

DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Y DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS

ESTUDIO ECONÓMICO Y SOCIAL MUNDIAL 1997

**Tendencias y políticas
en la economía mundial**



NACIONES UNIDAS • NUEVA YORK, 1997

Nota

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

E/1997/50
ST/ESA/256

PREFACIO

Hace casi 50 años la Secretaría de las Naciones Unidas, a la sazón con sede en Lake Success, Nueva York, publicó su primer informe económico mundial. Comenzó así una serie que continúa hasta estos días con la presente edición del *Estudio Económico y Social Mundial*.

El objeto principal del *Estudio* sigue siendo el mismo: "atender a la necesidad, reconocida por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, de contar con una evaluación periódica de las condiciones y tendencias económicas mundiales que pueda servir de base para formular recomendaciones de acción concertada, a nivel nacional o internacional, en la esfera económica". Desde entonces, sin embargo, la economía mundial se ha tornado más compleja y el ámbito del *Estudio* se ha ampliado en consecuencia.

Cuando se publicó por primera vez, el *Estudio* era la única publicación que presentaba un panorama de los acontecimientos económicos mundiales. Actualmente diversas publicaciones cumplen esa función con diferentes perspectivas, pero el *Estudio* continúa siendo una contribución constructiva, pues amplía el debate e introduce dimensiones sociales y políticas esenciales en análisis que de otro modo estarían dominados por consideraciones estrictamente económicas y financieras.

El *Estudio Económico y Social Mundial, 1997* continúa esta tradición. Además de un examen general de las tendencias económicas contemporáneas y emergentes, se analiza el proceso de consolidación fiscal en todo el mundo. Si bien la mayor parte de los análisis de este tema se han hecho con la perspectiva exclusivamente económica, el *Estudio* trata de destacar la función de los factores políticos en el éxito de la reforma fiscal.

El primer *Informe Económico de las Naciones Unidas* contenía materiales que habían preparado la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Internacional del Trabajo "que [ilustraban] la eficaz coordinación que existía entre los funcionarios de las Naciones Unidas y de las secretarías de los organismos especializados". La presente edición contiene un capítulo preparado en estrecha colaboración con la Organización Mundial de la Salud, circunstancia que refleja no sólo la continuidad de la cooperación con los organismos especializados, sino también la evolución del *Estudio* a fin de reflejar la naturaleza más amplia del debate contemporáneo sobre el desarrollo.

El presente *Estudio*, como sus predecesores en el curso de los años, sigue beneficiándose de la cooperación de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, así como de la cooperación con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Además, los funcionarios de diversos gobiernos han contribuido generosamente con su tiempo y asistencia a la preparación de algunos de los materiales monográficos contenidos en el presente *Estudio*. Agradecemos a todos la amplia colaboración que han brindado a nuestro personal.

La presente edición del *Estudio* está consagrada a la memoria de Göran Ohlin, antiguo Subsecretario General de las Naciones Unidas, que, entre 1985 y 1992, fue el mentor intelectual del equipo que elaboró el informe.



Kofi A. ANNAN
Secretario General



ÍNDICE

Página

Prefacio	iii
Notas explicativas	xi

Capítulo

I. LA ECONOMÍA MUNDIAL EN 1997	1
Tendencias y problemas mundiales	1
Las economías del mundo en 1996 y 1997	2
El entorno y las políticas internacionales	5
Perspectivas en materia de política macroeconómica	6
Temas analíticos seleccionados en el <i>Estudio</i> de 1997	7

Primera parte. EL ESTADO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ECONOMÍAS DEL MUNDO	11
Las economías desarrolladas	11
El crecimiento económico de los principales países desarrollados	12
Posiciones en materia de política macroeconómica	16
Reformas estructurales para potenciar los beneficios derivados de la reducción del déficit fiscal	19
Los países con economías en transición	19
Las dimensiones principales del crecimiento económico	21
Algunas nuevas iniciativas	23
Las economías en desarrollo	25
África: la recuperación económica cobra impulso	27
Preocupación por el desempleo	29
Mejora de la estabilidad de los precios	29
América Latina y el Caribe: recuperación de la tendencia al crecimiento del decenio de 1990	30
Persistencia de altos niveles de desempleo y pobreza	31
Asia oriental y meridional y el Pacífico: desaceleración de las rápidas tasas de crecimiento	32
China: resultados de la estrategia de "aterrizaje suave"	33
Asia occidental: beneficio de los altos precios del petróleo	34
Preocupación por el desempleo en la región	35

III. LA ECONOMÍA INTERNACIONAL	39
Altibajos del comercio internacional	39
Los cambios del comercio mundial	40
Precios y mercados de los productos básicos	43
Mercado internacional del petróleo	45
Oferta abundante, uso selectivo de los recursos financieros internacionales .	47
Transferencias y corrientes financieras netas de los países desarrollados	48
Financiación externa de los países con economías en transición	48
Transferencias y corrientes financieras netas a los países en desarrollo	49
Cooperación internacional para el desarrollo	52
Obtención de mayores efectos por cada dólar de ayuda	52
Fortalecimiento de la cooperación: la iniciativa de la deuda para los países pobres muy endeudados	53

Segunda parte. CONSIDERACIONES ACERCA DEL AJUSTE FISCAL

IV. LA PRÁCTICA DE LA REFORMA FISCAL	59
La esencia política	59
Algunas consideraciones fundamentales acerca de la formulación y la aplicación	61
V. LA FUNCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ESTADO Y EL PRESUPUESTO	65
Breve historia del pensamiento de posguerra sobre la función económica del Estado	65
El Estado en las economías de mercado de posguerra	65
La transición a modelos de Estado más pequeño	67
El actual grado de consenso	70
Que tipo de déficit es importante y cuál debe ser su tamaño mínimo	71
El concepto de "gobierno" en las cuentas gubernamentales	71
El caso especial del banco central	72
El concepto de "contabilidad" en las cuentas fiscales	74
El criterio de las finanzas del gobierno	75
El criterio de las cuentas nacionales	75
El criterio del balance	76
El concepto de "déficit" en "déficit" fiscal	79
La inflación y los pagos de intereses	80
Influencias cíclicas	81
El ahorro y la inversión	86
El aspecto "sostenible" del déficit sostenible	87
VI. MODALIDADES DE GASTO PÚBLICO Y GESTIÓN FISCAL	93
Imperativos sociales y agotamiento de los recursos	93
Financiación y prestación de servicios sociales	94
El problema de orientar la asistencia hacia los pobres en Ghana	94
Las consecuencias para la distribución de los recursos de la descentralización regional en China	95
Servicios públicos y reformas orientadas al mercado en Nueva Zelandia	96
Reducción de los gastos y las medidas de protección social en los Estados Unidos de América	97
Servicios sociales en transición: la Federación de Rusia y Hungría	97
La cuestión de la reforma de las pensiones de vejez	98
Estados Unidos	99
Japón	100
Argentina	102
Hungría	103
Drástica reducción de algunos gastos	104
La reducción del ámbito de la empresa pública	104
Casos de privatización	105
Fomento de las nuevas inversiones: la infraestructura en Filipinas	106
Una oportunidad especial: la disminución de los gastos de defensa ..	106
El caso de Nicaragua	107
El caso de Etiopía	108

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
Gestión presupuestaria: aumento de los ingresos y lucha contra el déficit .	108
Recaudación de impuestos	109
Incremento de la base imponible	109
Simplificación del código tributario y reducción de los tipos impositivos	110
Aumento de la efectividad de la recaudación	111
Formulación de una política presupuestaria racional	112
Las estrategias presupuestarias de los Estados Unidos	112
El caso de Nueva Zelanda	114
El caso de la futura Unión Económica y Monetaria	115
 VII. DINÁMICA DE LA REFORMA FISCAL: EXPERIENCIAS DE ALGUNOS PAÍSES . .	121
Dificultades del proceso de cambio revolucionario: el ajuste fiscal en el nuevo Estado ruso	121
“Cruzar el río tentando las piedras”: trasfondo de la reforma fiscal aplicada por China en 1994	124
Del fracaso a la credibilidad: la política económica argentina en el decenio de 1990	127
Reorientación de la política económica después del hundimiento de la economía: la reconstrucción fiscal de Ghana en el decenio de 1980	130
Cuando la política determina el entorno exterior: la reforma fiscal de Jordania	133
Ajuste fiscal con crecimiento económico: Irlanda se convierte en un “tigre verde”	136
<i>Tercera parte. ALGUNAS DIMENSIONES DEL CAMBIO ECONÓMICO Y SOCIAL</i>	
 VIII. ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA NUEVA EPIDEMIA DE TUBERCULOSIS	145
El problema en la actualidad y en el futuro próximo	145
La propagación de la enfermedad	148
Iniciativas adoptadas en los últimos años	149
Cómo poner fin a la epidemia	151
Aspectos económicos del control de la tuberculosis	154
Costos de la tuberculosis	155
Eficacia del control de la tuberculosis	156
Conclusión: medios de vencer a la tuberculosis	157
 IX. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL COMERCIO DE ARMAMENTOS DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA	161
Acontecimientos recientes en el mercado internacional de armas	161
El cambiante mercado de armas	166
Productos de doble uso	166
“Compensaciones” comerciales	167
Acuerdos de coproducción	168
El futuro del comercio de armas	170

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
X. VIAJES INTERNACIONALES: UNA DIMENSIÓN VITAL DE LA INTEGRACIÓN MUNDIAL	173
Tendencia de los viajes internacionales	175
Determinantes principales del viaje internacional	181
Factores de demanda	181
Factores de la oferta	183
Globalización	185
Conclusión	185
XI. EN BUSCA DE UNA SOLUCIÓN PARA EL PROBLEMA DE LAS EMISIONES DE CO ₂	189
Dimensiones de la demanda de energía y de las emisiones de CO ₂	189
Hipótesis sobre la demanda de energía y las emisiones de CO ₂	192
Demanda de energía	193
Intensidad energética	195
Emisiones de CO ₂	196
Políticas y opciones en materia de suministro energético	198
Adhesión suficiente	198
Tecnología	201
Políticas para reducir las emisiones de CO ₂	202
Conclusiones	203
<i>Anexo.</i> CUADROS ESTADÍSTICOS	207

RECUADROS

V.1 La magnitud del déficit de Nueva Zelandia en 1992/1993	77
V.2 La lógica económica del criterio presupuestario de Maastricht	83
VIII.1 Aplicación de la estrategia DOTS en China	150
VIII.2 El control de la tuberculosis en el Brasil	154
IX.1 Fuentes de datos del comercio de armas	162
X.1 Viajes internacionales: cuestiones relativas a su definición y medición	173

CUADROS

I.1 Crecimiento de la producción mundial, 1981-1997	2
I.2 Número de países en desarrollo con tasas de crecimiento del PIB per cápita de 3% o más, 1990-1996	4
II.1 Principales países industrializados: indicadores trimestrales, 1995-1996	13
II.2 Inflación de los precios al consumidor en las economías en transición, 1993-1996	21
II.3 Países en desarrollo: tasas de crecimiento del PIB, 1982-1997	26
III.1 Transferencia neta de recursos financieros de grupos de países en desarrollo, 1986-1996	47
V.1 Balances fiscales convencional, operacional y primario para países seleccionados en años seleccionados	81
VI.1 El gasto público después de la guerra: Nicaragua y Etiopía, 1990-1994 ..	107

	<i>Página</i>
VII.1 Ingresos de la administración central de las administraciones locales de China, 1978-1995	125
VII.2 Operaciones del Gobierno central de Jordania, 1988-1995	135
IX.1 Exportaciones e importaciones de armas, por país, 1984-1987 y 1991-1994	165
IX.2 Suministros de armas a los países en desarrollo por proveedores principales 1986-1989 y 1992-1995	166
X.1 Ingresos por concepto de viajes internacionales por región, 1970-1996 ...	175
X.2 Ingresos del turismo internacional de los principales países exportadores, 1980 y 1994	179
X.3 Relación entre los ingresos por viajes y las exportaciones de mercancías, por región, 1970-1995	180
X.4 Relación entre los ingresos por viajes y el PNB, por región, 1970-1994 ..	180
XI.1 Estimación de emisiones de CO ₂ relacionadas con la energía en los 15 países que mostraron las emisiones mayores en 1994	192
XI.2 Supuestos principales de las tres hipótesis de la demanda mundial de energía y emisiones de CO ₂	193
XI.3 Tasas proyectadas de cambio de la intensidad energética, 1995-2050	196
XI.4 Rasgos principales de los compromisos asumidos en 1992 por los países miembros de la OCDE con respecto a las políticas sobre el cambio climático	199
XI.5 Estimación de las emisiones de CO ₂ relacionadas con la energía en países de la OCDE en 1990 y 1995	200

GRÁFICOS

II.1 Confianza de los consumidores en las siete economías más importantes, 1990-1995	14
II.2 Tipos de interés a largo plazo en determinados países europeos, 1995-1996	18
II.3 Producción de los países de Europa central y oriental en 1997 en comparación con 1989	20
II.4 La inflación en los países en desarrollo, 1992-1997	27
III.1 Crecimiento de la producción y el comercio mundiales, 1987-1997	40
III.2 Precios de las exportaciones de productos básicos distintos del petróleo de los países en desarrollo, 1986-1996	43
III.3 Precio medio para entrega inmediata de la cesta de crudos de la OPEP, 1994-1997	46
V.1 El monedaje y otros ingresos fiscales de algunos países en los decenios de 1970-1996	74
V.2 Déficit fiscales convencional y estructural de la Unión Europea, 1980-1997	85
VI.1 Seguridad social y deuda pública del Japón, 1970-1996	101
VI.2 Déficit presupuestario del Gobierno Federal de los Estados Unidos, 1980-1997	113
VII.1 Tasas de inflación y tipos de cambio en la Argentina, 1989-1992	128
VII.2 Deuda y déficit públicos de Irlanda, 1977-1996	137
VIII.1 Número total de casos de tuberculosis en el mundo, 1990-1999	146
VIII.2 Número acumulativo de muertes por tuberculosis en el mundo, 1990-1999	147
VIII.3 Número estimado de personas con VIH/SIDA a finales de 1996	152

	<i>Página</i>
IX.1 Gastos militares mundiales y ventas internacionales de armas	164
IX.2 Acuerdos de cooperación internacional relativos a armas, 1961-1995	169
X.1 Ingresos mundiales por concepto de viajes, 1975-1995	176
X.2 Ingresos mundiales por concepto de viaje, por grupos de países, 1970 y 1995	178
XI.1 Emisiones mundiales de CO ₂ producidas por el uso de combustibles fósiles, 1975-1994	191
XI.2 Proyecciones del consumo de energía comercial por tipo de combustible: tres hipótesis para el año 2050	194
XI.3 Proyecciones de las emisiones de CO ₂ : tres hipótesis para el año 2050 ...	197
XI.4 Proyecciones de las emisiones mundiales de CO ₂ a partir de los combustibles fósiles	198

NOTAS EXPLICATIVAS

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

- .. Dos puntos seguidos (..) indican que no se dispone de datos o que éstos no se consignan por separado.
- Una raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un guión (-) indica que la cuestión no se aplica al caso de que se trata.
- Un signo menos (-) indica un déficit o una disminución, salvo que se indique otra cosa.
- , Una coma (,) se utiliza para separar los decimales.
- / Una barra (/) entre cifras que expresan años indica un año agrícola o un ejercicio económico, por ejemplo, 1990/1991.
- El uso de un guión (-) entre cifras que expresan años, por ejemplo, 1990-1991, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra

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

Las tasas anuales

de crecimiento o variación, salvo que se indique otra cosa, se refieren a tasas anuales compuestas. En la mayoría de los casos, las tasas de crecimiento previstas para 1997 se han redondeado al cuarto de punto porcentual más próximo.

La suma de los datos parciales y de los porcentajes presentados en los cuadros no siempre equivale al total correspondiente, debido al redondeo.

Se han utilizado las siglas siguientes:

- ACP
(Grupo de) Estados de África, el Caribe y el Pacífico
- ACNUR
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- AIF
Asociación Internacional de Fomento
- APPC
Asociación de Países Productores de Café
- AOD
asistencia oficial para el desarrollo
- BERF
Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento
- CAD
Comité de Asistencia para el Desarrollo (de la OCDE)
- CCG
Consejo de Cooperación del Golfo
- CE
Comunidad Europea
- CEI
Comunidad de Estados Independientes
- CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CEPE
Comisión Económica para Europa
- CFA
Comunidad Financiera Africana
- COMTRADE
Base de datos estadísticos del comercio externo de la División de Estadística de las Naciones Unidas

CUCI Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional	OMS Organización Mundial de la Salud
DEG Derechos Especiales de Giro (FMI)	OTAN Organización del Tratado del Atlántico del Norte
Eurostat Oficina Estadística de las Comunidades Europeas	OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo
FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	PCI Programa de Comparación Internacional
FIDA Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	PIB producto interno bruto
FMI Fondo Monetario Internacional	PNB producto nacional bruto
f.o.b. franco a bordo (f.o.b.)	PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IPPC Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos	PPA paridades de poder adquisitivo
INTRASTAT Sistema de compilación de datos sobre el comercio dentro de la UE	ppmv partes por millón en volumen
IVA impuesto sobre el valor agregado o añadido	Proyecto LINK Grupo Internacional de Investigaciones de constructores de modelos econométricos, con sede en la Secretaría de las Naciones Unidas
LIBOR Tipo de interés interbancario en el mercado de capitales de Londres	SAE Servicio de Ajuste Estructural
MAC mecanismo de ajuste de cambios del SME	SCN Sistema de Cuentas Nacionales
MERCOSUR Mercado Común del Cono Sur	SFS Servicio de Financiamiento Suplementario (del FMI)
OCDE Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	SME Sistema monetario europeo
OIT Organización Internacional del Trabajo	SRAE Servicio financiero reforzado de ajuste estructural (del Fondo Monetario Internacional)

STS
Servicio para la Transformación
Sistemática

TONAI
Tasa de desempleo no aceleradora de la
inflación

UE
Unión Europea

UEM
Unión económica y monetaria

UNAIDS
Programa Conjunto de las Naciones
Unidas sobre el VIH/SIDA

UNCTAD
Conferencia de las Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

UNICEF
Fondo de las Naciones Unidas para la
Infancia

VIH/SIDA
Virus de inmunodeficiencia
humana/síndrome de inmunodeficiencia
adquirida

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no indican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o deslindes.

La expresión "país" utilizada en el texto de este informe se refiere también, según el caso, a territorios o zonas.

Para fines de análisis, se ha utilizado la siguiente clasificación de países^a:

Países desarrollados con economía de mercado:

Europa (con exclusión de los países europeos con economías en transición) el Canadá y los Estados Unidos de América, Japón, Australia y Nueva Zelandia.

Principales países desarrollados con economía de mercado (el Grupo de los Siete):

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

Unión Europea:

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

Países con economía en transición:

Países de Europa central y oriental con economías en transición (a veces denominados "Europa central"):

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

Estados bálticos:

Estonia, Letonia, Lituania.

^a Los nombres y la composición de las zonas geográficas se ajustan a los que figuran en la publicación titulada "Códigos uniformes de país o de zona para uso estadístico" (ST/ESA/STAT/SER/M.49/Rev.3), con la sola excepción de Asia occidental, que en el *Estudio* comprende la República Islámica del Irán (debido a la gran importancia del sector del petróleo en su economía) y excluye a los países de la región con economías en transición. Asimismo, el término "Europa central", tal como se emplea en el presente *Estudio*, es una contracción de "Europa central y oriental"; así pues, la composición de la región designada con ese término difiere de la del grupo estrictamente geográfica.

Comunidad de Estados Independientes (CEI):

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

Países en desarrollo:

África

Asia y el Pacífico (con exclusión de Australia, Japón, Nueva Zelanda y los Estados miembros de la CEI en Asia) América Latina y el Caribe.

Subgrupos de Asia y el Pacífico:

Asia occidental y la República Islámica del Irán (comúnmente denominado "Asia occidental"):

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

China

Asia oriental y meridional:

Los demás países en desarrollo de Asia y el Pacífico.

Subgrupo de África:

África al Sur del Sáhara, excluidas Nigeria y Sudáfrica (comúnmente denominado "África al Sur del Sáhara"):

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

En algunos análisis, los países en desarrollo se han subdividido en los siguientes grupos:

Países acreedores netos:

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

Países deudores netos:

Los demás países en desarrollo.

Países exportadores de combustibles:

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

Países importadores de combustibles:

Los demás países en desarrollo.

Países menos adelantados:

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, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, San Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen, Zaire, Zambia.

Los grupos de países que aparecen en el texto y los cuadros tienen únicamente por objeto facilitar la labor estadística o analítica y no entrañan necesariamente un juicio acerca de la etapa que un país o una zona determinados han alcanzado en el proceso de desarrollo.

Capítulo I

La economía mundial en 1997

Tras los desencantos del proceso de desarrollo en el decenio de 1980, las alteraciones económicas que acompañaron a las transformaciones políticas en varios países al fin del decenio y la recesión en las economías de mercado desarrolladas a principios del decenio de 1990, la economía mundial experimenta ahora un crecimiento económico general al aproximarse el fin del milenio. Muchos países han echado los cimientos de políticas nacionales más sostenibles y el entorno económico internacional es más favorable. De no haber crisis imprevisibles, es probable que el nivel y la modalidad actuales de crecimiento se mantengan y que, en algunos casos, exhiban mejoras en 1997. Aunque alentadora, la tendencia no está aún suficientemente extendida.

Los reveses económicos y sociales producidos por crisis anteriores distan de estar superados en algunas partes del mundo en desarrollo y en las economías en proceso de transición de la planificación centralizada al régimen de mercado. El desempleo es un problema inmediato en las economías de transición y en muchas partes del mundo en desarrollo. Es también un problema muy importante incluso en los países más ricos

del mundo. Además, todavía persisten muchos de los problemas de desarrollo de larga data. En particular, la diferencia de bienestar entre los ciudadanos más y menos afortunados del mundo sigue siendo inaceptablemente pronunciada, y el número de personas que viven en condiciones de pobreza absoluta es intolerablemente elevado.

A fin de superar estos problemas, las elevadas tasas de crecimiento económico que han logrado algunos países en desarrollo se deben hacer extensivas a las economías en desarrollo de más lento crecimiento, así como a las economías en transición. Por otra parte, los países desarrollados no deben sacrificar el crecimiento económico y los puestos de trabajo en aras de lograr otros objetivos sustantivos con excesiva celeridad. El crecimiento económico, por sí solo, no resuelve todos los problemas económicos y sociales y no se lo ha de promover por encima de los demás objetivos sustantivos. No obstante, la aspiración mundial a un desarrollo económico y social sostenible requiere sanas tasas de expansión económica como elemento indispensable de un entorno propicio.

TENDENCIAS Y PROBLEMAS MUNDIALES

La economía mundial registró un crecimiento de 3% en 1996 y se prevé que se expandirá a igual tasa en 1997 (véase el cuadro I.1). Este será, pues, el tercero de los cuatro años más recientes en que el crecimiento de la producción mundial ha registrado ese nivel¹. Tras el desalentador comienzo del decenio, la economía mundial está embarcada ahora en una tendencia de crecimiento

que supera la registrada en el decenio de 1980. Asimismo, parece ser una tendencia de crecimiento sostenible, porque las tasas de inflación han declinado en muchos países y están disminuyendo aún más en otros, en tanto que ha habido una fuerte reducción de los déficit fiscales excesivos.

Cuadro 1.1
Crecimiento de la producción mundial^a, 1981-1997
 (Variación porcentual anual)

	1981-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b	1997 ^c
Producción mundial	2,8	0,8	1,8	1,3	3,0	2,4	3,0	3
Países desarrollados con economías de mercado	2,9	0,8	1,6	0,7	2,6	1,9	2,4	2½
Países con economías en transición ^d	1,7	-9,2	-13,6	-9,1	-4,4	-1,4	-0,9	2
Países en desarrollo	2,4	3,3	5,2	5,2	5,5	4,6	5,7	6
<i>Partidas pro memoria:</i>								
Número de países con un producto per cápita en ascenso	106	72	76	64	99	107	122	127
Número de países incluidos en la muestra	127	127	141	142	142	142	142	142
Crecimiento del producto mundial con ponderaciones basadas en paridades del poder adquisitivo (PPA) ^e	3,1	1,1	2,2	2,4	3,7	3,4	3,8	4½

Fuente: Naciones Unidas

^a Calculado en la forma de un promedio ponderado de las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de cada país; las ponderaciones se basan en el PIB a precios y tipos de cambio de 1993.

^b Estimaciones preliminares.

^c Previsiones basadas en parte en el Proyecto LINK.

^d Sobre la base de las cifras del PIB notificado, en las que se subestima fuertemente la actividad en varios países.

^e Emplea un sistema alternativo para ponderar las tasas de crecimiento nacional del PIB, basado en conversiones de paridades del poder adquisitivo (PPA) del PIB en moneda nacional a dólares internacionales (véase la introducción al anexo estadístico)

LAS ECONOMÍAS DEL MUNDO EN 1996 Y 1997

Dentro del grupo de países desarrollados con economías de mercado, algunos países combinan tasas moderadas de crecimiento de la producción con unas bajas tasas de inflación y están tratando de prolongar su expansión económica a plazos sin precedentes sin una interrupción cíclica. Otros países se encuentran en las etapas iniciales de la expansión cíclica, pero ningún país se encuentra en una recesión declarada. La mayor parte de los países desarrollados con economías de mercado, sin embargo, no han generado una expansión adecuada del empleo y las tasas de desempleo siguen siendo excesivas, lo que constituye a la vez un desperdicio de recursos humanos y una carga para el fisco.

Así ocurre, en particular, en Europa occidental, donde el desempleo mantuvo tasas elevadas e incluso empeoró en Alemania y Francia al flaquear el crecimiento económico en 1996. El principal objetivo de la política económica en muchos países de Europa occidental ha sido lograr los objetivos fiscales requeridos para incorporarse a la Unión económica y monetaria (UEM)

de la Unión Europea. Aunque se espera que la contracción de los déficit fiscales en Europa a niveles más sostenibles y la creación de la UEM produzcan beneficios importantes a más largo plazo, el esfuerzo por alcanzar estos objetivos para el fin de 1997 ha reducido el crecimiento económico en el período precedente. En 1997 esa contracción bien puede ser compensada, en alguna medida, por políticas monetarias menos restrictivas y oscilaciones cambiarias entre las principales monedas: la firmeza relativa del dólar (y también de la libra británica) frente al marco alemán y las monedas que lo siguen de cerca debiera influir de manera favorable en los sectores de bienes comerciables de los países de Europa continental.

En varios de los países desarrollados con economías de mercado se observa un importante problema de desempleo estructural. Cuanto más dura el desempleo, tanto más fomenta el aislamiento social que hace más difícil la reintegración a la fuerza de trabajo empleada. Los incrementos a corto plazo del crecimiento económico no resolverán *per se* este problema, pero unas tasas sostenidas y más elevadas de crecimiento económico

estimularán el aumento de las tasas de inversión que, conjugado con las políticas de reforma estructural, puede reforzar la demanda de trabajo.

Muchos países con economías en transición han comenzado su recuperación económica, si bien sólo Polonia ha logrado un nivel de producción comparable al de los años anteriores a la transición. Un importante desencanto en 1996 fue la circunstancia de que no se materializó, conforme se esperaba, el crecimiento económico registrado en la Federación de Rusia, debido a incertidumbres imprevistas que ahora parecen superadas. Se estima que la producción en la Federación de Rusia comenzará a aumentar este año². La reanudación de un crecimiento sostenido es un elemento esencial del proceso de transición, pues gran parte de la transformación estructural de la producción plasmará en inversiones e incluso con las reformas institucionales que son requisitos esenciales para lograr el crecimiento, el aumento de la producción y de los ingresos es impres-

cindible para inducir a las empresas a efectuar esas inversiones.

La tasa de crecimiento de los países en desarrollo colectivamente registra el nivel más elevado en muchos años. Esta aceleración se debe más al aumento del número de países en crecimiento que a la aceleración de las tasas de crecimiento en un número limitado de países. De los 95 países en desarrollo que se observan a los efectos de preparar el *Estudio*, sólo 11³ no lograron aumentar su producto per cápita en 1996, en comparación con 24 en 1995. Un número mayor de países del mismo grupo logró tasas de aumento del producto per cápita de 3% o más en 1996 (véase el cuadro I.2). Además, en este grupo de países de más rápido crecimiento habitaba alrededor del 70% de la población de los países en desarrollo; en los primeros años del decenio, mucho menos de la mitad de la población del mundo en desarrollo habitaba en países que registraban esa tasa de crecimiento.

Cuadro I.2
Número de países en desarrollo con tasas de crecimiento del PIB per cápita de 3% o más, 1990-1996

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996*		
	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	
Paises en desarrollo	95	24	41	26	44	32	45	28	49	34	72	31	69	35	74
de los cuales:															
América Latina	24	3	24	6	16	9	20	9	27	9	56	5	17	7	33
África	38	4	17	6	8	7	11	4	12	8	11	6	9	11	25
Asia oriental y meridional (incluida China)	18	9	47	11	59	12	58	13	62	14	93	15	93	14	95
Asia occidental	15	8	77	3	8	4	32	2	29	3	3	5	33	3	35
Paises menos adelantados	40	2	23	5	7	9	23	8	46	11	42	11	44	11	54

Fuente: Naciones Unidas, incluidas estimaciones y proyecciones de población tomadas de *World Population Prospects: The 1996 Revision* (publicación de las Naciones Unidas de próxima aparición).

Nota: N: número de países; P: porcentaje de la población total de los países de la muestra en un grupo determinado que corresponde a los países de ese grupo que logran la tasa de crecimiento per cápita especificada.

* Estimaciones preliminares.

Esta ampliación del ámbito del crecimiento económico en los países en desarrollo que incluye un número creciente de países de ingresos más bajos es un contraste alentador con la situación que se observaba en el decenio de 1980. No obstante, muchos países menos adelantados no han logrado todavía estas tasas de crecimiento más elevadas y, en particular en el caso de los países más pobres, hasta la tasa actual de progreso es insuficiente. Como se señaló en un *Estudio* anterior⁴, los países de bajos ingresos necesitan mantener tasas de crecimiento más elevadas para lograr, como mínimo, unos niveles moderados de ingresos per cápita en un plazo razonable. En la situación actual el objetivo debiera ser que los países de bajos ingresos como mínimo lograran, con el apoyo de sus coparticipes en la cooperación para el desarrollo, el aumento anual de 3% del ingreso per cápita que muchos países en desarrollo registraron en 1996.

Aunque las economías asiáticas han logrado esas tasas de crecimiento por muchos años, una tasa anual media de crecimiento del producto per cápita de 3% representaría un nuevo capítulo en la historia de África y de América Latina y el Caribe. En África el producto per cápita se contrajo, por término medio, en el decenio de 1980 y hasta ahora viene declinando en lo que va del decenio de 1990; en América Latina el producto per cápita disminuyó en el decenio de 1980 y sólo aumentó en 1,5% por año en 1991-1996 (véase el cuadro A.1).

Así pues, la mayor expansión de la producción y los ingresos en África en 1996, que previsiblemente continuará en 1997, aunque quizás a una tasa ligeramente más reducida, representa un cambio extraordinario en relación con la actuación anterior de la región (véase el cuadro A.4). Más de la mitad de la población de África es menor de 20 años y el crecimiento registrado en la región en 1996 fue el más elevado en la vida de esa generación. El mejoramiento del crecimiento económico se puede atribuir, en parte, a diversos factores temporarios, incluidas las condiciones meteorológicas más clementes, los efectos persistentes de los precios relativamente elevados de los productos básicos a mediados del decenio y el alza considerable de los precios del petróleo en 1996. Con todo, hay otros factores que bien podrían tener efectos más perdurables, incluida la difusión de la estabilidad macroeconómica y de las reformas estructurales.

Ello no obstante, la región sigue siendo una de las que más dependen de las corrientes oficiales de asistencia internacional, que al parecer declinará cada vez más, y la que tiene el acceso más restringido a las corrientes internacionales de crédito e inversión. Los inversores se desalientan por la fuerte carga de endeudamiento que sigue agobiando a muchos países africanos. A este respecto, la nueva iniciativa internacional encaminada a

reducir la deuda de algunos países pobres fuertemente endeudados hace vislumbrar la posibilidad de que se pueda eliminar esa restricción del desarrollo en el caso de los países que puedan beneficiarse de esas nuevas facilidades (véase *infra*).

En el caso de América Latina, el aspecto más alentador de la actuación económica en 1996 fue la celebridad con la que la región se recuperó de la crisis financiera de México de 1995. Además de la recuperación de la actividad económica interna, se han reactivado las corrientes de capital internacionales con una rapidez en marcado contraste con el tiempo que demoraron los prestamistas en reincorporarse al mercado luego de las crisis de la deuda del decenio de 1980. Esa confianza internacional es un buen augurio para las perspectivas de crecimiento de la región en el corto plazo, si bien tanto los países individualmente como la región en su conjunto son todavía vulnerables a una reversión repentina de esas corrientes, como ocurrió en 1994 en algunos países cuando los tipos de interés de los Estados Unidos de América registraron un aumento imprevisto.

Al propio tiempo, cabe decir que persisten algunas de las demás consecuencias de las recesiones en la Argentina y México en 1995; en particular, poco progreso se ha hecho en reducir el desempleo producido por la recesión y acentuado por el aumento vegetativo de la fuerza de trabajo. Sin embargo, el problema no se limita a estos dos países, pues incluso los países de la región que no sufrieron ese revés en 1995 encaran grandes dificultades en materia de desempleo.

EL ENTORNO Y LAS POLÍTICA INTERNACIONALES

Existen indicios crecientes de que algunos de los atributos más firmes de las concatenaciones mundiales están perdiendo definición. Como se señaló en el *Estudio Económico y Social Mundial, 1996*⁵, el crecimiento en los países en desarrollo tiene ahora una concatenación menos estrecha con la de los países desarrollados. En 1996 el crecimiento del producto mundial se aceleró a pesar de que el comercio internacional no registró el excepcional crecimiento de 1994 y 1995: en 1996 el volumen de las exportaciones mundiales se expandió sólo en 4,6%, en comparación con tasas de expansión del 10% en 1994 y 1995. Se espera que en 1997 el comercio internacional se expanda a una tasa de casi 8% y que sea uno de los factores que estimule un nuevo aumento del producto mundial. Este último aumento, no obstante, debiera ser modesto.

La combinación de un crecimiento más acelerado de la producción con un crecimiento más encajado del comercio mundial en 1996 destaca la circunstancia de que en 1996 hubo otras dimensiones generalmente favorables en el entorno económico internacional y

también en las políticas nacionales. Los tipos de interés internacionales exhibieron reducciones modestas y las corrientes de capital internacionales se mantuvieron boyantes. Continúa habiendo una notable transferencia neta de recursos financieros a los países en desarrollo —que se cifró en 37.000 millones de dólares para el grupo de países en desarrollo que eran deudores netos en 1996—, aunque concentrada todavía en un número relativamente pequeño de países.

Los elementos dinámicos de las corrientes internacionales hacia los países en desarrollo son en su totalidad privados y han registrado un grado particular de concentración. En verdad, 10 países recibieron más de las tres cuartas partes de las corrientes privadas en 1996. No obstante, el número de economías en desarrollo que se benefician de las corrientes de inversión directa y de las corrientes de los mercados de capital continúa en aumento, a medida que sus situaciones económicas internas se estabilizan y arraigan las reformas jurídicas e institucionales. Una preocupación importante, con todo, se refiere a la merma de las corrientes oficiales, en particular de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), en apoyo de esos países y de actividades que, por lo común, no concitan la atención de los inversores privados.

La AOD declinó a 0,27% del PIB de los países donantes desarrollados en 1995, y las indicaciones preliminares señalan que se redujo en 1996, sin que haya indicios de reversión en 1997. Aunque esta merma no afectará a todos los países en desarrollo por igual, parece inevitable pensar que se traducirá en una disminución de las corrientes en condiciones de favor hacia los países de bajos ingresos, ya sea de las fuentes multilaterales o bilaterales o de ambas a la vez.

Esta circunstancia es particularmente inquietante en momentos en que existe una oportunidad sin precedentes para que los países más pobres del mundo utilicen productivamente esos recursos. Ya se cuenta con los elementos necesarios para emprender un ataque concertado contra la pobreza y el subdesarrollo. En la mayoría

de los países de bajos ingresos se han constituido gobiernos democráticamente elegidos y muchos de ellos han comenzado a aplicar estrategias, políticas y prácticas que, en general, se consideran conducentes al crecimiento económico, incluida la apertura de sus economías a las presiones de los mercados mundiales. En esta esfera, sin embargo, estos países tienen ante sí un entorno cada vez más competitivo, para el cual muchos de ellos no están bien equipados desde el punto de vista de los recursos humanos y el capital físico. Es improbable que las fuentes privadas aporten el volumen o el tipo de recursos que se necesitan para atender a estas necesidades. En ausencia de esos recursos, se corre el riesgo de que estos países se marginalicen aún más de la sociedad mundial y presenten a la comunidad internacional de la próxima generación un desafío aun mayor, aunque quizás algo distinto.

Con respecto a un componente importante de las corrientes oficiales, cabe decir que en 1996 se llegó a un acuerdo respecto de los arbitrios para mitigar el problema del gran endeudamiento de los países de bajos ingresos. La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional puede hacer mucho para eliminar este obstáculo al desarrollo en muchos de los países más pobres. Cabe señalar que, para el tiempo en que los acreedores oficiales convinieron en este medio de resolver los problemas de la deuda de estos países, los países de medianos ingresos que habían tenido crisis de la deuda en el decenio de 1980 ya habían, en gran medida, resuelto sus dificultades de la deuda y los acreedores privados habían comenzado nuevamente a conceder crédito a muchos de ellos. El esfuerzo por ayudar a los países más pobres a superar sus dificultades en materia de deuda ha de hacerse realidad con la mayor celeridad posible. Conviene que todos los interesados lleven adelante la nueva Iniciativa con celeridad y flexibilidad, a fin de velar por que no se deteriore aún más el crecimiento económico de esos países.

PERSPECTIVAS EN MATERIA DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Un objetivo económico de los gobiernos en todo el mundo en el decenio de 1990 ha sido la reducción del déficit fiscal. Ello ha estado motivado, en parte, por el reconocimiento de que la magnitud de los déficits en muchos casos era o iba a ser insosteniblemente onerosa, con efectos perjudiciales para la gestión económica contemporánea y futura. Sin embargo, ese período se ha caracterizado también por una aspiración más general a reducir la función económica y social del Estado.

En la segunda parte del *Estudio Económico y Social Mundial, 1997* se examinarán algunas de estas experiencias de consolidación fiscal, haciendo hincapié en los

procesos que se han seguido para darles efecto. Una conclusión fundamental es que, probablemente en mayor medida que en ninguna otra esfera de la gestión económica, la ejecución de la política fiscal está dominada más por factores políticos que técnicos. Ello refuerza el argumento en favor de efectuar un análisis país por país y debilita el argumento en favor de aplicar normas u objetivos predeterminados. Análogamente, no puede haber una definición universalmente convenida en cuanto a la función económica y social que ha de caber al Estado, pues esa definición se plasma en la herencia política, económica y social de cada país. Las

experiencias nacionales que se examinan en la segunda parte del *Estudio* ilustran la forma en que estos factores han incidido en las distintas iniciativas por redefinir la función del Estado en el decenio de 1990.

En muchos países, la consolidación fiscal ha formado parte de programas más amplios de estabilización y ajuste estructural. Al parecer, uno de los factores determinantes del éxito de estos programas es el hecho de que los componentes de consolidación fiscal se incorporaron en programas de ajuste más generales.

Las políticas antiinflacionarias también han sido un elemento central de las políticas aplicadas. Aparentemente han permitido reducir el ritmo de aumento de los precios a niveles históricamente bajos en muchos casos. Las tasas anuales de inflación de tres dígitos en los países en desarrollo se han convertido en la excepción y varios países en desarrollo han podido lograr tasas anuales de inflación comparables a las que antes caracterizaban a los países desarrollados. (Los países desarrollados, por su parte, han logrado reducir aún más sus propias tasas de inflación.) Aunque la tasa de inflación en muchos de los países con economías en transición sigue siendo más elevada que en otras economías, estos países, con poquísimas excepciones, están haciendo un progreso sostenido en la reducción de los aumentos rápidos de precios que acompañaron a la liberalización de sus economías.

El progreso generalizado hacia la estabilidad macroeconómica ha ido acompañado, como se había prometido, por una tasa más elevada de crecimiento en muchos países. No obstante, en muchos países el desempleo ha llegado a niveles históricamente elevados y aún mantiene esos niveles. Ello sugiere que el avance hacia

la estabilidad macroeconómica no ha ido a la par de un éxito comparable en el logro de los ajustes estructurales indispensables para absorber la fuerza de trabajo desocupada a raíz de la aplicación de algunas de las reformas.

La actual situación de desempleo en los países con economías en transición es el resultado directo de las políticas aplicadas para reestructurar esas economías. En la parte occidental de Europa una gran parte del problema de desempleo es también de carácter estructural. En la mayor parte de las demás regiones del mundo, el desempleo sigue siendo un problema de larga data, que, no obstante, se ha agravado en años recientes. Ahora ha pasado a ser agudo en muchos países en desarrollo y en algunos casos está creando problemas sociales. Si no se encara satisfactoriamente, este problema puede poner en peligro la estabilidad política que es un requisito esencial para el crecimiento económico.

Ahora que han logrado un notable grado de éxito en la lucha contra la inflación, los gobiernos tienen que ocuparse de examinar esos problemas y de formular políticas encaminadas a lograr el objetivo humano y social de reducir la desocupación. En los países en desarrollo el problema radica todavía en crear puestos de trabajo a una tasa más acelerada que la del aumento de la fuerza de trabajo si se quiere absorber a los desempleados y subempleados. Aunque en años recientes la tasa de crecimiento demográfico se ha desacelerado en la mayor parte de los países en desarrollo (véase el cuadro A.1), el crecimiento actual de la fuerza de trabajo refleja la tasa de crecimiento demográfico más acelerada de hace uno o dos decenios. Una tasa anual de crecimiento del producto per cápita de 3% es la tasa que debería lograrse para superar este problema.

TEMAS ANALÍTICOS SELECCIONADOS EN EL *ESTUDIO* DE 1997

Además de analizar la situación económica actual en el mundo, el *Estudio Económico y Social Mundial* tiene por objeto propiciar un diálogo internacional sobre los problemas económicos y sociales con una dimensión sustantiva importante. Además del examen del ajuste fiscal en la segunda parte del presente *Estudio*, en la tercera parte se examinarán algunos problemas seleccionados que han sido objeto de análisis internacional en otros foros.

En 1995 se llegó a la conclusión en el *Estudio*⁶ de que las expectativas de un "dividendo de la paz" nacidas del fin de la guerra fría no habían estado en consonancia con la realidad. Esta vez, en el capítulo IX del *Estudio* de 1997 se examina otro presunto beneficio del fin de la guerra fría, a saber, la declinación en el comercio internacional de armamentos. También en este caso se comprueba que el mejoramiento de la situación, en términos de una disminución de las amenazas a la seguridad

internacional debido a la reducción de las ventas de armamentos, acaso sea inferior a lo que sugieren unas estadísticas sencillas. Aunque ha habido una contracción considerable de las ventas de armas entre gobiernos, las fuerzas económicas han dado lugar a la presencia de nuevos actores en el comercio de armamentos y a la aparición de nuevos arreglos para las transferencias de armamentos. Estas circunstancias han ido acompañadas por una proliferación de productos civiles que también tienen usos militares. Aunque mucho ha cambiado, el comercio de armamentos sigue planteando una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Como continuación de la serie de análisis de algunos de los aspectos más dinámicos del comercio internacional en *Estudios* anteriores⁷, en la tercera parte del presente *Estudio* se examina la expansión de los viajes internacionales como elemento del comercio en el sector de los servicios. Los viajes internacionales han sido, a la

vez, el cimiento de la mundialización y una oportunidad brindada por ésta. En consecuencia, los viajes internacionales se han expandido rápidamente en los pasados dos decenios y han asumido una participación mayor en la producción y el comercio mundiales. Su reciente expansión ha tenido máxima expresión en los países en desarrollo, aunque a partir de una base reducida. Como se indicó en el capítulo X, los viajes internacionales siguen ofreciendo grandes oportunidades, pero los países que desean aprovecharlas tienen que tomar algunas medidas a ese fin.

En la tercera parte se señalan también a la atención dos problemas que se plantean en materia de desarrollo internacional, uno relativamente a corto plazo y que requiere medidas a nivel nacional y el otro a más largo plazo y que requiere medidas internacionales. En el capítulo VIII se examina el resurgimiento de la tuberculosis, que es ahora la causa de alrededor del 4% ó 5% de las defunciones en todo el mundo. La tuberculosis, una enfermedad sumamente infecciosa, se está difundiendo con rapidez en África y Asia, y también en algunas de las antiguas economías en transición. La enfermedad tiene elevados costos económicos y sociales, pues en forma abrumadora sus víctimas se encuentran en el período económicamente más activo de su vida (entre los 15 y 49 años de edad). La actual epidemia se debe en parte al virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA); sin embargo, a diferencia de esta enfermedad, la tuberculosis se puede controlar con los medicamentos existentes a un costo relativamente reducido. Sin embargo, la lucha contra la tuberculosis requiere la intervención del Estado

y una financiación pública sostenida (aunque comparativamente modesta). Este es un ejemplo de la transformación de las circunstancias que impone que se obre con flexibilidad en la política de gasto público. Los gobiernos de todo el mundo deben reconocer la magnitud de la amenaza y asignar los recursos humanos y financieros que sean imprescindibles para luchar contra ella.

Aunque la solución del problema de la tuberculosis es evidente, existe controversia en cuanto a la respuesta que ha de darse al problema a más largo plazo de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂). En general existe acuerdo en que las actuales modalidades de consumo de energía y de emisiones de CO₂ no son sostenibles a más largo plazo, si bien existe menos acuerdo en cuanto a la magnitud del problema y sus posibles soluciones. Como contribución a este debate, en el capítulo XI se recurre a diversos cuadros hipotéticos para explorar la posible evolución del consumo de energía y de las emisiones de CO₂. El análisis sugiere que las actuales políticas para restringir las emisiones de CO₂ en los países desarrollados serán insuficientes para producir la reducción necesaria a nivel mundial si los países en desarrollo duplican su participación en el consumo mundial de energía, que ahora es de un tercio (y, por lo tanto, duplican también su participación en el volumen de las emisiones de CO₂) en 2050. Existe, pues, la necesidad de elaborar, en consonancia con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, métodos mundiales para complementar las estrategias regionales destinadas a resolver el problema de las emisiones de dióxido de carbono.

Notas

¹ Los datos relativos al crecimiento de la producción en el presente *Estudio* no se pueden fácilmente comparar con los de *Estudios anteriores* porque el año base de agregación ha pasado de 1988 a 1993. Con fines comparativos, en el cuadro I.1 figura una mediación alternativa del crecimiento del producto mundial que emplea, en particular, el Fondo Monetario Internacional en su publicación titulada *Perspectivas de la economía mundial*. Esta medición utiliza una metodología alternativa para ponderar a los países en los agregados (véase la introducción al anexo estadístico).

² El producto cuantificado capta al parecer un porcentaje decreciente de la actividad económica en muchas de las economías en transición, incluida la Federación de Rusia, y, por lo tanto, se cree que el crecimiento económico cuantificado subestima la actuación real (para más detalles, véase la introducción al anexo estadístico).

³ Burundi, Costa Rica, Ecuador, Jamahiriya Árabe Libia, Jamaica, Namibia, Paraguay, República Centroafricana, Venezuela, Yemen y Zaire.

⁴ Véase *Estudio Económico Mundial, 1993* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.II.C.1), recuadro I.1.

⁵ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1 y Corr.1.

⁶ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1, cap. XIII.

⁷ Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1), cap. XI; y *Estudio Económico y Social Mundial, 1996* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1 y Corr.1), cap. XII.

Primera parte

EL ESTADO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL



Capítulo II

Situación actual de las economías del mundo

Durante 1996 se registró una aceleración y una mayor difusión del crecimiento económico en gran parte del mundo. También es importante señalar que parecen darse las condiciones necesarias para que esa situación continúe en 1997.

Los buenos resultados obtenidos por muchos países en desarrollo en 1996 son especialmente alentadores y presentan dos características notables. En primer lugar, África logró su mayor nivel de crecimiento económico de los últimos dos decenios. Y lo que es más importante, esta mejora se registró casi en la totalidad del continente africano: por lo menos siete de cada ocho africanos vivían en países en los que el producto per cápita aumentó en 1996. Se trata de un hecho sin precedentes en los últimos tiempos. La renta per cápita de gran parte de África había ido disminuyendo durante tantos años, que si esa nueva tendencia se mantiene podría constituir el signo más esperanzador registrado en mucho tiempo.

