde, D., y C. Gall (2005). Delays hurting U.S. rebuilding in Afghanistan. *The New York Times*, 7 de noviembre.
- Ross, Michael L. (2004). What we know about natural resources and civil wars? *Journal of Peace Research*, vol. 41. No. 3. págs. 337 a 356.
- Sandler, T., y W. Enders (2004). An economic perspective on transnational terrorism. *European Journal of Political Economy*, vol. 20, No. 2, págs. 301 a 316.
- Sardesai, S., y P. Wam (2002). The conflict analysis framework (CAF): identifying conflict related obstacles to development. Dissemination Notes, No. 5 (octubre). Washington D.C.: Banco Mundial. Departamento de Desarrollo Social.
- Scanteam (2005). Assessment: Afghanistan Reconstruction Trust Fund: final report. Oslo. Marzo. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/ARTFEvaluationFinalReport.pdf>.
- Schneider, Benu (2008). Clubbing in Paris: is debt sustainability an illusion? Documento presentado en Workshop on Debt, Finance and Emerging Issues in Financial Integration, organizado por la Oficina de Financiación para el Desarrollo, el 8 y 9 de abril. Naciones Unidas, Nueva York.

- Sedra, M., y P. Middlebrook (2005). Beyond Bonn: revisioning the International Compact for Afghanistan. *Foreign Policy in Focus*, vol. 9, No. 24 (noviembre). Disponible en <http://www.fpif.org/fpifzines/pr/2924>.
- Sen, Amartya (1995). The political economy of targeting. En *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. D. van de Walle y K. Nead, editores. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- _____, y Jean Drèze (2006). *The Amartya Sen and Jean Drèze Omnibus: Poverty and Famines, Hunger and Public Action, India: Economic Development and Social Opportunity*. Reimpresión. New Delhi: Oxford University Press.
- Sesman, S. (2004). The case for cash: Goma after the Nyiragongo eruption. *HPN Humanitarian Exchange*, No. 28. Noviembre. Citado en Clarke y Dercon (2008).
- Sharma, Krishnan (2008). The impact of remittances on economic insecurity. Documento de antecedentes preparado para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- Shemyakina, O. (2006). The effect of armed conflict on accumulation of schooling: results from Tajikistan. Documento de trabajo HiCN, No. 12. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex. Disponible en www.hicn.org.
- Skocpol, Theda (1991). Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States. En *The Urban Underclass*. Christopher Jencks y P. E. Peterson, editores. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Snyder, Richard, y Ravi Bhavnani (2005). Diamonds, blood and taxes: a revenue centred framework for explaining political order. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, págs. 563 a 597.
- Spiezia, Vincenzo (2004). Trade, foreign direct investment and employment: some empirical evidence. En *Understanding Globalization, Employment and Poverty Reduction*. E. Lee y M. Vivarelli, editores. Londres: Palgrave.
- Stanton Elizabeth, y Frank Ackerman (2007). *Florida and climate change: the costs of inaction*. Medford, Massachusetts: Global Development and Environment Institute, Tufts University. Noviembre.
- Steele, A. (2007). Massive civilian displacement in civil war: assessing variation in Colombia. Documento de trabajo HiCN, No. 29. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex.
- Stephens, J., y D. B. Ottaway (2005). A rebuilding plan full of cracks. *The Washington Post*, 19 de noviembre.
- Stewart, F. (2002). Horizontal inequalities: a neglected dimension of development. Documento de trabajo CRISE, No. 1. Oxford (Reino Unido): Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Universidad de Oxford.
- _____, (2004). Development and security. *Conflict, Security and Development*, vol. 4, No. 3, págs. 261 a 288.
- _____, y Graham Brown (2007). Motivations for conflict: an overview and policy implications. Documento de trabajo CRISE. Oxford (Reino Unido): Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Department of International Development, Universidad de Oxford.