En segundo lugar, en 1996 tanto México como la Argentina pudieron reanudar rápidamente el crecimiento económico después del fuerte revés sufrido en 1995 y en consecuencia dicho crecimiento fue mayor para el conjunto de la región latinoamericana. La recesión padecida por estos dos países en 1995 había tenido su origen en el comportamiento de los mercados internacionales de capitales y existía el temor de que las consecuencias fuesen más profundas y prolongadas.

Asia sigue siendo la región de mayor crecimiento económico del mundo. En 1996 continuó la convergencia reciente de las tasas de crecimiento entre sus distintas subregiones. El Asia occidental pudo aprovecharse del aumento de los precios del petróleo en 1996, mientras que diversas limitaciones moderaron las muy

elevadas tasas de crecimiento de China y del Asia sudoriental.

Los países con economías en transición registraron un nuevo descenso de la producción en 1996, pero éste fue el menor desde el inicio de la transición. Hubo un crecimiento positivo, aunque lento, en Europa central y oriental, pero se vio compensado por otra reducción de la producción en la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Si bien se mantienen los indicios de inestabilidad macroeconómica en algunos de estos países, la mayor parte de las economías en transición lograron nuevos progresos en la reducción de la inflación y se espera que eso se traduzca en un crecimiento positivo para el conjunto del grupo en 1997.

La aceleración del Japón determinó en gran parte el ligero incremento del crecimiento de las economías desarrolladas, pero las perspectivas del Japón para 1997 son menores que en 1996. La economía de los Estados Unidos de América, si bien creció lentamente en 1996, registró una expansión más rápida que las economías de Europa occidental. En 1997 está prevista una cierta aceleración en Europa así como en los Estados Unidos.

En lo que respecta a las políticas económicas, la reducción de la inflación ha sido uno de los objetivos primordiales en todo el mundo y se han logrado considerables éxitos en este frente. Asimismo, ha habido numerosas iniciativas para reducir los déficit fiscales. Esas políticas han mejorado las bases macroeconómicas de las economías nacionales. Sin embargo, en muchos países, las perspectivas de crecimiento a plazo medio siguen siendo inciertas y el crecimiento económico conseguido en los últimos tiempos no ha ido acompañado de un aumento suficiente del empleo.

LAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS

En 1996, las economías desarrolladas crecieron un 2,4%, o sea algo más que en 1995; se prevé que el crecimiento en 1997 registre un ulterior aumento moderado (véase el cuadro A.2). El crecimiento está experimentando una aceleración en América del Norte y Europa occidental, mientras que se prevé que la actividad económica del Japón y Australia será en conjunto menor en 1997 que en 1996.

Este crecimiento moderado en un momento en que las condiciones monetarias son favorables se debe en parte a los intentos que se están realizando simultáneamente desde hace varios años para reducir los déficit presupuestarios. En 1997, las políticas fiscales seguirán siendo restrictivas en la mayoría de los países desarrollados. Al menos a corto plazo, eso frena la demanda. Más en general, los gobiernos y los bancos centrales dan gran

prioridad a alcanzar y mantener una situación macroeconómica estable y por lo tanto no es probable que permitan que el crecimiento de la demanda total se aparte considerablemente de lo que consideran una tendencia no inflacionaria relativamente constante. Esas medidas moderan el crecimiento real en la fase de recuperación pero pueden dar lugar a una expansión más duradera y estable a largo plazo.

El crecimiento mantiene su impulso gracias a las anteriores y constantes reducciones de los tipos de interés a corto plazo (véase el cuadro A.8). También han disminuido los tipos de interés a largo plazo al aumentar la confianza en que no se produzca un repunte de la inflación. En muchos países, sin embargo, los tipos de interés a largo plazo todavía parecen elevados, especialmente habida cuenta de las menores expectativas inflacionarias.

El fortalecimiento del dólar con respecto a la mayoría de monedas importantes desde abril de 1995 ha estimulado aún más el crecimiento económico de varios países desarrollados. Especialmente en Europa, es probable que termine un prolongado período de corrección de inventarios, lo que dará lugar a un incremento de la demanda. Tras las importantes fluctuaciones registradas durante los dos últimos años, se espera que los inventarios se ajusten más a la demanda final, ejerciendo de este modo una influencia neutral o ligeramente positiva sobre el crecimiento económico.

Se han logrado considerables éxitos en los objetivos de reducir la inflación (véase el cuadro A.7). La tasa media de inflación durante la actual expansión ha sido la más baja registrada desde el decenio de 1960. Es probable que los aumentos de los precios al consumidor en 1997 sean por término medio algo superiores al 2%.

Tras varios años de adoptar medidas para reducir el déficit fiscal y de seguir una política monetaria encaminada a prevenir cualquier aumento de la inflación, la mayoría de los países han creado unas condiciones macroeconómicas estables que deberían sentar las bases de un crecimiento sostenible a largo plazo. Sin embargo, esta estrategia todavía no ha dado lugar a un descenso significativo del desempleo en general, aunque ha habido importantes mejoras en algunos países (véase el cuadro A.6). En los Estados Unidos, la tasa de desempleo ha descendido al nivel más bajo de la posguerra. También ha disminuido el desempleo en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por debajo del promedio del decenio de 1980. En el resto de Europa occidental el

desempleo sigue siendo muy elevado en comparación con los niveles tradicionales y puede seguir empeorando en algunos países, sobre todo en Alemania, Francia e Italia. El desempleo en el Japón sigue siendo muy elevado en comparación con lo que antes era habitual.

La reducción del desempleo es un importante objetivo político en la mayoría de estos países. Sin embargo, como se verá más adelante, se ha comprobado que, para aprovechar todas las ventajas que ofrece un entorno macroeconómico estable en lo que respecta a la creación de empleo y para competir más eficazmente en una economía cada vez más mundializada, deben abordarse muchos problemas estructurales: en los mercados del trabajo y de los productos, en la educación y la capacitación, en la investigación y el desarrollo, en la financiación de los servicios sociales y en la construcción de infraestructuras.

El año de 1997 es especialmente importante, ya que los progresos que los países europeos logren en la aplicación de los criterios fiscales establecidos por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 (véase el recuadro V.2) contribuirán a determinar si la Unión Europea consigue llevar a término una de las iniciativas económicas más importantes del período de posguerra: la creación de una moneda única en enero de 1999. Va a decidirse, en particular, qué países participarán en la moneda única desde el principio.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DESARROLLADOS

Tras seis años de expansión, la economía de los Estados Unidos sigue mostrándose robusta. La tasa de desempleo descendió al 5,3% al final de 1996 tras haber alcanzado un nivel máximo del 7,3% en 1992 (véase el cuadro II.1). En abril de 1997 la tasa de desempleo había descendido por debajo del 5%. Este bajo nivel de desempleo ha ido acompañado de una tasa de inflación anual que, según las previsiones, se mantendrá en torno al 3%. Esta combinación de bajo desempleo e inflación moderada, característica notable de la actual recuperación, es tan sólo la segunda vez que se produce durante el período de posguerra y está planteando algunas cuestiones acerca de si se ha registrado un cambio estructural en la relación entre inflación y desempleo (en otras palabras, si ha habido un descenso en la "tasa de desempleo no acelerado de la inflación" (TDNAI)¹).

Cuadro II.1

Principales países industrializados: indicadores trimestrales, 1995-1996

	Trimestres de 1995				Trimestres de 1996			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
<i>Crecimiento del producto interno bruto (PIB)^a</i> (variación porcentual de los datos del trimestre anterior, ajustados estacionalmente)								
Alemania	1,1	3,2	-0,1	-1,2	-0,4	6,1	3,0	0,3
Canadá	1,1	-0,8	2,1	0,8	1,4	1,4	3,3	2,9
Estados Unidos	0,4	0,7	3,8	0,3	2,0	4,7	,1	3,8
Francia	2,8	0,4	0,4	-1,6	4,9	-0,4	3,3	0,8
Italia	5,7	0,5	2,6	1,2	0,8	-1,5	2,2	-0,9
Japón	-0,1	4,0	1,2	5,5	8,4	-1,1	1,3	3,9
Reino Unido	1,5	1,9	2,3	2,3	1,5	2,3	2,8	3,3
Total	1,0	1,8	2,2	1,5	3,5	2,4	2,2	2,9
<i>Tasa de desempleo^{b, c}</i> (porcentaje de la fuerza de trabajo total)								
Alemania	8,1	8,1	8,2	8,5	8,9	8,9	9,0	9,2
Canadá	9,6	9,5	9,4	9,4	9,5	9,6	9,7	9,9
Estados Unidos	5,5	5,6	5,6	5,5	5,6	5,4	5,3	5,3
Francia	11,7	11,5	11,5	11,9	12,1	12,2	12,4	12,4
Italia	12,2	11,9	11,9	11,9	12,0	12,0	12,0	11,9
Japón	2,9	3,1	3,2	3,3	3,3	3,5	3,3	3,3
Reino Unido	8,7	8,8	8,8	8,6	8,4	8,3	8,3	7,8
Total	6,7	6,7	6,8	6,8	6,9	6,8	6,8	6,8
<i>Incremento de los precios al consumidor^a</i> (variación porcentual en relación con el trimestre anterior)								
Alemania	3,2	2,1	1,7	0,0	2,5	2,1	1,4	-0,3
Canadá	4,4	2,9	1,1	0,0	1,8	2,9	0,7	2,5
Estados Unidos	3,5	3,5	1,7	2,1	3,5	4,1	2,0	3,0
Francia	2,2	1,8	1,4	2,2	2,9	3,2	-1,1	1,8
Italia	7,0	6,9	4,2	4,4	4,0	5,0	0,9	2,1
Japón	-1,8	0,8	-0,8	-0,4	-1,1	3,0	-0,8	1,1
Reino Unido	3,5	7,4	1,0	0,7	2,0	5,5	0,7	2,3
Total	2,3	3,0	1,2	1,3	2,1	3,7	0,8	2,0

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y organismos nacionales.

^a Expresado como tasa anual (el total es un promedio ponderado, siendo los factores de ponderación el PIB anual valorado a precios y tipos de cambio de 1993).

^b Datos ajustados estacionalmente con arreglo al procedimiento uniforme de la OCDE.

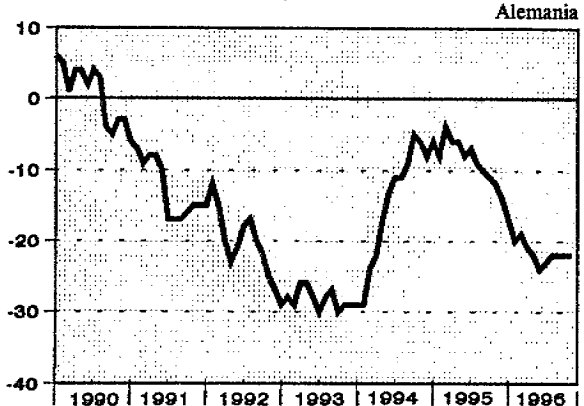
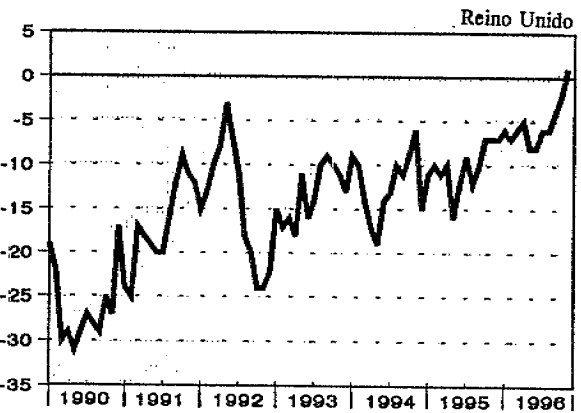
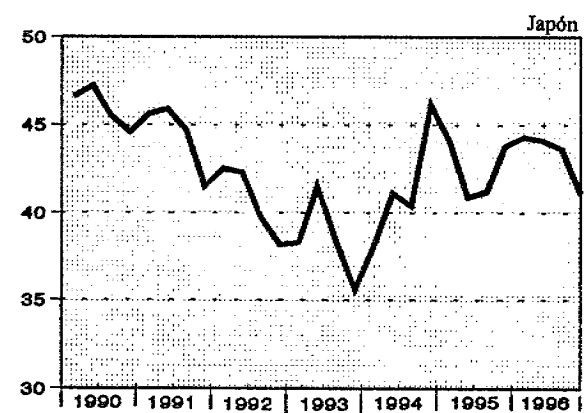
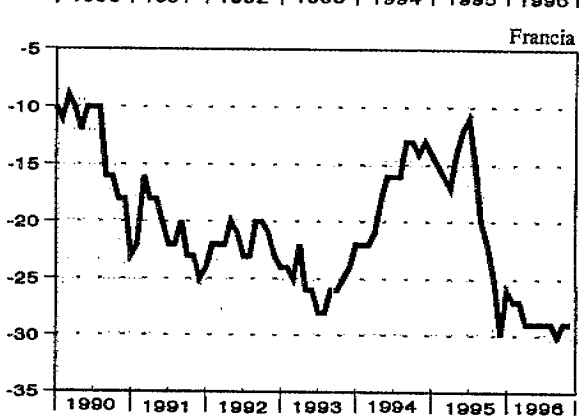
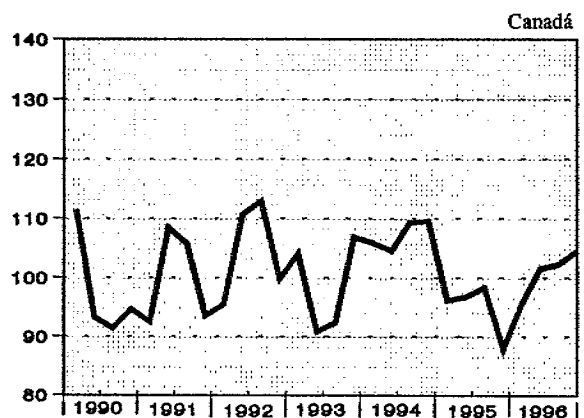
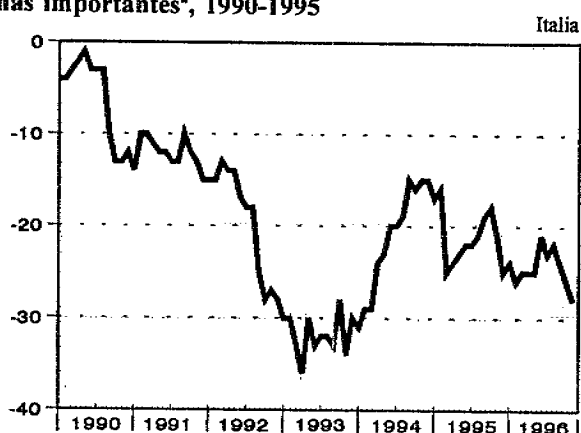
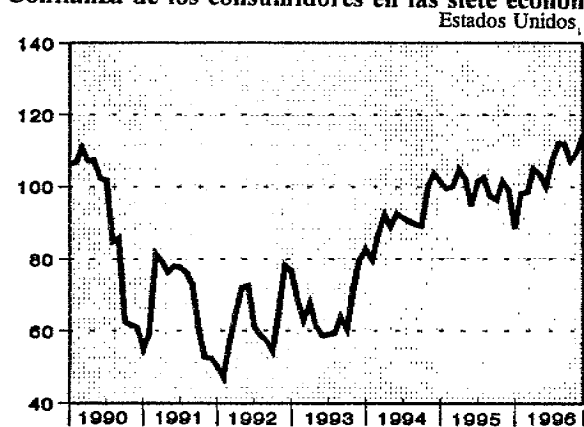
^c Expresado como tasa anual.

Desde el cuarto trimestre de 1996, la inversión empresarial en los Estados Unidos, principal motor de la recuperación durante los primeros años, ha ido disminuyendo y pasando de una concentración casi exclusiva en bienes de equipo a una distribución más equilibrada que comprende la inversión en estructuras. Esto quiere decir que se presta mayor atención a la expansión de la capacidad productiva a largo plazo. El consumo ha ido en aumento, impulsado por la combinación de un sólido mercado laboral, una subida más rápida, aunque todavía

moderada, de los salarios y una mayor riqueza de los hogares. Los elevados precios de las acciones y de las propiedades inmobiliarias han contribuido a esa mayor riqueza. La confianza de los consumidores en los Estados Unidos aumentó durante 1996 (véase el gráfico II.1) y se reafirmó aún más a principios de 1997. Es probable que las perspectivas de las exportaciones mejoren al reanudarse el crecimiento económico en el resto de los países desarrollados y en América Latina.

Gráfico II.1

Confianza de los consumidores en las siete economías más importantes*, 1990-1995



Fuentes: Estados Unidos: The Conference Board; Canadá: Conference Board of Canada; Japón: Consumer Behavior Survey, Organismo de Planificación Económica; y Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido: *European Economy*.

* En el caso del Canadá y los Estados Unidos, la medida es un índice (1991 = 100, 1985 = 100, respectivamente); en el caso del Japón, la medida es un índice compuesto (porcentaje); en el caso de los demás países, la medida refleja el porcentaje de personas que respondieron a una encuesta y que esperan una mejoría menos el porcentaje de los que esperan un deterioro.

La economía canadiense parece entrar en un período de crecimiento superior al 3,0%. La baja inflación (un promedio anual del 1,3% durante los últimos tres años) y los progresos realizados en la reducción del déficit fiscal hicieron posible un descenso de los tipos de interés a corto y largo plazo desde principios de 1995. Los tipos de interés más bajos han empezado a estimular la demanda interna; las ventas finales han sido importantes desde los últimos meses de 1995, con un aumento del consumo privado resultante de una mayor confianza de los consumidores (véase el gráfico II.1). El componente más débil de la demanda seguirá siendo el gasto público, debido a la continua austeridad fiscal a todos los niveles del Gobierno. A causa de nuevos recortes de puestos de trabajo en el sector público, no parece que el desempleo, que es casi el doble que en los Estados Unidos, vaya a disminuir de manera sustancial (véase el cuadro A.6). Sigue habiendo escasa actividad en los mercados del trabajo y de los productos debido a que la recuperación de la recesión de 1990-1991 ha sido relativamente lenta.

La economía japonesa creció decididamente en 1996 por primera vez desde 1991. Se puso en práctica un importante programa de gasto público, iniciado en 1992, mientras que la inversión pública fija y la inversión privada en el sector de la vivienda registraron un aumento de casi dos dígitos durante el año pasado. La inversión empresarial fija creció un 6,5% en 1996, estimulada por unas mejores perspectivas de la exportación tras la devaluación del yen en 1996 así como por las medidas desreguladoras de algunos sectores de servicios. Sin embargo, el crecimiento del consumo ha sido inferior al del producto interno bruto (PIB), debido a la preocupación que suscita un mercado laboral todavía débil. Asimismo las exportaciones netas fueron flojas, por el efecto retardado de la apreciación del yen en 1995.

Existe alguna incertidumbre acerca de la posibilidad de que el crecimiento del Japón se mantenga en 1997 y años sucesivos. Más del 80% del crecimiento logrado en 1996 fue debido al brusco aumento del PIB durante el primer trimestre, de resultados de un programa de gasto público masivo; durante el resto del año, cuando la inversión pública se redujo considerablemente, la economía creció a un ritmo más moderado (véase el cuadro II.1). Además, está prevista una fuerte disminución de la inversión pública en los planes de gasto público del Gobierno incluidos en el presupuesto para 1997-1998. Este presupuesto tiene como objetivo reducir el déficit público general por debajo del 3%. La cuestión fundamental, por consiguiente, es si el gasto privado compensará la reducción del gasto público.

De hecho, los pronósticos indican que el crecimiento del consumo privado en el Japón se reducirá durante el segundo trimestre de 1997. La tasa del impuesto sobre

el consumo se elevó el mes de abril y se suprimieron algunas exenciones especiales del impuesto sobre la renta. Por otra parte, la inversión privada y el sector exterior contribuirán a mantener un crecimiento relativamente sostenido en la medida en que el tipo de cambio del yen con respecto al dólar se mantenga a los niveles del primer trimestre de 1997.

El efecto neto de estos diversos factores es una expansión de la producción inferior al 2% en 1997. Ese nivel no basta para mejorar la situación del mercado laboral, especialmente si se tienen en cuenta diversos factores estructurales. Uno de ellos es un creciente desajuste en la fuerza de trabajo: un número cada vez mayor de trabajadores no poseen los conocimientos y aptitudes que las empresas requieren.

Las economías de la Europa occidental continental parecen haber entrado en una fase de recuperación después del fuerte descenso de la actividad registrado en la segunda mitad de 1995 y principios de 1996 (véase el cuadro II.1). Es probable que los estímulos resultantes de una política monetaria menos restrictiva y una mayor demanda externa compensen las repercusiones negativas de unas políticas fiscales muy estrictas. Sin embargo, no se prevé que la producción aumente lo suficiente para incidir de manera significativa en los elevados niveles de desempleo.

Hasta el momento, la recuperación de la economía alemana se ha basado en las exportaciones. La inversión empresarial, que había desempeñado un papel fundamental en recuperaciones anteriores, disminuyó en 1996 y se concentró sobre todo en la racionalización y las sustituciones más que en la expansión de la capacidad. En 1997 está previsto que la inversión en maquinaria y equipo, así como en estructuras, siga siendo débil, ya que las tasas de utilización de la capacidad no alcanzarán niveles normales hasta 1998. El consumo privado quizás registre tan sólo aumentos moderados, debido al crecimiento casi nulo de los ingresos y al elevado nivel de inseguridad en el empleo. En general, el crecimiento previsto será demasiado débil para reducir el desempleo, que en 1997-1998 se mantendrá casi a los niveles más altos de la posguerra. Desde la reunificación, el ingente gasto público y el incremento de la productividad determinaron una gran expansión de la producción en la parte oriental del país e hicieron aumentar el crecimiento económico del conjunto de Alemania. Esos estímulos regionales están perdiendo importancia y el crecimiento en la parte oriental del país se aproxima cada vez más al más bajo nivel de la parte occidental.

Tras la desaceleración de 1995, la actividad económica de Francia se intensificó durante 1996 y parece probable que siga en aumento en 1997. Se espera que las exportaciones y la inversión sean los principales motores del crecimiento económico. Hay necesidad de

modernizar y restablecer la capacidad productiva tras el fuerte descenso de la inversión registrado a principios del decenio de 1990. Posiblemente el consumo sea inferior al PIB general debido a la falta de confianza del consumidor y a la moderación salarial en un contexto de elevado desempleo, así como al aumento de la tributación y de las contribuciones a la seguridad social.

En 1996, la reducción de la actividad económica se dejó sentir especialmente en Italia. Con una política monetaria rigurosa para combatir la inflación, que era considerablemente superior al promedio de la Unión Europea, la lira se revaluó en 1996. Además de la contracción resultante de esas políticas monetarias y de los tipos de cambio, el Gobierno adoptó medidas fiscales de gran austeridad a fin de conseguir que Italia cumpliera los objetivos de reducción del déficit presupuestario fijados en Maastricht. El aspecto positivo, y ciertamente el objetivo de las políticas restrictivas del Gobierno, ha sido el descenso de la inflación que, al final de 1996, fue inferior al 3,0% anual por vez primera desde 1996. En vista de las mejores perspectivas de la inflación, han descendido los tipos de interés del mercado. Sin embargo, se prevé que la moderación de la demanda de los consumidores a causa de la continua debilidad del mercado laboral y de la política fiscal restrictiva seguirá frenando la recuperación en 1997.

La economía del Reino Unido se halla en el sexto año del ciclo expansivo. Dicha expansión ya no se ve impulsada por las exportaciones, a causa de la revaluación de la libra esterlina y del crecimiento relativamente lento de muchos otros mercados europeos. Más bien, ha habido un fuerte repunte del consumo basado en nuevos descensos del desempleo, en un aumento de los ingresos reales y en una modesta reducción de la tributación. Está previsto que la inversión empresarial se acelere en 1997 pese a un aumento de los tipos de interés, ya que las perspectivas de los beneficios se consideran alentadoras.

POSICIONES EN MATERIA DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

No obstante las fluctuaciones económicas a corto plazo, la política económica de los países desarrollados se caracteriza por la disciplina fiscal. Excepto en el Japón, no ha habido tentativas de estimular el crecimiento económico mediante la adopción de medidas fiscales; por ello, se ha procurado orientar las economías hacia un crecimiento sostenible y no inflacionario principalmente mediante la política monetaria.

En los Estados Unidos, la Reserva Federal ha conseguido mantener a la economía en una línea de crecimiento estable y no inflacionario. Desde julio de 1995 hasta enero de 1996, al estimar que la economía registraba una excesiva desaceleración, la Reserva Fed-

ral redujo gradualmente su tipo de interés básico a corto plazo, el tipo de interés de los fondos federales, en 0,75 puntos porcentuales hasta el 5,25%. La coyuntura de baja inflación permitió a la Reserva Federal tomar la medida, prácticamente sin precedentes, de relajar la política monetaria en un período en que ni siquiera había peligro de recesión. El 25 de marzo de 1997, la Reserva Federal decidió elevar este tipo de interés al 5,5%, ya que la economía había estado creciendo a fuerte ritmo durante los seis meses anteriores. Esa medida tenía claramente carácter preventivo, ya que existían pocos indicios de presiones inflacionistas.

La economía canadiense ha entrado en su cuarto año de austeridad fiscal, que ha sido mucho más estricta que la tan comentada reducción del déficit fiscal en Europa (véase el cuadro A.8)². Esta reducción del déficit se ha conseguido sobre todo mediante recortes del gasto. Está previsto que en 1998 el porcentaje de la deuda con respecto al PIB del Canadá empiece a descender por vez primera desde mediados del decenio de 1970. Las mejores perspectivas de la inflación han permitido al Banco del Canadá reducir su tipo de interés bancario 19 veces en 21 meses hasta el 3,25% al final de diciembre de 1996, lo que representa su nivel más bajo de los 40 últimos años. El aumento de los tipos de interés de los Estados Unidos en marzo de 1997 ensancho la diferencia ya considerable existente entre ambos países y ejerció una presión a la baja sobre el dólar canadiense. En tales circunstancias, es difícil prever un nuevo descenso de los tipos de interés del Canadá.

En el Japón, el Gobierno es consciente de la urgente necesidad de reducir el déficit fiscal debido al gran incremento de la deuda pública. Como se examina en el capítulo VI, las obligaciones del Gobierno de financiar los pagos de la seguridad social van en aumento y, a menos que se introduzcan cambios, el Japón deberá hacer frente a graves desequilibrios en sus finanzas públicas. El Gobierno está considerando la posibilidad de eliminar la necesidad de emitir bonos para financiar el déficit antes del año 2003 y, al mismo tiempo, de impedir que los impuestos lleguen a constituir un 50% del PIB, como ocurrirá si no se introducen importantes cambios en la política de gastos. Una posible medida consistiría en prorrogar la duración del plan decenal de inversiones públicas. El Gobierno podría imponer un límite máximo a los gastos totales, o incluso reducirlos. Asimismo tiene intención de fijar las prioridades de todas las principales partidas de gastos en función de los objetivos de sus políticas y de la relación costo-eficacia. Esto constituiría un importante cambio con respecto a la práctica presupuestaria tradicional de modificar de manera proporcional los gastos en todas las partidas.

En vista de la actual atonía económica, es probable que el tipo oficial de descuento del Japón se mantenga

durante algún tiempo al nivel más bajo jamás registrado del 0,5%. Unos tipos de interés bajos son esenciales para la recuperación económica. No sólo estimulan la inversión privada, sino que también inducen a los inversionistas privados a adquirir valores extranjeros. Esto debería contribuir a contrarrestar las presiones para una revaluación del yen en un momento en que el superávit japonés por cuenta corriente está empezando a aumentar de nuevo.

Gran parte de los malos resultados de la economía japonesa durante los últimos años se han debido a deficiencias estructurales, algunas de las cuales se pusieron espectacularmente de manifiesto al estallar la burbuja financiera especulativa a principios del decenio. Otras deficiencias se derivan de las múltiples y detalladas reglamentaciones económicas, que en muchos casos hace tiempo que no se justifican. La capacidad del Gobierno de promover la desregulación de diversas industrias, como los bancos, los seguros y las telecomunicaciones, es crucial para lograr el crecimiento económico a largo plazo. Asimismo, en vista de que los bancos japoneses tienen deudas incobrables cuyo total supera el 5% del PIB, el Gobierno ha intentado aligerar esa carga mediante la compra directa de propiedades inmobiliarias y la creación de planes de titulización de préstamos avalados por propiedades inmobiliarias.

En muchos países europeos, las políticas económicas han estado dominadas por los intentos de cumplir los criterios presupuestarios fijados en el Tratado de Maastricht sin poner en peligro la recuperación económica. De hecho, si el crecimiento flaquea será prácticamente imposible que muchos países alcancen esos objetivos

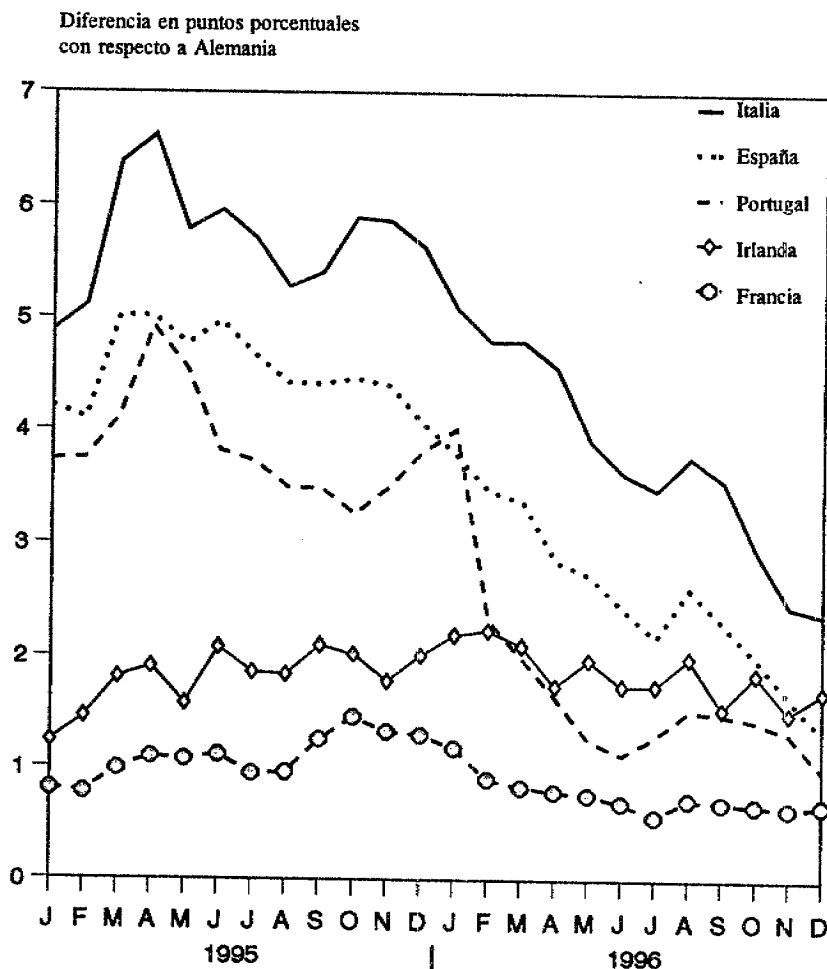
al final de 1997. En algunos casos, es probable que los criterios presupuestarios puedan cumplirse con una política fiscal menos estricta que hace un año. En Italia, sin embargo, en los presupuestos ordinario y suplementario para 1997 se impusieron recortes adicionales de los gastos y nuevos impuestos por un total equivalente a casi el 4% del PIB.

Si bien en Europa se mantiene una política fiscal restrictiva, las condiciones monetarias se han relajado considerablemente durante 1995 y 1996, en un contexto de crecimiento lento y descenso de la inflación, lo que a su vez es en parte consecuencia de la austeridad fiscal. Los menores tipos de interés resultantes contribuirán a reducir los costos del servicio de la deuda y, por ende, a alcanzar los objetivos de Maastricht. Con la reactivación económica de 1997, sin embargo, parecen ser escasas las posibilidades de nuevos descensos de los bajos tipos de interés vigentes.

Aunque los bancos centrales y los ministerios financieros determinan en gran parte los tipos de interés a muy corto plazo, los movimientos de los tipos de interés a largo plazo dependen más del mercado y reflejan la opinión de éste acerca de la tendencia de determinadas variables esenciales, como la inflación y los tipos de cambio. En el intento de conseguir la unión económica y monetaria, ha habido una clara convergencia de los tipos de interés a largo plazo entre los distintos países (véase el gráfico II.2)³. Desde 1995 se ha ido reduciendo la diferencia entre los tipos de interés alemanes y los de España, Italia y Portugal. La diferencia de rendimiento entre bonos alemanes y franceses se eliminó en 1997.

Gráfico II.2

Tipos de interés a largo plazo en determinados países europeos, 1995-1996



Nota: Estadísticas financieras internacionales del FMI.

En el Reino Unido, las autoridades monetarias decidieron empezar a subir los tipos de interés con carácter preventivo a fin de moderar el crecimiento económico e impedir que la inflación superara el objetivo fijado del 2,5%. El 30 de octubre de 1996 el Banco de Inglaterra elevó el tipo de interés básico en un cuarto de punto al 6,0%, la primera medida restrictiva de política monetaria en 20 meses. Hasta el momento en el actual período de recuperación económica, que dura ya seis años, el PIB ha aumentado a un ritmo moderado pero constante, sostenible y sin crear inflación; se trata de la primera recuperación económica de esas características de toda la posguerra. Dado el presupuesto moderadamente restrictivo para el ejercicio fiscal de 1997, así como el considerable fortalecimiento de la libra esterli-

na, no es probable que la actual fase de restricción monetaria tenga repercusiones negativas para la economía.

En Australia, el objetivo central de la política macroeconómica es equilibrar el presupuesto en tres años. Sin embargo, en respuesta a una acusada desaceleración del crecimiento, un descenso de las presiones inflacionistas y unos niveles de desempleo todavía elevados, el Gobierno ha relajado la política monetaria rebajando los tipos oficiales de interés en tres tiempos del 7,5% al 6,0% desde julio de 1996.

Por el contrario, en Nueva Zelanda se han mantenido una política monetaria y una política fiscal estrictas desde 1996, a pesar de que ya se había reducido el fuerte crecimiento registrado en 1993-1994. Aun cuando la

política fiscal pueda ser ligeramente más expansiva en 1997, el presupuesto seguirá teniendo superávit.

REFORMAS ESTRUCTURALES PARA POTENCIAR LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL

En los países desarrollados, la reducción del déficit fiscal ha permitido bajar los tipos de interés y la inflación. Más a largo plazo, mucho dependerá de que los países puedan aprovechar sus logros en el terreno fiscal para lograr un crecimiento más rápido que cree empleo. Se ve cada vez con mayor claridad que para lograr dicho crecimiento deben abordarse factores estructurales⁴.

La atención que presta el Japón a la desregulación constituye un buen ejemplo de dificultad estructural que es preciso afrontar. En Europa, ahora que las medidas adoptadas para cumplir los criterios de Maastricht están dando sus frutos, los países se ocupan cada vez más de cuestiones estructurales, sobre todo en lo que respecta

a la seguridad social, la salud, la educación, incluida la capacitación de la mano de obra, y la rigidez del mercado laboral y del mercado de bienes y productos. Por ejemplo, en España dirigentes empresariales y sindicales llegaron en abril de 1997 a un acuerdo de alcance nacional por el cual los primeros aceptaron un nuevo sistema de contratos de trabajo cuatrienales y renovables para quienes buscan su primer trabajo y para quienes llevan largo tiempo desempleados, mientras que los sindicalistas estuvieron de acuerdo en que se pagara una menor indemnización en caso de despido injustificado. Se espera que estas nuevas medidas fomenten las oportunidades de empleo. En Alemania se ha iniciado un proceso político de reforma del sistema tributario y de la asistencia social. En marzo de 1997 la Comisión Europea aprobó un plan belga para reducir las contribuciones a la seguridad social de las empresas que empleen a trabajadores manuales. Se espera que esa reducción de las contribuciones estimule a los empresarios a contratar trabajadores manuales y reducir así el desempleo.

LOS PAÍSES CON ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN

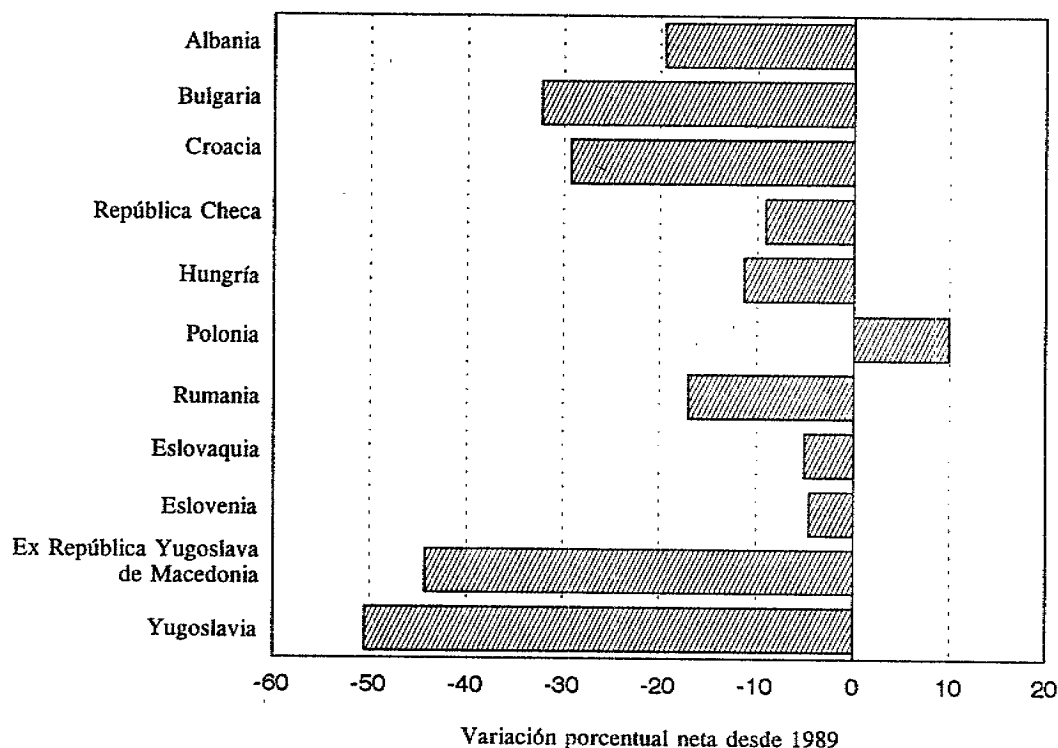
En el año 1996 se registró una nueva contracción de la producción del grupo de países con economías en transición (véase el cuadro A.3). Sin embargo, 1997 podría ser un año más prometedor. Esa afirmación quizás parezca paradójica en vista de los reveses y dificultades experimentados por muchos de esos países en 1996. Con todo, ha habido importantes cambios a nivel normativo en varios países durante 1996 y principios de 1997 que parecen indicar que al final del año esas economías se encontrarán en mejor posición al haber desarrollado instituciones de mercado más eficaces, para emprender el camino de un crecimiento sostenible a largo plazo.

En general, se prevé que en 1997 podría registrarse por vez primera desde 1989 un aumento de la produc-

ción del conjunto de la región, con un crecimiento de las economías en transición de Europa central y oriental, los Estados bálticos y los países de la CEI (véase el cuadro A.3). Con todo, esta recuperación de la producción debe verse en el contexto de las drásticas reducciones experimentadas anteriormente: entre las economías en transición de Europa central y oriental, se prevé que tan sólo la producción de Polonia superará en 1997 el nivel de 1989⁵ (véase el gráfico II.3). Los descensos de la producción han sido más acusados en la CEI y en los Estados bálticos; por ejemplo, se estima que en 1997 la producción de la Federación de Rusia y Ucrania será todavía inferior en más de un 40% y un 60% respectivamente a los niveles de 1989.

Gráfico II.3

Producción de los países de Europa central y oriental en 1997 en comparación con 1989



Fuente: Estadísticas nacionales y pronósticos de la Secretaría de las Naciones Unidas, basados en parte en estimaciones del Proyecto LINK.

Además, reanudar el crecimiento de la producción no tiene por qué ser equivalente a reducir el desempleo. El número total de desocupados registrados en los países con economías en transición era de 14,4 millones al final de 1996, 370.000 más que un año antes⁶. Si bien el nivel de desempleo en los países de Europa central y oriental y los Estados bálticos disminuyó de 7,5 millones en marzo de 1974 a 6,1 millones en diciembre de 1996, las tasas de desempleo de esos países siguen siendo elevadas, con un promedio de alrededor del 11%. En la CEI, la tasa de desempleo es inferior, un 6,4% por término medio, mientras que las demás tasas registradas varían entre alrededor del 1% en Azerbaiyán y casi el 10% en Armenia⁷.

Dada la magnitud de la contracción de la producción registrada desde el inicio de la transición, incluso esas tasas de desempleo significan necesariamente que hay un importante excedente de mano de obra o bien

que se ha subestimado la producción. Sin embargo, mantener empleados a los trabajadores ha sido una manera de seguir prestándoles servicios sociales, incluida la vivienda. Ese sistema no puede continuar indefinidamente en la nueva situación económica en que se encuentran esos países, por lo que es esencial llegar a conseguir un elevado crecimiento económico.

Una de las condiciones para la reactivación sostenida de la economía ha sido la estabilización macroeconómica. Los progresos logrados en 1996 se reflejan en el descenso de la inflación, cuyas tasas de 1996 fueron muy inferiores a las de los tres años precedentes (véase el cuadro II.2). Los descensos más espectaculares de la inflación se registraron en los países de la CEI, Croacia y Yugoslavia, donde se habían alcanzado niveles de hiperinflación de más del 1.000% a principios del decenio de 1990. Con esas tasas era prácticamente imposible tomar decisiones económicas racionales⁸.

Cuadro II.2

Inflación de los precios al consumidor en las economías en transición, 1993-1996
(Variación porcentual anual)

	1993	1994	1995	1996
Europa central y oriental				
Bulgaria	73	96	62	123
Croacia	1 517	98	2	4
Eslovaquia	23	13	10	6
Eslovenia	32	20	13	10
ex República Yugoslava de Macedonia	353	122	17	4
Hungría	23	19	28	24
Polonia	37	33	28	20
República Checa	21	10	10	9
Rumanía	256	137	32	39
Yugoslavia	"	"	74 ^b	91
Estados bálticos				
Estonia	89	48	29	23
Letonia	109	36	25	18
Lituania	410	72	40	25
Comunidad de Estados independientes				
Armenia	3 732	4 960	175	19
Azerbaiyán	1 130	1 664	411	20
Belarús	1 191	2 220	709	53
Federación de Rusia	875	309	197	48
Georgia	4 084	22 470	178	39
Kazakstán	1 663	1 880	176	39
Kirguistán	1 209	278	43	30
República de Moldova	1 751	486	30	24
Tayikistán	2 885	350	682	422
Turkmenistán	1 631	2 714	..	..
Ucrania	4 735	891	377	80
Uzbekistán	1 232	1 550	315	..

Fuente: CEPE, *Economic Survey for Europe in 1996-1997* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.97.II.E.1), apéndice estadístico, cuadro B.7.

^a Tasas anuales de hiperinflación de más de 1 billón de puntos porcentuales.

^b De febrero a diciembre con respecto al período correspondiente de 1994.

LAS DIMENSIONES PRINCIPALES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

En Europa central y oriental, con excepción de Hungría, la demanda interior fue el principal factor propulsor del crecimiento económico en 1996. El aumento del consumo privado en la región obedeció en parte al incremento de los salarios reales. La contribución del sector exterior al crecimiento fue en general negativa, pues las importaciones, principalmente de bienes de capital, aunque también de bienes de consumo, crecieron más rápidamente que las exportaciones. Las grandes entradas de capital extranjero provocaron la subida de los tipos de cambio, lo cual, no obstante, contribuyó decisivamente a contener la inflación.

Los buenos resultados económicos de Polonia, el país más poblado de los de Europa central y oriental con economías en transición, ponen de manifiesto su avance en la construcción de una economía moderna. La inversión ha aumentado en Polonia ininterrumpidamente desde el año 1992 (véase el cuadro A.10). La estructura de la producción está cambiando: la parte correspondiente a los servicios aumentó del 35% en 1991 al 52% en 1996; la de la industria y la construcción descendió del 52% al 39%, y la de la agricultura bajó del 13% al 8%. El gran crecimiento del crédito interno, tanto para las economías familiares como para las empresas, estimuló la demanda interna en Polonia. El crédito total para las empresas aumentó un 14% en términos reales, y el destinado a las familias, un 76%. El gasto en automóviles y computadoras se dobló en 1995-1996.

En Hungría, el programa de estabilización iniciado en marzo de 1995 siguió aplicándose en 1996 y tuvo los efectos deseados: el crecimiento agregado fue escaso pero se evitó la recesión. El gran aumento de las exportaciones y el pequeño aumento de las importaciones, debidos no sólo a la depreciación de la moneda sino también a los recargos a la importación, contribuyeron a reducir el déficit en cuenta corriente de Hungría de 3.900 millones de dólares en 1994 a 2.500 millones en 1995 y 1.800 millones en 1996. La austeridad fiscal provocó la disminución del consumo público en 1996. Una política de ingresos restrictiva dio como resultado la reducción de los salarios reales por segundo año consecutivo. El programa parece haber sentado las bases para una mejora de los resultados económicos.

En abril de 1997 la República Checa inició un gran ajuste macroeconómico motivado por el notable aumento del déficit en cuenta corriente y el déficit fiscal. Una de las razones fundamentales de esos desequilibrios era que durante varios años la productividad no había crecido al mismo ritmo que los ingresos reales. Las empresas habían obtenido abundante financiación de los bancos de participación estatal mayoritaria, y la reestructuración no había sido una de sus prioridades, ya que las exportaciones y la demanda interna habían aumentado mucho. Al revaluarse la moneda como consecuencia de las entradas de recursos financieros atraídos por los altos tipos de interés (consecuencia a su vez de una política monetaria restrictiva), las exportaciones disminuyeron en la segunda mitad de 1996 y la producción industrial bajó bruscamente, lo cual ocasionó una reducción de la recaudación de impuestos y contribuyó al déficit fiscal.

El programa de abril de 1997 comprendía medidas para reducir las importaciones y mantener el gasto público por debajo de las previsiones presupuestarias, incluida la de los salarios⁹. La restricción fiscal fue acompañada de la expansión monetaria: las reservas mínimas de los bancos se redujeron del 11,5% al 9,5% de los depósitos. El Gobierno anunció además su propósito de emprender reformas institucionales, como la agilización de la privatización de bancos y empresas, la represión decidida de la evasión fiscal y la corrupción, y la creación de una institución independiente que vigilara la Bolsa de Praga.

De los países que formaban parte de la ex República Socialista Federativa de Yugoslavia, Croacia y Eslovenia tuvieron altas tasas de crecimiento en 1996 y se espera que el crecimiento se acelere en 1997 (véase el cuadro A.3). En esos dos países el resurgimiento del turismo fue un factor importante de la recuperación económica. La ex República Yugoslava de Macedonia continuó con bastante éxito el proceso de estabilización iniciado a principios de 1995. Se calcula que la inflación descendió en 1996 hasta alcanzar prácticamente la tasa

más baja de las economías en transición. Se prevé que el crecimiento se acelere en 1997.

La economía de Bosnia y Herzegovina creció aproximadamente un 40% en 1996, pero el PIB fue sólo una tercera parte del de antes de la guerra. Se calcula que en el territorio de la Federación de Bosnia y Herzegovina la producción industrial se recuperó hasta alcanzar el 85% de las cifras anteriores al conflicto. El crecimiento económico en el territorio de la República Srpska fue casi nulo; los salarios equivalen a la tercera parte de los de la Federación y la tasa de inflación es alta. La tasa de desempleo en todo el país descendió del porcentaje máximo del 90% a un nivel aproximado de entre el 50% y el 60% de la fuerza de trabajo. Gracias a la ayuda internacional para la reconstrucción se crearon unos 200.000 puestos de trabajo. Los ingresos procedentes del comercio exterior aumentaron rápidamente y los precios se han estabilizado. Las conferencias de donantes de la Unión Europea y el Banco Mundial, celebradas en diciembre de 1995 y abril de 1996, sirvieron para recaudar 1.800 millones de dólares, pero Bosnia y Herzegovina tiene muchas dificultades para cumplir las condiciones fijadas por las organizaciones multilaterales.

De los tres Estados bálticos, Estonia ha registrado el crecimiento más firme del PIB (véase el cuadro A.3). El recurso a la reexportación de petróleo, metales y materias primas rusas como vehículo principal de la actividad económica a comienzos de la transición, ha sido sustituido por la recuperación del sector manufacturero nacional y, sobre todo, del sector de los servicios. La rápida transformación económica se ha basado en un programa de privatización amplio y rápido, la disciplina financiera estricta impuesta por una junta monetaria y un régimen mercantil muy liberal. El sector financiero del país es sólido: el crédito crece a buen ritmo y el porcentaje de préstamos bancarios fallidos es inferior al 5%.

Letonia parece estar en condiciones de experimentar un crecimiento acelerado en 1997, ya que han disminuido los tipos de interés como consecuencia de la reducción del déficit fiscal, el fortalecimiento del sistema bancario que siguió a la crisis de 1995, y la continuación del proceso de privatización. En Lituania el crecimiento parece proseguir su tendencia a una aceleración gradual.

Las relaciones económicas de los Estados Bálticos con el exterior siguen siendo fundamentales, pues los mercados internos de estos países son pequeños y sus recursos limitados, sobre todo los energéticos. Actualmente, los derechos de tránsito, principalmente sobre las exportaciones rusas, son una parte considerable del PIB, sobre todo de Letonia (el 22% en 1996). El desarrollo y la diversificación de los productos y servicios que esas tres economías podrían ofertar en condiciones competitivas contribuirían notablemente a la sostenibilidad del crecimiento económico a largo plazo.

Según informes oficiales, en 1996 la producción se redujo un 6% en la Federación de Rusia. No obstante, otros datos indican que la reducción real puede ser inferior a la expresada por el PIB, que apenas refleja la economía sumergida (véase *infra* la introducción al anexo estadístico). Concretamente, según los informes, la renta disponible de las economías familiares en 1996 fue prácticamente la misma que el año anterior, mientras que el porcentaje de la población con ingresos inferiores al mínimo y tal fue el 22%, frente al 25% de 1995. Además, en enero de 1997 el *Goskomstat*, Comité de Estadística del Estado, revisó su metodología y elevó del 20% al 23% el porcentaje estimado de participación de la actividad económica no registrada en el PIB oficial.

Pese a esas salvedades acerca de la exactitud de los datos, los indicios demuestran que una de las causas principales del declive económico permanente de la Federación de Rusia es que, según los informes, la inversión bruta en capital fijo disminuyó un 18%, más incluso que en 1995 (véase el cuadro A.10). El declive fue especialmente pronunciado en las manufacturas, sobre todo en los sectores orientados a satisfacer la demanda de los consumidores (la pequeña industria y los materiales de construcción), y en el sector agropecuario (donde la inversión descendió un 31%). Al mismo tiempo, la inversión en infraestructura energética e industrial es estable y, en algunos sectores, incluso está creciendo.

Los resultados decepcionantes de la economía rusa, sobre todo por lo que se refiere a la inversión, son atribuibles en gran parte al efecto negativo de la inestabilidad política. Desde 1995, el obstáculo principal para la normalización de la actividad económica y la continuación del crecimiento económico ha sido el contexto reglamentario, jurídico y administrativo, caracterizado por la incoherencia, la imprevisibilidad y la excesiva discrecionalidad. En contra de lo que se esperaba, la incertidumbre política no terminó a mediados del año con la reelección del Presidente, sino que persistió hasta el invierno. En consecuencia, los recursos financieros del sector no estatal no se desplazaron de la especulación financiera a la inversión en la economía real.

La desconfianza en la moneda y en el sistema bancario eran tales que los particulares preferían invertir gran parte de sus ahorros en moneda extranjera en lugar de depositarlos en los bancos nacionales, situación que se mantenía a principios de 1997¹⁰. Los fondos que se depositaron en los bancos nacionales no se utilizaron para proporcionar el tipo de crédito a plazo medio necesario para la inversión. La política monetaria restrictiva necesaria para contener la inflación hizo que la rentabilidad de las letras del tesoro a corto plazo (principalmente tres meses) fuera muy alta. Con semejante

rentabilidad de los valores del Estado, los bancos carecen de incentivos para conceder créditos a la industria.

En 1995, sólo dos países de la CEI tenían economías en expansión: Armenia y Georgia, cuya producción había experimentado anteriormente un hundimiento casi total. En 1996, el ritmo de la recuperación económica fue bueno en los dos países, y sus intentos de aplicar una política monetaria y fiscal restrictiva dieron como resultado un descenso pronunciado de la inflación.

En 1996 la economía volvió a crecer también en otros países de la CEI (véase el cuadro A.3). En Kazakstán, por ejemplo, el aumento de la inversión extranjera directa, que contribuyó a la recuperación del sector de la extracción, sirvió para estimular la demanda. La política fiscal y monetaria restrictiva hizo que a principios del otoño la inflación hubiera descendido hasta aproximadamente el 1% mensual, y el déficit presupuestario se mantuvo por debajo del 3% del PIB. En Kirguistán la inversión creció espectacularmente en 1995 y 1996, estimulada por las entradas de la inversión extranjera directa y los créditos internacionales. El déficit presupuestario bajó de más del 15% del PIB en 1995 a aproximadamente el 6% en 1996, lo cual se consiguió, a diferencia de lo sucedido en muchas otras economías de la CEI, recortando el gasto público, no tratando de aumentar los ingresos públicos. Sin embargo, la situación social es pésima, ya que, según los informes, más de la mitad de la población vive por debajo del umbral oficial de la pobreza, los salarios reales disminuyen y el desempleo aumenta. En la República de Moldova y en Ucrania la producción siguió disminuyendo en 1996. En Tayikistán las hostilidades han paralizado la producción y continúan impidiendo la explotación de sus ricos yacimientos mineros.

ALGUNAS NUEVAS INICIATIVAS

La transición es un proceso largo en el que intervienen muchos factores: la apertura de las empresas y las economías familiares a los sistemas de mercado y la liberalización de la política comercial; la conversión de las empresas públicas en sociedades mercantiles y la aplicación de una política de privatización coherente; la aplicación de medidas de disciplina fiscal y monetaria; y el fomento de los elementos de la sociedad civil ausentes de los regímenes anteriores. Exige también una buena gestión de los asuntos públicos que asegure una función pública honrada y competente, un sistema impositivo transparente y justo, unos derechos de propiedad claramente definidos, unos tribunales que actúen con imparcialidad y protejan ese y otros derechos, unos reglamentos estables y transparentes, y unas medidas que combatan realmente la corrupción. Además, las

economías en transición tienen que establecer procedimientos de quiebra y promover sistemas de gestión responsable para las instituciones bancarias, sistemas de pensiones, salud y desempleo que no sean excesivamente gravosos para el erario público, organismos que se encarguen de reunir datos, y organizaciones no gubernamentales como los sindicatos, las asociaciones empresariales y las fundaciones privadas.

La necesidad de esas medidas se ha reconocido hace tiempo y muchos gobiernos intentan aplicarlas desde hace varios años. Otros han decidido hacerlo más recientemente. Bulgaria, Rumania y Ucrania, en particular, son tres países que están haciendo grandes esfuerzos por superar las vacilaciones y ambivalencias anteriores respecto de la reforma económica y estructural.

A comienzos de 1996, Bulgaria no había privatizado, reestructurado ni cerrado las empresas estatales: el sector estatal todavía aportaba el 85% de la producción industrial, y, como consecuencia de la falta de responsabilidad en la gestión, tenía grandes pérdidas. El sector bancario estaba también en general sin reformar. A finales de 1995, debido al aumento de los préstamos a empresas estatales y privadas, algunos bancos tuvieron problemas de liquidez cuando, como consecuencia del aumento de la inflación, las autoridades procuraron restringir el crédito, y los bancos trataron de reclamar los pagos a sus deudores. A mediados de 1996 los problemas del sector bancario eran tales que el público en general retiró sus depósitos. Varios bancos comerciales fueron cerrados, otros suspendieron sus actividades y 15 fueron fiscalizados. Los tipos de interés reales efectivos aumentaron mucho y la actividad crediticia casi se paralizó. Las empresas sólo podían contar con los recursos producidos internamente para financiar sus operaciones, por lo que la actividad empresarial disminuyó bruscamente.

En vista de la crisis económica, en marzo de 1997 el Gobierno de Bulgaria aprobó un nuevo programa de estabilización económica que preveía la privatización urgente de los bancos y las empresas estatales mediante ventas al contado a intereses extranjeros y el traspaso del producto de esas ventas al presupuesto de manera transparente. El plazo para terminar las privatizaciones acaba en diciembre de 1998. El Gobierno creó además una junta monetaria para fijar el tipo de cambio y privar al Banco Central de la posibilidad de financiar el déficit presupuestario o el sistema bancario mediante la emisión de dinero. El déficit presupuestario estimado en 1996 era un 11% del PIB y había sido monetizado casi totalmente.

En Rumania, algunas medidas importantes de los programas iniciales de liberalización habían dejado de aplicarse a partir de 1991: los precios estaban todavía controlados y la inversión de las empresas estatales no se

ajustaba a la realidad a causa de las subvenciones y los créditos de los bancos estatales. En noviembre de 1996 tomó posesión un nuevo Gobierno que, a mediados de febrero de 1997, anunció un programa económico global de austeridad, cuyas medidas fundamentales eran la liberalización de los precios y del mercado de divisas, la reducción de los aranceles sobre los productos agrícolas, la reducción del déficit presupuestario consolidado, y la supresión de las subvenciones ocultas y los créditos directos del Banco Nacional. La mayoría de los precios, inclusive el tipo de cambio, se liberalizaron el 18 de febrero de 1997. Además, para frenar las entradas especulativas a corto plazo, el Gobierno gravó con un impuesto sobre la plusvalía del 28% a las inversiones extranjeras de cartera inferiores a un año (18% para las superiores a un año).

Se tomaron medidas importantes para agilizar la privatización, reestructurar o cerrar las empresas estatales y reformar el sector agropecuario. Antes de que concluya 1997 está previsto privatizar más de 3.600 empresas, incluidos los seis bancos comerciales más importantes. Las empresas se ofrecerán al mejor postor sin precio de salida, y todos los posibles compradores, nacionales o extranjeros, recibirán idéntico trato. Se permite además la titularidad extranjera de bienes raíces¹¹.

En 1996 las autoridades de Ucrania tomaron medidas importantes a fin de efectuar una reforma económica profunda. La aplicación de una política monetaria y fiscal estricta provocó un claro descenso de la inflación. Las reservas de divisas aumentaron a consecuencia del incremento de las exportaciones, las entradas de capital extranjero, y la continuación de un programa de derecho de giro con el FMI en mayo de 1996, lo que permitió que el Gobierno introdujera una verdadera moneda nacional, la *hryvnya*. Esta medida se consideró en el país como un hito y un factor importante en la transformación económica de Ucrania.

Dadas las dificultades de partida, en ninguno de esos tres países se espera que la producción responda este año a las nuevas iniciativas adoptadas. En la Federación de Rusia, en cambio, donde se han tomado medidas estrictas en diversos momentos desde 1992, aunque a menudo no hayan tenido continuidad (véase el capítulo VII), 1997 puede ser por fin el año en que la producción registrada vuelva a crecer.

Los resultados conseguidos por la Federación de Rusia volvieron a ser contradictorios en 1996. Las empresas privadas propiamente dichas (no antiguas empresas públicas reconvertidas) aportaron el 38% del PIB en 1996, frente al 25% en 1994. Lógicamente, la participación de las empresas estatales en el PIB descendió del 38% al 23%. Además, el déficit presupuestario consolidado correspondiente a los 11 primeros meses de 1996 descendió hasta el 4,1% del PIB, y el déficit

presupuestario federal se redujo al 3,3%. Sin embargo, sólo se obtuvieron el 70% de los ingresos previstos y el equilibrio presupuestario fue por lo tanto engañoso: se consiguió en virtud de reducciones generales del gasto público y atrasos en los pagos.

En marzo de 1997, en el discurso sobre el estado de la nación pronunciado ante el Parlamento, el Presidente de la Federación de Rusia esbozó un nuevo programa económico en el que se destacaba la reforma fiscal como la tarea económica clave del año, que exigía renovar los esfuerzos por aumentar los ingresos fiscales y gastarlos eficazmente en los programas más importantes desde el punto de vista social. Un nuevo código tributario simplificaría los impuestos y suprimiría las abundantes exenciones. Todos los pagos fiscales, ya fueran ingresos o gastos, se canalizarían por el Tesoro Federal y no por conductos comerciales. Todas las adquisiciones del Estado se someterían al procedimiento de licitación pública.

El programa económico del Gobierno para 1997 pretendía además eliminar las restantes barreras institucionales, administrativas y normativas que dificultan el crecimiento económico del país. Así, en el plazo de un mes, el Gobierno tomó las primeras medidas en dos ámbitos muy delicados: los "monopolios naturales" (las grandes compañías eléctricas, los ferrocarriles, las redes de energía eléctrica), y la reforma de los "servicios públicos", que acarrearán grandes subidas de los alquileres y las facturas familiares de electricidad, agua, etc.

Las medidas comprendidas en el programa del Gobierno y la nueva confianza en la gestión económica pueden hacer que la economía rusa crezca por fin, aunque sea moderadamente, en 1997. Los tipos de interés ya han bajado notablemente, se ha reducido la inflación y ha aumentado la confianza en la economía: así, por ejemplo, la rentabilidad de las letras del tesoro, que había superado el 200% en 1996, descendió al 30% en marzo de 1997.

LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

El crecimiento económico de los países en desarrollo se aceleró en 1996 y se espera que vuelva a aumentar en 1997 (véase el cuadro II.3). El crecimiento mayor se ha registrado en América Latina y el Asia occidental; en África parece mantenerse el mayor dinamismo observado recientemente; y en China y en el Asia meridional y oriental se mantiene un crecimiento general firme pero

moderado. En los países menos adelantados se ha registrado por tercer año consecutivo un crecimiento económico relativamente alto y ha aumentado el producto por habitante. La inflación siguió disminuyendo en todos los países en desarrollo en 1996 y se espera que la tendencia se mantenga en 1997 (véase el gráfico II.4).

Cuadro II.3

Países en desarrollo: tasas de crecimiento del PIB, 1982-1997
 (Variación porcentual anual)

	1982- 1992	1993	1994	1995	1996 ^a	1997 ^b
Países en desarrollo ^c	3,0	5,2	5,6	4,6	5,7	6
De los cuales						
América Latina y el Caribe	1,4	3,6	5,5	-0,1	3,7	4¼
Exportadores de energía	1,6	2,0	3,9	-3,6	3,8	4
Importadores de energía	1,3	4,5	6,3	1,8	3,6	4¼
África	1,5	-0,4	2,1	2,8	4,3	4
Exportadores de energía	2,0	-1,6	0,6	3,5	3,7	4
Importadores de energía	1,2	0,4	3,2	2,4	4,7	3¼
Asia occidental	-0,3	4,1	-0,9	3,5	5,0	5¼
Asia meridional y oriental ^d	5,9	5,9	7,0	7,3	6,5	6¼
<i>Pro memoria:</i>						
África subsahariana (con exclusión de Nigeria y Sudáfrica)	1,1	-2,7	1,5	4,2	4,8	4¼
Países menos adelantados	1,6	-0,8	2,0	4,5	5,0	4¼
Principales economías en desarrollo						
Arabia Saudita	0,8	6,4	7,4	-4,6	4,4	5¼
Argentina	0,8	6,4	7,4	-4,6	4,4	5¼
Brasil	1,6	4,1	5,8	4,1	3,0	3¼
China	9,1	13,5	12,6	10,5	9,7	10
India	4,4	3,9	5,4	6,7	6,4	6½
Indonesia	5,1	6,5	7,5	8,1	7,8	7½
Irán (República Islámica del)	3,2	1,8	0,0	1,0	5,0	3½
México	1,4	1,9	4,6	-6,2	5,1	4
Provincia China de Taiwán	7,3	6,3	6,5	6,1	5,7	6¼
República de Corea	8,2	5,8	8,6	8,9	7,1	5½
Sudáfrica	0,5	1,3	2,7	3,4	3,1	2¼
Tailandia	7,4	8,3	8,7	8,6	6,7	6½
Turquía	3,7	7,7	-4,7	7,9	7,0	4¼

Fuente: Naciones Unidas.

^a Estimaciones preliminares.

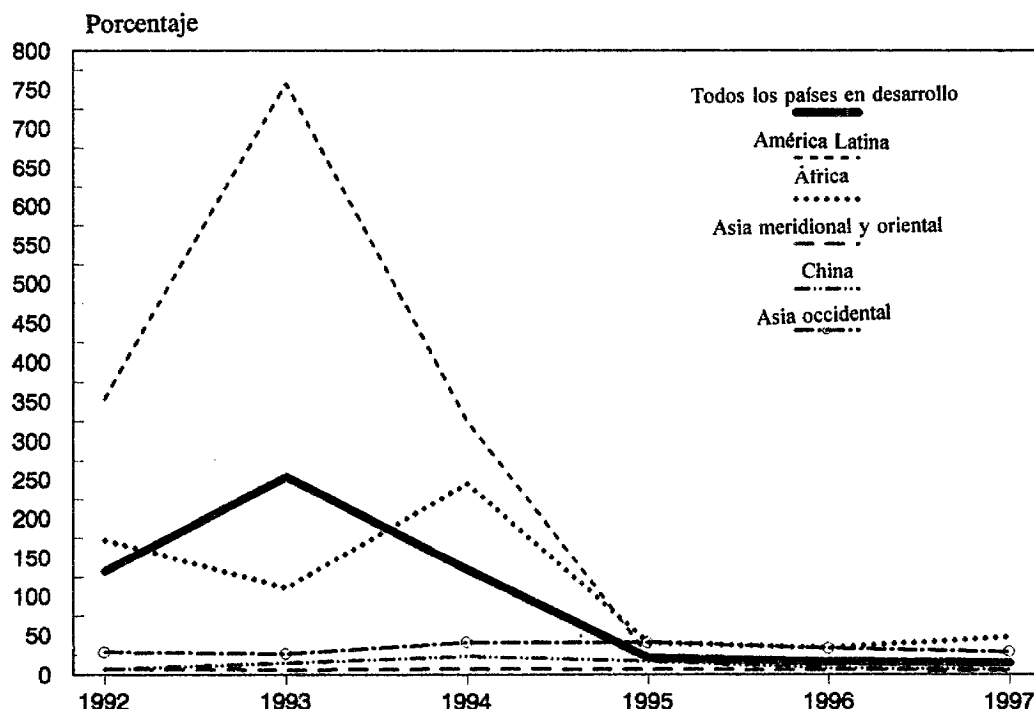
^b Previsiones basadas en parte en el Proyecto LINK.

^c Países que representan el 98% de la población total de los países en desarrollo.

^d Excluida China.

Gráfico II.4

La inflación en los países en desarrollo, 1992-1997



Fuente: Naciones Unidas, datos basados en las *Estadísticas financieras internacionales* del FMI.

ÁFRICA: LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA COBRA IMPULSO

La novedad económica más importante en África es que en 1996 ha vuelto a crecer el PIB por habitante y se espera que siga aumentando en 1997. La recuperación ha sido general: en 1996, la tasa de crecimiento del PIB ha sido igual o superior al 5% en al menos 22 países¹², e igual o superior al 6% en otros 11¹³. De los 44 países sobre los que se tienen estimaciones el PIB sólo descendió en dos: Burundi y la República Centroafricana, y en ambos casos por factores políticos. Parece que en 1996-1997 el PIB medio de África por habitante puede aumentar por segundo año consecutivo, cosa que no ocurría desde 1979-1980. Este hecho se produce, no obstante, después de un descenso prolongado. Será necesaria una tasa de crecimiento mayor y sostenida para mitigar la pobreza generalizada y reducir las elevadas tasas de desempleo y subempleo. En realidad, si el crecimiento económico continuase al ritmo actual se necesitarían más de 10 años sólo para volver a alcanzar el PIB por habitante de 1980.

El crecimiento de la producción registrado en África desde 1994 puede atribuirse a diversas causas económicas internacionales y nacionales y a la mejora de las condiciones meteorológicas. Es previsible que algunos de esos factores no se prolonguen. En concreto, la subida de los precios de los productos básicos, sobre todo en 1994 y 1995, y el aumento de los precios del petróleo en 1996 influyeron decisivamente en ese crecimiento de la producción. Además, las condiciones meteorológicas favorables de 1996 contribuyeron a que aumentara notablemente la producción agropecuaria. África se vio favorecida además por la persistencia de la demanda internacional de exportaciones del continente, que se espera continúe en 1997 y 1998.

También han influido otros factores más perdurables. La persistencia de una mayor estabilidad macroeconómica y las reformas económicas constatables cada vez en más países han creado un entorno más propicio para la inversión, en unos casos, y eliminado los obstáculos para el crecimiento de la producción, en otros.

Se prevé que la tasa de crecimiento del PIB en África disminuya levemente en 1997, conforme se

agoten los efectos del fin de la sequía, que contribuyó a estimular el crecimiento en 1996, y de la subida del precio de los productos básicos. Las condiciones para la cosecha agrícola de 1997 han sido hasta el momento favorables en general en la mayoría de las regiones, con la excepción del África septentrional y oriental. Se prevé además que aumente la estabilidad política y social y la seguridad interior y que acaben los conflictos civiles y la inestabilidad registrados en diversos países del continente africano.

El aumento de la tasa de crecimiento del PIB en África en 1996 fue consecuencia sobre todo del crecimiento de los sectores agropecuario y minero. El aumento de la producción agropecuaria, una vez superada la sequía que afectó a la producción de 1995, fue muy notable en todos los países del África septentrional y en la mayoría de los países del África meridional. Sólo para la producción de cereales se prevé un aumento del 59% en 1996 en el África septentrional y del 68% en el África meridional. En Marruecos, la producción de cereales se quintuplicó con creces en 1996 e hizo crecer el PIB anual un 10%. También en la República de Sudáfrica el sector agropecuario, que ha desplazado al sector manufacturero como sector de más rápido crecimiento, fue el principal responsable del crecimiento del PIB.

En muchos países africanos, el aumento de la producción de alimentos básicos contribuyó a mejorar la seguridad alimentaria, reducir las importaciones de alimentos, aumentar las rentas rurales y reducir la inflación. En Etiopía, la cosecha extraordinaria de cereales obtenida por segundo año consecutivo impulsó el crecimiento de otros sectores de la economía y eliminó el déficit alimentario general que había sufrido el país en los últimos años.

Sin embargo, al menos en algunas zonas de Cabo Verde, Eritrea, Kenya y Somalia, la sequía registrada en 1996 redujo notablemente las cosechas e incrementó la necesidad de recibir ayuda alimentaria e importar alimentos. Los movimientos de numerosos refugiados y desplazados internos en Burundi, Rwanda y la parte oriental del Zaire, hicieron necesario enviar ayuda alimentaria de emergencia a esos países. La producción de alimentos disminuyó en algunas zonas de Uganda y el Sudán, donde los disturbios civiles obstaculizaron las actividades agropecuarias. En Liberia y Sierra Leona la producción de alimentos siguió siendo inferior a la registrada antes de los conflictos.

La producción de minerales y metales aumentó en el Zaire, Zambia y Zimbabwe y la minería fue también un importante factor para el crecimiento del PIB en varios países. El aumento de los precios en los últimos años, las nuevas normas sobre minería que establecen

con mayor claridad los derechos y deberes de los inversionistas extranjeros, y los estudios geológicos financiados con la ayuda, hicieron que se intensificara notablemente la exploración de yacimientos mineros en los últimos años, yacimientos que han sido bastante productivos. La producción de oro ha aumentado rápidamente en varios países del África occidental y meridional (con excepción de la República de Sudáfrica). La producción de diamantes contribuyó notablemente al aumento del PIB en Botswana y Namibia.

La subida de los precios del petróleo en los dos últimos años hizo aumentar los ingresos de exportación y, en general, los ingresos y gastos públicos, lo que fomentó un crecimiento económico más rápido en los países productores de petróleo. La tasa de crecimiento del PIB en los países exportadores de energía aumentó desde prácticamente cero hasta casi el 4% entre 1994 y 1996 (véase el cuadro II.3). En 1996 aumentó la producción petrolera en casi todos los países productores (salvo el Camerún). El aumento de los ingresos de exportación permitió importar más bienes de capital e insumos intermedios, lo cual alivió las restricciones de la oferta y contribuyó a un mayor crecimiento, sobre todo en países, como Argelia, en que la escasez de divisas había limitado el crecimiento. La subida de los precios del petróleo facilitó también un mayor crecimiento económico en el área central de la zona del franco de la Communauté financière africaine (CFA), donde la recuperación registrada tras la devaluación del franco CFA en enero de 1994 ha sido más tardía que en el parte occidental de la zona.

No obstante, la subida de los precios del petróleo y de la tasa de crecimiento del PIB no evitó que los resultados fueran bastante malos, especialmente los del sector manufacturero, en varios países productores de combustible, como Argelia, el Camerún y Nigeria. En Argelia la producción industrial descendió en 1996 como consecuencia de la liberalización de las importaciones y la restricción del crédito, y en Nigeria la utilización de la capacidad productiva siguió siendo muy baja en 1996 a causa de la debilidad de la demanda y los problemas infraestructurales.

En algunos otros países el sector manufacturero fue uno de los que crecieron más rápidamente en 1996, pero como su base era reducida no aportó todavía gran cosa al crecimiento del PIB. La producción manufacturera empezó a recuperarse en Zambia después de tres años de declive. En Côte d'Ivoire, el sector manufacturero sigue beneficiándose de la devaluación del franco CFA efectuada en enero de 1994, y las exportaciones a otros países de la región han aumentado notablemente. Además, está aumentando la capacidad nacional para la transformación del cacao y la producción de alimentos

elaborados. La producción manufacturera relacionada con la elaboración y distribución de los productos agropecuarios registró un gran crecimiento en algunos otros países como consecuencia directa de la recuperación de la agricultura y la ganadería y el aumento de la demanda de bienes de consumo, impulsada por el aumento de los ingresos.

En 1996 varios países siguieron avanzando apreciablemente en la consecución de la estabilidad macroeconómica y la reforma de la política económica. El mayor crecimiento del PIB en los dos últimos años puede atribuirse en cierta medida (difícil de cuantificar)¹⁴ a esa política económica. Esta mejora puede observarse en algunos países, como Côte d'Ivoire, Egipto y Sudáfrica, en los que la inversión ha sido la fuerza motriz de la reciente recuperación y está mejorando las posibilidades de un crecimiento económico sostenido.

Varios países de la región han intensificado las reformas estructurales en los últimos años y muchos de ellos han acelerado sus programas de privatización. Desde 1994 Argelia ha liberalizado los precios internos, el mercado de divisas y el comercio y ha logrado un grado notable de estabilidad macroeconómica con el apoyo de la financiación exterior y el alivio de la carga de la deuda. En Egipto, las reformas económicas cobraron impulso con la toma de posesión de un nuevo gobierno en enero de 1996, que ha agilizado el programa de privatización, reducido las subvenciones para alimentos, aumentado la liberalización del comercio, reformado la legislación sobre inversiones y desregulado en parte los alquileres. Etiopía, Kenya, Uganda y Zambia también han intensificado sus medidas reformistas.

Preocupación por el desempleo

El desempleo es una preocupación fundamental de los gobiernos africanos. La fuerza de trabajo ha aumentado con rapidez, pero largos años de estancamiento económico, reestructuración del sector público, privatización y liberalización del comercio han reducido el empleo en los sectores privado y público. Las tasas de desempleo son especialmente altas entre los jóvenes y las personas con formación; la tasa de desempleo nacional supera la decena en Argelia, Marruecos, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe, entre otros países. Además, el reciente aumento repentino del crecimiento económico todavía no ha producido un crecimiento notable del empleo. Sudáfrica, por ejemplo, ha experimentado durante los últimos años algo parecido a una "recuperación sin empleo". Si bien el crecimiento del PIB ha sido positivo desde 1993, las cifras oficiales sobre el empleo no agrícola han disminuido todos los años desde 1989, excepto en 1995. El Gobierno tiene el objetivo de crear un número considerable de puestos de

trabajo para el año 2000 mediante el fomento de la educación y la formación, la inversión en infraestructuras y una mayor flexibilidad del mercado de trabajo.

Un número cada vez mayor de países africanos ha procedido a la privatización en el marco de programas de reforma estructural destinados a mejorar la eficacia de la economía. No obstante, la consecuencia inmediata ha sido la reducción del empleo. Al Gobierno de Egipto, por ejemplo, le preocupan las repercusiones de la privatización en el empleo. La tasa de desempleo se calcula oficialmente en el 9,4%, pero otras fuentes indican que podría ser bastante más alta. Argelia y Marruecos se encuentran en una situación similar. Argelia va a acelerar su programa de privatización en un futuro próximo y, probablemente, ello traerá consigo una considerable pérdida de puestos de trabajo en un momento en que el desempleo ya es alto. El programa de privatización de Marruecos se inició a comienzos de 1993 después de que la Ley de Privatización de 1989 dispusiera la venta de numerosas empresas. No obstante, para evitar repercusiones negativas en el empleo, se eligió a empresas que no tenían problemas de exceso de personal. Esa primera fase de la privatización se acerca a su fin y se prepara una segunda fase que podría tener mayores repercusiones en el desempleo.

Mejora de la estabilidad de los precios

En muchos países africanos, la inflación viene disminuyendo desde 1995 como consecuencia de la reducción del déficit fiscal, las políticas monetarias restrictivas y las buenas cosechas; se espera que esa tendencia continúe en 1997¹⁵. En la zona del franco CFA, las tasas de inflación bajaron del 10% en todos los países (en la mayoría de ellos fueron inferiores al 5%) a medida que fue cesando el aumento de los precios debido a la devaluación del franco CFA en enero de 1994. En 1997, se espera que las tasas de inflación disminuyan hasta un 3% o un 4%. En Guinea-Bissau, donde la tasa de inflación fue del 55% a finales de 1996, se está aplicando una política fiscal y monetaria más rigurosa. Ese país tiene previsto ingresar en la zona del franco CFA en mayo de 1997 y, en consecuencia, está tratando de reducir la inflación al nivel de los demás miembros de dicha zona.

En Ghana y Nigeria, la inflación ha disminuido drásticamente desde 1995. En Nigeria, la tasa mensual de inflación, anualizada descendió de un elevado 90% a mediados de 1995 al 28% a finales de 1996, la más baja desde comienzos de 1992. Esto fue resultado sobre todo de una política monetaria rigurosa y de la reducción del déficit fiscal. El Gobierno de Nigeria eliminó prácticamente su elevado déficit presupuestario en 1995 y, con la ayuda de una subida de los precios del petróleo,

registró un superávit presupuestario en 1996. No obstante, se ha anunciado un presupuesto expansivo para 1997. También en Ghana la tasa de inflación disminuyó de forma constante pasando del 74% en 1995 al 34% en 1996, debido principalmente a una buena cosecha de productos alimentarios, aunque también ayudó una política monetaria restrictiva.

Kenya aplicó con éxito medidas de reducción del déficit fiscal para contener el gasto público y los déficits presupuestarios, pero el aumento de los precios de los alimentos en 1996 como consecuencia de la sequía y los costos más altos de la importación de combustible provocaron un aumento de la inflación del 1% en 1995 al 9% en 1996. El aumento de los costos de las importaciones también hizo aumentar la inflación en 1996 en el Sudán y en otros países del África meridional cuyas divisas están vinculadas al depreciado rand sudafricano.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RECUPERACIÓN DE LA TENDENCIA AL CRECIMIENTO DEL DECENIO DE 1990

El crecimiento económico se acelera en América Latina y el Caribe: se registra un fuerte aumento de las exportaciones en muchos países y la confianza empresarial y la entrada de capital extranjero se ven alentadas por la continuidad de la política económica aplicada desde la crisis de México. Después de la disminución de 1995 (véase el cuadro II.3), la producción de la región vuelve a aumentar aproximadamente en un 4% anual. En siete países¹⁶ el PIB aumentó un 5% o más en 1996, al tiempo que el ritmo de la recuperación en los países afectados por la recesión de 1995 (la Argentina, México y el Uruguay) superó la mayoría de las previsiones durante el segundo semestre del año pasado. Sin embargo, las perspectivas de crecimiento de la región quedan por debajo de la tasa del 5,5% registrada durante el período comprendido entre 1945 y 1980. También es inalcanzable la tasa del 6% anual que se considera necesaria para reducir el creciente desempleo y hacer frente a las necesidades sociales más apremiantes¹⁷.

Al mismo tiempo, la inflación sigue disminuyendo en la región y tiende a situarse por debajo del 10% (véase el cuadro A.13). Lograr que descienda aún más la inflación sigue siendo un objetivo prioritario de los gobiernos de la región. Con ese fin, predominan las políticas fiscales austeras y las políticas monetarias rigurosas. La tendencia era relativamente uniforme, ya que la inflación disminuyó en 10 países y se mantuvo estable en otros 11¹⁸. Concretamente en la Argentina, el aumento de los precios se situó entre los más bajos del mundo, menos del 1%, mientras que en el Brasil, con un 10%, fue el más bajo desde 1950. La excepción principal fue Venezuela, donde la inflación se disparó

para alcanzar la cifra sin precedentes del 100%, tras la liberalización de los precios y una fuerte devaluación previstas en el plan de ajuste; pero, incluso en ese caso, se estima que la tasa de inflación se reducirá a la mitad en 1997. La inflación seguirá disminuyendo también en Colombia, Chile, México y el Uruguay, pero aumentará en el Ecuador, en el contexto de una subida de los precios de los servicios públicos y de los derechos de importación.

La situación boyante de las exportaciones y de las corrientes financieras procedentes del exterior fue un factor especialmente importante en el punto de inflexión que supuso 1996 para las economías de la Argentina, México y el Uruguay, así como para la permanente y fuerte expansión de Chile, que siguió creciendo por decimotercer año consecutivo. La recuperación de la demanda en los tres primeros países se produjo gracias a la inversión, mientras que el incremento del consumo se vio limitado por el aumento del desempleo.

La Argentina sigue sacando provecho de las posibilidades de exportación, especialmente al Brasil, que se derivan de la casi total aplicación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la apreciación del real brasileño. Además, las exportaciones recibieron un fuerte impulso gracias a los precios favorables de los cereales y del petróleo en el mercado internacional. Otro estímulo para la economía fue la recuperación de fondos del sistema bancario y el consiguiente crecimiento del crédito a mediados del año al ir aumentando la confianza empresarial.

De forma similar, la recuperación de México se vio impulsada por las exportaciones de productos manufacturados, que se siguieron beneficiando de la devaluación del peso a finales de 1994. No obstante, los ingresos reales han disminuido un 20% desde la devaluación. Esto explica la poca uniformidad de la recuperación, que ha abierto aún más la brecha entre el sector moderno de las exportaciones, cuya producción se ha doblado en los últimos seis años y que hoy en día representa el 30% de la producción total, y el sector no comercial que continúa deprimido. En un momento en que la inversión se extiende al sector de la construcción y el consumo privado va sumándose paulatinamente a la recuperación, 1997 debería ser un año de fortalecimiento de la demanda interna.

Como ya se ha indicado, Venezuela se sometió a un severo programa de ajuste que produjo una erosión de los salarios reales y un brusco descenso de la demanda interna. En consecuencia, Venezuela fue el único país grande de la región que experimentó una recesión en 1996, a pesar de la expansión del sector petrolero. Durante el segundo semestre del año, no obstante, la economía empezó a recuperarse, gracias a unos precios internacionales del petróleo inesperadamente altos y a la

entrada masiva de capital. Este año, la expansión, prevista en torno a un 4%, vendrá impulsada por la demanda interna y, especialmente, por la inversión en el sector petrolero, tanto por la compañía petrolera estatal como por las empresas extranjeras.

Las medidas adoptadas por el Gobierno del Brasil para enfriar la economía, que había empezado a sobrecalentarse desde la introducción del Plan Real en 1994, frenaron la tasa de crecimiento entre 1995 y 1996. A medida que se expandía el crédito, la producción se recuperó paulatinamente durante el segundo semestre de 1996, impulsada por la demanda de bienes de consumo duraderos gracias al aumento de los salarios reales, mientras que la inversión y las exportaciones quedaron rezagadas. Si bien los mercados de trabajo mejoraron levemente durante el último trimestre, la tasa media de desempleo de todo el año ascendió del 4,6% al 5,4%, principalmente a raíz de una nueva y fuerte disminución del empleo industrial. Esta tendencia al empeoramiento, que se inició en 1987, se debe a la competencia de las importaciones, la reducción de los márgenes de beneficio y la modernización tecnológica. Ante unos costos laborales bastante rígidos, las empresas optan por una tecnología que requiere cada vez mayor densidad de capital. Su inversión consiste fundamentalmente en aumentar el capital con respecto al trabajo y en tratar de obtener una mayor calidad mediante la utilización de bienes intermedios importados. Esto parece estar afectando sobre todo a los trabajadores menos cualificados y a las personas de ingresos más bajos.

En algunos otros países, la marcha de la economía se ve gravemente afectada por factores políticos y de seguridad. Haití es un buen ejemplo: continúan la violencia y los desórdenes, alimentados por las altas tasas de desempleo permanentes, el aumento del coste de la vida y la impaciencia por la lentitud de la recuperación económica¹⁹. La introducción de reformas económicas, entre ellas la privatización parcial de nueve empresas estatales, se ha retrasado por la falta de consenso político, motivo por el cual se ha suspendido la entrega de gran parte de la ayuda internacional. La falta de inversión privada, la suspensión parcial de la financiación extranjera y la limitada capacidad de absorción de Haití provocaron una reducción del crecimiento a menos del 3% en 1996. No se espera una recuperación de la economía en 1997 debido a que no se han puesto en marcha los proyectos de infraestructuras y la confianza de los inversores sigue siendo escasa.

Persistencia de altos niveles de desempleo y pobreza

En América Latina y el Caribe la pobreza sigue afectando a más de dos quintas partes de la población

(unos 200 millones de personas), y los afecta más que nunca²⁰. La reciente recesión en la Argentina, México y Venezuela, con el consiguiente aumento del desempleo, incrementó el número de familias que se hallan bajo el umbral de pobreza en esos países. No obstante, el acusado descenso de la inflación que se produjo recientemente en el Brasil y el fuerte crecimiento del Perú en 1995 y de Chile en 1995 y 1996 han dado lugar a una disminución de la pobreza en esas economías. En la mayor parte de los demás países, la pobreza se mantuvo estable o disminuyó ligeramente. Además, se ha observado una asimetría en la reacción del empleo a las contracciones y expansiones de la actividad económica. Tras las recientes recesiones en la Argentina, México y Venezuela, se produjo un fuerte aumento del desempleo. Sin embargo, en Chile y en el Perú ha resultado difícil lograr una mayor reducción del desempleo a pesar del vigoroso crecimiento económico de los últimos años, ya que la reestructuración competitiva de las empresas modernas favorece el aumento de la productividad y la flexibilidad laboral, con una disminución de la creación de empleo por unidad de producción.

En general, el desempleo urbano en América Latina, cuyo promedio oscila actualmente entre el 7% y el 8%, ha alcanzado su nivel más alto de esta década. Sigue siendo especialmente alto en la Argentina (un 17%, la tasa más alta de la región), Colombia, Panamá, el Uruguay y Venezuela, principalmente como consecuencia del estancamiento de la creación de empleo. Por el contrario, el número de desempleados disminuyó el año pasado en Chile, Nicaragua y el Perú. Además, más del 40% del empleo urbano se caracteriza por la baja productividad y los bajos salarios y la tendencia no muestra signos de mejora.

Un rasgo importante de la pobreza urbana en la región es sin duda que no sólo afecta a gran parte de los trabajadores de la economía sumergida y de baja productividad, sino también a un alto porcentaje de la fuerza de trabajo no cualificada empleada en la economía oficial. Debido a los bajos ingresos propios de las categorías de empleos que requieren escasa cualificación, en siete de los 12 países examinados en un reciente estudio de la CEPAL²¹, entre un 30% y un 50% de los trabajadores asalariados de esas categorías que trabajan en el sector privado (excluidas las microempresas) viven en hogares cuyos ingresos se sitúan por debajo del umbral de pobreza. Para luchar contra las altas tasas de desempleo y pobreza, el factor esencial, aparte del nivel de crecimiento económico y la reducción de la inflación, es intentar constantemente aumentar los gastos sociales y hallar formas más eficaces de asignar los fondos.

El elemento decisivo para mitigar la pobreza y reducir el desempleo es un crecimiento económico sostenido y firme. Esto supone cuantiosas inversiones y

ahorros y un mayor desarrollo del capital humano. Así, varios países redoblan sus esfuerzos por mejorar los sistemas educativos con objeto de incrementar la cualificación de la mano de obra (Argentina, Colombia, México y, partiendo de una base menor de gastos, Bolivia y el Paraguay). En cuanto al ahorro y la inversión, el ahorro, que representó el 20% del PIB, se sitúa en su nivel más alto desde 1990; pero es más bajo que la media latinoamericana de la década anterior y mucho más bajo que el de las economías más dinámicas del Asia meridional y oriental (véase el cuadro A.11). No obstante, la rápida recuperación de las corrientes financieras tras la crisis de 1995 es un voto de confianza en las perspectivas de crecimiento de la región y en permanente determinación de realizar la reforma económica.

Un sistema financiero racional y eficaz es otra de las condiciones para un crecimiento económico sostenido. La crisis de México puso de relieve la fragilidad de varios sectores de la banca en América Latina y la necesidad de supervisar y reglamentar mejor la industria recientemente liberalizada para hacer frente a una integración financiera mundial cada vez mayor²². En la Argentina, el Brasil, México y Venezuela se han adoptado medidas con este fin (muchas veces con ayuda de las instituciones financieras internacionales), pero se necesitará tiempo para mejorar la supervisión.

Si bien las reformas económicas llevadas a cabo en el decenio de 1990 han situado gran parte de la región en una posición macroeconómica más sólida y han puesto en marcha la transformación estructural de esas economías, la lentitud con que se materializan los "beneficios de la reforma" está haciendo que los votantes se muestren cada vez más escépticos con respecto al sentido de esas políticas. Hasta la fecha, los intentos de hacer frente a las necesidades sociales han dado escasos resultados y las reformas todavía no han aportado beneficios concretos para la población en general. El apoyo popular a las estrategias económicas actuales no es incondicional y empieza a cundir la insatisfacción.

ASIA ORIENTAL Y MERIDIONAL Y EL PACÍFICO: DESACELERACIÓN DE LAS RÁPIDAS TASAS DE CRECIMIENTO

Si bien continúa el fenómeno de una expansión económica rápida y sostenida, el crecimiento en la región de Asia oriental y meridional fue menor en 1996 debido a la desaceleración que experimentaron los países en rápido crecimiento (Indonesia, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia). Por motivos similares, se prevé que el crecimiento económico de la región se mantendrá aproximadamente al mismo nivel durante 1997. Una política monetaria más restrictiva frenó la expansión económica de esos países para así poder lograr

un crecimiento más sostenible. Además, el aumento de las exportaciones fue menor de lo previsto durante el segundo semestre del año debido a una considerable desaceleración del comercio mundial, al descenso cíclico de la demanda internacional de semiconductores y productos de tecnología de la información y a la apreciación del dólar con respecto al yen.

Los problemas estructurales de mayor o menor gravedad que aquejan a las economías de esos países acentuaron la desaceleración. En varios países, la disminución de la competitividad a largo plazo de las exportaciones tradicionales pone en peligro el aumento fuerte y sostenido de las exportaciones. Además, concretamente en la República de Corea y en Tailandia, la fragilidad del sistema financiero suscita ahora profunda preocupación. Son éstos, en efecto, los principales motivos para que este año no se prevea un retorno a tasas muy altas de crecimiento.

Aunque se hallan a niveles de desarrollo claramente distintos, tanto la República de Corea como Tailandia tienen un sistema débil de reglamentación y supervisión y una deficiente gestión de riesgos en el sector financiero, lo que ha dado lugar a un alto nivel de deudas incobrables y al hundimiento de grandes instituciones financieras después de que los rendimientos de la inversión cayeran en picado durante la desaceleración económica de 1996. Los bancos centrales han aumentado la liquidez para limitar las repercusiones, pero, previsiblemente, la inversión interna estará limitada por la restricción del crédito y la menor confianza de los inversores.

Dos años consecutivos de crecimiento más lento han planteado la cuestión de si se trata de un revés temporal o de una tendencia a más largo plazo. La situación ha puesto de relieve la importancia de una constante mejora tecnológica de la producción, así como de la reforma económica, en particular de las instituciones financieras, para mantener un rápido crecimiento. Un crecimiento alto y sostenido dependerá del mantenimiento de una alta tasa de inversión en capital humano y físico y de la capacidad de asimilar los conocimientos prácticos de países más avanzados en materia de tecnología y gestión²³.

En 1997, se prevé que las economías de Hong Kong y la provincia china de Taiwán mantengan las recientes tendencias de crecimiento, con un aumento del PIB del 5,5% y del 6,3% respectivamente. Ambas se beneficiarán de la recuperación del comercio mundial y, en el caso de la provincia china de Taiwán, del aumento de la demanda internacional de semiconductores y productos de tecnología de la información. Cabe esperar que el fortalecimiento de las exportaciones e importaciones de China dé nuevo impulso a ambas economías. Probablemente, la confianza de los inversores y las inversiones privadas mantendrán su vigor en Hong Kong

cuando vayan perdiendo fuerza los grandes proyectos de inversiones públicas. Se prevé que la demanda interna de la provincia china de Taiwán, aumente a medida que se relaje la política monetaria y vuelvan a cobrar impulso los proyectos de inversiones públicas que habían quedado aplazados.

En algunos países que empezaron a lograr un mayor crecimiento hace pocos años, la expansión económica siguió su aceleración (Filipinas) o se mantuvo a un alto nivel (Viet Nam) en 1996. También en la India, el crecimiento económico fue elevado en 1996 tras varios años de aceleración. En Filipinas se dio un fuerte aumento de la inversión interna y extranjera gracias a un entorno macroeconómico estable y a los resultados de la liberalización y la reforma económica. La entrada de capital, que alcanzó una cifra sin precedentes, produjo un rápido aumento de la liquidez y una disminución de los tipos de interés, al tiempo que dio lugar a una gran expansión de los servicios financieros. El producto nacional también se vio fuertemente impulsado por la sólida recuperación de la producción agrícola tras los desastres naturales del año anterior.

El crecimiento económico de Viet Nam fue del 9,3% en 1996, manteniendo así una tendencia iniciada en 1992. No obstante, el país se enfrenta al desafío de controlar la inflación y el déficit exterior a unos niveles sostenibles. El año pasado, la expansión se vio respaldada por una alta producción agrícola e industrial, que registró un crecimiento especialmente notable en el sector privado de las manufacturas, todavía de reducidas proporciones. El crecimiento de las exportaciones aumentó considerablemente gracias a las exportaciones de petróleo y al volumen sin precedentes de las exportaciones de arroz, que fueron posibles gracias a una sucesión de buenas cosechas. Pero, al crecer aún más las importaciones, el déficit exterior alcanzó un nivel insostenible.

El presupuesto para el ejercicio fiscal de 1997 ha mejorado las perspectivas económicas para la India. Aunque el presupuesto no proponía dar un fuerte impulso a la marcha de la reforma económica, quedaron claras dos cosas: la importancia que concedía a un crecimiento económico con justicia social y el apoyo que prestará el nuevo Gobierno a la continuación de la liberalización económica. Las medidas normativas propuestas prestan especial atención al aumento de los incentivos al ahorro y la inversión, mediante la reducción de los impuestos sobre los bienes de consumo masivo y de las tasas impositivas sobre las sociedades y las personas físicas, con una ampliación de la base imponible. Aun aumentando los gastos sociales, se pretende reducir el déficit presupuestario, que sigue siendo alto (5% del PIB en 1996), gracias al aumento previsto de los ingresos fiscales resultantes de una base imponible más amplia, un mayor cumplimiento fiscal y un fuerte crecimiento

económico. Las nuevas medidas de liberalización se aplicarán en el sector de las infraestructuras con objeto de fomentar la inversión privada, tanto nacional como extranjera, para paliar los problemas existentes.

Otras importantes economías del Asia meridional han intentado mejorar la estabilidad macroeconómica y llevar a cabo una reforma de la economía para sostener el crecimiento. En el Pakistán, los disturbios y las huelgas industriales en respuesta a las políticas de austeridad para reducir los déficit fiscales afectaron negativamente a la producción industrial en 1996. Los intentos de reducir los déficit interior y exterior por parte del Gobierno tuvieron escaso efecto y la inflación se mantuvo por encima del 10%. Más recientemente, el Gobierno recién elegido manifestó su determinación de poner en marcha un programa de estabilización y reforma estructural. En consecuencia, las perspectivas económicas para 1997 siguen siendo inciertas. En Bangladesh, la alta producción agrícola permitió sostener un crecimiento del PIB del 5% en 1996, mientras que las exportaciones de prendas de vestir se redujeron debido a la disminución de la demanda mundial y la inversión privada y pública fue escasa. Además, la producción industrial se vio perturbada por los disturbios y por la escasez de materia prima.