- Stiglitz, Joseph, y otros (2006). *Stability with Growth*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- Stockhammer, Englebert (2004). Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 28, No. 5, págs. 719 a 741.
- Streeten, Paul (1973). The multinational enterprise and theory of development policy. *World Development*, vol. 1, No. 10 (octubre), págs. 1 a 14.
- Strömberg, D. (2007). Natural disasters, economic development and humanitarian aid. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, No. 3, págs. 199 a 222.
- Swiss Re (2007). World insurance in 2006: premiums came back to “life”. *Sigma 4 Study*. Zurich.
- Syroka, J. (2007). Overview of index-based insurance products for agriculture. Preparado para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*.
- Tanner, F. (1996). Consensual versus coercive disarmament. En *Disarmament and Conflict Resolution Project—Managing Arms in Peace Processes: The Issues*. E. Zawels y otros, editores. Ginebra: Instituto de las Naciones Unidas de Investigaciones sobre el Desarme, págs. 169 a 204. No. de venta: G.V.E.96.0.33.
- Tedeschi, R. G., y L. G. Calhoun (1996). The post-traumatic growth inventory. *Journal of Traumatic Stress*, vol. 9, págs. 455 a 471.
- Teodosijevič, S. B. (2003). Armed conflicts and food security. Documento de trabajo ESA, No. 0311. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, División de Agricultura y Desarrollo Económicos. Junio.
- Tokman, Victor (2007). Modernizing the informal sector. Documento de trabajo DESA, No. 42 (ST/ESA/2007/DWP/42). Nueva York: Naciones Unidas.
- Toya, Hideki, y Mark Skidmore (2007). Economic development and the impacts of natural disasters. *Economic Letters*, vol. 94, No. 1 (enero), págs. 20 a 25.
- U.S. Committee for Refugees (2004). *World Refugee Survey 2004*. Washington, D.C.: USCR.
- U.S. Committee for Refugees and Immigrants (2007). *World Refugee Survey 2007*. Washington, D.C.: USCRI.
- van der Hoeven, R., y M. Lübker (2006). External openness and employment: the need for coherent international and national policies. Documento presentado en la 22a. reunión del Grupo Técnico del Grupo de los 24, Ginebra, 16 y 17 de marzo.
- van Hear, N. (1998). *New Diasporas*. Londres: University College London Press.
- _____, (2003). From durable solutions to transnational relations: home and exile among refugee diasporas. *New Issues in Refugee Research*. Documento de trabajo No. 83. Ginebra: ACNUR, Dependencia de Evaluación y Análisis de Políticas.
- Vartiainen, Juhana (1995). The State and structural change: what can be learnt from the successful late industrializers. En *The Role of the State in Economic Change*. Ha-Joon Chang y Robert Rowthorn, editores. WIDER Studies in Development Economics. Nueva York, Nueva York: Oxford University Press.
- Velásquez, A. P. (2007). The formality in property rights: determinant in the military strategy of armed actors. Documento de trabajo HiCN, No. 39. Brighton (Reino Unido): Households in Conflict Network (HiCN), Universidad de Sussex.

- Venkatachalam, V. B. (2006). Microfinance in post-conflict Tajikistan: issue and challenges. Documento preparado para la Conferencia sobre reducción de la pobreza en Estados en conflicto y frágiles, desde la perspectiva de los hogares, Washington, D.C., 8 y 9 de noviembre de 2006, organizada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Households in Conflict Network (HiCN) y el Instituto Alemán de Investigaciones Económicas (DIW, Berlín).
- Verpoorten, M. (2003). The determinants of income mobility in Rwanda, 1990-2002. Katholieke Universiteit Leuven (Lovaina), Bélgica. Copia mimeografiada.
- Verwimp, P. (2005). An economic profile of peasant perpetrators of genocide: micro-level evidence from Rwanda. *Journal of Development Economics*, vol. 77, No. 2 (agosto), págs. 297 a 323.
- Vos, Rob (1994). *Debt and Adjustment in the World Economy*. Londres: Macmillan.
- _____, (1999). How to measure the cost of natural disasters? The case of “El Niño” in Ecuador, 1997-1998. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, vol. 67 (diciembre), págs. 21 a 34.
- _____, (2007). What we do and don't know about trade liberalization and poverty reduction. Documento de trabajo DESA, No. 50 (ST/ESA/2007/DWP/50). Nueva York: Naciones Unidas.
- _____, (2008). The impact of the recent surge in food prices on global poverty. Nueva York: Naciones Unidas, División de Análisis de Políticas de Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Copia mimeografiada.
- _____, Margarita Velasco y Edgar de Labastida (1999). Los efectos económicos y sociales de El Niño en el Ecuador, 1997-1998. Serie de documentos técnicos. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- _____ y Mariangela Parra (2008). External shocks and economic development: plus ça change? Documento de antecedentes preparado para el *Estudio Económico y Social Mundial 2008*. De próxima aparición como documento de trabajo de DESA.
- Wade, Robert H. (1990). *Governing the Market*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Weiss, John (2004). Poverty targeting in Asia: experiences from India, Indonesia, the Philippines, Peoples' Republic of China and Thailand. Tokyo: Banco Asiático de Desarrollo.
- White, W. (2006). Pro-cyclicality in the financial system: do we need a new macrofinancial stabilization framework? Documento de trabajo BIS, No. 193, Basilea: Banco de Pagos Internacionales.
- Willibald, S. (2006). Does money work? Cash transfers to ex-combatants in disarmament, demobilisation and reintegration processes. *Disasters*, vol. 30, No. 3 (número especial), págs. 316 a 339.
- Wolf, Martin (2007). Fear makes a welcome return. *Financial Times*, 14 de agosto.
- Woodward, S. L. (1995). *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Yang, Dean (2005). International migration, human capital and entrepreneurship: evidence from Philippine migrant's exchange rate shocks. Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, No. 3578. Washington, D.C.: Banco Mundial, Programa de investigación sobre Migración Internacional y Desarrollo.

- Yi, I., y B. H. Lee (2003). Changing developmental characteristics in the Korean labour market policies. Documento presentado en el taller del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de las Naciones Unidas sobre la política social en el contexto del desarrollo, Bangkok, 30 de junio a 1° de julio de 2003.
- Zartman, W. (1995). *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.