En 1996 muchos países de la región consiguieron reducir la inflación gracias a un crecimiento más moderado y a una mayor oferta de alimentos. Se prevé que este nivel de inflación se mantenga en términos generales, si bien en algunos países el crecimiento económico más fuerte y la entrada de grandes corrientes de capital entrañan riesgos para la inflación.

CHINA: RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE "ATERRIZAJE SUAVE"

La economía de China ha ido logrando el objetivo del "aterrizaje suave" de la política de estabilización macroeconómica iniciada en 1993. La tasa de inflación de los precios al consumidor, que había llegado al 24% en 1994, bajó al 17% en 1995 y volvió a descender al 8,3% en 1996. Mientras tanto, el crecimiento del PIB alcanzó una tasa más moderada del 9,7% en 1996, después de haberse situado en el 10,5% en 1995 y el 12,6% en 1994. Se consiguió detener el fuerte crecimiento de la inversión fija, que era la causa principal del rápido incremento de la demanda y de la subida de la inflación. Si bien la inversión aumentó un 18% en 1996, más o menos como en 1995, esa cifra fue mucho más baja que la media anual del período 1991-1995 (alrededor del 34%). El gasto de los consumidores siguió siendo alto y las ventas al por menor aumentaron más del 19%.

Una política monetaria rigurosa y sistemática que restringía el crédito fue el principal instrumento que se utilizó para limitar el crecimiento. Acompañaron a esa medida otras más directas, como el aplazamiento o la cancelación de proyectos de inversión pública, un cumplimiento más estricto de los límites de crédito y el restablecimiento del control gubernamental sobre determinados precios. Asimismo, el Gobierno pospuso la liberalización de los precios en determinados ámbitos, lo que podría haber dado lugar a una nueva subida de los precios. Esta combinación de medidas consiguió contener el crecimiento de la inversión y aligerar las presiones sobre los precios sin poner en serio peligro la demanda de los consumidores.

Las buenas cosechas también contribuyeron a la iniciativa gubernamental de reducir la inflación. A pesar de las inundaciones en grandes zonas del país, la producción total de cereales se situó en 480 millones de toneladas métricas en 1996, lo que supone un aumento de más del 3% con respecto a 1995. Este rendimiento se debió en parte a un aumento del 30% de los precios oficiales de compra de cereales, en vigor desde mediados de 1996, que fomentó una ampliación de la superficie cultivada para las cosechas de otoño e invierno.

La producción industrial aumentó casi un 13% gracias al dinamismo del sector privado. Las empresas industriales públicas suponen una carga económica cada vez mayor para el Gobierno. Aproximadamente la mitad de ellas tuvieron pérdidas en 1996 y el total de las pérdidas aumentó más del 38%. Mejorar la eficacia de ese sector sigue siendo una prioridad y, actualmente, el Gobierno está procurando, de forma experimental, transformarlas en empresas de capital accionario, vendiendo sus acciones en un mercado bursátil cada vez más importante.

El principal obstáculo para aplicar las normas basadas en el mercado a las medianas y grandes empresas públicas es el posible riesgo de desempleo. Las encuestas realizadas indican que los empresarios consideran como fuerza de trabajo innecesaria aproximadamente a un 20% de los empleados de dichas empresas²⁴. En 1996, el desempleo registrado oficialmente en las zonas urbanas aumentó al 3%. No obstante, si se tuviera en cuenta el número de desempleados entre los trabajadores migrantes de las grandes ciudades que no están incluidos en las estadísticas oficiales, la tasa de desempleo urbano podría ser mucho más alta. La descolectivización de la producción agrícola desde 1978 ha permitido que gran número de trabajadores abandone la agricultura. Se calcula que, de una fuerza de trabajo rural de 450 millones de personas, unos 110 millones constituyen un excedente laboral²⁵. Esto ha dado lugar a una migración de las zonas rurales a las urbanas y ha hecho que la

creación de empleo en las ciudades sea motivo de especial preocupación.

La velocidad de la reforma se ha acelerado en los sectores exterior y financiero. La moneda nacional pasó a ser libremente convertible para todas las transacciones por cuenta corriente a partir del 1º de diciembre de 1996. Se otorgaron a las empresas de financiación extranjera el mismo estatuto y los mismos derechos jurídicos de las empresas nacionales, al tiempo que se están eliminando gradualmente incentivos fiscales y de otro tipo que sólo estaban al alcance de las empresas de inversión extranjera. En el sector financiero, las reformas tienen por objeto reforzar la capacidad del Gobierno en materia de gestión macroeconómica indirecta. Se creó un mercado interbancario de fondos y el Banco Central empezó a realizar operaciones de libre mercado.

Las perspectivas para 1997 apuntan a la continuación de un fuerte crecimiento económico del 10% y una tasa de inflación relativamente baja, si bien permanece la preocupación por el empleo. El entorno internacional contribuirá a que continúe la alta tasa de crecimiento económico en China, al producirse una mayor expansión de las economías de los principales socios comerciales de China, como el Japón y algunas de las economías de países asiáticos recién industrializados. También es probable que la reforma de la normativa en materia monetaria y de inversión extranjera sostenga las entradas de capital, que en 1996 supusieron más de 42.000 millones de dólares en inversión extranjera directa.

ASIA OCCIDENTAL: BENEFICIOS DE LOS ALTOS PRECIOS DEL PETRÓLEO

La producción económica de la región del Asia occidental experimentó un notable incremento en 1996, de resultados del fuerte crecimiento de los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)²⁶, debido sobre todo al acusado aumento de los precios del petróleo. Tras quedar casi estancando en 1994, el crecimiento de la producción se ha ido acelerando y el crecimiento del PIB per cápita de la región aumentó en 1996 por primera vez desde 1992. Se prevé que el crecimiento económico de la región suba aproximadamente hasta el 6% en 1997 como consecuencia de la fuerte recuperación de la actividad económica en el Iraq. El crecimiento del PIB en los demás países exportadores de petróleo se irá moderando conforme vayan bajando los precios del petróleo.

La tasa de crecimiento económico seguirá dependiendo en gran medida de los precios e ingresos internacionales del petróleo, de la magnitud de las reformas económicas, de la diversificación de la economía y de la integración económica de la región. Se espera que el

sector privado contribuya más a la actividad económica a raíz de las nuevas medidas de fomento de la privatización. Una política fiscal más favorable y una productividad más alta del sector no petrolífero también contribuirán a mantener el crecimiento del PIB. Eventuales avances del proceso de paz en el Oriente Medio contribuirían al crecimiento económico, ya que fomentaría los movimientos interregionales del comercio y la inversión extranjera, especialmente en Israel, Jordania y en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza.

El aumento de los precios del petróleo en 1996 contribuyó a reducir los desequilibrios fiscales y exteriores y dio lugar a una notable mejora de las balanzas en cuenta corriente de la mayor parte de los países exportadores de petróleo. No obstante, parece ser que la aplicación de la reforma económica y la reducción del déficit fiscal en los países exportadores de petróleo han empezado a perder fuerza debido al gran aumento de los ingresos públicos procedentes del petróleo²⁷. El aumento de los precios del petróleo en 1996 proporcionó a los países exportadores de combustible los tan necesarios ingresos públicos para el servicio de la deuda (ese fue el caso de la Arabia Saudita y la República Islámica del Irán) y para facilitar la reducción del gasto público, al tiempo que mejoraba sus desequilibrios fiscales. También han contribuido a mejorar el equilibrio fiscal las reformas introducidas desde 1994, por ejemplo en la Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos.

En el Iraq, las sanciones económicas de las Naciones Unidas, vigentes desde 1990, han exacerbado los problemas económicos y sociales del país y han supuesto un obstáculo para los movimientos comerciales y financieros de la región. No obstante, se espera que el crecimiento económico mejore en 1997 como consecuencia de la aplicación de la resolución 986 (1995) del Consejo de Seguridad, que permite al Iraq exportar petróleo por valor de 2.000 millones de dólares cada seis meses.

En los países importadores de combustible, la actividad económica sufrió una ligera desaceleración en 1996. El crecimiento de la actividad económica en Jordania, si bien más lento, se mantuvo en el 5%. La inflación siguió siendo baja a pesar de un aumento de los precios subvencionados de algunos productos de primera necesidad como el pan. Se prevé que la producción aumente un 6% en 1997, debido especialmente a que el Iraq ha empezado a exportar petróleo, situación que se espera produzca beneficios comerciales para Jordania. En el Líbano, el crecimiento del PIB disminuyó al 3% en 1996, principalmente a causa de la reducción de la inversión pública y privada durante el año. Las iniciativas de reconstrucción y rehabilitación se vieron interrumpidas por un nuevo conflicto militar a comienzos de 1996, pero después han vuelto a cobrar

impulso y se espera un crecimiento del PIB del 5% en 1997.

En Israel, el crecimiento económico disminuyó drásticamente desde una media del 6% anual durante el periodo comprendido entre 1990 y 1995 al 3,8% en 1996, a causa de una política fiscal más rigurosa para controlar la inflación y reducir el déficit exterior, así como de una disminución de la inversión debida a la inquietud que suscita el proceso de paz. Se prevé un nuevo debilitamiento de la economía en 1997, ya que las políticas fiscal y monetaria siguen siendo restrictivas y los ingresos del turismo siguen siendo bajos. Previsiblemente, esa evolución hará que aumente la tasa de desempleo. La economía de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza sufrió una drástica caída y el desempleo registró una fuerte subida por el cierre de los territorios palestinos por parte Israel. Las perspectivas de la economía siguen dependiendo en gran medida del proceso de paz y del envío de dinero de los 50.000 palestinos que trabajan en Israel, así como de la asistencia financiera internacional.

Turquía experimentó una fuerte expansión de la producción por segundo año consecutivo, tras la acusada contracción de 1994 a raíz de las rigurosas medidas fiscales y monetarias, que elevaron los tipos de interés reales hasta el 40%. Se calcula que el crecimiento del PIB ha llegado al 7% en 1996. El déficit presupuestario se había reducido considerablemente en 1994 y 1995, principalmente mediante los recortes del gasto y de las subvenciones y el aumento de los impuestos. No obstante, el reciente incremento salarial del 50% para los trabajadores estatales y los pensionistas ha agravado el déficit presupuestario, que ascendió aproximadamente al 8% del producto nacional bruto (PNB) en 1996. Un nuevo conjunto de medidas presentado al Parlamento en 1996 trataba de incrementar los ingresos mediante la venta de bienes estatales. No obstante, se prevé que el crecimiento económico disminuya por debajo del 5% en 1997, lo que refleja la previsión de que se progresará poco en la reducción del desequilibrio cada vez mayor del sector público, que está contribuyendo a los elevados tipos de interés reales. También se espera que disminuya la inflación, que se situó en el 78% en 1996, pero se mantendrá por encima del 50%.

Preocupación por el desempleo en la región

Pese al acusado crecimiento de la producción económica durante los dos últimos años, el desempleo sigue siendo una preocupación fundamental en toda la región. El elevado aumento de la fuerza de trabajo, junto con la desaceleración de la actividad económica (consecuencia de la disminución de los precios del petróleo

desde mediados del decenio de 1980) han hecho que aumenten las tasas de desempleo en muchos países durante los últimos años. Las tasas de desempleo varían enormemente, desde menos del 5% en la mayoría de los países exportadores de petróleo hasta el 6,8% en Israel, el 13% en Jordania, el 25% en el Yemen y alrededor del 30% en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza. Las posibilidades de empleo han estado relacionadas con la economía del petróleo en los países que exportan combustible y en algunos de los que lo importan. Dada la preeminencia del sector público en la creación de empleo en los países exportadores de combustible, la reducción del gasto público durante los últimos años y los intentos de los gobiernos de reducir los salarios han hecho empeorar las condiciones de trabajo. Además, los problemas de desempleo en Jordania y el Yemen se han visto

exacerbados por unas políticas de migración más estrictas en la mayor parte de los países del CCG.

El desempleo de las personas con una buena formación ha empezado a preocupar en los países del CCG, donde la disminución del empleo público ante el aumento de las personas que solicitan un puesto de trabajo ha limitado las posibilidades de ocupar puestos de gestión, que son los más solicitados por los ciudadanos. Dado que los expatriados constituyen aproximadamente el 60% de la fuerza de trabajo, una de las opciones políticas que se están considerando consiste en reducir el número de trabajadores extranjeros. No obstante, esas políticas podrían tener escasa repercusión, ya que liberarían fundamentalmente puestos de trabajo de menor cualificación, que no son precisamente los más deseados por los ciudadanos con una buena formación.

Notas

¹ Véase *Economic Report of the President, 1997* (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1997), págs. 45 a 50.

² En proporción del PIB, el déficit del Gobierno Federal descendió de casi el 6,0% en el ejercicio fiscal 1993/1994 al 2,4% en 1996/1997 y está previsto que sea inferior al 1,0% en 1997/1998; al mismo tiempo se ha aplicado una política fiscal restrictiva a nivel provincial.

³ No se indican las cifras correspondientes a los países cuyas monedas están vinculadas al marco alemán: Austria, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo y los Países Bajos, ya que la política monetaria de esos países consiste en mantener unos tipos de interés similares a los alemanes.

⁴ Véase, por ejemplo, la recomendación del Consejo de Europa de 8 de julio de 1996 sobre las directrices generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad: "Si se quiere hacer frente a los problemas económicos que tiene planteados la Comunidad, será preciso continuar la actual estrategia de política macroeconómica, especialmente en lo que se refiere a la reducción del déficit presupuestario, así como proceder a una reforma estructural sostenida. Se requieren iniciativas apropiadas en los mercados de bienes y servicios y una reforma del mercado laboral". Comisión Europea (*European Economy (Bruselas), No. 62 (1996)*, pág. 5).

⁵ Sin embargo, el PIB de Polonia en 1989 fue igual al de 1978.

⁶ Comisión Económica para Europa, *Economic Survey of Europe in 1996-1997* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.97.II.E.1), cuadro 3.3.2.

⁷ En muchos de estos países, sin embargo, los estudios sobre la fuerza de trabajo muestran que el número de desocupados registrados es considerablemente inferior al número de desocupados que buscan trabajo siendo esta última cifra la que corresponde a la definición de desempleo que da la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En la Federación de Rusia, por ejemplo, el 3,4% de la fuerza de trabajo estaba registrada como desempleada en 1996, mientras que el desempleo alcanzó un nivel del 9,3% según la definición de la OIT.

⁸ Como las elevadas tasas de inflación iban acompañadas de fuertes descensos de la producción, era evidente que la inflación se debía a aumentos rápidos de factores relacionados con la masa monetaria, el crédito y la oferta; como las tasas de utilización de la capacidad de la región siguen siendo bajas, la inflación todavía no se ve estimulada principalmente por la demanda.

⁹ Los importadores tendrán que depositar en cuentas no devengadoras de intereses durante un plazo de 180 días el 20% del valor de las importaciones de bienes de consumo y productos alimenticios. Para contribuir a la reducción del déficit fiscal, hay que conseguir que disminuya el gasto presupuestario previsto en 855 millones de dólares rebajando el crecimiento de los salarios del sector público de la previsión inicial del 11,9% al 7,3%, y reduciendo los gastos destinados a instituciones sufragadas con cargo al presupuesto, las transferencias a la población, la inversión pública y las subvenciones no destinadas a la inversión.

¹⁰ En los primeros meses de 1997 los rusos se gastaron una cuarta parte de su renta total en comprar dólares de los EE.UU., una proporción bastante mayor que en los dos años anteriores (14% y 18,5% en 1995 y 1996, respectivamente). Según cálculos moderados, la población del país tiene entre 20.000 y 30.000 millones de dólares en moneda extranjera (sobre todo en dólares de los EE.UU.).

¹¹ Para paliar los efectos de esas medidas a corto plazo en el aumento de los precios y el desempleo, está previsto incrementar las asignaciones presupuestarias con fines sociales.

¹² Esos países son Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Congo, Côte d'Ivoire, Chad, Etiopía, Ghana, Guinea Ecuatorial, Malawi, Malí, Marruecos, Mauricio, Mozambique, Rwanda, Senegal, Sudán, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

¹³ El Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo de África en el decenio de 1990 (resolución 46/151 de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1991, anexo, sección II) fijaba como aspiración un crecimiento del producto nacional bruto (PNB) del 6% anual como mínimo a fin de que el continente pudiera alcanzar un crecimiento económico sostenido y sostenible.

¹⁴ Las tasas de crecimiento del PIB de los países que introdujeron reformas sustanciales en los años ochenta y comienzos del decenio siguiente aumentaron, a lo sumo, un 2% (véase, por ejemplo, Susan Schadler y otros, "IMF conditionality: experience under standby and extended arrangements, part I: key issues and findings", *Occasional Paper, No. 128* (Washington, D.C., FMI, septiembre de 1995), pág. 43; y Banco Mundial, *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead* (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1994), pág. 138).

¹⁵ Se prevé que en 1997 algunos importantes países que se apartan de esa tendencia harán aumentar la tasa media de inflación de la región (véase el cuadro A.13).

¹⁶ Barbados, Cuba, Chile, Guyana, México, Nicaragua y el Uruguay.

¹⁷ Véase por ejemplo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *The Equity Gap: Latin America, the Caribbean and the Social Summit* (LC/G.1954 (CONF.86/3)), 18 de marzo de 1997, "Summary and conclusions", párr. 2.

¹⁸ Véase CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1996* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.G.13), Santiago, Chile.

¹⁹ Véase el "Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití" (S/1997/244), 24 de marzo de 1997, seccs. II y IV.

²⁰ Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1996* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.97.II.G.4).

²¹ *Ibid.*, cap. I, secc. 4.

²² Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1996* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1 y Corr.1), cap. II, recuadro II.2.

²³ Sobre la cuestión de si es posible un crecimiento alto y sostenido en Asia, véase, por ejemplo, S. Collins y B. Bosworth, "Economic growth in East Asia: accumulation versus assimilation", en *Brookings Papers on Economic Activity, 2:1996* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1996), págs. 135 a 191; y P. Krugman, "The myth of Asia's miracle", en *Foreign Affairs*, vol. 73, No. 6 (1994), págs. 62 a 78.

²⁴ Véase Youcai Liang, Baoliang Zhu y Shibiao Li, y el Centro de Información Estatal, "Project LINK Country Report: China", reunión de primavera del Proyecto LINK en Nueva York, marzo de 1997.

²⁵ Zhiyong Yang, "¿Qué puede hacer el presupuesto por el empleo?" (en chino), *Economic Highlights*, 27 de septiembre de 1996.

²⁶ Los miembros son la Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

²⁷ Comisión Económica y Social para Asia Occidental, "Survey of economic and social developments in the ESCWA region, 1996-1997: summary", Nueva York, 1997.



Capítulo III

La economía internacional

La estrategia de economía abierta que siguen en la actualidad las economías desarrolladas, en desarrollo y en transición requiere una atmósfera económica internacional propicia, cuyo dinamismo cree la oportunidad de tener un crecimiento económico más rápido y cuyo liberalismo abra más oportunidades y cierre menos oportunidades a los empresarios de todos los países del mundo. Las corrientes de comercio, inversión directa y financiación internacionales recientes y posibles sugieren que sigue aumentando el dinamismo a escala mundial, aunque la evolución comercial de 1996 sirvió de recordatorio de que la atmósfera internacional está sujeta a desaceleraciones y bajas tanto como a aceleraciones y alzas. Además, la continua concentración de corrientes financieras en un número limitado de países destaca que los beneficios del modelo liberal no se están difundiendo de manera suficientemente amplia entre países en diferentes etapas de desarrollo o ajuste económico.

La política pública constituye una manera de compensar el funcionamiento dispar de los fenómenos del mercado y una razón fundamental de la existencia de las corrientes financieras oficiales. Las tendencias y los acontecimientos negativos recientes en esta esfera, sin embargo, particularmente con respecto a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), han sido motivo de preocupación. No obstante, ha habido un acontecimiento particularmente estimulante, un tratamiento nuevo y más favorable de la deuda de varios países pobres muy endeudados. Indica que existe la posibilidad de adoptar nuevas medidas de asistencia cuando se puede demostrar claramente una necesidad y cuando hay una dirección decidida. Con todo, esos acontecimientos justifican una mayor consideración de parte de la comunidad internacional¹.

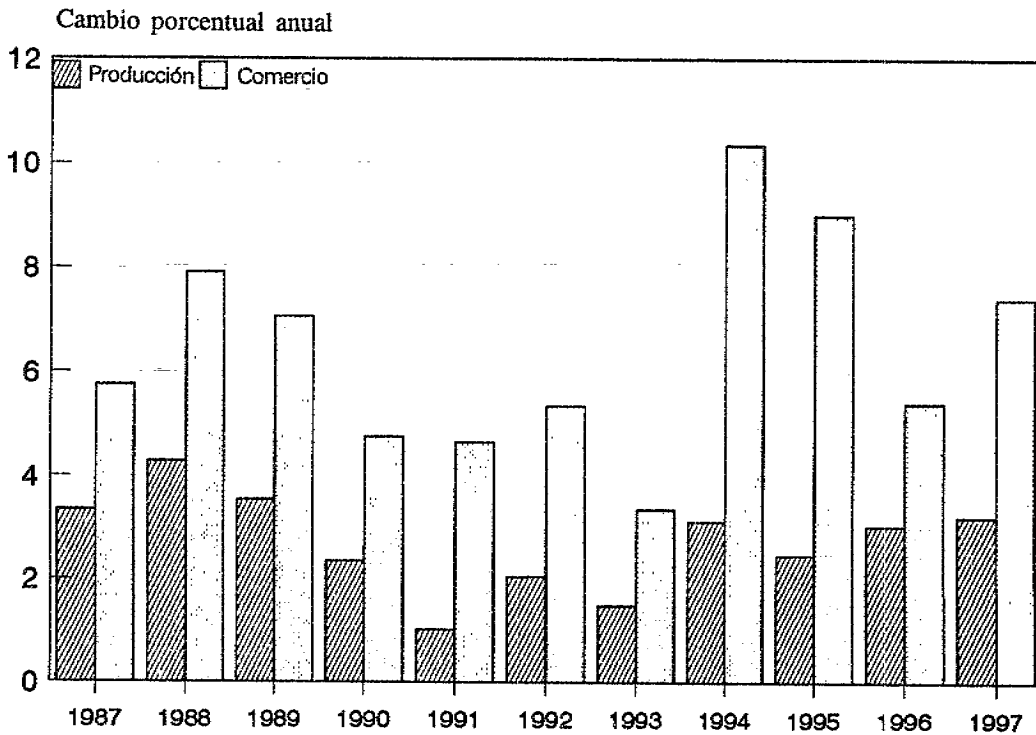
ALTIBAJOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Tras dos años consecutivos de crecimiento desusadamente rápido del comercio mundial —en que el volumen de las exportaciones mundiales creció alrededor del 10% anual— el crecimiento del comercio mundial se redujo abruptamente en 1996 (véase el cuadro A.19). El volumen de las exportaciones de mercaderías a escala mundial creció sólo en 4,6% en 1996 y todas las regiones del mundo compartieron la desaceleración, aunque en grado diferente. Sin embargo, el crecimiento del

producto mundial no se desaceleró en 1996, de manera que la desaceleración del comercio parecía una anomalía potencialmente inquietante (véase el gráfico III.1). No obstante, actualmente se considera que la desaceleración fue un fenómeno temporal y se pronostica que el volumen de las exportaciones mundiales aumentará más fuertemente en 1997, principalmente sobre la base de un mayor crecimiento de las importaciones en América del Norte y los países en desarrollo.

Gráfico III.1

Crecimiento de la producción y el comercio mundiales*, 1987-1997



Fuente: Naciones Unidas (pronóstico correspondiente a 1997 basado en el Proyecto LINK).

* Definido como el promedio del crecimiento de las exportaciones y las importaciones, según el cuadro A.19.

LOS CAMBIOS DEL COMERCIO MUNDIAL

La caída del aumento del comercio mundial en 1996 afectó de manera especial a Asia y el Pacífico. El Japón, entre las economías desarrolladas de mercado, y China, entre los países en desarrollo, experimentaron la mayor desaceleración de la tasa de crecimiento del volumen de exportaciones. En Asia oriental y meridional, cuyo comercio internacional ha sido calificado de principal motor del aumento económico fenomenal de la región, el crecimiento de las exportaciones cayó por debajo del crecimiento del producto. Por el contrario, América Latina y el Caribe y África experimentaron sólo una ligera reducción del volumen de sus exportaciones (véase el cuadro A.19). Pero las economías en transición de Europa central y oriental sufrieron la desaparición práctica del crecimiento de sus exportaciones.

La menor demanda de los países desarrollados, a cuyas importaciones corresponde alrededor de dos tercios del comercio mundial (véase el cuadro A.16), fue la fuente principal del crecimiento reducido de las exportaciones en todo el mundo. El volumen de importaciones de los países industrializados creció en el 5,2% en 1996, un descenso con respecto al 7,6% en 1995 (véase el cuadro A.19). La desaceleración fue más aguda en el Japón, cuyo volumen de importaciones creció sólo en el 3,5% en 1996, después de haber crecido en el 12,5% en 1995 y el 13,6% en 1994. Los primeros años del rápido crecimiento de las importaciones del Japón habían sido consecuencia del enorme fortalecimiento del yen, por cuanto la demanda era bastante débil. De hecho, la recuperación de la recesión económica en el Japón comenzó a cobrar impulso sólo en 1996, el mismo año que el crecimiento de las importaciones se desplomó.

Una razón importante es que el yen también perdió su valor en 1996, con una reducción cercana al 14% en términos efectivos reales (véase el cuadro A.9).

El crecimiento de las importaciones de Europa occidental disminuyó en 1996. Esto fue un factor importante del crecimiento más lento de las exportaciones de la región, por cuanto alrededor de dos tercios de las exportaciones de los países desarrollados de Europa van a otros países europeos desarrollados². Al mismo tiempo, las exportaciones de Europa occidental al resto del mundo aumentaron más fuertemente, impulsadas en parte por la baja del tipo de cambio del marco alemán en comparación con el dólar durante el año, lo que ayudó a Alemania y a los países cuyo tipo de cambio está estrechamente ligado al del marco. También tuvo importancia la fortaleza continua de las importaciones de algunos asociados comerciales, en particular las economías en transición de Europa central y oriental.

Al mismo tiempo, esas economías en transición de Europa central y oriental, entre los países exportadores a Europa occidental, también resultaron afectadas por la desaceleración de las importaciones de Europa occidental. El volumen de las exportaciones de las economías en transición de Europa central y oriental había crecido casi en el 20% en 1995, pero el crecimiento fue casi nulo en 1996 (véase el cuadro A.19). Además de la desaceleración de sus asociados de Europa occidental, había otros factores en juego respecto de las economías en transición de Europa central y oriental, incluidas la apreciación de su moneda y la desviación de la producción interna de las exportaciones para satisfacción de la incipiente demanda interna. Además, la composición de las exportaciones se ha desviado sólo en parte de los productos con densidad de recursos, que requieran un nivel bajo de aptitudes y escasa tecnología cuya demanda internacional ha tenido menos auge.

Aunque no se dispone de datos amplios sobre el volumen del comercio de los países miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), hay indicaciones de que esos países resultaron menos afectados por la desaceleración de Europa occidental que las economías en transición de Europa central y oriental. Sus vínculos comerciales con Europa occidental no han sido tan intensos como los de las economías en transición de Europa central y oriental y en 1996 tuvieron cierto grado de éxito en la restauración —esta vez basada en los principios del mercado— de los antiguos vínculos comerciales fuertes que existieron en un tiempo entre ellos³. Asimismo, los países de la CDI dependen en mayor medida de las exportaciones de materias primas que las economías en transición de Europa central y oriental. En particular, las exportaciones primarias de energía siguieron constituyendo el grueso del ingreso de las exportaciones de la Federación de Rusia. En 1996 les

correspondió el 45% del total; correspondió a las exportaciones de maquinaria y equipo menos del 10%.

Un factor desusado de la desaceleración del crecimiento del comercio mundial en 1996 —y una indicación de la medida en que ha cambiado la economía mundial— es que el desarrollo de una sola industria, que operaba en una escala muy inferior hace un decenio, ayuda a explicar los cambios en la corriente agregada del comercio a escala mundial. Habitualmente lo sucedido en una sola industria es demasiado pequeño para afectar de manera significativa al comercio mundial, que tiene un valor de 5 billones de dólares anuales. En los últimos decenios el único efecto de una sola industria comparable fue el del petróleo internacional, que se sintió cuando dos episodios políticos sumamente desusados generaron la oportunidad de aumentos extraordinarios de los precios en el decenio de 1970. Esos acontecimientos tuvieron lugar cuando el comercio mundial ascendía a un total inferior a 2 billones de dólares por año y las economías eran mucho más vulnerables al retiro súbito del suministro de energía de lo que son en la actualidad.

El acontecimiento especial mencionado que tuvo lugar en la industria en 1996 fue una baja aguda temporal en la demanda mundial de semiconductores y productos relacionados con la tecnología de la información. El hecho de que la capacidad de producción mundial de microplaquetas de computadora había aumentado agudamente en 1995 y 1996 había presionado los precios a la baja y había obligado a los usuarios finales de gran volumen de esos productos mantuvieran inventarios importantes para asegurar la continuidad de la producción. Esas empresas redujeron sus inventarios en 1996. Además, el aumento de la demanda de equipo de oficina y telecomunicaciones se desaceleró en 1996 tras haber experimentado un aumento agudo en 1995. Esos fenómenos afectaron en gran medida las exportaciones de varios países del Asia oriental y meridional, que se han transformado en los principales abastecedores del mercado mundial⁴.

Además, de la misma forma que el comercio entre las economías de Europa occidental adquirió mayor dinamismo, especialmente en los subsectores especializados del comercio de manufacturas, las economías del Asia oriental y meridional, China y el Japón están pasando a ser mercados cada vez más importantes para los productos de las otras economías (véanse los cuadros A.15 y A.16). Una parte importante de ese comercio es en productos electrónicos y sus componentes.

Esto no significa que no hubiera otras causas de la desaceleración de las exportaciones regionales de Asia en 1996. Por ejemplo, el aumento del precio del dólar, con el que muchos exportadores importantes de la región vinculan su tipo de cambio, sirvió para hacer que sus exportaciones fueran menos competitivas en los

mercados japonés y europeo. Además, algunos importantes exportadores de productos con densidad de mano de obra han estado haciendo frente al aumento del costo de producción y están perdiendo competitividad con respecto a los productores que tienen costos inferiores.

Además, también entraron en funciones otros factores de carácter más local. Por ejemplo, parte de la razón de que el volumen de las exportaciones de China aumentara en menos del 1% en 1996 en comparación con el aumento superior al 20% registrado en 1995 es que hubo un incentivo para acelerar la producción y el embarque de exportaciones a fines de 1995 que de otra manera se habrían hecho a comienzos de 1996. Parte de la causa fue una reducción de la rebaja de los impuestos sobre el valor agregado a fines de 1995, lo que impulsó a las empresas a apresurar las exportaciones de manera de aprovechar la tasa superior de rebaja mientras estaba vigente. Al mismo tiempo una ventaja relativa de los precios, consecuencia de una gran devaluación a comienzos de 1995, había impulsado las importaciones en ese año, pero se redujo en gran medida como consecuencia de la inflación a fines de año. De esta manera, las exportaciones aumentaron a niveles insostenibles en 1995 durante un breve plazo, y el resultado fue un crecimiento más lento de las exportaciones en el primer semestre de 1996.

Mientras las economías dinámicas de Asia experimentaron una abrupta reducción del crecimiento de las exportaciones, la desaceleración del crecimiento de sus importaciones fue más moderado, en parte impulsado por la inversión todavía enérgica en muchas de las economías. Las medidas de liberalización también han servido para estimular las corrientes de ingreso de importaciones, como ocurrió también en el caso de América Latina y el Caribe. Otros factores entraron a actuar también en esta región, incluida la recuperación de la recesión de Argentina y México y la política de cooperación regional propia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y otros acuerdos comerciales regionales. De hecho, las exportaciones dentro del grupo crecieron en 1996 al doble del ritmo de las exportaciones al resto del mundo, en tanto que su participación en el total de las exportaciones de América Latina en 1996 (23%) había pasado a ser prácticamente el doble de lo que fue en 1991. Además, la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha constituido un factor importante en el reciente éxito de sus exportaciones.

El volumen de importaciones del Asia occidental se recuperó tras dos años de declinación derivadas del

abrupto ajuste fiscal como consecuencia de la reducción del ingreso del petróleo. Se estimó que el volumen de las importaciones regionales había aumentado casi en el 8% en 1996 y se esperaba un crecimiento semejante en 1997.

En África el volumen de importaciones mantuvo en 1996 su crecimiento sustancial de los últimos años, reflejando la aceleración del crecimiento económico regional que se inició en 1994, y el fuerte crecimiento reciente de la inversión en países como Côte d'Ivoire, Egipto, Kenya, Sudáfrica y Zambia. El volumen de las exportaciones creció más rápidamente que las importaciones (véase el cuadro A.19). Las condiciones favorables del crecimiento y las reformas que contribuyeron a la recuperación de la producción agrícola en la mayoría de los países provocaron también un aumento de la exportación de productos agrícolas. En algunos países las exportaciones no tradicionales siguieron teniendo buenos resultados y siguió aumentando la importancia de esas exportaciones —aunque en general a partir de una base reducida—, por ejemplo, en Botswana, Egipto, Ghana, Kenya, Malawi, Uganda, Zambia y Zimbabwe. De esta manera esos países siguieron haciendo progresos en la diversificación de sus exportaciones en esferas como la manufactura para los mercados regionales y la horticultura para los mercados de Europa.

África sigue exportando predominantemente a las economías de mercado; por ejemplo, en 1996 correspondió a esas economías el 78% de las exportaciones de África, y los países europeos siguieron siendo los principales asociados comerciales de África. Pero el comercio con los Estados Unidos de América ha ido en aumento en los últimos años, aunque se concentra en un número reducido de países (Angola, Côte d'Ivoire, Etiopía, Ghana, Kenya, Nigeria, Sudáfrica y Zimbabwe). Este comercio podrá aumentar más rápidamente en el futuro por cuanto el Gobierno de los Estados Unidos ha iniciado legislación en el Congreso que culminaría con el establecimiento de una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y el África al sur del Sáhara con respecto de algunos productos, la mayor importación de textiles y prendas de vestir y la reducción de las barreras comerciales impuestas a otros productos⁵.

Las exportaciones del África al Asia oriental y meridional han aumentado fuertemente (del 1,5% del total de las exportaciones en 1990 a casi el 6% en 1996), lo que puede atribuirse en gran medida al rápido crecimiento del comercio entre Sudáfrica y varios países de esa región. Corresponde también a Sudáfrica gran parte

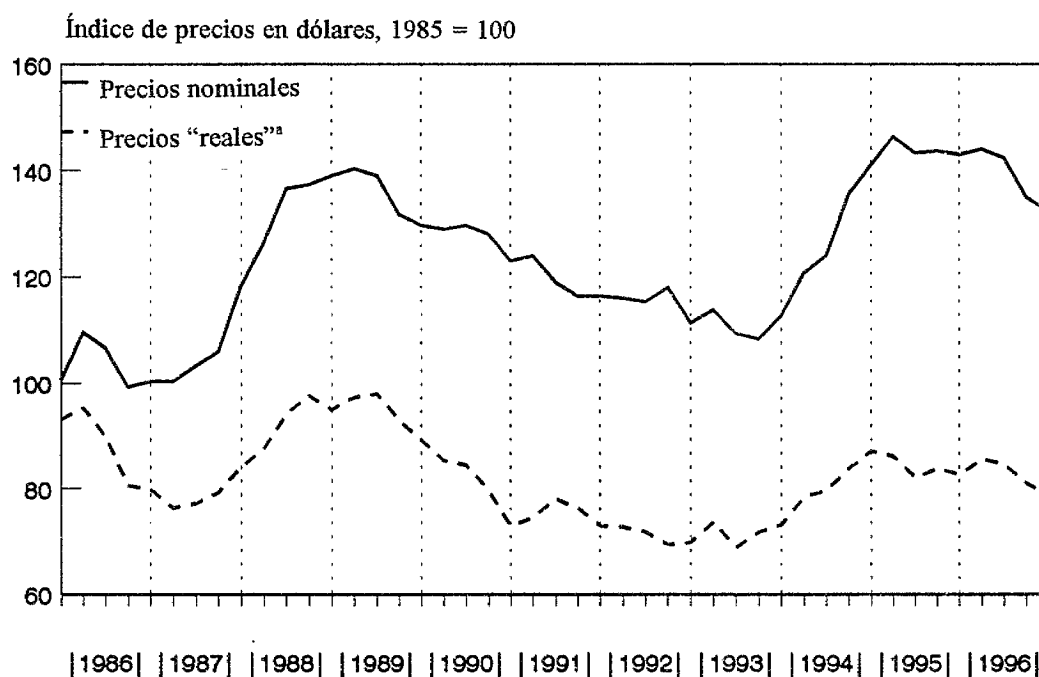
del crecimiento de las exportaciones dentro de África, que aumentaron del 6% del total de las exportaciones en 1990 al 10% en 1996. En algunos casos ese comercio genera ajustes potenciales de los costos, por cuanto las importaciones de Sudáfrica desplazan la producción local. Los grupos comerciales estructurados de la región también constituyeron mayores mercados para el comercio entre los países miembros, aunque el comercio dentro de cada grupo sigue constituyendo sólo una parte reducida del total del comercio.

PRECIOS Y MERCADOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

Respecto de varios países africanos, como respecto de otros países exportadores de productos básicos, el aumento sustancial del volumen de exportaciones no significó un aumento comparable del ingreso de divisas en 1996. Ello se debió a un debilitamiento de los precios en los mercados internacionales, por cuanto era claro que el auge del precio de los productos básicos de los últimos años había terminado (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2

Precios de las exportaciones de productos básicos distintos del petróleo de los países en desarrollo, 1986-1996



Fuente: Datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la División de Estadística de las Naciones Unidas.

* Precios nominales deflactados por el valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados.

Podría atribuirse el menor precio de los productos básicos en 1996 al aumento de la oferta y la debilidad de la demanda en todas las categorías importantes distintas del petróleo, salvo los alimentos. En realidad, los precios de los alimentos, como grupo, fueron los únicos que aumentaron el año pasado (véase el cuadro A.21). Esto fue principalmente el resultado del gran aumento de los precios del trigo y los cereales, especialmente en el

segundo trimestre de 1996. Los precios aumentaron a niveles casi sin precedentes como resultado de los extensos daños sufridos por las cosechas invernales de trigo en los Estados Unidos como consecuencia del clima, el aumento de consumo y la reducción de las exportaciones en Europa, el bajo nivel de las existencias mundiales y una elevada demanda de escala mundial. Pero en el cuarto trimestre del año la producción de los cinco

principales países exportadores de cereales aumentó en más del 20%, después de lo cual se redujeron abruptamente los precios del maíz (30%) y el trigo (9%).

Los precios de las bebidas tropicales se redujeron en medida considerable en 1996, después de tres años consecutivos de aumento, como consecuencia de una declinación sustancial de los precios del café (los precios del té aumentaron durante el año, en tanto que los precios del cacao se redujeron sólo moderadamente). Esto reflejó un gran aumento del volumen de las exportaciones del Brasil y de otros productores importantes. El retiro de varios países africanos del plan de retención de exportaciones de la Asociación de Países Productores de Café contribuyó al exceso de oferta y a la erosión del precio del café en 1996.

Los precios de las materias primas —materias primas agrícolas como el algodón, el caucho natural y la madera, así como el grupo de los minerales y metales de los productos básicos— se redujo también considerablemente en 1996 tras haber aumentado fuertemente en cada uno de los dos años anteriores. Los menores precios fueron en general la consecuencia de niveles elevados de producción y exportaciones y menor demanda en industrias que son usuarios finales fundamentales, como la construcción y el transporte en los Estados Unidos y otros países industrializados. La fuerte demanda de importaciones de China y los países del Asia oriental y meridional, sin embargo, como ha ocurrido en los últimos años, impidió una declinación más abrupta de los precios de muchos productos básicos de este grupo.

Las perspectivas de los productos básicos siguieron siendo mixtas y en todo caso bastante inciertas. No obstante, algunos acontecimientos no constituían un buen augurio para algunos exportadores de productos básicos, especialmente los más pobres y vulnerables. Por ejemplo, como resultado de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, la reducción del apoyo en el comercio agrícola (la conversión de barreras no arancelarias a aranceles y la reducción de las tarifas arancelarias) y las nuevas normas multilaterales de la Organización Mundial del Comercio, ha habido una erosión de las preferencias generales y especiales otorgadas a los países del África, el Caribe y el Pacífico asociados con la Unión Europea (UE) con arreglo a la Convención de Lomé. La UE ya ha iniciado negociaciones acerca de la manera en que podría realinear ese sistema de preferencias después de la expiración de la actual Convención de Lomé en el año 2000⁶. Además, el éxito de la reclamación de los Estados Unidos y de varios países latinoamericanos con respecto al régimen de importación de plátanos de la UE en 1996 —en que la Organización Mundial del Comercio dio lugar a la reclamación de los Estados Unidos de que la política de importación de plátanos de la UE discrimi-

naba injustamente contra las empresas estadounidenses y los productores latinoamericanos— podría acelerar el proceso de dismantelamiento de las preferencias comerciales y los privilegios de acceso a los mercados de los países del África, el Caribe y el Pacífico. Varios países productores de plátanos con costo elevado del Caribe pueden perder su principal fuente de ingreso de divisas como resultado del dictamen. Conjuntamente esos factores bien pueden obligar a que algunos países que dependen extraordinariamente de los productos básicos como fuente principal de ingreso de exportación introduzcan ajustes abruptos. Mucho de los países son países en desarrollo menos adelantados o insulares con limitada capacidad para introducir ajustes si tienen que depender exclusivamente de sus propios recursos.

Además, si bien la declinación de los precios de 1996 sirve para recordar que los precios de los productos básicos siguen teniendo carácter cíclico, algunos acontecimientos ocurridos en 1996 indican la posibilidad de un aumento de la inestabilidad de los mercados y con ello del aumento de la volatilidad de los precios del comercio internacional de productos básicos. Estos se refieren en particular a la reforma del sector agrícola de los países desarrollados y una lista en aumento de países en desarrollo, que puede esperarse que sometan el comercio interno e internacional de productos básicos a una mayor volatilidad de la oferta y altibajos de los precios.

Además, cada vez se realiza menos comercio internacional de productos básicos con arreglo a mecanismos de estabilización de precios, tras el desplome de varios acuerdos internacionales de productos básicos. Sólo el Convenio Internacional del Caucho Natural sobrevivió hasta 1996 con un acuerdo relativo a reservas de estabilización. Incluso en ese caso el Acuerdo renovado en 1995 entró en vigor sólo con carácter provisional en febrero de 1997 (sólo el 73% de los principales países importadores ratificó el Convenio, en tanto que se requería ratificación por el 80% para que el Convenio entrara en vigor definitivamente). Los países productores de productos básicos han recurrido en algunos casos independientemente a acuerdos de productores para gestionar la oferta y los precios de mercado en un intento por estabilizar e impulsar los ingresos de la exportación de productos básicos. Esos acuerdos relativos al aluminio, el café y el estaño han tenido diverso grado de éxito en los últimos años, pero han resultado inestables ante las conmociones de la oferta (el café y el estaño) o cuando surgen desacuerdos entre los participantes acerca de los objetivos, las estrategias y la participación en los costos y los beneficios. Algunos países africanos de bajo ingreso, por ejemplo, se retiraron del plan de retención de exportaciones de la Asociación de Países Productores de Café porque no podían permitirse la acumulación de las pérdidas de ingreso de las exportaciones.

Los productores han intentado además gestionar los riesgos de los precios con estrategias de cobertura en los mercados de futuros. Los mercados de contratos agrícolas y minerales futuros están bastante bien establecidos en los países desarrollados y en algunos países en desarrollo, y el comercio internacional de instrumentos financieros relacionados con los productos básicos ha aumentado en los últimos años. Se han introducido nuevos mercados para la emisión y el comercio de futuros agrícolas o la adición de contratos financieros sobre nuevos productos básicos en la Argentina, Malasia, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe. En 1989 Hungría lanzó el mercado de productos básicos de Budapest, el primer mercado de ese tipo de los países con economías en transición de Europa central y oriental.

La larga historia de los mercados de futuros ha sido mixta. En su funcionamiento normal prestan un servicio esencial; pero el uso indebido de las prácticas comerciales aparece periódicamente y aumenta la volatilidad de los precios y la incertidumbre del mercado y puede provocar pérdidas financieras enormes. Por ejemplo, los precios internacionales del cobre se redujeron en 20% en un plazo de un mes en el tercer trimestre de 1996 después de que se revelaron pérdidas sustanciales de la empresa Sumitomo (una gran empresa comercial japonesa) en el comercio de instrumentos financieros vinculados con el cobre. Las revelaciones se refirieron a intentos por manipular los precios futuros del cobre y los precios de los mercados físicos del cobre. Una conclusión importante de este episodio y de otros episodios recientes destaca la importancia de la extensión y la calidad de la regulación del mercado y la necesidad de la cooperación internacional en la supervisión de los mercados de futuros de productos básicos⁷.

MERCADO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO

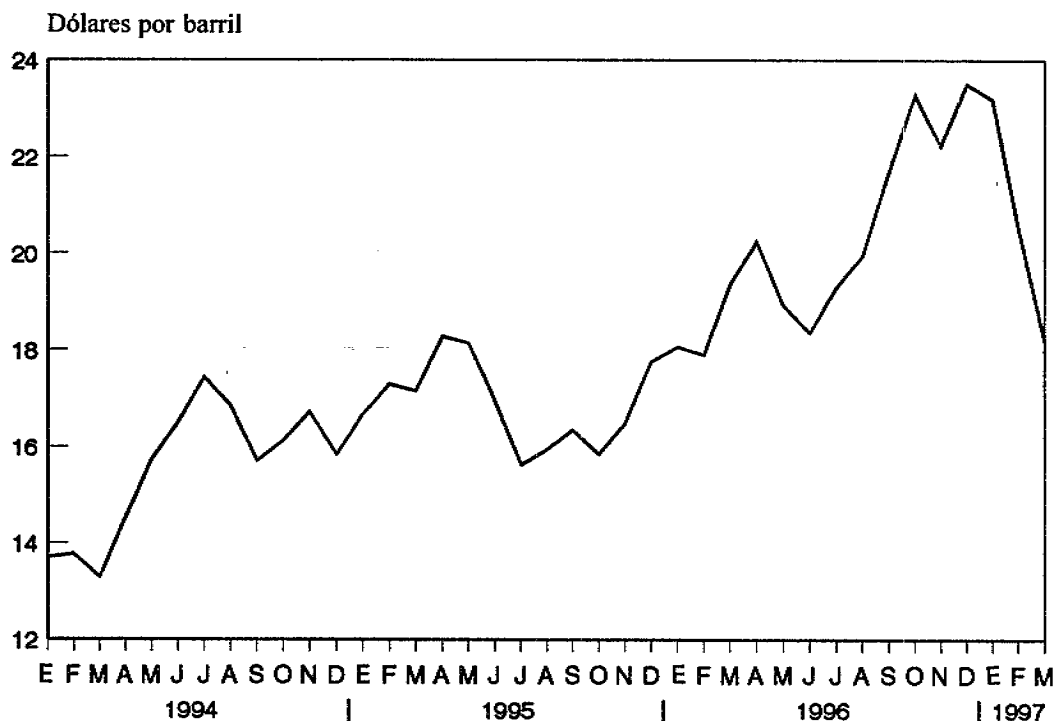
En 1996 el mercado internacional del petróleo estuvo más boyante que en 1995, y el precio medio del petróleo aumentó en un año en un 20%, hasta llegar a 20 dólares el barril⁸. Como resultado de ello, los ingresos del petróleo de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aumentaron en una cifra que se estima en 29.000 millones de dólares en 1996, es decir, alrededor del 22% más que su nivel de 1995 (véase el cuadro A.43).

La producción total de la OPEP, incluidos los gases líquidos naturales, aumentó sólo en medida marginal. De hecho, la OPEP decidió en noviembre de 1996 mantener la congelación de los contingentes de producción de petróleo en su nivel agregado de 25,03 millones de barriles diarios hasta junio de 1997, de acuerdo con el deseo de la mayoría de los miembros de mantener una estabilidad razonable de los precios incluso a costa de la pérdida de parte del mercado a productores no pertenecientes a la OPEP⁹. En realidad, la declinación anual de la producción de los Estados sucesores de la ex Unión Soviética, que en un tiempo era aguda, se niveló en 1996 y la producción de los países del Mar del Norte y de los países en desarrollo que no son miembros de la OPEP aumentó en medida significativa (véase el cuadro A.41).

El fortalecimiento de los precios del petróleo en 1996 terminó en diciembre, cuando el precio llegó a un promedio de 23,50 dólares por barril; en marzo de 1997 el precio había vuelto a 18 dólares (véase el gráfico III.3). Los factores que habían aumentado los precios durante el año habían dejado de surtir efecto en el año nuevo y la mayor producción anteriormente señalada ayudó a aliviar la presión sobre la demanda derivada de factores de más largo plazo.

Gráfico III.3

Precio medio para entrega inmediata de la cesta de crudos de la OPEP, 1994-1997



Fuente: Datos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

La recuperación de los precios en 1996 se debió en parte a adquisiciones hechas para reponer los inventarios de petróleo que estaban bajos y en parte a un grupo de adquisiciones que no se podían retrasar más a la espera de una baja de los precios una vez que el Iraq comenzara nuevamente a exportar petróleo. El Iraq estaba impedido de exportar petróleo desde que las Naciones Unidas impusieron el embargo después de la guerra del Golfo, aunque el Consejo de Seguridad acordó permitir la exportación limitada por razones humanitarias con arreglo a la resolución 986 (1995) del Consejo de Seguridad¹⁰. No obstante, en el segundo semestre de 1996 todavía no habían comenzado las exportaciones iraquíes y la oportunidad del regreso del Iraq al mercado parecía muy incierta. Esa incertidumbre se resolvió en definitiva en diciembre de 1996, cuando se aceptó la fórmula "petróleo por alimentos".

En 1997, con la corriente continua de exportación de petróleo del Iraq y el aumento constante de la producción de los productores que no son miembros de la OPEP, los elementos básicos del mercado de petróleo se mitigarán todavía más. Un aumento agudo de la producción de petróleo a comienzos de 1997 ha ayudado a reponer los inventarios agotados y se espera que el

crecimiento de la demanda de petróleo sea superada por el aumento de la oferta de petróleo en los meses siguientes. Esto provocará una erosión gradual de los precios como resultado de la cual no se espera que el precio medio de la cesta de referencia de la OPEP para 1997 en su conjunto supere el precio de 18 dólares por barril.

En el mediano plazo se espera que la demanda mundial de petróleo siga creciendo fuertemente, en particular en los países en desarrollo de Asia. Esto requerirá el aumento sostenido de la capacidad de producción de petróleo. Parte importante de este aumento vendrá del Oriente Medio, así como de Venezuela y Argelia, y de algunos países productores de petróleo que no son miembros de la OPEP; pero la falta de capital y de la tecnología necesaria para instalar la nueva capacidad de producción unida al aumento de la demanda ha creado una nueva competencia por atraer empresas petroleras extranjeras. Algunos exportadores de petróleo, incluidos Argelia, China, Indonesia, Malasia, Nigeria, la República Islámica del Irán, Venezuela, Viet Nam, Yemen y los Estados sucesores de la ex Unión Soviética, están estimulando a las empresas petroleras internacionales para que inviertan en la exploración y el desarrollo de sus recursos petroleros.

OFERTA ABUNDANTE, USO SELECTIVO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

La transferencia neta de recursos financieros y las corrientes netas de capital entre grupos de países mantuvieron en 1996 la pauta general que había comenzado a establecerse en 1992¹¹. Es decir, las economías desarrolladas en conjunto enviaron una muy considerable corriente financiera hacia los países en desarrollo como grupo, en realidad más de lo que se necesitaba para financiar las importaciones, y el resto fue a la acumulación de reservas oficiales sustanciales. El principal acontecimiento en 1996 fue que el valor total en dólares de la transferencia neta a los países en desarrollo fue inferior a la de 1995 en unos 11.000 millones de dólares.

Sin embargo, esto ocurrió porque los países en desarrollo acreedores netos doblaron el excedente que transferían al extranjero, en tanto que la transferencia a los países deudores netos prácticamente no cambió (véase el cuadro III.1)¹². La transferencia neta desde los países desarrollados fue algo inferior en 1996 (véase el cuadro A.26). La situación anómala de 1995, en que los países con economías en transición pasaron a ser proveedores netos de recursos financieros al resto del mundo, parecer haberse invertido en 1996 como resultado del aumento agudo de las importaciones en Europa central y oriental (véase el cuadro A.24)¹³.

Cuadro III.1

Transferencia neta de recursos financieros de grupos de países en desarrollo, 1986-1996^a
(En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b
África	2,3	-3,2	3,7	0,6	-10,4	-5,8	6,4	2,7	8,1	10,5	4,1
de la cual:											
África subsahariana ^c	5,9	6,0	7,6	6,0	8,5	9,2	11,3	9,7	9,3	9,2	6,3
América Latina y el Caribe	-12,2	-18,4	-21,9	-27,6	-27,4	-9,0	8,6	15,0	17,9	-0,4	-2,2
Asia occidental	34,3	21,2	23,7	16,6	4,3	50,7	38,4	38,2	9,9	8,3	-0,9
Resto de Asia	-13,4	-32,1	-20,5	-12,6	-10,4	-9,5	-7,6	3,9	-9,4	4,9	11,3
de la cual:											
China	7,2	-0,5	3,9	4,9	-10,8	-11,8	-5,2	11,4	-8,0	-12,3	-11,1
Cuatro países exportadores de manufacturas ^d	-22,7	-30,4	-26,8	-22,2	-11,8	-7,8	-8,2	-13,0	-12,2	-7,4	-0,0
Todos los países en desarrollo de los cuales:											
Países acreedores netos	3,5	-4,0	5,6	0,1	-14,5	18,5	12,9	13,0	-2,3	-12,8	-24,2
Países deudores netos	7,5	-28,5	-20,6	-23,0	-29,3	7,9	32,8	46,9	28,8	35,9	36,6
Partida pro memoria:											
Muestra de 105 países ^e	4,9	-26,8	-23,5	-20,5	-25,7	6,7	24,6	47,7	28,4	36,0	34,7
de la cual:											
Países menos adelantados ^f	8,1	6,7	9,0	8,4	8,8	10,1	11,6	10,5	9,7	12,8	9,8

Fuente: Naciones Unidas, basado en datos del FMI, fuentes nacionales oficiales y otras fuentes (con respecto a las partidas pro memoria, véase el cuadro A.27).

^a Sobre la base de los gastos (es decir, el valor de la balanza de pagos, de bienes, servicios y transferencias privadas, con el signo cambiado, excluido el ingreso de las inversiones).

^b Cálculos preliminares.

^c Excluidas Nigeria y Sudáfrica.

^d Hong Kong, República de Corea, Singapur y la Provincia China de Taiwán.

^e Ciento cinco países deudores netos, con respecto a los cuales se dispone de suficientes datos. Véase información más detallada en el cuadro A.27.

^f Que incluyen 42 de los 48 países menos adelantados.

Según todas las indicaciones, el total de las finanzas internacionales siguió aumentando muy rápidamente. El valor total de los acuerdos internacionales de préstamos bancarios a mediano plazo y de emisiones de bonos superó la suma de 1 billón de dólares en 1996 por primera vez (véase el cuadro A.31). Se tardó menos de cuatro años en llegar a esa cifra desde la mitad de ella, lo que es verdaderamente un ritmo notable de crecimiento¹⁴. Casi todos esos fondos son absorbidos por prestatarios de países desarrollados; sin embargo, después de que los países en desarrollo recibieron unos 75.000 millones de dólares en créditos nuevos todos los años de 1993 a 1995, esos préstamos aumentaron casi a 120.000 millones de dólares en 1996. Asimismo, la corriente mundial de inversión directa también aumentó en los últimos años y si bien esos fondos siguen colocándose principalmente en países desarrollados anfitriones, muchos países en desarrollo y algunos países con economías en transición han atraído grandes corrientes de inversión¹⁵. Claramente, ya sea tanto en carácter de créditos o de inversiones, hay fondos para proyectos "susceptibles de ser financiados por y bancos" países "dignos de crédito". Pero la preocupación por el futuro consiste en la manera de movilizar recursos suficientes para proyectos que no sean susceptibles de financiación por bancos privados y para países que aún no se consideran dignos de crédito.

TRANSFERENCIAS Y CORRIENTES FINANCIERAS NETAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Como en años anteriores la transferencia neta de países desarrollados a países en desarrollo tuvo lugar pese a la gran absorción neta de recursos financieros por la economía de los Estados Unidos. Además, en 1996 el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte absorbió casi 25.000 millones de dólares en ingresos netos de recursos, en tanto que el Japón tuvo una salida neta de recursos financieros inferior a la de años anteriores. La diferencia se compensó con el resto del mundo desarrollado, y en particular con Alemania, cuya transferencia hacia el exterior superó la cifra de 25.000 millones de dólares en 1996 (véase el cuadro A.26).

La transferencia neta de recursos a los Estados Unidos ascendió a 127.000 millones de dólares, tras tomar en cuenta su pago neto al extranjero de casi 50.000 millones de dólares en dividendos e intereses que reflejan su posición de deudor neto. Ésta fue la mayor transferencia de los Estados Unidos desde 1987 (véase el cuadro A.26). La entrada neta de capitales de casi 170.000 millones de dólares se debió en particular al aumento de la adquisición extranjera de títulos de los Estados Unidos en un año en que el tipo de cambio del

dólar aumentó y los mercados financieros de los Estados Unidos tuvieron fuerte rendimiento, especialmente en comparación con los de Europa occidental y el Japón. En todo caso, el mayor ingreso de corrientes financieras netas tuvo pronto uso, por cuanto el déficit comercial de los Estados Unidos creció casi en 15.000 millones de dólares (véase el cuadro A.23).

En el pasado parte sustancial de las transferencias financieras netas a los Estados Unidos —y a los otros países importadores netos de capital— procedió del Japón. En 1996 la transferencia neta de recursos financieros del Japón se redujo al menor nivel que ha tenido desde 1990, cuando temporalmente el elevado costo de la importación de petróleo y el crecimiento más lento de las exportaciones limitaron el volumen del excedente comercial. En 1996 nuevamente se redujo en gran medida el excedente comercial del Japón —de hecho fue inferior en un tercio al de 1995 (véase el cuadro A.23)—, lo que redujo en términos netos los fondos que se habían de colocar en el extranjero.

No obstante, lo que sorprende en especial en la experiencia del Japón en los últimos años es que en 1996, como en 1995, la salida neta de capital de la economía japonesa fue inferior a la inversión extranjera neta del Banco del Japón, el banco central. La corriente financiera de este banco representa el aumento de los activos de reserva oficiales (primordialmente títulos de gobiernos extranjeros) que se adquirieron como parte del intento por detener el fortalecimiento del yen en los mercados de divisas. En total, el Japón agregó más de 150.000 millones de dólares a sus reservas en los últimos cuatro años. Se agregaron más de 110.000 millones de dólares en 1993-1995, cuando el tipo de cambio nominal efectivo del yen aumentó casi en el 50%. La política cambiaria no fue tan impotente como parecen indicar esos datos, sin embargo, por cuanto la tasa de inflación del Japón se había reducido a un nivel bastante bajo. El tipo de cambio efectivo real (ajustado para tomar en cuenta la inflación) aumentó en menos del 20% en ese período y la mayor parte de ese aumento tuvo lugar en el primer año. Además, en 1996, con la acumulación continua de reservas, el tipo de cambio efectivo real regresó casi al nivel de 1992 (véase el cuadro A.9).

FINANCIACIÓN EXTERNA DE LOS PAÍSES CON ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN

Sobre la base de los excedentes registrados de la cuenta corriente y comercial, los países de la CEI en conjunto hicieron transferencias financieras netas al resto del mundo en 1996. Los países de Europa central y oriental y el Báltico, por otra parte, giraron sobre las finanzas extranjeras en términos netos en 1996, por cuanto hubo un deterioro generalizado de la balanza

comercial. Polonia, en particular, pasó de tener un excedente significativo en cuenta corriente en 1995 a tener un déficit en 1996 (véase el cuadro A.24).

Ya sea que se requieran para cubrir los déficit comerciales y en cuenta corriente, en 1996 siguieron creciendo las corrientes financieras privadas que ingresaron a la mayoría de las economías en transición. En particular, las corrientes que ingresaron en algunas de las economías en transición de Europa central y oriental han sido bastante fuertes, lo que ha hecho que aumenten las reservas oficiales. La posición externa de Hungría se hizo suficientemente fuerte para que reembolsara 4.000 millones de dólares de la deuda pendiente. Más en general, la carga de la deuda externa tiene un nivel bastante reducido y en algunos casos se redujo agudamente en los últimos años (véase el cuadro A.35). En realidad, actualmente el Banco Mundial sólo ha clasificado a una economía en transición, Bulgaria, como país altamente endeudado¹⁶.

La inversión directa "que es atractiva en tanto corriente financiera que no crea deuda así como por ser fuente de tecnología y servicios de gestión" prácticamente no existía en las economías en transición antes de 1989. En 1996 la corriente de entrada neta superó la cifra de 11.000 millones de dólares por segundo año consecutivo (fue superior a 6.000 millones de dólares en 1994). La inversión directa total fue incluso superior en 1995 (13.000 millones de dólares), cuando las corrientes fueron más fuertes hacia la República Checa, Hungría y la Federación de Rusia. Incluso así, correspondió a esos tres países, más Kazakstán y Polonia, más del 70% del total de la inversión directa en los 25 países examinados en 1996¹⁷.

Además de las corrientes de inversión directa, las economías en transición recaudaron casi 7.000 millones de dólares en fondos a mediano plazo en los mercados internacionales de capital, en comparación con sólo 2.000 millones de dólares en 1995 (véase el cuadro A.31). Entre los prestatarios recientes se incluyeron Kazakstán, Rumania y Eslovenia, a los que se unió Croacia en enero de 1997. La parte que corresponde en los préstamos de esos mercados a los gobiernos soberanos tiende a reducirse, en tanto que va en aumento la que corresponde a empresas y municipios.

La Federación de Rusia fue además uno de los prestatarios en los mercados financieros internacionales al colocar su primera emisión de eurobonos por valor de 1.000 millones de dólares en noviembre de 1996, que se suscribió en exceso. Este exitoso regreso al mercado siguió a los esfuerzos de varios años para hacer frente a las obligaciones de la deuda externa de la Unión Soviética, que la Federación de Rusia había asumido. De esta manera, tras una secuencia de acuerdos provisionales, se había negociado un acuerdo final de reprogramación con

los bancos comerciales por conducto del Club de Londres en noviembre de 1995, que abarcaba 30.200 millones de dólares en deuda. Entró en vigor en septiembre de 1996, cuando el número mínimo de bancos acreedores suscribió el acuerdo y la Federación de Rusia hizo su reembolso parcial de los intereses en mora requerido. Además, se reprogramó la cifra de 40.200 millones de dólares que se debían a gobiernos acreedores, que se había reprogramado anualmente desde 1992 por conducto del Club de París, en un acuerdo "de salida" concertado en abril de 1996, en el mayor acuerdo de reprogramación en la historia del Club de París¹⁸. Siguió a ese acuerdo una serie de acuerdos bilaterales de aplicación concertados hasta comienzos de 1997. La Federación de Rusia convino además con el Gobierno francés en el arreglo definitivo de las reclamaciones pendientes respecto de los bonos zaristas.

La Federación de Rusia ha sido también un receptor importante de corrientes financieras oficiales, en particular del Fondo Monetario Internacional (FMI), que aprobó acuerdos de compromisos contingentes o de prórroga para prestar asistencia a una docena de países con economías en transición en 1996. El desembolso neto del Fondo hacia todas las economías en transición disminuyó en 1996, sin embargo, en unos 1.000 millones de dólares a 3.700 millones de dólares, aunque se destinaron más fondos al desembolso en períodos de ajuste más prolongados (véase el cuadro A.30). Además, los compromisos de préstamo del Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento se han reducido en más de 400 millones de dólares en 1996, en comparación con 1995, aunque el total ascendió a más de 2.800 millones de dólares (véase el cuadro A.34).

TRANSFERENCIAS Y CORRIENTES FINANCIERAS NETAS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Las dimensiones y el problema básicos de la transferencia neta de recursos financieros a los países en desarrollo persistieron un año más en 1996. Los países en desarrollo que pudieron beneficiarse de la amplia gama de proyectos que ofrecían los mercados de capitales internacionales y lograron captar inversiones directas continuaron percibiendo corrientes importantes de fondos, que a menudo incluían corrientes de cartera en gran escala. El conjunto de esas corrientes generó un volumen de recursos financieros superior al que se utilizó para ampliar la formación de capital, lo que dio lugar a una considerable acumulación de reservas y a una presión no deseada en favor de la apreciación de los tipos de cambio local en varios países. Incluso en ese caso, no se registró un ritmo acelerado de endeudamiento externo que incrementara considerablemente la relación entre la deuda y las exportaciones o entre la deuda y el producto

interno bruto (PIB) de ninguno de los principales grupos de países en desarrollo. Ciertamente en las regiones en que era elevada (África y América Latina), en 1996 la relación se mantuvo en los mismos valores que en 1995 o descendió, en tanto que Asia, región en que se registraron los indicadores más bajos de carga de la deuda, aumentó ligeramente la relación entre la deuda externa y las exportaciones (véase el cuadro A.37)¹⁹.

Siguió registrándose una elevada concentración de corrientes privadas en número reducido de beneficiarios: en 1996 el 77% de las corrientes totales destinadas a países en desarrollo se concentró en 10 países²⁰. Otros países tuvieron que recurrir principalmente a fuentes oficiales de financiación externa en condiciones especialmente favorables, al tiempo que en 1996 tuvieron que seguir haciendo frente a una oferta cada vez más limitada de fondos. Tal vez la perspectiva más positiva que puede ofrecerse a los encargados de formular políticas en algunos de los países más pobres y sumamente endeudados es el hecho de que posiblemente sus problemas de liquidez internacional se verán cada vez más mitigados por un incremento del alivio de la deuda, tal como ya se ha indicado, o incluso por un aumento de las corrientes de ayuda.

El conjunto de los países en desarrollo que son deudores netos disponían de 465.000 millones de dólares en concepto de reservas oficiales a finales de 1996, monto equivalente a casi cuatro meses de importaciones de mercancías, servicios y pagos de ingresos de inversiones (véase el cuadro A.28). En una muestra de 105 de esos países, las transferencias netas procedentes de fuentes financieras de todo tipo, una vez efectuado el pago neto en concepto de intereses y dividendos, totalizaban 87.000 millones de dólares, de los que 35.000 millones se utilizaron para pagar importaciones de mercancías y servicios —la “transferencia neta” del cuadro III.1— y el resto, a saber, 52.000 millones, se agregó a las reservas (véase el cuadro A.27).

A ese nivel de agregación, las corrientes de recursos correspondientes a las principales categorías de financiación privada han sido claramente abundantes. Así, a pesar del pago neto en concepto de dividendos y otras remesas de beneficios en 1996, la muestra de países en desarrollo percibió una transferencia neta correspondiente a inversiones extranjeras directas de más de 40.000 millones de dólares. La corriente real de inversiones netas que percibió esa muestra de países fue poco menos de 68.000 millones de dólares, lo que representan el doble que en 1992 (véase el cuadro A.27).

La concentración de recursos de corrientes privadas en general indicada *supra*, se observa en cada una de las corrientes de componentes y ciertamente en las inversiones directas. Así pues, en 1996 Asia meridional y orien-

tal percibió dos terceras partes del total de la corriente de inversiones directas destinada a los países en desarrollo, en tanto que China obtuvo alrededor del 44%²¹; lo que pone de manifiesto que prosiguieron la liberalización de las inversiones extranjeras en China y un rápido y sostenido crecimiento económico. En el resto de la región, las inversiones en los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) se mantuvieron a un nivel elevado y siguieron beneficiándose de la reestructuración de la producción en la región y en el Japón. Ciertamente también han pasado a ser fuentes de inversiones directas las economías de la región, entre las que destacan Hong Kong, la República de Corea, Singapur y la provincia China de Taiwán. China, Malasia y Tailandia están pasando a ser inversionistas. Los destinos principales de sus inversiones son las economías desarrolladas, aunque también están aumentando en África y América Latina.

Las inversiones directas en la región de América Latina y el Caribe siguieron reforzándose y en 1996 representaron más de la cuarta parte del total. A este respecto, uno de los principales factores de captación de las inversiones extranjeras ha sido la privatización. Las perspectivas de que se realice una privatización de gran envergadura en los sectores de la banca, la energía, la minería y las telecomunicaciones de varios países, entre los que figuran Bolivia, el Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela, atraerá un volumen considerable de inversiones extranjeras directas en un futuro previsible.

Contrasta marcadamente la situación de África, que en 1996 recibió menos del 5% de las inversiones directas dirigidas a los países en desarrollo. Ciertamente, a causa de los pagos en concepto de dividendos y otros beneficios correspondientes a inversiones realizadas en África, la transferencia neta dimanante de inversiones directas en los países de África que eran deudores netos constituyó una salida neta de efectivo de alrededor de 1.000 millones de dólares el año pasado (véase el cuadro A.27). Las inversiones extranjeras directas siguieron concentrándose en el sector de la minería (y en particular en el sector de la energía) de unos cuantos países. Aunque la mayoría de las inversiones procedía de economías desarrolladas, también realizaron inversiones algunos países en desarrollo de Asia, entre los que destacaron Malasia y la República de Corea. Además, están aumentando las inversiones extranjeras directas de otros países de África y, en particular, de Ghana y de Sudáfrica.

Tal vez como indicio de lo que sucederá en el futuro, recientemente también se han realizado importantes inversiones extranjeras directas en los sectores manufactureros de África, como, por ejemplo, en el sector electrónico de Marruecos, en el sector de montaje

de automóviles de Botswana, Egipto y Sudáfrica y en el sector de los textiles en Madagascar, al tiempo que en 1996 se anunció la adopción de nuevas medidas para fomentar las inversiones extranjeras en diversos países, entre los que figuraban Egipto, Sudáfrica y Túnez. Por otra parte, la aceleración de los programas de privatización en algunos países de África tal vez brinde más oportunidades para aumentar las entradas de inversiones directas.

El aumento del volumen y la distribución de los préstamos a mediano plazo a países en desarrollo es en cierta medida paralelo a la tendencia de las inversiones directas. Así pues, a causa del aumento general de las corrientes, en 1996 los 105 países en desarrollo que eran deudores netos y figuraban en la muestra pudieron pagar más de 42.000 millones de dólares en concepto de intereses de bonos y préstamos bancarios a mediano plazo y siguieron disponiendo de una transferencia neta de más de 42.000 millones de dólares en relación con ese tipo de financiamiento. En 1996 el volumen de préstamos netos de esas fuentes, que llegaba a casi 85.000 millones de dólares, superó en más del doble el volumen de 1994 (véase el cuadro A.27). Una vez más Asia y América Latina percibieron la práctica totalidad de los fondos captados en los mercados de capitales, al tiempo que alrededor del 80% de los fondos recibidos por África fueron absorbidos por Sudáfrica.

La situación fue totalmente diferente en lo concerniente a las corrientes oficiales. El volumen de donaciones oficiales apenas ha cambiado desde 1994 y se cifra en alrededor de 10.000 millones de dólares anuales²². En 1996 el volumen de préstamos oficiales descendió al nivel cero, una vez deducidos los reembolsos, aunque ese dato debe examinarse en el contexto del auge de dicha forma de préstamo en 1995 (véase el cuadro A.27). Dicho en otras palabras, la cifra correspondiente a 1995 abarca un cuantioso volumen de préstamos concedidos a México por los Estados Unidos (12.500 millones de dólares), el FMI (17.800 millones de dólares) y otros acreedores oficiales en el marco de la crisis de la balanza de pagos de México, préstamos éstos que fueron reembolsados anticipadamente en 1996, después de que México volvió a tener acceso a los mercados financieros privados y pudo lanzar de nuevo emisiones de bonos. Así pues, la corriente neta de préstamos oficiales que se indica en el cuadro A.27 fue inusualmente voluminosa en 1995 e inusualmente reducida en 1996.

No obstante, aun sin tener en cuenta el caso de México, las corrientes de créditos oficiales se han mantenido en buena medida estables. En parte, ello constituye un fenómeno basado en la demanda, habida cuenta de que varios gobiernos, particularmente de Asia, pueden obtener fondos de mercados privados en condiciones más

favorables que las que ofrecen los bancos multilaterales de desarrollo (los créditos en cuestión proceden de programas de préstamos en condiciones no favorables). Además, en 1996 los países en desarrollo efectuaron reembolsos netos al FMI por un monto de 3.000 millones de dólares, una vez que llegó a su fin la época de auge del endeudamiento que había tenido lugar en 1995 de resultas de la crisis de México y de sus secuelas; además, aunque en 1996 el FMI puso en marcha 20 nuevos programas de financiación del ajuste, las correspondientes transacciones fueron por lo general de menor volumen (salvo por lo que respecta a la Argentina y Venezuela, que obtuvieron un elevado volumen de préstamos), lo que entrañó un monto total de fondos comprometidos por valor de 5.200 millones de dólares (véase el cuadro A.29). A este respecto, es encomiable el hecho de que por el momento no se hayan solicitado volúmenes más elevados de recursos financieros, lo que constituye un indicio de que se están amortiguando las presiones en pro del ajuste por lo menos por parte de algunos países en desarrollo²³.

Sin embargo, existen además dos factores en el marco de la oferta que están desacelerando la concesión de préstamos oficiales. Uno de ellos es la labor que realizan las instituciones multilaterales de desarrollo —las instituciones crediticias y los organismos operacionales de las Naciones Unidas— a los efectos de aumentar la calidad de los proyectos y programas y racionalizar las operaciones, en atención a las evaluaciones de operaciones internas primordiales²⁴. Ello ha dado lugar a que se reformulen algunas propuestas y a una desaceleración de los desembolsos de las corrientes previstas en algunos casos.

El segundo factor es el hecho de que se disponga de un menor volumen de recursos para financiar el desarrollo (particularmente, las subvenciones y préstamos en condiciones favorables que forman parte de la asistencia oficial para el desarrollo). Lejos de aproximarse a la meta de las Naciones Unidas, según la cual las corrientes de la AOD deben cifrarse en el 0,7% del producto nacional bruto (PNB) de cada país donante, el promedio de la ayuda de los países donantes desarrollados descendió al 0,27% del PNB en 1995 y es posible que siga disminuyendo en 1996 y 1997²⁵. En 1995 hubo cuatro países (Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suecia) que, al igual que todos los años, superaron la meta de ayuda de las Naciones Unidas, en tanto que el país que había sido tradicionalmente el principal donante, a saber, los Estados Unidos de América, aportó en concepto de ayuda únicamente el 0,10% del PNB y pasó a ocupar el cuarto lugar (por detrás del Japón, Francia y Alemania), en cuanto al volumen total de corrientes en dólares (véase el cuadro A.32).

Esos efectos son especialmente duros para África, que ha recibido alrededor del 45% del total de las corrientes de la AOD en los últimos años (véase el cuadro A.33). Como se ha indicado, es ciertamente la región

con menos acceso a otras formas de financiación y, por ende, la que más depende de la continuación de esa corriente de ayuda.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La disminución de las corrientes totales de AOD en 1995 y el temor de que se tratase del comienzo de una tendencia negativa a más largo plazo han puesto marcadamente de relieve un hecho que llevaba varios años latente. Entre todas las cuestiones mercantiles y financieras internacionales que tienen planteada la comunidad internacional, esta cuestión es la que guarda una relación más estrecha con el diálogo Norte-Sur en las Naciones Unidas y con el compromiso internacional de fomentar el desarrollo. Por ello, merece especial atención en estas páginas.

El problema estriba, en esencia, en que, con la terminación de la guerra fría y con la reducción generalizada que puede observarse del papel del Estado en la economía (véase el capítulo V), en algunos países donantes se han reconsiderado los motivos de la continuación de los grandes compromisos de la AOD. En cierta medida, el aumento de la eficacia y la mayor precisión de los objetivos de la AOD deberían servir para restablecer el apoyo de los donantes. Además, no cabe duda de que las actividades internacionales en ese ámbito han aumentado considerablemente en los últimos años. No obstante, las autoridades políticas determinarán en última instancia si tiene o no tiene futuro la AOD. Paralelamente, se precisa una firme dirección para que pase a ser una realidad la iniciativa de deuda para los países pobres muy endeudados (véase *infra*).

OBTENCIÓN DE MAYORES EFECTOS POR CADA DÓLAR DE AYUDA

Cuando en el decenio de 1960 se emprendió gran parte de la labor intelectual en relación con la AOD, ésta se consideraba principalmente un tipo de asistencia financiera y técnica destinada a salvar las diferencias entre los recursos disponibles y los recursos necesarios para lograr las tasas previstas de crecimiento económico. Los mercados financieros no estaban abiertos a los países en desarrollo y aún se tenía un recuerdo fresco de la experiencia del Plan Marshall en la reconstrucción de la posguerra. El objetivo principal en materia de desarrollo era acortar el período que tenían que atravesar los países pobres para ponerse a la misma altura que los ricos.

Durante algún tiempo, ese modelo no ha coincidido con el objetivo que perseguían los países donantes mediante la AOD. A lo largo de los años se han intentado reformular la AOD y los objetivos de los donantes en

diversos foros y prosiguen los debates entre los expertos en política²⁶. En los últimos años, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha emprendido un examen a fondo de la AOD en una serie de informes y declaraciones de consenso. Ese proceso culminó con la aprobación, en la 34ª Reunión de Alto Nivel del CAD, de una nueva declaración de los objetivos que se pretende que orienten en lo sucesivo la evolución de la AOD respecto de los países miembros del CAD²⁷. Los objetivos son fundamentalmente sociales y ecológicos y se hace especial hincapié en la mitigación de la pobreza. Además, son muy precisos y establecen metas que han de alcanzarse en los años 2005 ó 2015, basadas en gran medida en la serie de conferencias internacionales celebradas bajo los auspicios de las Naciones Unidas entre 1990 y 1996. Las metas dotan a la comunidad de donantes de nuevos baremos para medir los programas de ayuda y para reforzar sus argumentos en pro del aumento de las consignaciones en concepto de ayuda ante los órganos legislativos. En suma, esas medidas "aclaran el concepto de una calidad de vida más elevada para todos", cuya puesta en práctica es el objetivo fundamental de los programas de ayuda²⁸.

Del mismo modo, las instituciones multilaterales de desarrollo están llevando a cabo una revisión a fondo de sus estrategias de funcionamiento, cuya consecuencia a corto plazo es la desaceleración de los desembolsos de recursos, tal como se ha indicado *supra*²⁹. Ese proceso puede entrañar una nueva estrategia para la financiación de programas o la adopción de una nueva serie de criterios de evaluación de proyectos (por ejemplo, en relación con las consecuencias sociales y ecológicas) y una reorganización de carácter interno. En el caso del Banco Mundial en particular, el interés por esas cuestiones ha dado lugar a la aparición del concepto de "pacto estratégico", cuyo objetivo es lograr que el Banco sea más rentable, participativo, flexible y adecuado a las necesidades de los clientes, tal como indicó el Comité para el Desarrollo cuando hizo suyo el concepto en su reunión de abril de 1997³⁰.

La modificación de la gestión de una institución puede formar parte de la adopción de nuevas reformas. Ello ocurrió, por ejemplo, en el caso del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que en noviembre de 1996 aceptó varios cambios como parte de la cuarta reposición de sus recursos. Uno de los cambios afecta a

la estructura de gobierno: el rígido sistema inicial de agrupación de miembros en tres categorías (la OCDE, la OPEP y los países en desarrollo) está dando paso a un sistema más flexible, con arreglo al cual los países miembros tendrán dos tipos de voto, a saber, votos iguales en su calidad de miembros y votos basados en el volumen de su contribución al FIDA.

Además de conseguir que la prestación de servicios sea más eficaz, las instituciones multilaterales también han intentado subsanar la situación dimanante de los decepcionantes compromisos financieros de algunos gobiernos donantes. Uno de los métodos utilizados consiste en reforzar la facultad de conceder préstamos en mayor grado de lo que permitirían las nuevas contribuciones de los donantes, mediante la reasignación de algunos de los beneficios del órgano de la institución que no concede préstamos en condiciones favorables a la filial que sí los concede. A ello se recurrió, en particular, en marzo de 1996, en el marco de la 11ª reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), órgano de concesión de préstamos en condiciones favorables del Banco Mundial³¹.

En enero de 1997 se adoptó una medida similar para la séptima reposición del Fondo Asiático de Desarrollo (FAD-VII), órgano del Banco Asiático de Desarrollo encargado de conceder préstamos en condiciones favorables. Los donantes acordaron una reposición de 6.300 millones de dólares para el período 1997-2000. De ese monto, únicamente 2.600 millones de dólares corresponderán a nuevas contribuciones (proporción mucho más baja de nuevos recursos que la anterior). El resto de los recursos procederá del reembolso de préstamos anteriores, ingresos en concepto de intereses y transferencias de beneficios de las operaciones del Banco en condiciones no favorables. Asimismo cabe destacar que alrededor de la mitad de los fondos donados por el FAD-VII procederán de la región de Asia. En consecuencia, Malasia y Tailandia realizarán sus primeras contribuciones al FAD, así como Indonesia, que actualmente es prestatario del Fondo.

FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN:
LA INICIATIVA DE LA DEUDA PARA LOS
PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS

Un aspecto común de las recientes actividades multilaterales y de reforma de la AOD es la dificultad que han tenido los gobiernos de lograr un consenso viable, tal como pone de manifiesto la necesidad que se ha indicado de establecer mecanismos de financiación alternativos para contrarrestar el bajo nivel de los compromisos financieros que puede hacer el grupo de países donantes. A este respecto, es interesante la iniciativa de alivio de la deuda del Banco Mundial y el FMI respecto

de un grupo de países pobres muy endeudados, ya que exige una infrecuente coordinación de los acreedores con objeto de destinar un volumen de fondos sin precedentes al alivio de la deuda.

Los países en cuestión, que ascienden a 41 con arreglo a la evaluación preliminar del FMI y del Banco Mundial acumularon un volumen considerable de deuda con los acreedores oficiales, en tanto que su capacidad de endeudamiento se vio profundamente menoscabada por la conjunción de factores decepcionantes de diverso grado en el ámbito de la economía internacional e interna. Mucho tiempo después de que los países de ingresos medianos fuertemente endeudados hubiesen conseguido una reestructuración masiva de la deuda que tenían con los bancos comerciales internacionales, los gobiernos acreedores y las instituciones multilaterales hicieron extensivos sus préstamos a los países pobres y reprogramaron los pagos del servicio de la deuda únicamente con un grado muy limitado de concesionalidad. Las entidades que concedían préstamos oficiales a los países pobres no compartían el realismo que los mercados estaban imponiendo a los bancos acreedores de los países con ingresos medianos respecto de la insolvencia efectiva de los gobiernos³².

Cuando el nuevo Presidente del Banco Mundial tomó posesión de su cargo, estaba cada vez más claro que era probable que cierto número de países pobres continuase en una situación de insolvencia efectiva incluso después de que hubiesen terminado de aplicar enérgicas medidas de ajuste estructural y de que hubiesen considerado las condiciones más favorable posibles en materia de reestructuración de la deuda y las sumas que podrían percibir en concepto de AOD. De resultas de ello, el Presidente del Banco, juntamente con el Director Gerente del FMI, promovió la iniciativa de la deuda para los países pobres muy endeudados, que hicieron suyos el Comité Provisional y el Comité para el Desarrollo en sus reuniones del otoño de 1996³³.

El programa para los países pobres muy endeudados, que empezaba a aplicarse ese año, abarca cierto número de etapas y de momentos en que ha de adoptarse decisiones³⁴. En primer lugar, todo país que reúna los requisitos necesarios ha de preparar un historial trienal sobre la ejecución de las políticas, período durante el cual puede beneficiarse de una reducción de dos terceras partes de las obligaciones del servicio de la deuda que tenga con los acreedores del Club de París y recibir más asistencia en condiciones favorables de fuentes multilaterales y bilaterales. En segundo lugar, una vez preparado el historial, en caso de que se decida que se necesita una reducción de la deuda mayor que la reducción a la que puede tenerse acceso, ha de presentarse una solicitud a las Juntas Ejecutivas del Fondo y del Banco para recibir apoyo con arreglo a la iniciativa para los países pobres

muy endeudados. La segunda etapa comienza con la aprobación, en virtud de la cual los acreedores del Club de París han de conceder hasta un 80% de reducción del servicio de la deuda, otros acreedores han de otorgar un tratamiento comparable, los donantes y las instituciones multilaterales refuerzan el apoyo que prestan y el país prepara un segundo historial trienal. Los países pueden obtener crédito en función de la ejecución de las políticas de ajuste y, por ello, puede acortarse el período de seis años establecido para los países pobres muy endeudados. En cualquier caso, cuando el proceso, llega a su culminación, se reduce la masa de la deuda, que incluye hasta el 80% de la deuda contraída con el Club de París, y todos los demás acreedores adoptan medidas adecuadas y comparables.

Así, los acreedores oficiales han arbitrado medidas de profundo alivio de la deuda como recompensa por llevar a buen fin las reformas de políticas prescritas. No obstante, el hecho de que en el programa para los países pobres muy endeudados se reconozca que la realización de las reformas sin obtener el correspondiente alivio daría lugar a que el país en cuestión se encontrara en una situación insostenible significa que también resulta imperativo que el programa para los países pobres muy endeudados sirva realmente para obtener el alivio de la deuda prometido. Si ello no fuera así, se estaría indicando ciertamente a otros posibles países pobres muy endeudados que, después de realizar durante seis años el enérgico ajuste requerido por la comunidad internacional, podrían seguir encontrándose en una situación insostenible. Tal vez habría sido más sencillo limitarse a reconocer que la insolvencia efectiva de los países es motivo suficiente para que los acreedores cejen en sus reclamaciones (como en el caso de la quiebra convencional). Ahora bien, es de todo punto esencial que el Banco y el Fondo movilicen a todos los acreedores para conceder el alivio de la deuda prometido.

En los primeros meses de 1997, un país adelantó el momento en que había de adoptar una decisión sobre su calidad de país pobre muy endeudado, lo que ha dado

lugar a una acalorada reacción. Se prometió a Uganda, el país en cuestión, que obtendría una reducción de la masa de su deuda en concepto de país pobre muy endeudado, así como el correspondiente alivio de la deuda multilateral, aunque no antes de 1998. Como Uganda contaba con un historial desde 1987, ese y otros países bien podrían haber dado por sentado que no se exigiría en modo alguno el cumplimiento del segundo período de espera de tres años. El problema provisional de liquidez existente hasta la fecha de terminación podría abordarse, en cualquier caso, mediante la prestación de asistencia complementaria, a la que contribuiría el Banco Mundial. No obstante, se tenían grandes expectativas respecto de los posibles países pobres muy endeudados y la fecha de terminación de 1998 se consideraba un retraso decepcionante y no una victoria parcial por el comportamiento crediticio del pasado. No quedaba, pues clara, la capacidad del sistema internacional de conceder realmente el alivio prometido.

Ciertamente, el proceso de los países pobres muy endeudados seguía en marcha; además, dado que el objetivo perseguido es eliminar el sobreendeudamiento, la fijación de una fecha de terminación precisa es menos importante que haberla superado, particularmente si se concede el correspondiente apoyo a la liquidez durante el período provisional. El compromiso formulado en el momento en que se adopta la decisión es irrevocable (dando por sentado que el país sigue realizando una actuación satisfactoria). No obstante, la fijación del momento adecuado en que han de concederse beneficios a los países pobres muy endeudados es importante por razones políticas, las cuales guardan relación con el aumento de la credibilidad del país frente a sus posibles beneficiarios. Ciertamente, es fundamental que se ponga en práctica el conjunto coordinado de medidas de alivio en el momento de la terminación. Con una firme dirección, la iniciativa para los países pobres muy endeudados puede poner fin a la crisis de la deuda del decenio de 1980 antes de que concluya el decenio de 1990.

Notas

¹ A este respecto el Consejo Económico y Social decidió aumentar el nivel del debate político internacional acerca de esos asuntos haciéndolos objeto de la serie de sesiones de alto nivel de su período de sesiones sustantivo de 1997, con el título "Promoción de un medio propicio para el desarrollo: corrientes financieras, incluidas corrientes de capital; inversiones; comercio" (decisión 1996/310 del Consejo). Véase además el informe del Secretario General (E/1997/67) al Consejo acerca de ese tema; en el informe se determina la esfera relativa a ese debate.

² Véase Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, junio de 1996, cuadro especial D.

³ El esfuerzo de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) por reconstruir la integración económica sobre una nueva base logró adelantar en marzo de 1997 cuando se celebró en Moscú una reunión en la Cumbre de los 12 Estados miembros de la CEI, que había sido postergada durante largo tiempo. Después de examinar la propuesta formulada en enero de 1997 por ocho primeros ministros respecto de un "concepto del desarrollo económico integrado de la CEI", los participantes la devolvieron para que se hicieran nuevos estudios, se modificara y se considerara en la

reunión en la Cumbre siguiente de la CEI, en junio de 1997. El Concepto prevé la creación de un espacio económico único de la CEI, la ampliación de la Unión Aduanera y la integración de los sistemas de transporte y energía.

⁴ El crecimiento en auge de ese sector comercial fue destacado en el *Estudio Económico y Social Mundial, 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1), cap. XI.

⁵ Véase Oficina del Representante Especial de los Estados Unidos, *A Comprehensive Trade and Development Policy for Africa: A Report Submitted by the President of the United States to the Congress*, 20 de febrero de 1997.

⁶ Se presentaron propuestas para los debates en la Comisión Europea en un documento titulado *Green Paper on Relations with the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century: Challenges and Opportunities for a New Partnership*, Bruselas, noviembre de 1996.

⁷ De hecho en marzo de 1997 20 órganos regulatorios de jurisdicciones nacionales firmaron la Declaración sobre cooperación y supervisión de organizaciones internacionales de mercados de futuros y compensación, y 62 organizaciones internacionales de mercados de futuros y compensación firmaron un Memorando de entendimiento y acuerdo complementario que permitía compartir información entre jurisdicciones acerca de transacciones que pudieran desestabilizar el mercado.

⁸ El indicador de precios que se utiliza aquí es el precio medio para entrega inmediata de la cesta de siete crudos producidos por los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

⁹ Los contingentes de producción de petróleo no han cambiado respecto de todos los miembros, salvo el Iraq, desde 1993.

¹⁰ Según los términos de la resolución, se ha de permitir al Iraq que exporte 2.000 millones de dólares de petróleo para necesidades humanitarias cada seis meses, una vez que se cumplan ciertas condiciones, relativas, entre otras cosas, a la eliminación de armas de destrucción masiva.

¹¹ En parte esta sección se preparó en respuesta a la resolución 51/165 de la Asamblea General.

¹² La calificación de países en agrupaciones de “deudores netos” y “acreedores netos” es nueva en el presente *Estudio* y reemplaza las agrupaciones de países “importadores netos de capitales” y “exportadores netos de capitales” de años anteriores (véanse los motivos y la explicación de las nuevas agrupaciones en la introducción del anexo estadístico).

¹³ La cobertura de datos comerciales y financieros respecto de muchas economías en transición es bastante dispar, por lo cual las inferencias acerca de la magnitud de sus transferencias financieras netas y de los cambios de un año al otro deben hacerse con gran cautela. En realidad, hay grandes márgenes de error respecto de esos datos en cuanto a todas las economías. Esto puede verse en los residuos mundiales sustanciales y cambiantes de las balanzas comerciales y de cuenta corriente (la transferencia neta es la financiación de la balanza comercial en bienes y servicios en tanto que la corriente neta de capitales es la financiación de la balanza de cuenta corriente). En teoría esos residuos (la suma de todas las balanzas comerciales y la suma de todas las balanzas de cuentas corrientes) debe ser cero –o cercana a cero– cada año. Sin embargo, el funcionamiento normal de las asimetrías de calendario, de tipos de cambio y factores conexos son insuficientes para explicar el volumen y la variación de los residuos que se observan, como en el cuadro A.22.

¹⁴ Los datos corresponden a las emisiones brutas, incluidos los préstamos nuevos para renovar o refinanciar deudas vencidas; incluye los bonos emitidos por un prestatario extranjero en uno o más mercados y los préstamos bancarios en gran escala, por lo general sindicados, más los préstamos bancarios que respaldan otros medios del mercado.

¹⁵ Véase UNCTAD, *World Investment Report, 1996: Investment, Trade and International Policy Arrangements* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.96.II.A.14), cap. I.

¹⁶ Véase Banco Mundial, *Global Development Finance, 1997*, vol. 1, *Analysis and Summary Tables* (Washington, D.C., Banco Mundial, marzo de 1997), pág. 187.

¹⁷ Véase Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, *Transition Report Update* (Londres, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, abril de 1997), pág. 12.

¹⁸ Ese acuerdo fue el primero, desde los arreglos de 1991 relativos a Egipto y Polonia, en el que se trató el servicio de la deuda de toda la masa de deuda pertinente de un país de ingresos medianos en un solo acuerdo, en lugar de proceder año por año; con todo, en el arreglo hay varias etapas antes de la reestructuración de la masa de la deuda pendiente de pago de abril de 1999, y los acreedores pueden dar por terminada su participación si la Federación de Rusia no mantiene el programa ampliado de ajuste de 1996-1998 con el FMI (véase Banco Mundial, *Global Development Finance, 1997 ...*, pág. 70).

¹⁹ A pesar de ello, los países que en 1995 tropezaron con dificultades en relación con la deuda, se encontraron básicamente en la misma situación de 1996; no obstante, ese año se concertaron acuerdos de reducción de la deuda y del servicio de la deuda con Panamá y el Perú (véase el cuadro A.39) y se avanzó en la puesta en práctica de la iniciativa internacional de reglamentación de la deuda de un grupo de países pobres muy endeudados (véase *infra*).

²⁰ Esa cifra corresponde a estadísticas frecuentemente citadas del Banco Mundial, en el sentido de que los 12 principales lugares de destino de las corrientes privadas absorbieron el 72,5% de las corrientes totales en 1996; la diferencia entre esa cifra y las estadísticas del texto estriba en que la inclusión de las economías en transición fueron incluidas por el Banco en el grupo de economías en desarrollo, lo que entrañó la inclusión de la Federación de Rusia y Hungría entre los 12 principales beneficiarios (véase Banco Mundial, *Global Development Finance, 1997*, pág. 7).

²¹ Esa cifra se basa en estimaciones del Banco Mundial.

²² Las donaciones de fuentes privadas, que corresponden en parte a fondos de organizaciones no gubernamentales destinados a emergencias de carácter humanitario, han disminuido durante cada uno de los dos últimos años y se cifraron en menos de 7.000 millones de dólares en 1996.

²³ A pesar de ello, la liquidez del FMI se vio afectada por el gran volumen de giros que habían efectuado recientemente México y la Federación de Rusia, entre otros países. El Fondo ha recuperado posteriormente su coeficiente de liquidez, si bien la rápida y feliz conclusión de la 11ª revisión general de las cuotas dolaría al Fondo de los recursos necesarios para atender a las solicitudes de asistencia en las próximas crisis internacionales. A este respecto, la aprobación por la Junta Ejecutiva del FMI de las nuevas medidas sobre endeudamiento en enero de 1997 permitirá que el Fondo pueda tener acceso a otros 24.000 millones de dólares en concepto de préstamos (además de los 24.000 millones de que actualmente se dispone de conformidad con las medidas generales sobre endeudamiento), en caso de que ello sea necesario. No obstante, esos recursos están únicamente destinados a situaciones generales de crisis y no reemplazan al volumen de fondos necesarios que facilitará el Fondo con cargo a sus propios recursos una vez que aumenten las cuotas.

²⁴ Véase, por ejemplo, el examen de la reciente experiencia del Banco Mundial en su *Informe Anual, 1996* (Washington, D.C. Banco Mundial, 1996), págs. 29 a 38.

²⁵ Las estimaciones preliminares de las corrientes anuales de la AOD procedentes de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se suelen publicar en junio del año siguiente al que hacen referencia.

²⁶ La reconsideración del futuro de la ayuda en su contexto histórico se examina en Roger Riddell, "Aid in the 21st century", serie de documentos de debate No. 6, Oficina de Estudios del Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1996.

²⁷ Véase, Comité de Asistencia para el Desarrollo, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* (París, OCDE, mayo de 1996).

²⁸ *Ibid.*, pág. 9.

²⁹ También se ha prestado especial atención a esta cuestión en importantes estudios independientes, como la serie de cinco volúmenes publicada por el North-South Institute de Ottawa (E. Philip English y Harris M. Mule, *The African Development Bank* (vol. 1), Nihal Kappagoda, *The Asian Development Bank* (vol. 2), Chandra Hardy, *The Caribbean Development Bank* (vol. 3), Diana Tussie, *The Inter-American Development Bank* (vol. 4) y Roy Culpeper, *Titans or Behemoths?* (vol. 5) (Ottawa, The North-South Institute y Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1996 y 1997).

³⁰ Véase el párrafo 13 del comunicado del Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo (Comité para el Desarrollo), Washington, D.C., 29 de abril de 1997, en *IMF Survey*, 12 de mayo de 1997, pág. 140.

³¹ Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1996* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1 y Corr.1), cap. III, subsección titulada "La cooperación financiera internacional en un período difícil".

³² A comienzos del decenio de 1990 comenzó a reconocerse cada vez más que la deuda oficial de los países pobres estaba sometida a un régimen anómalo y que existía renuencia a examinar el modo de tratar la deuda pagadera a las instituciones multilaterales (véase, por ejemplo, el informe del Secretario General dirigido a la Asamblea General (A/47/396) sobre la evolución reciente de la estrategia internacional relativa a la deuda (dentro del tema titulado "La crisis de la deuda externa y el desarrollo"), párrs. 61 a 80).

³³ Véanse los comunicados del Comité Provisional y del Comité para el Desarrollo del 29 y el 30 de septiembre de 1996, respectivamente, en *IMF Survey*, 14 de octubre de 1996, págs. 325 a 329.

³⁴ Véase Banco Mundial, *Global Development Finance, 1997, ...*, págs. 44 a 46.

Segunda parte

CONSIDERACIONES ACERCA DEL AJUSTE FISCAL



Capítulo IV

La práctica de la reforma fiscal

Los gobiernos de todo el mundo están examinando el carácter y la extensión de sus actividades, especialmente en las esferas económica y social. En esta parte del *Estudio* se examinan algunas experiencias en esas esferas en el decenio de 1990.

El análisis se basa en parte en un examen de la reforma fiscal en 14 países¹. Se seleccionaron los países por sus diferencias en cuanto a situación económica general, situación fiscal, nivel de desarrollo, circunstancias políticas y ubicación geográfica. Se consideró que reflejaban la diversidad de circunstancias diferentes que podrían enfrentar los países al iniciar y aplicar la reforma fiscal; la diversa experiencia de esos países, a su vez, determinó la selección de cuestiones tratadas a continuación en los capítulos V, VI, y VII². Se complementaron los exámenes de los países con materiales sintetizados de las publicaciones académicas y políticas, incluida la

labor de un grupo de expertos de alto nivel de las Naciones Unidas en estrategia del desarrollo y gestión de la economía de mercado³.

Continuando con la práctica de ediciones recientes del *Estudio Económico y Social Mundial*, en esta parte se incluye un examen del significado y la calidad de los datos en que se debe basar el análisis requerido por la formulación de políticas. Como se verá en el capítulo V, la determinación acertada en la política fiscal de los principales objetos de análisis plantea muchas cuestiones en cuanto a la definición de carácter empírico. Como reflejo de ello, los organismos internacionales siguen colaborando a ese respecto, especialmente en el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* se sigue revisando, y en la División de Estadísticas de la Secretaría las Naciones Unidas.

LA ESENCIA POLÍTICA

En muchos casos el debate acerca de la función del Estado en la economía ha sido impulsado por la preocupación de que el gasto gubernamental estaba superando al ingreso gubernamental, a veces en una cantidad sustancial. Como resultado de ello ha aumentado la deuda gubernamental en muchos países, y en ocasiones rápidamente, y su volumen ha aumentado cada vez más en relación con el producto interno bruto (PIB). La relación de la deuda gubernamental con el PIB no puede seguir creciendo indefinidamente. En algún momento es probable que un gobierno no pueda cubrir su déficit mediante la emisión de nueva deuda en términos razonables. Esto podría hacer que resultara imposible recurrir al camino indeseable de la financiación de déficit con la emisión de dinero, es decir, con el "impuesto de la inflación". Otra posibilidad es que el volumen de la deuda llegue a un nivel que requiera tributación de tal magnitud que disuadiera a la iniciativa privada o fuera inaceptable para la población. Especialmente, pero no exclusivamente, en los países cuya deuda está en parte en poder de extranjeros, otra razón cada vez más importante para esta incapacidad de seguir aumentando un déficit fiscal de gran volumen es que los mercados financieros globalizados y

s sofisticados de la actualidad imponen una pesada carga a todos los países que tengan déficit gubernamentales que esos mercados consideren excesivos⁴.

Con el fin de evitar resultados de ese tipo se ha tratado de reducir el déficit mediante combinaciones del aumento de los ingresos públicos y la reducción del gasto público. Pero en la práctica reciente la respuesta predominante a esa situación ha sido hacer mayor hincapié en la reducción del gasto que en el aumento del ingreso. En cierta medida esto refleja el temor expresado anteriormente, es decir, que se entiende que el nivel de tributación está llegando, o ha llegado, al máximo nivel aceptable. Sin embargo, esa situación es aplicable principalmente a los países desarrollados, en que la proporción que corresponde a los ingresos fiscales en el PIB es por lo general superior a la que corresponde a los países en desarrollo y a las economías en transición. Si bien la hostilidad con respecto al aumento de los impuestos puede ser una razón para concentrarse en la reducción del gasto público en los países desarrollados, debería ser un impedimento menor para el aumento del ingreso fiscal en los países en desarrollo y de economía en transición. Como se ilustra en los capítulos siguientes, la

consolidación fiscal en esos países puede ser una mezcla más equilibrada de aumento del ingreso y reducción del gasto.

Pero incluso en los países en que la tributación es relativamente baja se ha solido hacer hincapié recientemente en la reducción del gasto público más bien que en el aumento del ingreso. Esto ocurre porque ha disminuido la reputación del Estado como agente efectivo en la esfera económica y social. En muchos países se cree en forma decidida, tanto en los círculos políticos y económicos como entre el electorado, que el Estado debe hacer menos en esa esfera, o al menos que es necesario revisar la función del gobierno. Se cree en forma generalizada que los gobiernos deben desprenderse de algunas de las funciones económicas y sociales que han acumulado a lo largo de los años, ya sea porque no son propias de los gobiernos o porque los gobiernos no son muy aptos para desempeñarlas.

Sin embargo, subsisten varias funciones económicas y sociales que sólo el Estado puede realizar y otras que el Estado debe realizar o está en mejores condiciones que otras entidades para hacerlas. El Estado debe cumplir algunas responsabilidades sociales, primordialmente respecto de los miembros de la sociedad que enfrentan penurias. En general se reconoce también que el Estado debe velar por la prestación de los programas básicos de salud y educación que sirven de base para el desarrollo. Con el cambio de las circunstancias económicas y sociales es probable que el carácter y el alcance mismo de esas responsabilidades propias del Estado cambien. Por lo tanto es importante examinar qué otras responsabilidades puede ser necesario que el Gobierno cumpla, así como las que podría abandonar. Puede ser tan importante para los gobiernos cambiar el carácter de su gasto como reducirlo⁵.

Los intentos por reducir los déficit gubernamentales y definir las responsabilidades propias del Estado están estrechamente relacionados. Los debates acerca de la necesidad de reducir el déficit fiscal tienden a hacerse en términos de consideraciones financieras y económicas de carácter técnico, como las consecuencias de un déficit para la estabilidad económica, la posibilidad de financiar una deuda pública voluminosa y la eficiencia económica de diversas actividades gubernamentales. Si bien los factores técnicos limitan las operaciones propias y sostenibles del gobierno en una economía de mercado, dejan bastante lugar para la opción pública en cuanto a lo que deben hacer los gobiernos. De esta manera la reforma fiscal va mucho más allá de la dimensión técnica de la formulación de políticas: se refiere a las operaciones básicas del gobierno y tiene carácter fundamental para la nación misma. Los debates acerca de la función del gobierno en la vida económica y social de un país tienen carácter ideológico y político, aunque incluyan

consideraciones acerca de si el gobierno tiene una ventaja económica intrínseca en la realización de determinadas funciones⁶. La dimensión política puede tener un efecto profundo sobre el éxito de las decisiones técnicas que se tomen.

Una razón de que la política fiscal tenga una dimensión política importante es que el ingreso fiscal no se usa solamente para prestar servicios: cambia además recursos de un sector de la sociedad a otro, directa o indirectamente, intencionadamente o no. El ajuste del gasto o el ingreso público implica una transferencia de ingresos y beneficios entre generaciones, clases sociales o grupos de ingreso. Los gastos de inversión del gobierno, como las carreteras y otros gastos en infraestructura, benefician tanto a la generación actual como a las futuras. Asimismo, el gasto público en educación beneficia a los receptores jóvenes actuales y a la sociedad en general en el futuro, ambos a costa de los contribuyentes de hoy. Los impuestos para pagar las pensiones y la atención de los ancianos implican asimismo un cambio de recursos entre generaciones y sectores de la sociedad. Los impuestos pueden brindar además ingresos para pagar a los indigentes. Esas decisiones tienen carácter político en lo básico, como lo reconoció el Comité Provisional en abril de 1996, al declarar: "Es necesario que exista mayor transparencia en las operaciones fiscales y mayor conciencia de las repercusiones de los compromisos contraídos a más largo plazo para que se logre en la opinión pública el consenso y el apoyo a medidas de política económica decididas que permitan resolver esos problemas"⁷.

A fin de poder realizar sus funciones en una sociedad democrática, un gobierno necesita tener legitimidad en opinión de los gobernados. Esa legitimidad deriva en parte del apoyo público a los servicios prestados por el Estado y a las transferencias que está efectuando. Ha habido varios casos en los decenios de 1980 y 1990 en que se ha erosionado gravemente el respeto por el Estado. Esas situaciones hacen que resulte difícil a un gobierno nuevo, ya sea que tenga políticas innovadoras o diferentes, para restablecer la autoridad, en particular con el fin de movilizar los ingresos fiscales necesarios para realizar sus funciones redefinidas. El propio consenso político nuevo necesario requiere tanto la promesa como la realidad de los beneficios de la reforma.

Gran parte de las dificultades con la reforma fiscal en las economías en transición consiste en que la legitimidad anterior del Estado se ha erosionado y su nueva función no ha sido comprendida plenamente. La transición ha implicado un cambio de un sistema en que el Estado era la economía y responsable de la mayoría de los aspectos de la vida cotidiana a un sistema en que el gobierno es una institución separada y limitada en un sistema de mercado más amplio. Sin embargo, de la

pluralidad de agentes económicos y sociales el gobierno es la única institución que en general se presume que está sujeta a un control público pormenorizado. Parte del reto en esas economías consiste en desarrollar la comprensión del público de que el gobierno en una economía de mercado no puede hacerlo todo (como lo hacía en la planificación centralizada) y que tiene que pagar lo que se hace.

Gran parte del desarrollo de las instituciones políticas representativas ha derivado del esfuerzo por lograr

mayor control público del contenido del gasto gubernamental y del ejercicio del poder para imponer tributaciones. Todas esas decisiones se refieren al aspecto central del proceso político: el monto de los impuestos se fija necesariamente por ley y muchas de las obligaciones que tiene que financiar el gobierno (como las pensiones estatales, la obligación de ofrecer enseñanza pública universal gratuita hasta cierta edad y el compromiso de brindar una red de seguridad social) también se determinan por ley.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES ACERCA DE LA FORMULACIÓN Y LA APLICACIÓN

Al igual que en la mayoría de los aspectos de la política económica y social, no puede haber un criterio único o universal respecto de la reforma fiscal: la aplicación de una política fiscal efectiva tiene muchos más aspectos que los que pueda abarcar cualquier conjunto general de principios. Las medidas normativas apropiadas requieren opciones pragmáticas que se basan en la situación económica, social y política de cada país. Lo que es igualmente importante, la reforma fiscal entraña una gran medida de aprendizaje en la práctica y el tema sigue siendo objeto de examen tanto por parte de analistas como de practicantes. Incluso en los últimos años es posible determinar la existencia de un cambio de opinión con respecto al papel y las funciones del gobierno. No obstante, en los tres capítulos siguientes se plantean algunas observaciones que deben tomarse en cuenta al formular una estrategia de la reforma fiscal.

Una primera observación consiste en que la puesta en práctica de la reforma fiscal requiere en ocasiones un plazo considerable. Una contracción fiscal demasiado abrupta puede frustrarse si reduce el producto nacional y con ello los ingresos fiscales, a la vez que aumenta el gasto por la indemnización de desempleo. Además, una corrección demasiado rápida podría imponer penurias indebidas a sectores de la población y, por lo tanto, podría resultar insostenible desde el punto de vista político. No obstante, una reducción demasiado lenta del déficit podría no reunir la atmósfera de confianza en grado suficiente respecto del empeño del gobierno en aplicar principios presupuestarios racionales. La velocidad apropiada de la corrección presupuestaria es una variable que se debe resolver en cada caso. No es posible especificar a priori un marco temporal general que debería aplicarse en todas las situaciones o mantenerse ante todas las contingencias para llevar a un país de su déficit insostenible al equilibrio "correcto".

Una segunda observación es que la adopción de normas presupuestarias supremas e invariables, como la promesa de llegar a una meta específica del déficit en una fecha fija, tiene un contenido mucho más político

que económico. Diversos órganos han adoptado esas metas numéricas en un intento por atar las manos de los legisladores y concentrarse en la necesidad de lograr (y mantener) la consolidación fiscal. Sin embargo, esas metas no reemplazan el acuerdo político respecto de las prioridades normativas fundamentales. Si no se enfrentan los problemas auténticos es probable que las metas de la corrección fiscal den como resultado medidas arbitrarias, por ejemplo, reducciones indiscriminadas, como una forma de cumplir la meta prometida. Alternativamente, los órganos políticos pueden tratar de eludir las normas al crear rubros adicionales fuera del presupuesto, o simplemente pueden no cumplirse los plazos.

Una tercera observación es que es imposible especificar un equilibrio fiscal "correcto" que sirva como meta de la consolidación fiscal. Aunque los gobiernos deben tener posiciones fiscales sostenibles y deben corregir los déficit insostenibles cuando surgen, en general es más fácil especificar la oportunidad en que un déficit presupuestario es incorrecto que la forma de optar entre políticas que sean sostenibles. Los mercados financieros sirven cada vez más de barómetro de la atmósfera fiscal de un país, pero no tienen una visión singular acerca del equilibrio fiscal más apropiado desde el punto de vista económico, social y político. No obstante, los gobiernos actuales se ven estimulados a sesgar sus medidas en favor de la política fiscal restrictiva. El logro de un déficit bajo como meta de mediano plazo puede considerarse una estrategia juiciosa porque da al gobierno más facilidad de maniobra cuando surja la necesidad, por ejemplo, de aplicar un impulso fiscal expansionista a fin de luchar contra una recesión o de responder a llamamientos internos al aumento del gasto en algunas esferas. Además, los mercados financieros recompensan una estrategia cautelosa con una menor prima de riesgo impuesta a los tipos de interés sobre los bonos gubernamentales. Aunque a veces hay preocupación de que el déficit fiscal y el préstamo gubernamental consiguiente afecten a la inversión privada, la reducción del gasto gubernamental puede privar a la economía de

gastos (como en infraestructuras) que estimularían la inversión privada. Las relaciones entre producto nacional y actividad y financiación gubernamentales no son siempre claras, lo que refuerza la opinión de que "no hay ninguna teoría simple que imponga el nivel 'apropiado' de déficit fiscal"⁸.

En cuarto lugar, los resultados de la estrategia fiscal y las medidas adoptadas difieren a veces de las esperadas y hacen necesaria una corrección. Por ejemplo, en varios casos se observó que la reforma fiscal no generaba los ingresos esperados por cuanto los gobiernos tenían dificultades para poner en práctica la reforma. Asimismo, hay casos en que la reforma del gasto social, a diferencia de lo que se pretendía, ha provocado una redistribución del ingreso desfavorable a los pobres. Finalmente, la descentralización de la autoridad en un sector de actividades, si bien constituye un objetivo valioso en sí mismo, a veces ha ido indirectamente en desmedro de la capacidad del gobierno central en otra esfera, por ejemplo, la gestión macroeconómica.

En quinto lugar, una dificultad básica observada en varios de los casos investigados a los efectos del presente estudio consistió en que las iniciativas al menos implícitamente presumían la existencia de una capacidad institucional gubernamental que no existía todavía. Una observación consiguiente es que muchas reformas fiscales, especialmente si son innovadoras, requieren una mayor capacidad gubernamental en ciertas esferas (por ejemplo, la administración fiscal). De esta manera ese tipo de desarrollo institucional debe ser una consideración central en la formulación de la reforma fiscal⁹.

Una sexta observación es que la reforma fiscal puede incorporarse al orden del día político sin que la impulse una crisis fiscal. Con el tiempo es probable que cambien las circunstancias y que la situación fiscal haya de mantenerse ajustada a la realidad socioeconómica en evolución y a la realidad social cambiante. Por ejemplo, los cambios demográficos (poblaciones de mayor edad) y las opiniones cambiantes acerca de la redistribución del ingreso pueden tener importantes consecuencias fiscales y pueden llegar a reflejarse en el proceso presupuestario (véase el capítulo VI *infra*).

Una séptima observación es que, aunque las ideas acerca de nuevas iniciativas fiscales para un país pueden haber estado circulando en diversos círculos internos e internacionales durante un tiempo, a veces una crisis política es el catalizador que se requiere para poner en práctica esos cambios. Las transformaciones políticas de varios países al terminar el decenio pasado constituyeron en sí mismas un llamamiento a introducir cambios

importantes en el papel del Estado y brindaron la oportunidad para iniciar una nueva estrategia fiscal. Asimismo las situaciones posteriores a conflictos generan la oportunidad de que los gobiernos se reorienten hacia el crecimiento y el desarrollo económicos y, en ese proceso de reorientación, brindan oportunidades para introducir reformas fiscales. Un cambio de la dirección política ha sido con frecuencia una condición necesaria, aunque no suficiente, para iniciar una reforma fiscal. En general, incluso cuando la política actual de un gobierno pueda haberse desacreditado abiertamente, una nueva iniciativa fiscal suele requerir un nuevo gobierno, un nuevo equipo normativo o alguna otra forma de oportunidad nueva.

En octavo lugar, para muchos países en desarrollo y en transición la credibilidad de un nuevo programa fiscal requiere que sea parte integral de un programa general de ajuste económico, que incorpore ajustes monetarios, cambiarios y estructurales. En particular, si el ajuste fiscal implica una contracción de corto plazo de la demanda agregada y del empleo, suelen requerirse otras políticas complementarias para estimular la producción a fin de velar por una corrección tranquila y la credibilidad política del programa.

El apoyo internacional adecuado en esas condiciones puede ayudar en buena medida a la capacidad del país para sostener su estrategia general. Varias de las experiencias de países que se describen a continuación sirven para recordar la importancia que reviste para un gran número de países la financiación externa suficiente durante un programa de ajuste con desarrollo que implique la consolidación fiscal. La financiación del ajuste aportada por instituciones oficiales puede permitir a los gobiernos reducir los déficit de manera medida y oportuna y puede significar la diferencia entre la contracción y la expansión del producto y del empleo. Considerando la importancia fundamental de la dimensión política, el valor de ese apoyo es sobresaliente: ayuda a aumentar la confianza en el programa y con ello el apoyo interno a ese programa, así como a acelerar el proceso de ajuste, incluida la asistencia en la consolidación presupuestaria mediante un mayor ingreso fiscal. Para la mayoría de los países del mundo el apoyo de la comunidad internacional en lo que se refiere a la reforma fiscal sigue siendo esencial. Al responder a las solicitudes de ese tipo de asistencia debe prestarse especial atención a comprender las dimensiones políticas de la reforma particulares del país y la necesidad conexa de flexibilidad en términos tanto de la precisión asignada a la consolidación fiscal como al plazo en que se ha de lograr.

Notas

¹ Los países seleccionados fueron la Argentina, China, los Estados Unidos de América, Etiopía, la Federación de Rusia, Filipinas, Ghana, Hungría, Irlanda, el Japón, Jordania, Kazakstán, Nueva Zelandia y Nicaragua.

² Se hizo una opción metodológica explícita al llevar adelante el análisis mediante un examen de la experiencia de los países seleccionados en lugar de hacerlo, por ejemplo, con un análisis en gran escala de varios países. El criterio adoptado en este caso consistió en buscar las más interesantes de las diversas experiencias de los países en la esperanza de encontrar factores que fueran *sui generis*.

³ Véase Edmond Malinvaud, compilador, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, vol. I, y vol. II, István P. Székely y Richard Sabot, compiladores (Oxford (Reino Unido), Clarendon Press, 1997).

⁴ El cronista jefe de relaciones exteriores del periódico *The New York Times* dijo: "Los países que aciertan en materia política y económica son recompensados por los supermercados (financieros) (de Wall Street, Tokio, Singapur, ...) con capital de inversión para crecer y los que no lo hacen quedan abandonados como bajas de la carretera mundial" (Thomas L. Friedman, *The New York Times*, 10 de noviembre de 1996).

⁵ Se reconoce esto en la Declaración aprobada por el Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del FMI el 29 de septiembre de 1996 en que se dice que un objetivo debe consistir en mejorar "la calidad y composición del ajuste fiscal, reduciendo el gasto improductivo, asegurando al mismo tiempo un nivel suficiente de inversión básica en infraestructura" (véase *Boletín del FMI*, 21 de octubre de 1996, pág. 327). El párrafo continúa indicando que se han de incluir gastos para "aliviar la pobreza y crear redes de protección bien orientadas y viables desde el punto de vista económico".

⁶ En los últimos años se ha debatido extensamente acerca del supuesto "fracaso gubernamental", además del fracaso del mercado, y si el gobierno es más eficiente y eficaz que la empresa privada o las organizaciones de voluntarios en la realización de algunas de sus funciones tradicionalmente aceptadas.

⁷ Comunicado de prensa del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del FMI, 22 de abril de 1996, párrafo 4 (véase el *Boletín del FMI*, 6 de mayo de 1996, pág. 148).

⁸ Nicholas Stern, "Macroeconomic policy and the role of the state in a changing world", en Edmond Malinvaud y otros, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, vol. I (Oxford (Reino Unido), Clarendon Press, 1997), pág. 161.

⁹ Véase Nicholas Stern y Joseph E. Stiglitz, "A framework for a development strategy in a market economy" en Edmond Malinvaud y otros, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, vol. I (Oxford (Reino Unido), Clarendon Press, 1997), págs. 253 a 295.



Capítulo V

La función económica y social del Estado y el presupuesto

Si bien parece haber consenso en el sentido de que en el pasado las ambiciones del gobierno en el campo económico y social fueron excesivas, no hay que perder de vista el hecho de que los gobiernos prestan importantes servicios y cumplen funciones económicas y sociales que le han sido confiadas por mandatos políticos, y de que sólo los gobiernos realizarán muchas de esas actividades. Asimismo, si bien el endeudamiento de los gobiernos ha sido excesivo en muchos casos, esto no significa que los gobiernos nunca deban tomar préstamos. De hecho, no hay ninguna razón para que los gastos del gobierno que benefician a una generación de ciudadanos —por ejemplo, para la construcción de un puente o un

sistema de alcantarillado—deban ser pagados totalmente por los contribuyentes del momento en lugar de ser pagados portodos los beneficiarios a lo largo del tiempo mediante el servicio de los bonos. En otras palabras, es preciso determinar el límite entre un déficit apropiado y un déficit excesivo. En parte esto constituye un problema de medición: hay diversos criterios y recomendaciones sobre lo que debe incluirse en las cuentas del gobierno, y sobre la definición y la magnitud del déficit. En el presente capítulo se examinan las ideas más recientes sobre el ámbito apropiado para las actividades económicas y sociales de un gobierno y sobre los objetivos presupuestarios de los gobiernos.

BREVE HISTORIA DEL PENSAMIENTO DE POSGUERRA SOBRE LA FUNCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

El optimismo mundial sobre la eficacia de los gobiernos probablemente alcanzó su cima después de la segunda guerra mundial¹. En el decenio de 1950 quizá la mitad del mundo creía que la propiedad estatal de los medios de producción y la planificación centralizada de la actividad económica eran la forma más conveniente de organizar la vida económica. Los debates de los decenios de 1920 y 1930, para determinar si la dirección central detallada de la actividad económica era siquiera posible, quedaron resueltos ante el crecimiento económico sostenido de las economías de planificación centralizada, confirmado por el logro tecnológico del primer vuelo espacial del satélite Sputnik. Fuera del ámbito de los países de planificación centralizada, la organización económica comprendía diversas mezclas de actividad estatal y de los mercados, pero considerando siempre apropiada una función relativamente importante del Estado. Más tarde esas opiniones habrían de cambiar.

EL ESTADO EN LAS ECONOMÍAS DE MERCADO DE POSGUERRA

Aún en los países que sostenían las ideas capitalistas con más ardor, el sector estatal pasó por un período de sustancial crecimiento de las actividades económicas

y sociales en los decenios de posguerra. Algunas de esas actividades se relacionaban con las compras del sector militar en la época de la guerra fría y con la financiación de actividades de educación, desarrollo e investigación relativas a la seguridad, pero también creció la función del Estado en actividades puramente civiles. Avanzada la época de posguerra las empresas estatales seguían recibiendo apoyo y se creaban nuevas empresas, y florecían los planes públicos de seguro social. Las manifestaciones ciudadanas en favor del cambio social ejercieron presión sobre los gobiernos para que asumieran nuevas responsabilidades sociales y las resolvieran, normalmente, mediante programas de gastos gubernamentales adicionales.

En las economías devastadas por la guerra de Europa y el Japón los gobiernos asumieron una importante función en la reconstrucción de posguerra. En los programas de reconstrucción de los países que más tarde pasaron a ser miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se pusieron en práctica ideas sobre pronóstico económico y planificación económica no coercitiva de los gobiernos a fin de asegurar la coherencia, y se adoptaron criterios macroeconómicos apropiados. Tras la reconstrucción en algunos países se siguió utilizando la planificación como

instrumento de consulta y concertación de corrientes de información entre gobiernos y diversos actores del sector privado, cuyo objetivo era, entre otras cosas, prevenir y evitar embotellamientos y asegurar un crecimiento adecuado de la demanda y, por ende, del empleo. Aún cuando no había una planificación formal, la "revolución Keynesiana" llegó hasta los círculos directivos y los gobiernos asumieron la responsabilidad de gestionar la demanda agregada mediante políticas fiscales y monetarias a fin de lograr el "pleno" empleo con "estabilidad" de precios. Esas ideas sobre coherencia macroeconómica y necesidades de inversión promovieron también las ideas sobre la planificación del desarrollo para los países en desarrollo en el seno de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. De hecho, para los países en desarrollo que buscaban asistencia internacional para el desarrollo la planificación indicativa a largo plazo fue virtualmente una necesidad.

En las economías de mercado desarrolladas y en desarrollo la intervención del gobierno en sectores determinados se defendió, y se sigue defendiendo, en los libros de texto en razón de las "externalidades", es decir, los factores que los actores privados no incluían en sus cálculos personales, o en el caso de las empresas, entre sus beneficios. La función del gobierno consistió, en parte, en contrarrestar esa tendencia modificando las señales del mercado (por ejemplo, elevando el costo de la contaminación para los contaminadores) o mejorando el funcionamiento de los mercados al actuar como árbitro de la competencia (por ejemplo, prohibiendo prácticas que se consideraban injustas y combatiendo el monopolio).

Respecto de algunas actividades, el suministro directo por el gobierno se consideró esencial. Este fue el caso, en particular, de "bienes públicos" como la defensa nacional: si la protección contra invasiones se hubiera vendido en el mercado, todos los ciudadanos se habrían beneficiado aunque no hubieran comprado el servicio y cada individuo habría tenido un fuerte incentivo para dejar que pagaran los demás. La única forma práctica de prestar el servicio de defensa nacional era, por lo tanto, por conducto del gobierno mediante el pago de impuestos obligatorios.

Los gobiernos de países con economías de mercado también asumieron directamente ciertas actividades económicas cuando consideraron que los mercados que funcionasen sobre la base de principios de utilidad privada las realizarían en un volumen demasiado pequeño o para una gama muy limitada de posibles clientes, como los servicios postales o los servicios de extensión e investigaciones agrícolas. Si bien los incentivos del mercado podrían estimular investigaciones que condujeran a innovaciones que a la larga serían rentables debido a la protección de las patentes, habría muy poco incenti-

vo para realizar investigaciones con el fin de mejorar los conocimientos generales sobre técnicas de cultivo. Asimismo, los servicios postales privados podrían funcionar en forma rentable en mercados de gran volumen, pero no cabría esperar que recogieran y entregaran correspondencia en todos los rincones remotos de un país aplicando tarifas de franqueo bajas.

A este respecto, en algunos países se defendió la participación directa del gobierno en determinadas industrias y empresas por razones estratégicas. Desde luego, el sector del petróleo fue objeto de considerable actividad de las empresas estatales en los años entre las guerras, particularmente en Europa y América Latina. La British Petroleum Company, por ejemplo, se originó cuando la marina de guerra británica sustituyó los barcos alimentados con carbón por los barcos alimentados con petróleo. También entraron en juego consideraciones estratégicas en las inversiones gubernamentales en los sistemas de telecomunicaciones y transporte, así como en las compras del sector militar, aunque también fueron comunes los contratos con empresas privadas para realizar trabajos como agentes del gobierno en virtud de acuerdos negociados.

Un argumento más general utilizado algunas veces para sostener la realización directa de actividades económicas por el Estado fue la tesis de que el horizonte temporal de los negocios orientados hacia las utilidades era demasiado corto, mientras que un gobierno que actuara en favor del interés nacional podría adoptar una perspectiva a más largo plazo. Este fue especialmente el caso de las industrias que requerían gastos de capital muy considerables y, en particular, las industrias de recursos naturales. Se pensó que las empresas privadas, y especialmente las extranjeras, no respetarían los intereses nacionales a largo plazo cuando explotaran los recursos naturales finitos de una nación.

En los países en desarrollo se utilizó el mismo argumento respecto de la necesidad de que el Estado asumiera algunas de las funciones que en los países desarrollados correspondían al sector privado por considerarse que las economías en desarrollo no tenían un sector empresarial comparable ni mercados financieros que funcionaran adecuadamente. Asimismo, se decía que el mercado era demasiado pequeño para el tipo de competencia del que hablaban los libros de texto, lo que daría lugar a la explotación en situación de monopolio.

En todas las economías de mercado la responsabilidad del gobierno se extendía también a la prestación de una serie de servicios de bienestar social, pagos de transferencia y pensiones (por supuesto, dada su menor capacidad, en los países en desarrollo esto se daba en un grado mucho menor que en los países desarrollados). A este respecto se utilizaban dos tipos de argumentos, aunque había un tercero que estaba implícito y que más

tarde ocupó un lugar prominente en la literatura. El primero se basaba en la equidad: si bien las fórmulas matemáticas puras de la "economía del bienestar" demostraban en forma rigurosa que la economía de mercado perfectamente competitiva (si alguna vez aparecía alguna) podría ser eficaz en un sentido bien definido, no había nada en las operaciones incontroladas de los mercados que garantizaran un resultado equitativo. Había grandes diferencias entre los países en cuanto a qué debían hacer los gobiernos, y en qué medida, respecto de las desigualdades inherentes del sistema de mercado, si bien parecía ser universal la opinión de que se debían realizar algunas actividades consistentes en programas públicos y transferencias de ingresos a los sectores vulnerables y pobres².

Pero el argumento de la equidad para justificar programas gubernamentales de asistencia a los pobres era en sí mismo incompleto. La acción del gobierno es coercitiva (en cuanto a la imposición fiscal, si no también respecto de todos los programas de gastos) y podría sostenerse que habría que recurrir exclusivamente a las organizaciones privadas voluntarias para hacer frente al problema de la equidad y prestar socorro social. El argumento contrario es que la financiación coercitiva de los programas sociales para los pobres mediante la imposición fiscal está justificada por la misma razón que lo está la financiación coercitiva de la defensa nacional: muchas personas confiarían en que otros asumirían la carga de pagar por las actividades caritativas y el nivel de financiación sería demasiado bajo. En resumen, existe un argumento económico para apoyar un cierto grado de paternalismo gubernamental³.

El argumento en favor de las actividades de bienestar social del Estado, sin embargo, sigue siendo incompleto, ya que los gobiernos por lo general no se ocupan sólo de redistribuir entre los pobres los ingresos provenientes de los contribuyentes o de establecer programas de gastos dirigidos a los pobres, sino que establecen también programas obligatorios de seguro social a los que deben contribuir los que no son pobres. El argumento tradicional ha sido que, dejadas a su suerte, hasta las personas con recursos cometen errores costosos y el gobierno, que representa la voluntad de la mayoría, tiene la obligación de ayudar a la población a evitar esos errores (especialmente cuando es el gobierno el que debe cubrir el costo de esos errores, como en el cuidado o hasta el entierro de los indigentes). Es por esto que los gobiernos prohíben el consumo de estupefacientes y exigen la participación en los sistemas nacionales de pensiones.

Ahora bien, el análisis moderno de la política de bienestar social va más allá del argumento paternalista, que en definitiva es insatisfactorio, y señala fracasos del mercado que justifican una función del gobierno en

diversas esferas de la política social, como las relativas a los programas de desempleo, discapacidad, enfermedades y otros programas de emergencia. Estos son casos de fracasos del mercado de los seguros, semejantes a otros fracasos del mercado señalados más arriba. En el caso del seguro de desempleo, por ejemplo, todo parece indicar que las reclamaciones se producirán en ciclos difíciles de predecir, que reflejan el ciclo de los negocios. Esto es muy diferente del mercado de seguros típico, en el que las probabilidades de que se presenten reclamaciones se pueden calcular sobre la base de cuadros actuariales, y en el que la probabilidad de que un individuo presente una reclamación es independiente de la probabilidad de que otros lo hagan. Aún cuando esas probabilidades sean independientes, se pueden plantear otros problemas. Por ejemplo, si el seguro de discapacidad (indemnización de los trabajadores) se proporcionara con carácter privado y voluntario, la compañía de seguros rechazaría desde luego las solicitudes de ocupaciones de alto riesgo, salvo si pudiera aplicar tarifas elevadas. Ahora bien, aún si se adoptara una política voluntaria con una prima uniforme en el mercado, las compañías de seguros en competencia ofrecerían una póliza más barata a los participantes con ocupaciones de riesgo más bajo, dejando a la compañía que ofrece la prima uniforme los casos de alto riesgo (y por lo tanto con una alta tasa de pagos). Sólo mediante un programa obligatorio se evita este problema de "selección adversa" y sólo con el requisito de que la prima sea pagada para todos los trabajadores se puede mantener el costo a un nivel razonable⁴.

LA TRANSICIÓN A MODELOS DE ESTADO MÁS PEQUEÑOS

El modelo esbozado *supra* de la función económica y social del Estado en las economías de mercado comenzó a cambiar en algunos países aunque todavía se estaba desarrollando en otros. Las modificaciones en general llevaron a los gobiernos a reducir las ambiciones respecto de las actividades dirigidas por el Estado. Por los mismos motivos se perdió la anterior confianza en la planificación centralizada, ya que ese sistema de organización económica pasó por crecientes dificultades para adaptarse a un mundo cada vez más complejo y en rápida evolución. En ambos casos el optimismo sobre lo que podía lograr el gobierno se vio reducido por un desempeño desalentador, en un momento en que el mundo parecía girar más y más rápidamente.

En la actualidad, rara vez se defiende el modelo de organización económica de planificación centralizada; aunque en ciertos círculos se siguen sosteniendo los objetivos socialistas, muchos de sus proponentes consideran ahora que los procesos de mercado descentralizados

son el principal mecanismo para organizar la producción. La planificación económica de tipo indicativo está fuera de moda y las políticas macroeconómicas se han centrado en estrategias a largo plazo de control de la inflación y gestión de los tipos de cambio, como medio de reconstruir la confianza del sector privado y fomentar las inversiones. Gran parte de la carga de las preocupaciones keynesianas sobre el desempleo se ha desplazado, por lo tanto, a las políticas de ajuste estructural para reducir los obstáculos que se oponen al funcionamiento sin tropiezos de los mercados laborales. Algunos gobiernos de países desarrollados, en desarrollo y con economías en transición han vendido empresas estatales. La capacidad del gobierno para prestar servicios sociales básicos adecuados —seguridad, educación, socorro a los pobres, pensiones de vejez— ha sido puesta en tela de juicio en ciertos países en que la opinión popular sobre la eficiencia y la eficacia en función del costo de muchos programas económicos y sociales del gobierno es bastante negativa. En las economías en desarrollo y desarrolladas las organizaciones voluntarias y no gubernamentales asumen cada vez más funciones sociales que en su momento se consideraron una responsabilidad fundamentalmente estatal.

Aun en los momentos culminantes del pensamiento intervencionista sobre la función del Estado, sin embargo, había criterios más y menos directos con respecto a la función económica que debía cumplir el Estado. En algunos países, por ejemplo, los servicios públicos eran empresas estatales, mientras que en otros eran de propiedad privada pero estaban reglamentados por organismos del gobierno. En ese momento una minoría de economistas expresó su preocupación por el costo de la reglamentación (o el suministro directo por el Estado) y se preguntó si la población realmente estaba mejor cuando recibía servicios ineficientes, a veces con intervención de empresas o agencias de reglamentación estatales comprometidas, que cuando sufría los abusos de un mercado no controlado. Las sospechas sobre la carga de la intervención y la reglamentación cobraron impulso y en la segunda mitad del decenio de 1970 se aliviaron las reglamentaciones en industrias específicas y se comenzó a lograr costos más bajos y servicios mejores para los clientes (su expresión más notable fue el caso de las tarifas de las líneas aéreas y los servicios telefónicos de larga distancia en los Estados Unidos de América). Por consiguiente, en cada caso específico fue necesario plantear cuestiones más rigurosas sobre los grados y tipos de intervención y supervisión gubernamentales.

La orientación de la política comercial internacional cambió también en forma correspondiente. Hasta ese momento había consistido en una mezcla, por una parte, de reducción de los elevados aranceles imperantes en el

período entre guerras y, por otra parte, de continuadas restricciones de mercado unilaterales y negociadas, sobre todo en sectores políticamente delicados de los países interesados. Así, muchos países desarrollados no aplicaron la retórica de la liberalización del comercio a la agricultura o los textiles. Muchos países en desarrollo restringieron las operaciones de las empresas transnacionales (ET), principalmente en los sectores extractivos. Asimismo, los gobiernos productores y consumidores negociaron acuerdos internacionales sobre productos básicos específicos que se extendían hasta el decenio de 1970 a fin de estabilizar los volátiles precios internacionales (de los cuales sólo uno sigue en vigencia, el del caucho natural).

Sin embargo, como sucedió con la política nacional de inversiones y reglamentación, al final del decenio de 1970 se había enfriado el entusiasmo por las políticas comerciales intervencionistas en varios países desarrollados (aunque las políticas proteccionistas todavía no habían desaparecido del todo en ninguna de las principales economías). En cambio, hubo un llamamiento cada vez más persistente en pro de la liberalización de las barreras comerciales y la promoción de las inversiones extranjeras directas, al tiempo que se esperaba que los gobiernos dejaran de interferir en los mercados. En ciertos países se siguieron aplicando políticas industriales activistas, aunque en el decenio de 1990 cada vez con menos confianza⁵. Entre tanto, los entes normativos de desarrollo de proyección interior, dirigidos por el Estado, en favor de modelos de integración de ET, orientados hacia la exportación.

En muchos países la desilusión con la función activista del gobierno en la política comercial e industrial corrió aparejada con la desilusión en cuanto a la capacidad del gobierno para dirigir el desempeño macroeconómico. En el decenio de 1970 se produjo el colapso del sistema de Bretton Woods de tipos de cambio vinculados pero ajustables, inflación en aumento y desempleo más elevado. En esa época las siete economías desarrolladas más importantes iniciaron una serie de reuniones económicas en la cumbre para coordinar activamente la política macroeconómica, aunque al final de ese decenio los objetivos de las reuniones anuales se habían diluido mucho⁶. Los economistas que inicialmente se habían situado en un nivel secundario de su profesión por dudar de la capacidad del gobierno para administrar activamente la política macroeconómica comenzaron a ser escuchados con creciente interés por los economistas de la corriente mayoritaria.

A principios del decenio de 1980 se instituyeron en los países desarrollados políticas monetarias rígidas para contrarrestar la inflación, políticas que provocaron una importante recesión en esos países. Sin embargo, cuando

las tasas de interés aumentaron repentinamente quedó expuesta la vulnerabilidad de las estrategias de un gran sector estatal y alto endeudamiento que habían adoptado varios países en desarrollo, especialmente de América Latina. También en ciertos países de Europa oriental se plantearon crisis de endeudamiento, que subrayaron la creciente ineficiencia de las economías de planificación centralizada. También en esos países se comenzó a difundir abiertamente la percepción de que era necesaria una reforma⁷. De hecho, China revolucionó su revolución en 1978, cuando adoptó un nuevo plan maestro de organización económica más descentralizado.

En las economías desarrolladas los argumentos en favor de una función más limitada del gobierno pusieron de relieve la primacía de la elección individual sobre la elección pública y destacaron la insatisfacción por lo que había pasado a ser un Estado benefactor engorroso y atenuador de incentivos. En la literatura económica las ideas que habían prevalecido a principios del decenio de 1930 en los análisis de las grandes empresas comenzaron a aplicarse cada vez más a las operaciones del gobierno. Cada vez fue más común leer sobre la incapacidad de los "interesados" (los individuos) para supervisar adecuadamente a sus "agentes" (representantes del gobierno) en la gestión de los asuntos públicos. Cada vez con más frecuencia se habló del "fracaso del gobierno" para justificar la reducción de las responsabilidades gubernamentales en la economía, proporcionando un argumento para contrarrestar las ideas tradicionales acerca del "fracaso del mercado" que se aducían para justificar la intervención del gobierno. Se subrayó también la nueva preocupación por las oportunidades de "obtención de utilidades" que creaban las intervenciones de política, es decir, posibilidades para aprovechar las políticas públicas en beneficio privado, como cuando la política disponía la reglamentación de la entrada a una industria, elevando la rentabilidad de la entrada y los incentivos para el soborno.

En lugar de considerar al Estado como un representante del bien público, se comenzó a verlo cada vez más como un depredador dedicado a maximizar los ingresos de los operadores del gobierno, o como una máquina cuya finalidad principal era perpetuar la tenencia de cargos públicos. El gobierno, aun cuando no se vio comprometido, con frecuencia fue acusado de ineficacia. Los candidatos a cargos públicos superiores de países desarrollados y en desarrollo, a los que en el decenio de 1990 se sumaron los de economías en transición, realizaban con éxito sus campañas electorales sosteniendo que los titulares de los cargos protegían a las burocracias atrincheradas que estaban apartadas de las necesidades y los deseos reales de los pueblos. Sostenían que los impuestos altos no habían resultado en servicios conmensurables. En algunos casos los ciudadanos aceptaron las

rebeliones militares para poner fin a la "cleptocracia"; en otros casos las revueltas populares hicieron que los gobiernos existentes no pudieran seguir funcionando y debieran renunciar.

De esta forma, la confianza en la eficacia de la actividad económica del Estado se vio menoscabada en muchos países de todo el mundo, y se utilizó un factor adicional para limitar la ambición económica del gobierno. Este último fue la creciente mundialización de la economía y la creencia cada vez más difundida de que los países participaban en una competencia desesperada por puestos de trabajo e ingresos⁸. En los países desarrollados, en particular, la población tomó conocimiento de que los programas sociales generosos elevaban el costo de los salarios y quitaban competitividad a los trabajadores, que los impuestos debían reducirse para aumentar los beneficios a fin de estimular las inversiones y retener (o recuperar) la competitividad, y que los países ricos ya no podían "darse el lujo" de apoyar indefinidamente a los pobres, y mucho menos de mantener el grado tradicional de apoyo público a las artes y la cultura.

Si bien parece haber un alto grado de exageración en esta opinión, también hay un cierto grado de verdad. Los pronósticos de las tendencias demográficas indicaban porcentajes cada vez más altos de trabajadores jubilados y apuntaban a futuros problemas de solvencia de los planes de pensiones sociales si se mantenían la financiación y los compromisos actuales respecto de los ingresos de los jubilados. Desde un punto de vista más general, la relación entre la deuda del gobierno y el producto interno bruto (PIB) estaba aumentando y los déficit de algunos países eran ya insostenibles. Dada la insatisfacción general con el gobierno, la consecuencia política obvia era reducir el tamaño del gobierno en lugar de seguir aumentando los ingresos.

En los países en desarrollo y en la comunidad internacional de desarrollo las cuestiones relativas a la eficacia económica del Estado se planteaban más en términos de la mejor forma de aumentar rápidamente los ingresos y modificar las estructuras económicas. La crisis de la deuda del decenio de 1980 y dos decenios económicamente desastrosos para el África habían desacreditado las políticas anteriores. Entre tanto, varias economías de Asia habían logrado importantes éxitos en el mismo período, pero no se sabía por qué. Las explicaciones del fracaso del desarrollo iban desde los errores de detalle en el diseño de políticas hasta análisis culturales para explicar por qué algunos países tenían aptitudes empresariales inherentes y otros no, y hasta los debates sobre el diseño y la capacidad de los Estados y el legado del colonialismo. Los debates han sido muy intensos. Es muy conocido el hecho de que los proponentes del gobierno mínimo y las políticas liberalizadas y los

EL ACTUAL GRADO DE CONSENSO

partidarios de políticas más intervencionistas analizaron las experiencias de los mismos países de Asia y llegaron a conclusiones muy diferentes⁹. La verdad parece estar en algún punto medio, que justifique un criterio ecléctico y pragmático con respecto a la formulación de la política industrial¹⁰.

Al igual que en los países desarrollados, la reconsideración de la función económica del Estado en los países en desarrollo tuvo lugar cuando había presiones para reducir las operaciones del gobierno. En este caso, con frecuencia la reconsideración tenía lugar en el contexto del restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y la reducción de los desequilibrios externos después que la economía había sufrido un "choque" económico provocado por la declinación de los precios de exportación o un aumento de las tasas de interés internacionales. Además de aplicar políticas de estabilización, un gran número de países inició un proceso de ajuste estructural y reforma, adoptando políticas económicas más orientadas hacia los mercados para promover el desarrollo y el crecimiento a largo plazo.

Si bien las experiencias de los países con el ajuste han sido diversas, el denominador común ha sido la reducción del control del gobierno sobre los mercados y la suspensión de la participación directa del gobierno en la producción económica¹¹. En fecha más reciente se ha empezado a hacer hincapié en la complementariedad de las actividades económicas del sector gubernamental y del sector privado y en la reforma de las instituciones que apoyan el funcionamiento de los mercados, en particular, en cuanto a tratar de establecer un sector financiero que funcione adecuadamente, y una infraestructura y sistemas fiscales apropiados. Este objetivo, junto con un desplazamiento general hacia formas más indirectas de intervención del gobierno, exigió el desarrollo de nuevas capacidades de administración, reglamentación y aplicación de normas.

En las economías de planificación centralizada el debate se inició con un examen de la forma de superar las deficiencias cada vez más profundas de las economías planificadas utilizando mecanismos de mercado como ayudas para la planificación y concluyó con una eliminación completa de la planificación en favor de las estructuras de economía de mercado. Las primeras opiniones, bastante extremas, sobre lo que se podía lograr a través de los mercados se modificaron más tarde cuando se reconocieron los límites de los mercados y la magnitud de los esfuerzos necesarios para transformar las instituciones de una economía planificada en instituciones de una economía de mercado¹².

En la segunda mitad del decenio de 1990 los encargados de adoptar políticas y los académicos en este campo parecen haber llegado a un consenso bastante amplio sobre la función del Estado en la economía, o más precisamente, sobre la forma de entender la función del Estado en la economía¹³. Se parte de la estructura mínima y más fundamental del gobierno sobre la que todos están de acuerdo: establecimiento y garantía del marco institucional de derecho, administración pública, defensa y seguridad nacional (algunas veces denominado Estado "guardián").

El consenso reconoce también la responsabilidad por los instrumentos de la gestión macroeconómica, pero también los límites de ésta¹⁴. La mayoría de los analistas propugnan el libre juego de los estabilizadores fiscales automáticos para reducir la amplitud de las recesiones económicas, pero harían muy poco más en circunstancias cíclicas normales; con todo, desplegarían instrumentos fiscales discrecionales si la economía se encontrase en una espiral descendente severa¹⁵. Por otra parte, son raras las veces que los encargados de determinar políticas tratan de estabilizar los precios con una política monetaria activista. Sin embargo, la gestión de la demanda agregada, como medio de mejorar las perspectivas de empleo, ha sido abandonada en gran parte por el temor de que el resultado fuese el crecimiento insostenible de la demanda. Sea este temor justificado o no, los órganos normativos no han querido correr riesgos, especialmente en razón de lo mucho que cuesta eliminar la inflación del sistema una vez que se ha iniciado. Con todo, esta aversión al riesgo, si bien es excesiva, también tiene un costo en términos de la pérdida de ingresos y empleo proveniente de un menor crecimiento de la producción. A este respecto, en resumen, el consenso no llega al punto de hacer recomendaciones de política uniformes.

En el consenso se reconoce que los casos de "fracaso del mercado" son persistentes; por ejemplo, incluso en los mercados financieros altamente competitivos hay problemas inherentes de "información asimétrica" entre los prestamistas y prestatarios que interfieren con la obtención de la asignación más apropiada de los recursos financieros. Por otra parte, la prueba de la existencia de una falla del mercado ya no se considera suficiente para justificar la intervención del gobierno debido a los muchos casos de "falla del gobierno". Esto significa que los entes normativos deben reconocer no sólo las razones que justifican la reglamentación y el control de los

mercados, sino también sus límites. A este respecto, el consenso no se refiere tanto a las medidas de política que se deben adoptar en una situación de mercado determinada como a las cuestiones que cabe plantearse. De esta forma, el consenso es sumamente sensible al contexto institucional de las cuestiones de política, pero estimula también el examen de la forma en que se desarrollan las instituciones.

De manera más general, el consenso propugna que la cuestión de las intervenciones de política se aborde más en términos de tratar de trabajar con los mercados más que contra ellos o sin ellos. La labor analítica realizada ha sido considerable, por ejemplo, respecto del diseño de incentivos de mercado para la política ambiental en contraposición a los controles administrativos a fin de alcanzar un nivel determinado de reducción de contaminantes de una forma eficaz en función de su costo¹⁶.

Un aspecto importante es que nada en el nuevo consenso exige que el Estado abandone sus objetivos de redistribución, aunque las acciones de algunos gobiernos

parecen reflejar un cambio de opinión en cuanto al grado de redistribución que desea la sociedad. Parece que hay también mucha preocupación por el efecto de desincentivo y el sentido de dependencia promovidos por el apoyo prolongado mediante subsidios para los pobres y los desempleados. En otras palabras, parece que no hay una opinión firme en cuanto a qué constituye un programa efectivo contra la pobreza, por lo menos en los contextos de las economías desarrolladas.

Por último, las cuestiones de la redistribución se incluyen cada vez más no sólo en el contexto de las reasignaciones tradicionales de los ricos a los pobres, sino también en términos de equidad entre generaciones. El gobierno sigue siendo el foro central para elaborar una perspectiva a largo plazo del desarrollo que, entre otras cosas, incluye claramente las cuestiones ambientales. De hecho, el desarrollo se define cada vez con mayor frecuencia de manera holística, incorporando toda la gama de acciones que cada vez más se agrupan bajo el epígrafe "desarrollo sostenible"¹⁷.

QUÉ TIPO DE DÉFICIT ES IMPORTANTE Y CUÁL DEBE SER SU TAMAÑO MÍNIMO

Cualquiera sea la forma en que los gobiernos grandes y pequeños consideren su función económica y social, el conjunto de sus decisiones sobre programas de gastos individuales deberá ajustarse a un "paquete" de gastos presupuestarios totales, que a su vez se rige por la necesidad de financiar los gastos con cargo a los ingresos y a los empréstitos del gobierno. Desde hace mucho se buscan los principios que permitan determinar los límites del tamaño del paquete, o por lo menos el tamaño del déficit que se ha de financiar mediante empréstitos; pero mucho antes de que se puedan aplicar principios de ese tipo en la práctica hay que resolver ciertas complicaciones que se plantean en las cuentas de los gobiernos y las mediciones presupuestarias. La primera complicación resulta de comprender que casi todos los gobiernos son una colección de entidades públicas y que la mayoría de ellas tienen cierto grado de poder de adopción de decisiones. ¿Dónde debe estar la línea de separación entre las entidades pertinentes a la "posición fiscal" del gobierno y las entidades que no lo son? Una vez que se ha adoptado una decisión sobre los grupos de unidades y actividades, ¿cuál de los diversos sistemas de contabilidad y de definición del déficit debe utilizar el gobierno para establecer su paquete fiscal? Una vez resueltas estas cuestiones será posible determinar con más precisión qué principios se deben aplicar para determinar qué magnitud de déficit se debe considerar demasiado grande¹⁸.

EL CONCEPTO DE "GOBIERNO" EN LAS CUENTAS GUBERNAMENTALES

Las decisiones sobre el presupuesto y su financiación deben adoptarse a muchos niveles: los gobiernos central o locales pueden tener sus propios presupuestos; las empresas del sector público pueden ser más o menos autónomas (el banco central es un tipo especial de empresa pública); los fondos de seguro social pueden también tener un cierto grado de autonomía. Si el proceso político fijara en forma independiente el presupuesto de cada unidad, el impacto total podría no ser el que buscan los entes normativos. Se necesita un sistema de contabilidad consolidado para poder determinar la participación neta del sector público en los mercados financieros y la acumulación de las solicitudes de fondos que se hacen al gobierno. Además, los economistas tratan de comprender, y los entes normativos tratan de orientar, el impacto del gobierno sobre el gasto total de la economía y, por lo tanto, sobre el empleo y la inflación.

A estos fines analíticos, los economistas y los estadísticos especializados en cuentas nacionales trabajan normalmente con un concepto conocido como "gobierno general", que incluye los siguientes subsectores: a) el gobierno central; b) los gobiernos estatales, provinciales y/o regionales; c) los gobiernos locales, como las municipalidades y las juntas escolares, y d) los fondos de

seguro social. Los datos relativos al gobierno general tienen por objeto indicar el tamaño general de las operaciones del gobierno de un país, es decir, la asignación de recursos del "gobierno", por oposición a los recursos privados o no gubernamentales, a los diversos objetivos, y la dimensión y la estructura del sistema impositivo.

El gobierno central suele ser el canal principal de la política fiscal del país y, por lo tanto, asume una función especial en el análisis económico y monetario. Los gobiernos estatales, provinciales y regionales con competencia financiera independiente existen sobre todo en países federales. El criterio principal para determinar si una actividad está a cargo de un gobierno local separado o se realiza bajo los auspicios del gobierno central consiste en determinar si la unidad local "tiene facultades para recaudar una parte sustancial de sus ingresos de fuentes bajo su control, y si sus oficiales están exentos de control administrativo externo en cuanto a la realización de las actividades de la unidad"¹⁹.

Los fondos de seguridad social se clasifican en dos grupos. En los países en que se encuentran en una etapa elemental o en que su gestión está estrechamente integrada en las unidades gubernamentales a las que están asociados se agrupan con esas unidades a cada nivel del gobierno. Por otra parte, se pueden tratar como subsectores separados del gobierno general. Pero los fondos gubernamentales de seguridad social se mantienen separados de los fondos de pensiones u otros fondos de seguros que constituyen acuerdos entre grupos determinados de empleadores y empleados, y que a los fines estadísticos se consideran parte del sector financiero de la economía.

El gobierno general no incluye a las empresas públicas, aun cuando estas sean totalmente de propiedad de unidades del gobierno y estén bajo su control exclusivo. Situadas entre las empresas privadas y el gobierno, realizan actividades comerciales pero son también instrumentos de la política pública. Los gobiernos las utilizan para aplicar políticas económicas y sociales, por ejemplo, por conducto de sus decisiones sobre inversiones y precios o sus actividades de gestión financiera. No obstante, se supone que actúan como empresas privadas más que gubernamentales y estadísticamente figuran incluidas en el sector de las empresas²⁰.

El caso especial del banco central

La autoridad monetaria o banco central es una institución pública que por lo general es de propiedad del gobierno y, como una empresa pública, no está clasificada como parte del gobierno general, merece atención especial. Tradicionalmente se ha considerado que no forma parte del gobierno general en razón de sus funciones singulares de emisión de moneda y de vincula-

ción de los sistemas monetarios nacional y extranjeros, pero con frecuencia realiza actividades de tipo fiscal en los sentidos microeconómico y macroeconómico²¹. Especialmente por esta última razón se ha difundido la opinión de que el banco central debe considerarse como parte del "gobierno", o más precisamente que los análisis deben centrarse en un sector gubernamental "consolidado" que refunde el "gobierno general" y el banco central.

Las actividades microeconómicas de carácter fiscal del banco central, denominadas actividades "cuasifiscales", pueden abarcar políticas que los gobiernos desean explícitamente realizar como gastos ocultos o extrapresupuestarios. Ahora bien, comprenden también actividades tradicionales que, si bien tienen carácter fiscal, anteriormente no se consideraban en términos fiscales como ocurre cada vez con más frecuencia en la actualidad. Éstas pueden incluir préstamos al sector financiero nacional a tasas de intereses inferiores a la del mercado y, por lo tanto, pueden constituir implícitamente una subvención. Comprenden también operaciones de rescate de instituciones financieras en quiebra, que por lo general contienen algún elemento de subvención, como en los casos en que el banco central asume una cartera de "deuda de cobro dudoso" de un banco comercial en dificultades a cambio, por ejemplo, de valores que tengan el mismo valor nominal pero que tengan un valor real claramente superior al de la deuda de cobro dudoso. Además, cuando el banco central, en su carácter de órgano regulador del régimen de divisas, administra un sistema de tipos de cambio múltiples asigna al menos parte de las divisas a los importadores de bienes seleccionados a tipos de cambio favorables (subvencionados).

De igual modo, el banco central realiza actividades de tipo fiscal cuando obtiene ingresos, aunque los de tipo fiscal son por lo general tasas más que impuestos. De hecho, las disposiciones sobre recaudación de esos ingresos no se adoptan como parte del código fiscal del país y pueden escapar en gran parte al proceso de aprobación parlamentaria que constituye el fundamento de los sistemas impositivos. Además de las tasas explícitas, como las que podrían pagar los bancos al banco central por la administración de un sistema de seguro de los depósitos, hay varios impuestos implícitos, como el no pago de intereses a los bancos por los depósitos de reserva obligatorios que tienen que mantener en el banco central. Asimismo, en un sistema de tipos de cambio múltiples, hay un impuesto implícito cuando el banco central exige que los ingresos en divisas provenientes de exportaciones de artículos determinados se conviertan a moneda nacional a un tipo de cambio desventajoso. Por otra parte, los bancos centrales podrían exigir a los importadores que hicieran un depósito previo del valor de sus compras (como forma de desalentar las

importaciones) o podrían exigir a los inversionistas extranjeros que abrieran cuentas de depósitos sin interés cuando traen sus fondos (como forma de desalentar las corrientes especulativas). En ambos casos el banco central priva a los propietarios de los depósitos de la oportunidad de obtener un interés (este es el elemento impositivo); por cierto, el banco central utilizará esos fondos para adquirir valores que devenguen intereses.

Las operaciones cuasifiscales más fundamentales del banco central, sin embargo, son las que emanan de su función de banco central propiamente dicha. Es decir, el banco central obtiene beneficios de la emisión de moneda y transfiere gran parte de esos beneficios directa o indirectamente al gobierno. La transferencia indirecta más común es el ahorro en el pago de intereses de su deuda que obtiene el gobierno cuando cubre sus déficit emitiendo bonos al banco central a tasas de interés inferiores a las del mercado. En esos casos, la cuenta de ingresos del banco central mostrará beneficios bajos o hasta pérdidas debidas al bajo rendimiento de su activo de deuda del gobierno, aunque esto es realmente una cuestión de contabilidad de las transacciones entre el banco central y el gobierno. En otras palabras, si los bonos hubieran tenido tasas de interés del mercado, el banco central habría registrado ingresos más elevados y transferido la diferencia al gobierno en calidad de beneficios.

La principal fuente de beneficios del banco central no son las actividades cuasifiscales ya señaladas (por cierto, éstas pueden representar pérdidas sustanciales²²), sino el "monedaje" que el banco central obtiene en su calidad de entidad emisora de la moneda nacional²³. En su acepción actual el término monedaje se asocia con frecuencia al "impuesto de inflación", pero la autoridad monetaria obtendrá el monedaje aún si no hay inflación. Una economía en crecimiento necesita dinero adicional aun si no cambian los precios y el banco central puede emitir moneda con valor adquisitivo real prácticamente sin costo. En una transacción típica el banco central compra un valor que devenga intereses (por ejemplo, un bono) a un vendedor nacional y paga con un cheque que, después de pasar por el sistema bancario, pasa a formar parte del depósito sin interés de un banco comercial en su cuenta de reserva en el banco central; esos son los beneficios del monedaje.

Está claro que si un banco central obtiene beneficios del monedaje cuando no hay inflación, obtendrá más beneficios cuando hay inflación. Parecería también que cuanto mayor fuera la inflación mayor sería el

beneficio de monedaje, salvo que los beneficios se calculan en unidades de una moneda que se está depreciando debido a la inflación. Asimismo, la población reacciona ante la inflación, especialmente cuando es relativamente alta, haciendo economías en los saldos en moneda nacional que poseen (medidos en términos ajustados a la inflación). En resumen, la capacidad del impuesto a la inflación para generar ingresos para el banco central tiene sus límites. Un especialista captó la esencia del análisis en términos de una metáfora familiar:

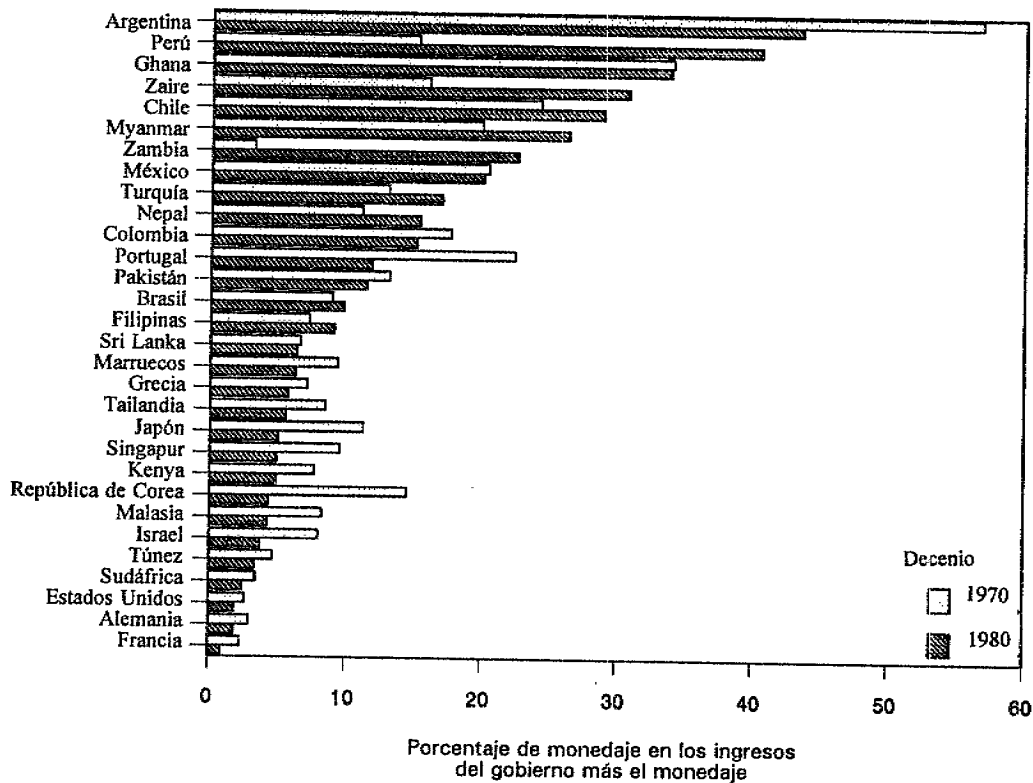
"Desde su invención, los bancos centrales han actuado como ... la gallina de los huevos de oro. Las gallinas que están libres en el campo, y aplican una política monetaria conservadora con un grado razonable de independencia, ponen huevos de oro que representan menos del 1% del PNB ... Las gallinas de granjas tradicionales, criadas especialmente como gallinas ponedoras, pueden producir huevos de oro en forma de un impuesto a la inflación que rinde del 5% al 10% del PNB ... Las gallinas de alimentación forzada pueden producir ingresos de hasta el 25% del PNB durante un período limitado, antes de la inevitable muerte de la gallina y el colapso de la economía ... Desde el decenio de 1920 se han observado los tres tipos de gallinas del banco central²⁴."

De hecho, hay publicaciones especiales sobre el "impuesto a la inflación óptimo" que, si los bancos centrales funcionaran con el objetivo de maximizar los beneficios para transferirlos a sus gobiernos causarían gran preocupación a los partidarios de la eliminación de la inflación en la economía mundial²⁵.

Con todo, algunos gobiernos han dependido fuertemente de los beneficios del monedaje como fuente de financiación por períodos considerables, como se indica en el gráfico V.1²⁶. Los países que han tenido tendencia a depender más de los impuestos de monedaje han sido los que han tenido sistemas relativamente menos eficaces de recaudación de impuestos tradicionales. Por consiguiente, cuando un país ha tenido tasas de inflación no muy bajas durante períodos prolongados, cabe preguntarse si eso se debe a que depende de los ingresos fiscales provenientes de las operaciones del banco central. De hecho, si éste fuera el caso, deben complementarse las nuevas políticas monetarias encaminadas a reducir la inflación con nuevas políticas fiscales que sustituyan la financiación basada en el monedaje con nuevos ingresos fiscales o con una reducción de los gastos.

Gráfico V.1

El monedaje* y otros ingresos fiscales de algunos países en los decenios de 1970 y 1980



Fuente: Thom Thurston, "When monetary policy gets fiscal", DESIPA Seminars in International Development, Naciones Unidas, 14 de marzo de 1997, datos basados en las *Estadísticas financieras internacionales* del FMI.

* Medido como cambio de la base monetaria (en Chile incluye los depósitos previos a la importación).

Hay por lo tanto dos o tres conjuntos clave de actividades del sector público que se pueden agrupar en las cuentas fiscales con fines analíticos: a) el presupuesto consolidado, que agrupa al gobierno general y al banco central; b) la posición del gobierno general, que refleja las actividades del gobierno propiamente dichas, y c) el presupuesto del gobierno central, que suele ser el campo principal de las operaciones fiscales del parlamento nacional. Cuando los gobiernos tratan de ocultar la verdadera situación presupuestaria trasladando gastos "fuera del presupuesto", por lo general están distorsionando el presupuesto del gobierno central. Muchas actividades ajenas al presupuesto se incluirían, por lo menos en principio, en el presupuesto del gobierno general y un número aún mayor en el presupuesto gubernamental consolidado. No obstante, y según los principios en que se basen las cuentas fiscales, algunas actividades fiscales podrían todavía escapar a todos estos grupos impositivos.

EL CONCEPTO DE "CONTABILIDAD" EN LAS CUENTAS FISCALES

Las empresas privadas con frecuencia usan conjuntos diferentes de cuentas para cumplir requisitos diferentes de presentación de informes. Un conjunto se ajustaría a las normas para reconocer los ingresos y los gastos a fin de calcular las obligaciones de la empresa en cuanto al impuesto a la renta. Un segundo conjunto podría ajustarse a las normas relativas a la comunicación de beneficios y la declaración de dividendos a los accionistas. Un tercer conjunto se podría utilizar para la adopción de decisiones de gestión. Asimismo, los gobiernos suelen mantener conjuntos diferentes de cuentas para propósitos diferentes. La mayoría de los gobiernos calcula su posición fiscal de una forma para cumplir con los requisitos parlamentarios de la presupuestación y de otra forma como parte de sus estadísticas contables. El déficit o el excedente en virtud de estos dos sistemas

representa información diferente. Hay también un tercer conjunto de cuentas que proporciona una perspectiva adicional y que, si se utilizara más ampliamente, ayudaría a mejorar el proceso de adopción de decisiones del sector público.

El criterio de las finanzas del gobierno

Desde la perspectiva del control parlamentario del fisco, que básicamente consiste en autorizar a la tesorería para que haga los empréstitos necesarios a fin de sufragar gastos y obligaciones, el saldo fiscal con arreglo a la contabilidad de caja ha sido el criterio estándar para la contabilidad del gobierno. Este indicador de la situación fiscal muestra la diferencia entre el efectivo total recibido por el gobierno (pero excluidos los ingresos provenientes de los empréstitos) y los pagos hechos en efectivo (el total de préstamos del gobierno menos los reembolsos al gobierno y los gastos del gobierno, incluido el pago de intereses pero excluida la amortización de la deuda del propio gobierno). Cuando este saldo es negativo, indica las necesidades de empréstitos netas del gobierno²⁷. Por consiguiente, muestra el cambio en el endeudamiento del gobierno debido a sus operaciones durante el año fiscal. Esta ha sido también la medición básica del saldo fiscal utilizada en el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* publicado en 1986 por el Fondo Monetario Internacional (FMI)²⁸.

Una característica de esta medición es que trata de manera asimétrica a los gobiernos prestamistas y a los gobiernos prestatarios. El *Manual* agrupa los préstamos otorgados por el gobierno con los gastos, es decir, como una "partida ordinaria" que afecta al tamaño del déficit o el excedente, mientras que los empréstitos del gobierno aparecen como una "partida extraordinaria" (o un medio para financiar el déficit). Este tratamiento tiene por objeto considerar todas las transacciones que realiza el gobierno para alcanzar sus objetivos de política como partidas ordinarias, mientras que los empréstitos tomados para financiar la política son partidas extraordinarias²⁹.

Sobre la base de este principio, cabría esperar que las donaciones recibidas por el gobierno (por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo) figuraran como parte de la financiación; en cambio, en el formato estándar figuran como partidas ordinarias. La razón es que las donaciones, por ser transferencias no reembolsables, no aumentan el endeudamiento del gobierno. En algunos casos, sin embargo, los gobiernos también miden sus déficit antes de las donaciones, especialmente cuando éstas constituyen una gran parte de los recursos generales del gobierno y no se puede suponer que estarán disponibles indefinidamente³⁰.

En la práctica, la línea divisoria entre las categorías de determinación de déficit y de financiación de déficit

es flexible. Gobiernos que aplican básicamente las mismas políticas fiscales pueden presentar saldos presupuestarios diferentes debido a la forma diferente en que clasifican determinadas transacciones. Además, pese al marco común que establece el *Manual*, las prácticas nacionales de contabilidad y presupuestación varían mucho. Por consiguiente, los analistas deben suplementar la medición resumida del déficit de tesorería con otros indicadores para analizar la posición fiscal de un país.

Como ya se ha señalado, todas las transacciones comprendidas en esta categoría se presentan con arreglo a la contabilidad de caja, es decir, se registran sólo en el momento en que se produce el pago. Por otra parte, sólo se incluyen transacciones en que el efectivo es el medio de intercambio. Este es el concepto de saldo presupuestario más ampliamente aceptado, pero tiene sus limitaciones³¹. La inclusión de partidas no recurrentes (como los ingresos por concepto de privatizaciones, impuestos temporales y ahorros provenientes de un congelamiento temporal de la remuneración de los funcionarios públicos) puede dar una señal distorsionada respecto de las tendencias subyacentes en los ingresos y los gastos. Asimismo, en virtud de este sistema un gobierno podría mejorar su posición fiscal percibida a corto plazo al "crear financiación", por ejemplo, garantizando empréstitos adicionales de las empresas estatales, en lugar de aumentar las subvenciones directas a éstas o sustituyendo la financiación del déficit con bonos de cupones normales, que devengan intereses pagaderos semestralmente, por la financiación con bonos sin cupones que pagan la totalidad de los intereses a su vencimiento. En esos casos la presupuestación por contabilidad de caja no tendría en cuenta las obligaciones de pago que los gobiernos han asumido pero que en realidad todavía no han pagado.

El criterio de las cuentas nacionales

Un segundo criterio relativo a la contabilidad económica del gobierno es el que figura en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), que considera la actividad del gobierno en el contexto de la producción nacional y el uso del producto agregado. Este criterio reclasifica las transacciones del gobierno en categorías que afectan al PIB, el ingreso y otros elementos macroeconómicos. En la práctica, con el SCN las cuentas del gobierno por lo general se estiman haciendo ajustes en las cuentas de caja preparadas para las estadísticas financieras del gobierno.

El ajuste más importante consiste en que el SCN trata en forma simétrica los préstamos y los empréstitos. Excluye de los gastos del gobierno los préstamos netos para fines de políticas y los considera en cambio como financiación, o sea, como "partidas extraordinarias". Como se indicó *supra*, las estadísticas financieras del

gobierno tratan los préstamos netos del gobierno como si fueran parte de los gastos. Esto se debe a que el SCN "organiza" las partidas de modo que las extraordinarias muestren la demanda neta de cada sector (gobiernos, hogares, etc.) sobre los recursos nacionales y extranjeros del resto de la economía. En otras palabras, mide los préstamos o los empréstitos netos del sector.

En correspondencia con estas diferentes perspectivas respecto de las corrientes hay opiniones diferentes sobre la situación general. Desde una perspectiva de política, para determinar la exposición financiera de un gobierno es importante conocer la relación entre su activo financiero y su deuda, lo que apunta a la posición del activo neto. Al mismo tiempo, la tesorería también quiere saber cuál es el tamaño relativo del gobierno en los mercados financieros, lo que puede deducirse del nivel del endeudamiento bruto del gobierno. No es que una medición sea más importante que la otra; ambas cumplen fines diferentes.

Las cuentas del gobierno con arreglo al SCN también difieren de las cuentas con arreglo al *Manual* para las estadísticas financieras del gobierno, ya que las primeras excluyen de los factores de determinación del déficit las transacciones que comprenden cambios en la propiedad de los activos y pasivos existentes y que, por lo tanto, no contribuyen a los ingresos y la producción actuales. Esto se refiere, por ejemplo, a las provisiones para garantizar los depósitos y a la venta de activos, como los ingresos por privatizaciones. En ambos casos, estas son reasignaciones de activos que ya están en la economía y no constituyen nueva producción.

El criterio del SCN difiere del criterio de las estadísticas financieras del gobierno en otro aspecto importante; en el SCN todas las transacciones se contabilizan en valores devengados. La contabilidad en valores devengados "contabiliza las corrientes en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue", independientemente del momento en que se haga o se reciba el pago³². Así, la actividad económica se contabiliza en el momento en que se produce la actividad y se registran todas las transacciones, sean en efectivo o en especie.

La ventaja de la contabilidad en valores devengados es que da una idea no sólo de lo que se ha pagado o recibido sino también de lo que hay en cartera o lo que se debe. A este respecto, las moras en los pagos del gobierno son motivo de particular preocupación. Cuando un gobierno acumula moras, la medición del balance fiscal basada en la contabilidad de caja subestima la necesidad del gobierno de recurrir a los recursos financieros. Asimismo, por definición la contabilidad de caja no tiene en cuenta los ingresos y gastos que no son en efectivo, como la depreciación o, lo que es muy importante, los cambios en las obligaciones por concepto de

pensiones. La depreciación representa un consumo del capital del gobierno por el uso. No hay pagos en efectivo, pero se ha incurrido en un costo económico real. Por el mismo razonamiento, el aumento de las obligaciones por concepto de pensiones constituye un crédito real contra el gobierno³³. En ambos casos, con un sistema de contabilidad de caja se necesitan estadísticas suplementarias para seguir la evolución de esos factores.

Pese a los méritos evidentes de la teoría de la contabilidad en valores devengados, en la práctica no se puede aplicar fácilmente al gobierno. Según un estudio, la mayoría de los países aplican principalmente ajustes de oportunidad (en lugar de ajustes de gran escala, incluidas las partidas que no son en efectivo) a los datos de la contabilidad de caja para el sector del gobierno general. El resultado es que las diferencias medidas entre los datos del presupuesto general registrados como efectivo y los registrados en valores devengados por lo general no son muy importantes, aunque los ajustes para partidas individuales varían entre menos del 1% y el 13% de su valor sin ajustar³⁴.

En la esfera de la recaudación de impuestos, las cantidades devengadas y las realmente pagadas pueden diferir mucho. El problema es que no se sabe qué parte de los impuestos devengados se pagará realmente. En este caso, la recomendación del SCN es, en sí misma, una fórmula de transacción. Con respecto a la medición de los ingresos fiscales, el SCN 1993 dice "a los fines analíticos y de políticas puede que sea preferible ignorar las obligaciones fiscales no pagadas y limitar la medición de los impuestos dentro del Sistema a los que realmente se han pagado. Con todo, los impuestos realmente pagados deben registrarse en valores devengados en los momentos en que se produjeron los eventos que dieron lugar a la obligación"³⁵.

Pese a estas dificultades, varios países han adoptado o prevén adoptar la contabilidad en valores devengados como la forma estándar de presentar los informes financieros de sus gobiernos. De hecho, el posible cambio de la base contable es una de las cuestiones más importantes de la revisión prevista del *Manual* de 1986. Con todo, esto dista mucho todavía del criterio amplio de las partidas de los balances propugnado por muchos expertos financieros gubernamentales.

El criterio del balance

El criterio del balance procura abordar muchas de las mismas deficiencias del criterio de la contabilidad de caja que el criterio del SCN (de hecho, el SCN 1993 incluye un conjunto completo de balances que corresponden a las cuentas de corrientes). Las cuestiones que se plantean con el criterio del balance son una consecuencia de adaptar al gobierno los modelos estándar de

contabilidad de las empresas. A este respecto, el criterio del balance procura calcular el "valor neto" del gobierno en un momento dado (por ejemplo, al comienzo del ejercicio económico). El valor neto se calcula como la suma de los activos reales y financieros del gobierno menos la suma de sus obligaciones reales y financieras. En este caso, el déficit fiscal "sería equivalente al desahorro (reducción del valor neto) del gobierno en un año dado. Igual que el valor neto de una empresa, el valor neto de un gobierno se especifica en su balance, y el déficit fiscal general de cualquier período es igual a la diferencia de los balances al comienzo y al fin del período"³⁶. El balance del sector público incluiría no sólo los activos y pasivos financieros comercializables, sino también el valor de su capital físico, el valor de las tierras de propiedad del gobierno y los derechos sobre yacimientos de minerales, el valor actual de los ingresos fiscales previstos y el valor actual del seguro social y otras obligaciones relativas a subsidios³⁷.

Los conceptos del valor neto del déficit fiscal, sin embargo, están en su infancia. Hasta ahora se han hecho sólo unos pocos intentos por estimar (aunque sea

el valor neto del gobierno³⁸. Sin embargo, no se dispone de un conjunto completo de datos para hacerlo respecto de la mayoría de los países. De hecho, aun los balances del gobierno en el enfoque del SCN contienen sólo un subconjunto de activos y pasivos. No incluyen, por ejemplo, tierras, derechos sobre recursos mineros, poderes fiscales del gobierno u obligaciones contingentes. Además, todavía no se ha llegado a una decisión sobre cómo valorar los activos del gobierno; por ejemplo, cuál es el valor de la facultad del gobierno de aplicar impuestos y efectuar gastos³⁹.

Hasta la fecha sólo el Gobierno de Nueva Zelanda ha introducido la presentación de sus cuentas fiscales con arreglo al criterio del balance. Al aplicar su nuevo sistema Nueva Zelanda ha debido adoptar soluciones intermedias, particularmente en la valoración de activos y pasivos, ya que es difícil asignar precios a muchos rubros. Por esta razón no se ha asignado un valor, por ejemplo, a los poderes fiscales del Gobierno. Además, la imagen que da el balance, así como su interpretación, todavía dista mucho de ser clara (véase el recuadro V.1).

RECUADRO V.1

La magnitud del déficit de Nueva Zelanda en 1992/1993

En julio de 1994 entró en vigor la Ley de responsabilidad fiscal de Nueva Zelanda, que revolucionó la contabilidad gubernamental. El Gobierno había venido realizando reformas durante varios años y las nuevas cuentas tenían por objeto fortalecer la capacidad de los legisladores y de la población en general para interpretar las tendencias presupuestarias, las propuestas y las prioridades del Gobierno. Las cuentas del Gobierno de Nueva Zelanda habían sido hasta entonces una variante del criterio internacional estándar que, se decía, tenía la desventaja de que, "cuando se consideraba la necesidad de gastos adicionales en actividades específicas, se descartaban muy fácilmente los efectos económicos negativos de los déficit fiscales". En virtud de la nueva ley el Gobierno debe, entre otras cosas, publicar pronósticos fiscales amplios, comunicar información sobre la ejecución y revisar sus perspectivas periódicamente, y preparar todos los informes fiscales de conformidad con las prácticas de contabilidad generalmente aceptadas (un conjunto de normas aprobadas por la Junta fiscalizadora de las normas contables de Nueva Zelanda) de uso común en las empresas privadas.

Los nuevos estados financieros de Nueva Zelanda son más profesionales, tanto en términos de información como de oportunidad. La información sobre la posición fiscal del Gobierno y sus cambios se publica rápidamente y puede ser analizada por la prensa y por la población en general, especialmente por aquellos que están familiarizados con la contabilidad comercial, y particularmente el sector financiero. De hecho, las nuevas cuentas incluyen un balance y el equivalente gubernamental de una declaración de rentas, denominado el "estado de operación" así como un estado de las corrientes de efectivo que conceptualmente se asemejan a lo que las cuentas fiscales tradicionales habían tratado de medir. Las nuevas cuentas, sin embargo, consolidan los datos del Reserve Bank (el banco central) y de otras entidades, mientras que las antiguas cuentas se referían sólo al Gobierno central.

El principal indicador de la posición fiscal del Gobierno es ahora el "balance de operación" la diferencia entre los ingresos y los gastos en el estado de operación. Los datos se registran por valores devengados e incluyen corrientes distintas del efectivo, las

más importantes de las cuales son la depreciación, las ganancias y pérdidas de divisas no realizadas, los cambios en las obligaciones por concepto de pensiones de empleados públicos y los cambios en el capital de operación y en el valor de los bosques de propiedad de la Corona^b. El balance de operación se relaciona directamente con el balance general agregando o reduciendo activos o pasivos. El balance propiamente dicho incluye los activos financieros y los no financieros (como tierras, edificios, caminos y equipo militar) y las obligaciones no respaldadas por pensiones de empleados públicos^c.

La diferencia que introduce el nuevo criterio se puede apreciar comparando las

cuentas de la actividad fiscal en un año entre los sistemas nuevo y antiguo; el Gobierno ha facilitado esa comparación al seguir preparando los dos conjuntos de cuentas durante un período de tres años. En virtud del sistema tradicional (con arreglo a la presentación de las cuentas del FMI), Nueva Zelanda tenía un pequeño excedente de casi 100 millones de dólares neozelandeses (\$NZ) en el año fiscal 1992/1993 (véase el cuadro). Concretamente, ese era el balance del gobierno central. Ahora bien, el déficit consolidado de las operaciones del Gobierno era de 800 millones dólares neozelandeses, mientras que la corriente de efectivo neta consolidada arrojaba un déficit de 1.300 millones dólares neozelandeses.

Dos muestras del desempeño fiscal de Nueva Zelanda en 1992/1993^a (En miles millones de dólares de Nueva Zelanda)

<i>Gobierno central: presupuesto^b</i>		<i>Desempeño financiero del Gobierno^c</i>	
		<i>Estado de operación</i>	
Ingresos totales	26,7	Ingresos de	29,8
Ingresos fiscales	24,2	Impuestos, derechos, etc.	26,0
Ingresos no fiscales	2,5	Operación	3,9
Gastos totales	28,4	Gastos	31,4
Gastos actuales	27,6	Funciones del gobierno	27,1
de los cuales		Costos financieros	4,0
Pagos de intereses	3,9	Ganancias/pérdidas netas en divisas	0,3
Gastos de capital	0,8		
Préstamos menos reembolsos	-1,8 ^d	Excedente neto de empresas estatales, etc.	0,8
Excedente/déficit general	0,1	Excedente/déficit de operación	-0,8
		<i>Estado de corrientes de efectivo</i>	
		Corriente de efectivo neto	-1,3
		de operación	-1,2
		de actividades de inversión	-0,1

Fuentes: FMI. *Government Finance Statistics Yearbook, 1996*, y *Statistics New Zealand, New Zealand Official Yearbook 95*.

^a Ejercicio económico, finalizado el 30 de junio de 1993.

^b Con arreglo a la presentación estandarizada del FMI.

^c Con arreglo a las normas de contabilidad establecidas en virtud de la ley de responsabilidad fiscal de Nueva Zelanda de 1994 (datos relativos al Gobierno consolidado).

^d La cifra negativa indica un reembolso neto al Gobierno.

La diferencia notable entre el déficit fiscal tradicional y el balance sobre la corriente de efectivo neta resultó sobre todo de la diferencia entre las cuentas del gobierno central y las del gobierno consolidado. En

otras palabras, el déficit fiscal del gobierno central dio una imagen errónea del aumento neto de las solicitudes de fondos del Gobierno en su totalidad, que no había sido nulo sino que había aumentado en un 1,6% del PIB.

Otro dato interesante es que, para el Gobierno consolidado, el déficit sobre la corriente de efectivo neta fue mayor que el déficit de operación neto, que ascendió aproximadamente al 1% del PNB, y no al 1,6%. En este caso la diferencia se planteó en gran parte por la diferencia entre la contabilidad de caja y la contabilidad en valores devengados. Básicamente, si se parte del déficit sobre las corrientes de efectivo netas y se añaden todos

los costos en valores devengados distintos del efectivo y se sustraen todos los ingresos devengados, se obtiene el déficit de operación. En este caso, el ingreso total devengado no en efectivo fue mayor que los costos totales devengados no en efectivo y, por lo tanto, el déficit de operación fue menor que el déficit de efectivo^d. En cualquier caso, estos son los tipos de factores a los que se refiere explícitamente el nuevo sistema.

Notas

- ^a Tony Dale e Ian Ball, "Fiscal responsibility: New Zealand Style", *Australian Accountant* (mayo de 1996), pág. 30.
- ^b Para más detalles, véase OCDE, *Economic Surveys*, Nueva Zelandia, 1996 (París, 1996), págs. 158 a 163.
- ^c No se incluyen las obligaciones por concepto de pensiones de la población en general ni las prestaciones del seguro social; de hecho, sería difícil que pudieran medirse de manera fiable usando conceptos contables.
- ^d El costo devengado más grande se debió al crecimiento de las obligaciones por concepto de pensiones y la depreciación del capital del Gobierno, y los ingresos devengados más grandes se dieron en el valor comercial de los bosques del Gobierno y los beneficios retenidos de las empresas estatales y las entidades de la Corona (para una conciliación de los balances de explotación y las corrientes de efectivo en 1992/1993, véase OCDE, *Economic Survey, New Zealand, 1996* (párr.1996), pág. 160).

Pese a los problemas de valoración, medición y de otro tipo, el criterio del balance constituye un instrumento útil para el análisis y el diseño de políticas, ya que ayuda a evaluar la sostenibilidad y las consecuencias operacionales de la política fiscal del gobierno. Por ejemplo, la reducción de los gastos de capital mientras los activos del gobierno siguen depreciándose reduce la capacidad del gobierno para prestar sus servicios. Sólo el criterio del balance muestra esto claramente. Además la privatización de activos de propiedad del Estado se considera en esas cuentas como el intercambio de un bien, la empresa del Estado, por otro, el efectivo. Con el mismo argumento, en virtud de este tipo de contabilidad la transferencia de contribuciones sociales entre diferentes cuentas sencillamente no modificará el total.

Pese a lo que antecede, no es posible depender exclusivamente de los cálculos del balance fiscal para determinar los cambios en el patrimonio neto, como se indica en un balance del Gobierno. En primer lugar, el patrimonio neto —y por consiguiente el déficit o excedente del Gobierno— puede fluctuar marcadamente como resultado de los cambios normales de valoración de los activos y pasivos. En segundo lugar, dada la muy baja probabilidad de que algunos activos fijos del Gobierno se vendan jamás, la valoración de esos activos debe ser casi hipotética. Por lo tanto, el criterio del balance permite observar sólo tendencias generales en la posición fiscal del gobierno, y en la práctica simplemente complementarías las medidas fiscales convenciona-

les para la dirección de la política fiscal. No obstante, el criterio del balance proporciona información que no se puede obtener fácilmente con el método tradicional de contabilidad de caja, lo que puede ser muy instructivo.

EL CONCEPTO DE "DÉFICIT" EN DÉFICIT FISCAL

Como se ha señalado, las estadísticas financieras estándar del Gobierno se centran en el establecimiento de un vínculo entre las operaciones anuales del Gobierno y sus consecuencias sobre los empréstitos del Gobierno y, por lo tanto, sobre su deuda. El criterio de las cuentas nacionales, en cambio, insiste en la simetría entre los activos financieros del Gobierno y su deuda; con el sistema de las cuentas, el balance fiscal mostró como cambiaría la posición del activo financiero neto en función del déficit con arreglo a la definición del SCN. El criterio del balance puso de relieve el "patrimonio neto" del gobierno, incluido el valor de sus bienes y obligaciones no financieros, y definió el déficit como el cambio en el patrimonio neto en un ejercicio económico. Ahora bien, si el país estaba pasando por un período de tasa de inflación sustancial, cada una de esas mediciones daría una imagen errónea del déficit. La magnitud del déficit dependería en parte, en cada caso, de la etapa del ciclo de los negocios a corto plazo en que se encontrase el país. Además, ninguna de esas mediciones permite determinar fácilmente los "esfuerzos" en materia fiscal que se realizan, en el sentido de fomentar los ahorros del Gobierno.

La inflación y los pagos de intereses

La inflación puede distorsionar las cuentas fiscales de varias maneras, pero los efectos más notables se observan en los elementos financieros de las cuentas, en particular en el pago de intereses de la deuda pública. Debido a este factor, aun el empleo de la misma medición del déficit fiscal para comparar las posiciones de diferentes países con diferentes tasas de inflación no sería fiable. Aunque los países utilizaran las mismas definiciones de déficit, tuvieran tasas de inflación igualmente elevadas y fueran por lo demás idénticos, los déficits medidos podrían ser muy diferentes si utilizaran tipos diferentes de bonos para financiar sus déficits⁴⁰.

Esta distorsión se plantea porque, cuando suben las tasas de inflación, aumentan las tasas de interés nominales para compensar a los tenedores de bonos por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda que han prestado al gobierno. En otras palabras, si la tasa de interés anual hubiera sido del 10% (si no hubiera habido inflación) y si la tasa de inflación anual es del 40%, la tasa de interés real será de un 50%. Los bonos estándar pagan a su titular el valor nominal a su vencimiento, por lo que después de un año con una inflación del 40% el tenedor del bono tendría un título que habría perdido el 40% de su valor. Con un interés del 40%, sin embargo, se compensaría esa pérdida, por lo que una forma de vender bonos en un entorno de gran inflación es asignarles una tasa de interés ajustable y vinculada a una tasa nacional a más corto plazo que cambiaría para reflejar los cambios en la inflación.

En el ejemplo anterior, el pago de un interés del 50% se considera parte de los gastos desde la perspectiva contable, aunque podría decirse que cuatro quintos de esa suma no serían realmente intereses. Se trata de un pago que mantiene el valor real de la deuda y es más una amortización o la asunción de un nuevo empréstito;

es decir, en realidad es parte de la financiación y no de los gastos por intereses. Además, si los bonos estuvieran vinculados a la tasa de inflación a fin de que su valor nominal fuera aumentando para mantener su valor real, la tasa de interés del bono permanecería en el 10% de su valor nominal inicial y los gastos por intereses no aumentarían. Las obligaciones nominales del gobierno aumentarían en ese mismo 40% como resultado de la indización, pero el tratamiento contable sería diferente. De esta forma, el país que utilizase bonos indizados en un entorno inflacionario mostraría déficits más pequeños que si utilizase bonos de tasa flotante.

Para tener en cuenta los efectos de la inflación en los gastos por concepto de intereses, se ha creado el concepto de "balance de operación". Conceptualmente, éste es el tradicional déficit fiscal de caja al que se le han quitado los efectos de la inflación sobre los pagos de intereses. En la práctica, se plantean complicaciones para estimar la cantidad que hay que deducir por pagos de intereses inducidos por la inflación. No obstante, las estimaciones indican que esos efectos pueden ser muy marcados en entornos de inflación alta, como lo muestran algunos de los ejemplos del cuadro V.1. En la mayoría de los casos, el hecho de que el déficit "de operación" sea más pequeño que el déficit convencional implica que la magnitud de la corrección fiscal necesaria para balancear las cuentas fiscales es más pequeña que la indicada por el déficit convencional, en el supuesto de que las medidas de corrección fiscal formen parte del plan de estabilización para combatir la inflación⁴¹. Asimismo, si un país con un déficit alto y una inflación elevada comienza a reducir su tasa de inflación, esto se reflejará rápidamente en déficits presupuestarios más bajos. De igual modo, en años subsiguientes, cuando la tasa de inflación sea relativamente baja, las nuevas reducciones del déficit tendrán que provenir de los gastos reales y de las actividades de generación de ingresos.

Cuadro V.1

Balances fiscales convencional, operacional y primario para países seleccionados en años seleccionados (porcentaje del PIB)

	Convencional	Operacional	Primario	Para información: tasa de inflación (cambio porcentual anual)
Argentina				
1983	-10,2	-10,2	-4,2	343
1985	-4,1	-4,1	-1,7	672
1987	-6,3	-5,6	-1,6	132
Brasil				
1981	-13,0	-6,2	-4,8	108
1985	-27,9	-4,3	-0,6	245
1988	-45,3	-4,0	1,6	683
Chile				
1986	-1,9	-1,2	-2,8	20
1988	3,6	3,8	8,0	15
Ghana				
1985	-2,7	-0,4	-1,2	10
1987	-0,3	-0,4	1,2	40
Israel				
1985	-5,4	-1,6	10,0	211
1988	-4,9	-3,6	4,2	19
Kenya				
1982	-6,5	-3,2	-2,9	17
1986	-5,4	-0,8	-0,5	9
1987	-7,6	-6,3	-2,9	6
México				
1981	-13,8	-10,8	-9,1	28
1985	-9,5	-1,0	3,3	58
1987	-15,9	2,0	5,0	132

Fuentes: Mario Blejer y Adrienne Cheasty, "The measurement of fiscal deficits: analytical and methodological issues", *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, No. 4 (diciembre de 1991), pág. 1656; y FMI, *Estadísticas financieras internacionales* (consumer prices).

Nota: Los datos no son comparables entre países, ya que tienen su origen en fuentes diferentes y las definiciones contables pueden haber cambiado. Todos son datos de años fiscales.

Dada la importancia y a la vez complejidad del concepto del déficit de caja operacional, con frecuencia se usa un método más sencillo para separar el fenómeno de la relación entre el pago de intereses y la inflación. Esta medición, denominada el "balance primario", es simplemente el balance fiscal estándar de corriente de efectivo sin incluir los pagos de intereses del gobierno en los datos sobre los gastos. Se calcula fácilmente a partir de la presentación estándar de las estadísticas financieras del gobierno. Se trata de una medición del balance fiscal independiente de la carga del servicio de la deuda, que es un costo del gobierno determinado en forma exógena y que, en muchos casos, es heredado de

la administración anterior. El cuadro V.1 contiene ejemplos de esa medición. Así, el cálculo del déficit primario puede aclarar sobre ciertos fenómenos fiscales. Otros, sin embargo, deberán ser abordados utilizando conceptos fiscales diferentes.

Influencias cíclicas

Las fluctuaciones a corto plazo en la actividad económica pueden oscurecer significativamente las tendencias subyacentes en el presupuesto. Una declinación económica automáticamente empeora el déficit en razón de la menor recaudación de impuestos y los

beneficios adicionales que hay que pagar en virtud de programas de seguro de desempleo y de otro tipo. Por otro lado, un déficit presupuestario en declinación durante el periodo de recuperación de la recesión puede dar un panorama optimista erróneo de la posición fiscal del gobierno. Esta pauta requiere un indicador presupuestario que distinga entre el cambio en el balance presupuestario del gobierno que fue resultado de medidas de política y el cambio inducido por las fluctuaciones de la actividad económica.

Se han elaborado métodos diferentes para hacer ese ajuste, pero todos tienen una característica en común: estiman el balance presupuestario que se obtendría si prevaleciera un conjunto de referencia de condiciones económicas. Los primeros intentos de estimar el componente estructural del déficit presupuestario datan del decenio de 1940, cuando se desarrolló en los Estados Unidos el concepto del balance presupuestario de "pleno empleo", más adelante denominado de "empleo normalizado". El excedente o déficit del presupuesto de pleno empleo "estima cuál sería la posición presupuestaria si la economía estuviese en situación de pleno empleo y estuvieran en vigor las estructuras de gastos e impositivas legisladas"⁴². El déficit de empleo normalizado se define como "una medida del desequilibrio del presupuesto que existiría si la economía estuviese funcionando a plena capacidad y la recaudación de impuestos y los gastos para fines como el seguro de desempleo reflejasen esa economía robusta"⁴³.

Desde entonces, se han elaborado varios métodos que ahora usan de ordinario la OCDE, el FMI y muchos gobiernos. Por ejemplo, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte el Gobierno utiliza una medición denominada el "total de control" en los análisis de política a corto plazo. Éste se deriva restando del total de gastos los intereses de la deuda del gobierno y los beneficios cíclicos de la seguridad social (incluidos los beneficios de desempleo, los subsidios por búsqueda de trabajo y el apoyo a los ingresos pagado a personas en edad laboral); estos rubros "son los más afectados por los factores cíclicos y, por lo tanto, no están sujetos a la política de gastos del gobierno a corto plazo"⁴⁴.

Ahora bien, no hay ningún método universalmente aceptado para definir el déficit estructural y suele ser difícil distinguir estadísticamente los elementos cíclicos de los elementos subyacentes de las cuentas fiscales. Las mediciones de uso más difundido procuran determinar cuál habría sido el déficit si el PIB hubiera estado al nivel correspondiente a la tendencia de su tasa de crecimiento o si la economía hubiese alcanzado su "potencial de producción" estimado (una extensión del concepto del pleno empleo). La medición de la tendencia de la producción es la más sencilla: se deriva "uniformando" el crecimiento real del PIB durante un ciclo económico

para determinar primero la tasa de crecimiento media y luego cuál hubiera sido el PIB en el ejercicio presupuestario en estudio si éste hubiera crecido a la tasa indicada por la tendencia desde el comienzo del ciclo⁴⁵.

La sencillez del criterio de la tendencia de la producción, sin embargo, es también la razón por la que se está abandonando en favor del criterio del potencial de producción. Es decir, el criterio de la tendencia de la producción exige importantes pero difíciles respuestas a preguntas sobre la tasa de progreso técnico o la tasa "natural" de desempleo. Es también bastante mecánico: no depende de un modelo de la forma en que funciona la economía, no tiene en cuenta limitaciones estructurales y no considera si hubiera habido suministros adecuados de los factores de producción clave para alcanzar la tasa de crecimiento de la producción indicada por la tendencia durante todo el ciclo. Por esas razones la OCDE decidió utilizar en cambio, en sus estudios macroeconómicos, una medición del potencial de producción⁴⁶.

El potencial de producción de referencia está definido por el FMI, un antiguo proponente del método, como "el nivel máximo sostenible de actividad económica que esté en consonancia con una inflación estabilizada"⁴⁷. En el cálculo del potencial de producción se utiliza una función econométrica de la producción para estimar la producción que se obtendría de la utilización plena de los bienes de capital y la mano de obra disponibles y suponiendo la continuación de la tendencia del crecimiento de la productividad. El nivel de recursos de mano de obra escogido es el que se considera en consonancia con "la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación" (TDNAI).

Una vez estimada la producción potencial, para medir el déficit estructural hay que desglosar los ingresos y gastos del gobierno en componentes cíclicos y estructurales. Esto se hace mediante una combinación de ajustes de ingresos y gastos en proporción a la diferencia entre el PIB real y el PIB potencial, y de ajustes regidos por la elasticidad estimada de los ingresos para componentes de gastos e ingresos seleccionados. Según la estimación de la OCDE, los cambios en la recaudación de impuestos son mucho más significativos que los cambios en los gastos y representan del 80% al 90% de los ajustes totales⁴⁸.

La utilidad del concepto del déficit estructural está bien ilustrada en uno de los criterios de Maastricht para la entrada en la esfera de la moneda única de la Unión Económica y Monetaria (UEM), es decir, un techo del 3% del PNB sobre el déficit presupuestario permitido en 1997 (véase el recuadro V.2 *infra*). A finales del decenio de 1980 había dos razones que parecían indicar que ese objetivo podría ser alcanzable para muchos países de la Unión Europea (UE). En primer lugar, el déficit de 1989

para la UE en su totalidad era de sólo el 2,5% del PNB y constituía la culminación de una pauta de déficit en continuo descenso desde 1982 (véase el gráfico V.2). Por supuesto, esa cifra era un promedio y no todos los países de la UE tuvieron un déficit bajo en 1989. Aunque la

mayoría de los países tuvieron en 1990 y 1991 déficit más altos que en 1989, estos datos parecían indicar que, en general, sería posible alcanzar un déficit del 3% en el año objetivo de 1997, especialmente si la región no sufría una recesión.

RECUADRO V.2

La lógica económica del criterio presupuestario de Maastricht

Cuando la Unión Europea se embarcó en la creación de una zona monetaria única en Europa y la sustitución de varias de las principales divisas del mundo por el "Euro" decidió también establecer restricciones relativas a las políticas y condiciones macroeconómicas de los países que pasarían a ser miembros de la nueva zona monetaria. En tal capacidad, el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea entre los criterios de convergencia Económica y Monetaria (UEM) se incluía la aplicación estricta del concepto del déficit fiscal sostenible. Ante el temor de que la UEM sin convergencia económica pudiera ser frágil y una fuente de tensiones, los gobiernos de la Comunidad Europea (CE) acordaron en el Tratado cuatro criterios de convergencia (los valores de referencia específicos de los criterios se incluyeron en un protocolo anexo al Tratado). El cumplimiento de esos criterios es necesario para ingresar en la UEM y los miembros que violen esos límites —por lo menos los fiscales— estarán sujetos a sanciones. Los primeros tres requisitos se refieren a las tasas de inflación, las tasas de interés y los tipos de cambio^a. El cuarto requisito se refiere a las políticas fiscales y especifica límites para los déficit fiscales y la deuda del gobierno. El déficit general del gobierno no debe exceder del 3% del PNB y la deuda pública no debe exceder del 60% del PIB al comienzo de la UEM.

Las tres primeras normas son bastante estrictas, pero el criterio fiscal contiene cierta flexibilidad porque el déficit de que se trata es el déficit de caja fiscal, no ajustado para tener en cuenta las influencias cíclicas ni los efectos de perturbaciones no previstas. También deja cierto margen de negociación política para la entrada de los distintos países. Según el artículo 104 c) del Tratado, un déficit de más del 3% puede ser aceptable si "es

excepcional y temporal y la relación permanece cercana al valor de referencia" o si "ha declinado sustancialmente y en forma continuada y ha alcanzado un nivel cercano al valor de referencia". De igual modo, se puede admitir una relación deuda-PIB de más del 60% si "está disminuyendo y acercándose al valor de referencia a un ritmo satisfactorio".

El valor de referencia del 60% para la deuda era cercano a la relación media entre la deuda y el PIB de los países que integraban la CE cuando se elaboró el proyecto de Tratado en 1991 (61,7%), y el límite del 3% para el déficit era inferior al déficit medio de 1991 del 4,3% del PIB. Con todo, ambos objetivos parecían ser alcanzables^b. Una posible inspiración para esas tasas fue "la regla de oro de las finanzas públicas"^c, que postula que los gastos reales se deben financiar con cargo a los ingresos reales y sólo los gastos de capital se deben financiar mediante empréstitos. De hecho, las inversiones públicas en la CE ascendieron en promedio a casi exactamente el 3% del PIB durante el período 1974-1991.

Para aplicar esos criterios es preciso decidir cuáles serán los límites del sector público. Los gobiernos de los países europeos realizan operaciones que en otros países están relacionadas con el sector no gubernamental, incluso por concepto de las empresas públicas, las instituciones públicas de financiación y los organismos de la administración pública sin fines de lucro. Por otro lado, hay actores no gubernamentales que han asumido funciones cuasigubernamentales^d. Además, estas divergencias entre funciones tradicionales por lo general se plantean en relación con las circunstancias específicas de cada país, lo que hace más difícil la comparación de los déficit de los gobiernos de diferentes países.

La Comisión Europea dispuso explícitamente que el Sistema Europeo de Cuentas

Económicas Integradas estableciese las directrices para definir lo que se ha de incluir en el gobierno general, en la forma en que el término se emplea en el Tratado de Maastrich, y en consecuencia determinase el alcance y la cobertura del sector público pertinente para medir el déficit y la deuda públicos. La dificultad principal consiste en que la estructura de las finanzas del gobierno está evolucionando mucho más rápidamente que los sistemas estadísticos para medirlas. El Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas se preparó en 1979, y aunque en 1995 se acordó un nuevo sistema, éste no entrará en vigor hasta 1999, ya que podría modificar el volumen del PIB de algunos países, distorsionando los cálculos presupuestarios.

Entre tanto, el sistema de 1979 no abarca los cambios económicos que se han producido en los últimos 15 años. Por ejemplo, es ahora más difícil determinar si las prestaciones de las pensiones o los planes de seguros representan un "gasto del estado" o un "gasto privado", particularmente porque algunos de esos planes son autofinanciados y no universales.

Las directrices estadísticas también dejan a los gobiernos margen suficiente para tener en cuenta interpretaciones que otros gobiernos podrían no hacer. Ahora bien, la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) está facultada para adoptar una posición oficial sobre esas cuestiones relacionadas con los datos, tras consultar con el Comité Europeo de Estadísticas Monetarias, Financieras y de la Balanza de Pagos (compuesto de representantes de los institutos nacionales de estadísticas y de los bancos centrales nacionales de los países miembros de la UE). Una esfera particularmente delicada es la de la privatización de bienes del patrimonio público. Aunque EUROSTAT ha adoptado la postura de que la privatización no se debe utilizar para mejorar las finanzas, algunos gobiernos se han basado en esta medida para reducir el déficit.

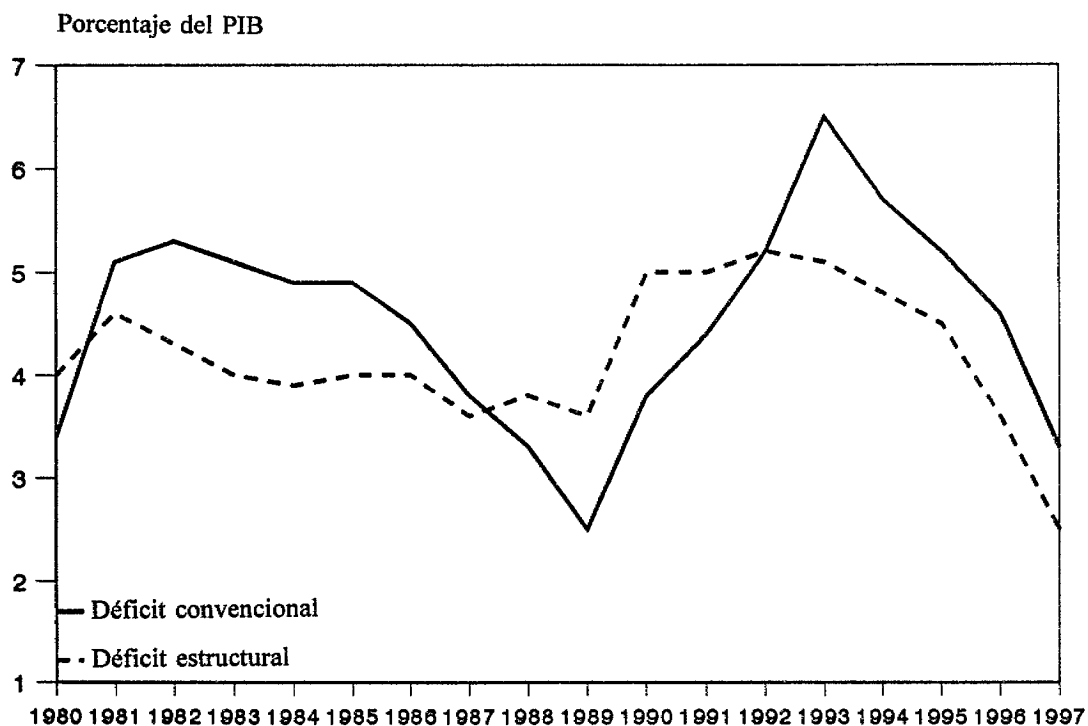
Se considera que la adhesión a algún tipo de restricciones fiscales es esencial para el funcionamiento de la UEM, en razón de la forma en que fue concebida, es decir, como una zona monetaria única y unificada con un presupuesto central relativamente pequeño y muchos sistemas de gobiernos nacionales grandes. En otras palabras, se ha expresado preocupación por que los déficit excesivos de un país miembro podrían crear efectos indirectos negativos en los otros. En una situación extrema, la crisis fiscal de un país determinado podría llevar a que se invocara la "cláusula de la negación del rescate financiero"^e, que podría ser política y financieramente perjudicial. Pero aun antes de llegar a ese punto de crisis, un gobierno podría tener que financiar un gran déficit presupuestario tomando préstamos en los mercados financieros y, si éstos fueran excesivos, podrían hacer subir las tasas de interés. En otras palabras, dado que los mercados financieros dentro de la UEM estarían tan integrados como los mercados de los diferentes estados de los Estados Unidos de América, las tasas de interés más altas de un país se difundirían en toda la zona monetaria (por lo menos, si el país con un déficit alto fuera grande) y acapararían las inversiones privadas de otras partes de la Unión.

Por cierto, los gobiernos que se asociaran a la UEM estarían prescindiendo de un ingreso fiscal, a saber, el monedaje, ya que no tendrían una moneda nacional. También perderían la opción de imponer un "impuesto a la inflación" para salir de una situación de déficit insostenible. Ahora bien, al contrario de lo que ocurriría en un sistema federal fuerte, los ciudadanos de un país de la UEM con un fuerte choque de recesión económica recibirían relativamente poco en materia de transferencias de estabilización automáticas desde el centro. Los estados de los Estados Unidos no aplican políticas fiscales, ni tienen necesidad de hacerlo. Los países de la UEM tendrán muy pocas oportunidades de aplicar políticas fiscales, pero es posible que algún día tengan que hacerlo^f.

- ^a El primer criterio exige que la tasa de inflación de un candidato no supere en más de 1,5 puntos porcentuales a la de los tres miembros con la inflación más baja. El segundo criterio requiere que los tipos de cambio sean estables y se ajusten a los márgenes de fluctuación normal previstos en el mecanismo de los tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo durante dos años por lo menos. Con arreglo al tercer criterio, el punto de convergencia de las tasas de interés a largo plazo debe estar a un nivel no superior en más de 2 puntos porcentuales al logrado por los tres países con la inflación más baja.
- ^b Los objetivos relativos a la deuda y el déficit eran mutuamente coherentes en el supuesto de una tasa de crecimiento a largo plazo del PIB nominal del 5% anual (véase W. Buiter, G. Corsetti y N. Roubini, "Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht", *Economic Policy*, vol. 8, No 1 (abril de 1993), págs. 57 a 100).
- ^c La Comisión Europea se refiere a esta norma como "Un mercado, una moneda", *European Economy*, 1990, y en "The economics of EMU", *European Economy*, edición especial, No. 1, 1991.
- ^d Por ejemplo, hay una diferencia sólo de grado entre el sistema de pensiones obligatorio de un gobierno y el plan de pensiones de una empresa que es obligatorio para todos los empleados.
- ^e Según el principio de la "negación del rescate" del artículo 104 b) del Tratado, la Unión Europea o sus Estados miembros no rescatarán a ningún Estado miembro que no cumpla con el servicio de su deuda; la deuda nacional es y seguirá siendo una obligación exclusiva del país en falta y de sus acreedores, quienes asumirán las consecuencias.
- ^f Esta posible duda se planteó cuando la tinta del propio Tratado de Maastrich todavía estaba fresca; véase, por ejemplo, John Eatwell, "European Monetary Union: problems remaining after Maastricht", en el *Suplemento del Estudio Económico Mundial, 1990-1991* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.II.C.2).

Gráfico V.2

Déficit fiscales convencional y estructural de la Unión Europea, 1980-1997



Fuente: Datos de la OCDE, *Economic Outlook*, No. 60 (diciembre de 1996).

Ahora bien, el reto que la UE se impuso al fijar este objetivo se puede observar con mayor claridad en términos del déficit presupuestario estructural. Este nunca fue inferior al 3,6% del PIB potencial para la UE en su conjunto en el decenio de 1980 y no ha experimentado una fuerte tendencia a disminuir. Además, el déficit real fue siempre menor que el déficit estructural cada año desde 1988 hasta 1991, lo que indica que la UE estaba produciendo por sobre su "capacidad". La inflación fue alta según los estándares de esos años (un 5% por año) y el desempleo fue relativamente bajo según los estándares europeos (un 8%). Más tarde, con la incorporación de los *Länder* (Estados) orientales a la República Federal de Alemania y otros acontecimientos ocurridos en la región, el déficit estructural de la UE subió rápidamente hasta el 5% del PIB potencial en 1994.

Desde 1995 los países de la UE vienen reduciendo drásticamente sus déficit (véase el gráfico V.2), y el pronóstico de la OCDE de diciembre de 1996 parece indicar que la Unión en su conjunto alcanzaría el objetivo (y también casi todos los países) si el criterio presupuestario de Maastricht para 1997 fuera el déficit estructural. Ahora bien, si se utiliza como indicador el déficit convencional, el mismo pronóstico de la OCDE apunta a una situación no tan optimista para la UE en su conjunto (y relativamente pocos países alcanzarían el objetivo).

Con todo, no hay que apresurarse a criticar a los autores del Tratado de Maastricht por no haber adoptado el déficit estructural para sus criterios presupuestarios. En la estimación de la posición presupuestaria estructural entra una considerable cantidad de teoría y econometría y, por lo tanto, hay un margen considerable para especificar erróneamente el impacto de los diferentes niveles presupuestarios sobre los rubros del presupuesto y, sobre todo, para especificar erróneamente el modelo económico de la economía.

Aun si se aceptara la estructura fundamental del modelo, este criterio tendría el inconveniente de que las relaciones econométricas específicas del modelo se derivan de datos pasados. El supuesto implícito de que la economía continúa trabajando como en el pasado a veces sencillamente no es válido. Por ejemplo, la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (TDNAI) para los Estados Unidos ha sido estimada confidencialmente durante años en el 6%, mientras que el desempleo en el mismo país ha sido del 5,5% o menos durante más de un año y la inflación ha permanecido relativamente baja sin que haya señales de que aumentará⁴⁹. Las estimaciones del "PIB potencial" para los Estados Unidos en las que se utilizara la estimación convencional de la TDNAI hubiera, por lo tanto, subestimado el PIB potencial y sobreestimado el déficit presupuestario estructural.

La contabilidad fiscal ayuda a los encargados de fijar las políticas a garantizar que el gobierno funciona en forma responsable y que, cuando toma préstamos, lo hace a un ritmo sostenible y de manera apropiada. Los ajustes del déficit medido que se examinan *supra* o bien alteraron los pagos de intereses en razón del efecto de la inflación alta o bien modificaron las diferentes categorías de gastos e ingresos debido a los movimientos cíclicos del PIB. En ambos casos, el objetivo fue producir una medida más fiable del déficit fiscal general y, por ende, de las necesidades de empréstitos presentes y futuras. Ahora bien, la política fiscal es algo más que una mera presupuestación "racional"; hay también preocupación por la composición de los gastos y los ingresos. En un contexto de desarrollo, en particular, hay una gran preocupación por el ahorro y la inversión del gobierno. Se necesita una medición diferente del presupuesto para seguir de cerca el desempeño a este respecto.

La medición estándar de este factor es el "saldo fiscal corriente", también denominado ahorro del gobierno o "ahorro propio". Esto hace que todos los gastos e ingresos corrientes sean partidas ordinarias y que todas las inversiones y los "ingresos de capital" (como el producido de la venta de bienes del patrimonio del gobierno) sean partidas extraordinarias⁵⁰, y proporciona una medida de la contribución del gobierno al ahorro nacional. El concepto del saldo corriente reconoce que el gasto en inversiones tiene un carácter distinto de los gastos corrientes. Se supone que las inversiones públicas, a diferencia de los gastos corrientes, generan ingresos, a veces directamente pero por lo general en forma indirecta, por ejemplo, cuando proporcionan la infraestructura que permite aumentar la tasa de crecimiento del PIB.

El reconocimiento del carácter diferente de los gastos corrientes y de capital ha llevado a la formulación de la denominada "regla de oro" de las finanzas públicas: equilibrar el presupuesto corriente y no realizar empréstitos por una suma mayor que la de la formación bruta de capital del sector público. Esto se basa en el supuesto de que el "capital del sector público genera ingresos reales suficientes para cubrir el costo de sus intereses"⁵¹. Por lo tanto, con arreglo a este supuesto los empréstitos para sufragar gastos de capital son efectivamente una autofinanciación. También permite distribuir el costo de la inversión entre los beneficiarios de la actualidad y del futuro, en lugar de cargar sobre los contribuyentes actuales el costo total de servicios que también recibirán futuros contribuyentes gracias a la construcción en el presente de caminos, puentes, sistemas de alcantarillado y demás.

Ahora bien, la distinción entre gastos corrientes y de capital no siempre es sencilla. Los gastos corrientes, en varias categorías estándar, como salud y educación, pueden ser muy productivas en el mismo sentido que la formación de capital físico; es decir, esas formas de gastos aumentan la productividad de la mano de obra. No obstante, los gobiernos por lo general no tienen un presupuesto de desarrollo del capital humano. Por otro lado, hay también ejemplos de proyectos de inversiones públicas improductivos. Asimismo, la deuda incurrida para sufragar inversiones públicas también devenga intereses, por lo que la regla de oro no libera a los gobiernos de la obligación de obtener ingresos en el futuro para el servicio de la deuda adicional; en efecto, el gobierno tiene que asignar una parte suficiente del rendimiento de las inversiones del sector público (por ejemplo, un aumento del PIB) para cubrir el costo de los empréstitos. Esto depende de la elasticidad de los ingresos de su sistema impositivo o de la programación de medidas de incremento de los ingresos cuando se toman las decisiones relativas a inversiones.

EL ASPECTO "SOSTENIBLE" DEL DÉFICIT SOSTENIBLE

La teoría económica como disciplina no tiene una norma general para el nivel apropiado de deuda pública ni para la relación entre ésta y el PIB. Hay razones de peso para que la deuda pública no sea igual a cero. Como mínimo, los empréstitos a corto plazo hacen posible que el momento en que se efectúan los gastos del gobierno sea independiente del momento en que se recaudan los impuestos, y que el gobierno no tenga que mantener saldos elevados en los bancos. Al mismo tiempo, el mercado de facturas del gobierno (los instrumentos financieros de los empréstitos a corto plazo de los gobiernos) proporciona un instrumento útil y relativamente sin riesgos para la administración de efectivo en los sectores bancario y de las empresas. Además, el argumento de la regla de oro explicado más arriba parece indicar que es apropiado financiar algunos gastos del gobierno con bonos a largo plazo y estos instrumentos proporcionan un medio útil y sin riesgos para el ahorro.

Por consiguiente, la relación entre deuda del gobierno y PIB debe ser mayor que cero, pero "no hay ninguna teoría que permita predecir el límite superior preciso de las relaciones de la deuda"⁵². Todo lo que puede decirse con certidumbre es que, si la relación entre la deuda pública y el PIB aumenta con rapidez suficiente durante un período suficientemente largo, llegará un momento en que el gobierno no podrá seguir pagando la totalidad del servicio de la deuda y deberá repudiar por lo menos parte de ella (algunas veces el

repudio representa un simple incumplimiento; con frecuencia se realiza mediante la reducción inflacionaria del valor de los bonos)⁵³.

La lógica del análisis se desprende de la siguiente ecuación:

$$d' = p + (r-n)d$$

en que d es la relación de la deuda pública consolidada con el PIB, d' es el cambio en esa relación en un año, p es la relación de un déficit primario aumentado con el PIB, r es la tasa de interés anual nacional real, y n es la tasa de crecimiento anual real del PIB. El déficit primario aumentado es el déficit primario estándar reducido por los ingresos del monedaje y las ganancias sobre las reservas de divisas oficiales más o menos el valor en moneda nacional de la diferencia de intereses entre la deuda pública interna y la deuda en divisas⁵⁴. Puede interpretarse que la ecuación muestra, en primer lugar, que el crecimiento de la deuda depende del tamaño del déficit primario aumentado, que es la parte de los gastos del gobierno que supera a todos los ingresos y que debe ser financiada con nuevos empréstitos; en segundo lugar, que el crecimiento de la relación deuda-PIB depende de la tasa de interés aplicable a la deuda pública pendiente; y por último, que la relación deuda-PIB aumenta con el crecimiento de la deuda y disminuye con el crecimiento del PIB.

Lo que la ecuación indica, en otras palabras, es que la evolución de la relación de la deuda depende de dos factores principales: el déficit primario aumentado y la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento real del PIB. Si la tasa de crecimiento del PIB es mayor que la tasa de interés real, habrá una tendencia a la erosión de la relación de la deuda con el PIB y se podrán mantener los déficits primarios. Hay esencialmente dos tipos de ejemplos de esa relación. En primer lugar, éste ha sido el caso de algunas economías de Asia que experimentan un rápido crecimiento, aunque se prevé que a la larga su tasa de crecimiento se desacelerará y finalmente caerá por debajo de la tasa de interés real. En segundo lugar, fue un fenómeno común en muchos países en los decenios de 1970 y 1980, cuando las altas tasas de inflación produjeron tasas de interés real negativas. Después que la inflación fue atacada con energía las tasas de interés reales subieron y la relación no subsistió.

En otras palabras, se prevé que a la larga la tasa de interés real excederá la tasa de crecimiento del PIB⁵⁵. Si el gobierno quiere estabilizar la relación deuda-PIB, tendrá que asegurar el logro de un excedente en el balance primario aumentado. El balance primario propiamente dicho no necesita tener un excedente si la contribución neta del monedaje y los otros elementos de aumento de la financiación son positivos; sin embargo, evidentemente habrá un límite al déficit primario

sostenible; es decir, el gobierno hace frente a una limitación definitiva de su solvencia.

El hecho de que se sepa que hay una limitación de la solvencia no significa, sin embargo, que sea posible especificarla. Algunos autores, interesados en hacer evaluaciones de la sostenibilidad fiscal, han insertado valores supuestos o proyectados del crecimiento del PIB, las tasas de interés reales y los gastos e ingresos del gobierno en ecuaciones como la que figura más arriba⁵⁶. Otros han señalado que los elementos clave de la ecuación no son independientes; en particular, los ahorros y las inversiones actúan recíprocamente con las políticas públicas para determinar las vías del crecimiento económico y de las tasas de interés⁵⁷. Así pues, para determinar específicamente si las perspectivas presupuestarias de un país satisfacen las limitaciones de la solvencia hay que determinar específicamente un modelo macroeconómico completo del país, incluido un modelo bastante detallado del sector gubernamental.

Algunos economistas, ajustándose a un criterio aún más complicado, denominado "contabilidad de las generaciones", han planteado la cuestión de la sostenibilidad fiscal de manera diferente. La idea, bastante atractiva en abstracto, es que los déficit fiscales corrientes no deben imponer cargas impositivas indebidas sobre las generaciones futuras⁵⁸. La dificultad está en decidir qué es "indebido" y cuál será la magnitud probable de la carga real. No sólo se debe contar con un modelo completo de la forma en que evolucionará la economía durante un período largo (incluidas las estimaciones del crecimiento futuro de la productividad), sino que se necesitan también supuestos estrictos sobre el comportamiento de los

hogares. Un supuesto básico de esos análisis es que la deuda pública debe estar plenamente pagada al final del período futuro declarado, cuando de hecho cada generación quizá desee asignar algún patrimonio libre de riesgos (bonos del gobierno) a la siguiente. Según cual sea el supuesto utilizado, los déficit corrientes identificados serán sostenibles o insostenibles⁵⁹.

La complejidad de la estimación del déficit máximo sostenible, por supuesto, no exime a los gobiernos de tener que decidir la magnitud del déficit. Esto, por fuerza, lleva a la adopción de normas de política más sencillas, como las relativas a los criterios de Maastricht para los niveles de la deuda y los déficit de los gobiernos necesarios para obtener la admisión a la UEM en 1999 (véase el recuadro V.2). Algunas veces se podría adoptar una regla empírica, como el objetivo del Gobierno de los Estados Unidos de lograr un déficit federal nulo para el año 2002.

Asimismo, cuando los países adoptan programas de ajuste macroeconómico con el apoyo del FMI, se acuerda un conjunto coordinado de medidas de política, que por lo general incluyen objetivos de reducción de los déficit fiscales. Cuando se inicia el programa de ajuste financiero suele estar claro si el déficit fiscal es excesivo. Ahora bien, la magnitud necesaria de la contracción fiscal no es, como se examinó más arriba, totalmente clara y por cierto, hasta hace poco, era poco frecuente la inclusión de análisis de sostenibilidad fiscal en los documentos de programa del FMI⁶⁰. Esto se debió en parte a las dificultades inherentes de esos análisis y al carácter por lo general muy subjetivo de las normas sobre sostenibilidad fiscal.

Notas

¹ La breve historia y descripción del pensamiento actual sobre la función económica del Estado se basa en un gran número de fuentes, y especialmente en el informe de un grupo de alto nivel convocado por el antiguo Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas (véase Edmond Malinvaud y otros, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, vol. I y vol. II, István P. Székely y Richard Sabot, editores (Oxford, Reino Unido, Clarendon Press, 1997)). La evolución de las ideas sobre la función económica del Estado en grupos diferentes de economía se puede seguir detalladamente en los 24 volúmenes de la *Revista de la planificación del desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.69.II.B.24), cuyo primer número data de 1969, que contiene ensayos de P. N. Rosenstein-Rodan, K. N. Raj y N. P. Fedorenko. El último número de la *Revista* se publicó en 1994, pero a finales del decenio de 1970 ya había dejado de ser una revista sobre planificación. Esta publicación no apareció en el período 1980 a 1983 y volvió a aparecer en 1984 como revista de política económica internacional, para reflejar la tendencia de la comunidad del desarrollo a alejarse de la planificación propiamente tal.

² Incluso los defensores del Estado de tamaño mínimo aceptan esta función, aunque de manera restrictiva, como se desprende de declaraciones como la siguiente: "La libertad es un objetivo alcanzable sólo por los individuos responsables. No creemos en la libertad de insanos o niños" (véase, Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1962), pág. 33).

³ Los motivos que fomentan ese tipo de legislación no deben necesariamente ser sólo altruistas. Por ejemplo, para el canciller Otto von Bismarck la creciente popularidad del socialismo no fue la única preocupación cuando introdujo un seguro social en Alemania en el decenio de 1880, como tampoco lo fue para Franklin Delano Roosevelt Presidente de los Estados Unidos de América, cuando amplió en gran medida los programas sociales en los peores momentos de la gran depresión de los años treinta, y se dice que el temor a los disturbios sociales estuvo presente entre los motivos de la promulgación de las leyes británicas del siglo XIV para los pobres, tras el período de la Muerte Negra (véase

Nicholas Barr, "Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation", *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, No. 2 (junio de 1992), págs. 757 y 758).

⁴ Para un examen más completo de los argumentos teóricos, véase Nicholas Barr, "Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation", *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, No. 2 (junio de 1992), págs. 741 a 803.

⁵ El historial del Japón, que en general se considera de éxito, se ofrece como tema de estudio pero no para emulación, como lo sostiene Kotaro Suzumura en "Industrial policy in developing market economies", en Edmond Malinvaud y otros, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, vol. I (Oxford, Reino Unido, Clarendon Press, 1997), págs. 175 a 221.

⁶ Véase C. Fred Bergsten y C. Randall Henning, *Global Economic Leadership and the Group of Seven* (Washington, D.C., Institute for International Economics, junio de 1996).

⁷ Véase *Estudio Económico Mundial, 1988* (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.88.II.C.1), cap. VI, y *Estudio Económico Mundial, 1990* (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.90.II.C.1 y Corr.1), cap. VI.

⁸ El argumento del economista es más sutil: aunque la fuerza de trabajo de un país sea más productiva que la de otro respecto de todos los bienes comerciables, las diferencias de productividad serán mayores respecto de algunos productos que de otros y esas diferencias establecerán "ventajas comparativas" que ofrecerán beneficios mutuos en el comercio internacional. Los aspectos negativos, sin embargo, se centran en el hecho de que la ventaja comparativa cambia a medida que más países obtienen capacidad competitiva en la producción de más bienes, lo que exige una estructura de comercio cambiante, con la expansión de algunas industrias pero la contracción de otras y, por lo tanto, desplazamientos de seres humanos, reducciones en el ingreso real, por lo menos temporales, y futuros más inciertos.

⁹ Por ejemplo, véase Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Oxford, Oxford University Press, 1993), y "Symposium on the World Bank's East Asian Miracle Report" en *World Development*, vol. 22, No. 4 (abril de 1994).

¹⁰ Para una evaluación de la función del gobierno en los mercados de crédito véase, por ejemplo, *Estudio Económico y Social Mundial 1996* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1 y Corr.1), cap. V, sección titulada "Función de los poderes públicos en los mercados crediticios".

¹¹ Véase *Estudio Económico Mundial 1989* (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.89.II.C.1 y Corr.1), cap. VIII, y *Estudio Económico y Social Mundial 1995* (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1), cap. V.

¹² Hungría, que tiene una historia relativamente larga de reforma económica, es un buen ejemplo: como reacción a un sistema dominado por la propiedad pública y una burocracia omnipresente, los debates sobre la reforma se centraron inicialmente en un estado minimalista, pero luego se desplazaron hacia un creciente apoyo a un "gobierno fuerte" (János Kornai, *The Road to a Free Economy: Shifting from a Socialist System, the Example of Hungary* (Nueva York y Londres, W. W. Norton and Company, 1990), pág. 206).

¹³ Para una explicación más completa de la opinión de consenso, véase Nicholas Stern y Joseph Stiglitz, "A framework for a development strategy in a market economy", en Edmund Malinvaud y otros, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, vol. I (Oxford, Reino Unido, Clarendon Press, 1997), págs. 253 a 295.

¹⁴ Para el caso de las economías desarrolladas, véase *Estudio Económico y Social Mundial 1995 ...*, cap. IV.

¹⁵ Aun las severas restricciones presupuestarias del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea para los países que ingresan a la Unión Económica y Monetaria, que se examinan más adelante, incluyen una cláusula de excepción para situaciones de contracción económica aguda.

¹⁶ Véase Maureen Cropper y Wallace Oates, "Environmental economics: a survey", *Journal of Economic Literature* vol. XXX, No. 2 (junio de 1992), págs. 675 a 740; y World Bank, *World Development Report, 1992* (Washington, D.C., Oxford University Press, 1992).

¹⁷ Véase Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo (Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y Corr.1), resolución I, anexo I); y Programa 21 (Ibid., anexo II).

¹⁸ El examen que sigue se refiere a los presupuestos fiscales en economías de mercado; los presupuestos de las economías en transición están cada vez más vinculados a las mismas consideraciones, aunque todavía mantienen elementos de la planificación centralizada, en que los presupuestos cumplen funciones muy diferentes (para un examen

a fondo de las cuestiones de medición, véase Paul Marer y otros, *Historically Planned Economies: A guide to the Data* (Washington D.C., Banco Mundial, 1992)).

¹⁹ Fondo Monetario Internacional, *A Manual on Government Finance Statistics* (Washington, D.C., FMI, 1986), pág. 14.

²⁰ Los estadísticos recomiendan que las empresas estatales constituyan un subgrupo separado del sector empresarial de modo que se puedan analizar separadamente o como parte del análisis del gobierno (véase Comisión de las Comunidades Europeas, FMI, OCDE, Naciones Unidas y Banco Mundial, *Sistema de Cuentas Nacionales 1993* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.XVII.4), párrs. 19.36 a 19.42).

²¹ Si bien el banco central es la fuente más común de actividades cuasifiscales, no es la única institución financiera que realiza actividades de ese tipo; para más detalles, véase G. A. Mackenzie y P. Stella, "Quasi-fiscal operations of public financial institutions", *IMF Occasional Paper*, No. 142, octubre de 1996.

²² Por ejemplo, un banco central puede sufrir grandes pérdidas cuando trata de absorber entradas excesivas de capital emitiendo sus propios valores en moneda nacional con tasas de interés más altas que las que obtiene con los valores en moneda extranjera que compró con las divisas absorbidas (para un examen de las fuentes de pérdidas de los bancos centrales basadas en las políticas, véase Paul Beckerman, "Central-bank decapitalization in developing economies", *World Development*, vol. 25, No. 2 (febrero de 1997), págs. 167 a 178).

²³ Originalmente, el monedaje era el beneficio que obtenía un soberano que engañaba a su pueblo mezclando pequeñas cantidades de metales básicos con el metal precioso a fin de emitir monedas con un valor inferior al estampado en ellas; en el mundo moderno de dinero de curso forzoso, la autoridad monetaria suministra un papel o metal o un registro contable virtualmente sin costo que el receptor acepta por su valor nominal total (que es su verdadero valor).

²⁴ Maxwell J. Fry, *Money, Interest, and Banking in Economic Development*, Segunda edición (Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1995), pág. 418.

²⁵ Los gobiernos que deseen aprovechar el potencial de beneficios del impuesto a la inflación tendrían que considerar también las ventajas y desventajas entre un ingreso real superior proveniente del monedaje con una inflación más alta y los ingresos reales más bajos provenientes de los impuestos tradicionales, estos últimos debido a la pérdida de valor de la moneda entre el momento en que se incurre en una obligación de pagar un impuesto y el momento en que se recauda el impuesto (véase Pierre-Richard Agénor y Peter J. Montiel, *Development Macroeconomics* (Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1996), págs. 112 a 120).

²⁶ El monedaje se mide en función del cambio de la base monetaria, que comprende la moneda en circulación y los depósitos bancarios de reserva en el banco central (cuya relación con el monedaje se ha señalado más arriba).

²⁷ Los empréstitos reales o brutos de la tesorería del gobierno indicarán la cantidad necesaria para cubrir el déficit y los pagos de amortización menos cualquier cantidad neta obtenida por el gobierno de sus tenencias líquidas.

²⁸ El *Manual* está en proceso de revisión; el FMI preparó en agosto de 1996 un esbozo anotado para esta revisión.

²⁹ Para más detalles, véase FMI, *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* (Washington, D.C., FMI, 1986), págs., 104 y 105.

³⁰ Véase *Guidelines for Fiscal Adjustment*, Fiscal Affairs Department, Pamphlet Series, No. 49 (Washington, D.C., FMI, 1995), págs. 19 y 20.

³¹ Véase Jonathan Levin, "Cash deficit: rationale and limitations", en *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues* Mario Blejer y Adrienne Cheasty, editores (Washington, D.C., FMI, 1993), págs. 103 a 112.

³² Comisión de las Comunidades Europeas, FMI, OCDE, Naciones Unidas y Banco Mundial, *System of National Accounts, 1993* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.XVII.4), párr. 3.94.

³³ En la actualidad, el SCN, al igual que el *Manual*, trata las operaciones de los sistemas de seguridad social como operaciones en efectivo; es decir, se tienen en cuenta sólo las operaciones actuales y no las obligaciones devengadas (la excepción es la contabilización de las contribuciones a los sistemas de seguridad social, que se registran "cuando se cumple el plazo sin sanción").

³⁴ Don Efford, "The case for accrual recording in the IMF's Government Finance Statistics System", *IMF Working Paper*, No. WP/96/73 (julio de 1996), págs. 22 y 23.

³⁵ *System of National Accounts, 1993 ...*, párr. 7.60.

³⁶ Mario Blejer y Adrienne Cheasty, "The déficit as an indicator of government solvency: changes in public sector net worth", en *How to measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues*, Mario Blejer y Adrienne Cheasty, editores (Washington, D.C., FMI, 1993), pág. 284.

³⁷ Para más detalles, véase W. H. Buiter, "Measurement of the public sector deficit and its implications for policy evaluation and design", *IMF Staff Papers*, vol. 30, No. 2 (junio de 1983), págs. 306 a 349.

³⁸ No obstante, ha habido mucho debate sobre el tema; para el caso de los Estados Unidos véase Michael J. Boskin, Marc S. Robinson y John M. Roberts, "New estimates of federal government tangible capital and net investment", NBER Working Paper No. 1774, diciembre de 1985; Michael S. Boskin, Marc S. Robinson y Alan M. Huber, "Government saving, capital formation and wealth in the United States, 1947-1985", NBER Working Paper No. 2352, agosto de 1987; Robert Eisner, *How Real is the Federal Deficit?* (New York, Free Press, 1986), especialmente las páginas 26 a 32, y "Consolidated financial statements of the United States Government, Prototype 1995", *Treasury Bulletin*, diciembre de 1996, págs. 107 a 113.

³⁹ Véase Willi Leibfrits, Deborah Rosevear y Paul van den Noord, "Fiscal policy, government debt and economic performance", Departamento de Economía de la OCDE, Working Paper No. 144, 1994, págs. 69 y 70.

⁴⁰ Véase Vito Tansi, Mario Blejer y Mario Teijeiro, "Inflation and the measurement of fiscal deficits", *IMF Staff Papers*, vol. 34, No. 4 (diciembre de 1987), págs. 711 a 738.

⁴¹ Como se indica en el cuadro V.1, en el caso de Ghana en 1987 el déficit fiscal de operación fue más grande que el déficit convencional, lo que significa que en ese año las tasas de interés reales fueron negativas.

⁴² Paul A. Samuelson, *Economics*, décima edición (Nueva York, McGraw-Hill, 1976), pág. 364; el concepto también fue usado de ordinario en los informes anuales de la Junta de Asesores Económicos de los Estados Unidos, por ejemplo, en el informe de enero de 1962, págs. 78 a 81.

⁴³ Oficina del Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, *The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1996-2000* (Washington, D.C., enero de 1995), pág. 28.

⁴⁴ John Flemming y Peter Oppenheimer, "Are government spending and taxes too high (or too low)?", *National Institute Economic Review*, julio de 1996, pág. 58.

⁴⁵ Véase Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann y Nicola Sartor, "Indicators of fiscal policy: a reassessment", Working Paper No. 78, Departamento de Economía y Estadísticas, OCDE, abril de 1990.

⁴⁶ Claude Giorno y otros, "Potential output, output gaps and structural budget balances", *OCDE Economic Studies*, No. 24 (1995), págs. 167 a 209.

⁴⁷ FMI, "Structural budget indicators for the major industrial countries", *World Economic Outlook* (Washington, D. C., FMI, octubre de 1993), pág. 101.

⁴⁸ Giorno y otros, *loc. cit.*, pág. 192.

⁴⁹ A la luz de la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación en declinación de los Estados Unidos, recientemente se publicaron las conclusiones de un interesante simposio sobre el concepto y la medición de la tasa natural de desempleo en el *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, No. 1 (invierno de 1997), págs. 3 a 108.

⁵⁰ El concepto de "ahorros propios" también designa a las donaciones como partidas extraordinarias. Esta puede ser una importante forma de financiación para algunos países en desarrollo, ya que no aumenta la deuda pública.

⁵¹ Nigel Pain y Gary Young, "The UK public finances: past experience and future prospects", *National Institute Economic Review*, No. 158, octubre de 1996, pág. 28.

⁵² P. R. Masson y M. Mussa, "Long-term tendencies in budget deficits and debt", FMI Working Paper No. 128, diciembre de 1995, pág. 18.

⁵³ Véase T. Sargent y N. Wallace, "Some unpleasant monetarist arithmetic", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, vol. 5, No. 3 (otoño de 1981), págs. 1 a 17, y K. Parker y S. Kastner, "A framework for assessing fiscal sustainability and external viability, with an application to India", IMF Working Paper No. 93/78, octubre de 1993.

⁵⁴ Para una derivación formal de las conclusiones que se presentarán, véase Pierre-Richard Agénor y Peter J. Montiel, *Development Macroeconomics* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1996), págs. 122 a 125.

⁵⁵ Véase S. Fisher y W. Easterly, "The economics of the government budget constraint", *The World Bank Research Observer*, vol. 5, No. 2 (julio de 1990), págs. 127 a 142.

⁵⁶ Respecto de la aplicación a países de la OCDE, véase J. C. Chouraqi, B. Jones y R. B. Montador, "Public debt in a medium-term perspective", *OECD Economic Studies*, No. 7 (otoño de 1986), págs. 103 a 153; y O. Blanchard y otros, "The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question", *OECD Economic Studies*, No. 15 (otoño de 1990), págs. 7 a 36.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, J. Horne, "Indicators of fiscal sustainability", IMF Working Paper No. 91/5, enero de 1991.

⁵⁸ La carga se mide sobre la base de cifras netas, como los impuestos menos las transferencias recibidas por concepto de seguro social y otros conceptos (véase, por ejemplo, Alan Auerbach, Jagdeesh Gokhale y Laurence Kotlikoff, "Generational accounts: a meaningful alternative to deficit accounting", National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper No. 3589, enero de 1991; Hans Fehr y Laurence Kotlikoff, "Generational accounting in general equilibrium", NBER, Working Paper No. 5090, abril de 1995, y FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial* (Washington, D.C., FMI, mayo de 1996), pág. 52 y referencias citadas en la publicación).

⁵⁹ Para un examen a fondo de las deficiencias de la contabilidad de las generaciones, véase William H. Buiter, "Generational accounts, aggregate savings and intergenerational distribution", IMF Working Paper No. WP/96/76, julio de 1996; véase también Willi Leibfritz, "Generational accounting: an international comparison", *Intereconomics*, marzo/abril de 1996, págs. 55 a 61.

⁶⁰ Véase S. Schadler, editor, *IMF Conditionality: Experience Under Stand-by and Extended Arrangements*, parte II, IMF Occasional Paper No. 129, septiembre de 1995, pág. 6.

Capítulo VI

Modalidades de gasto público y gestión fiscal

En el capítulo anterior (capítulo V) se llega a la conclusión de que hoy día, en los textos académicos y de política económica se tiene un concepto más matizado que antes de la función del Estado en una economía de mercado. Todavía no están claramente delimitadas las fronteras entre las actividades que los economistas piensan que los gobiernos deben realizar y las que piensan que podrían realizar o consideran que deberían evitar, pero las cuestiones que se pueden plantear a los encargados de adoptar decisiones antes de inclinarse por una u otra posibilidad son más claras de lo que eran en decenios anteriores. Asimismo, con un análisis general de las políticas se consigue poco más que limitar el número de opciones con respecto al presupuesto global que las economías pueden sostener a largo plazo, lo que deja un amplio margen de posibilidades de elegir entre distintos programas viables de gastos y recaudación de ingresos. Sin embargo, los gobiernos no eligen como programa económico un conjunto cualquiera de actividades. Las necesidades e ideas económicas y sociales, así como las tradiciones, ejercen una presión política sobre

los gobiernos para que enfoquen las cuestiones normativas de una manera determinada. Así, por ejemplo, la función económica y social del Estado es y siempre ha sido menor en los Estados Unidos de América que en los países de Europa occidental o el Japón. No obstante la necesidad de una reforma fiscal está llevando a esos países, como a los del resto del mundo, a reducir la función del gobierno.

El presente capítulo, aunque no pretende ser exhaustivo, se centra en una selección de las cuestiones fiscales que han sido objeto de reformas en los últimos años en un gran número de países desarrollados, en desarrollo y con economía en transición. En el capítulo se pone de relieve la forma en que se han abordado los problemas en los distintos países. Los casos examinados no son necesariamente los que han marcado la pauta en un campo determinado ni tampoco los más significativos desde el punto de vista de las reformas, pero en todos ellos la cuestión de las reformas ha cobrado un carácter marcadamente político y se han intentado grandes cambios en el aspecto normativo.

IMPERATIVOS SOCIALES Y AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS

Todos los gobiernos aceptan algunas responsabilidades sociales, pero resulta discutible el grado de conveniencia o viabilidad de esas responsabilidades cada vez que los gobiernos se ven sometidos a presiones para reducir la carga fiscal. De los dos principales argumentos que se aducen para justificar el gasto social de los gobiernos, uno tiene que ver con la distribución de los ingresos: los votantes están convencidos de que es justo que todos los ciudadanos de su país gocen de un mínimo de bienestar o, más exactamente, que todos tengan acceso a un nivel mínimo de servicios sociales¹. En algunos países ese mínimo puede ser bastante generoso, pero en otros, puede ser muy pequeño.

El otro argumento que se esgrime para justificar la prestación pública de servicios sociales es el de las deficiencias del mercado que se examina en el capítulo V. Si dependiera únicamente del mercado, habría menos servicios de educación y salud, por ejemplo, de los que

convienen desde el punto de vista de la sociedad en general. En lo relativo a la salud, los factores externos y el interés público pueden ejercer una influencia muy directa, como ocurre en los casos en que se propaga una enfermedad transmisible. Un ejemplo que viene al caso es el de la actual epidemia de tuberculosis, que se podía haber prevenido pero no se hizo nada al respecto (véase capítulo VIII). Se trata de un caso en el que la población, al no haber intervención pública alguna, no ha recibido protección o tratamiento adecuados respecto de una enfermedad mortal que va a propagar antes de sucumbir a ella. Los factores externos en la educación se relacionan con cuestiones que, aunque no sean tan de vida o muerte, no dejan de ser fundamentales: para que una democracia funcione como es debido necesita ciudadanos bien informados y capaces de discernir, para lo cual han de ser educados.

FINANCIACIÓN Y PRESTACIÓN DE
SERVICIOS SOCIALES

El hecho de que la educación, la salud u otros servicios cumplan una función pública no indica de por sí cómo se ha de financiar dicha función o cómo se han de prestar los servicios. Aunque estos servicios tienen factores externos positivos que proporcionan al gobierno un motivo para ayudar a suministrarlos, son también principalmente bienes privados, ya que benefician directamente a los que los reciben. Se diferencian de los "bienes públicos" (como el aire puro o la seguridad frente a una invasión extranjera), por cuyo disfrute no es posible hacer pagar por separado a los beneficiarios según el grado en que se beneficien de ellos y los cuales puede aprovechar una persona sin que ello impida que otra los pueda "consumir" en igual medida. Los servicios de educación y salud son como los bienes privados normales cuyo costo puede correr directamente a cargo del beneficiario. Asimismo, cuando los propios beneficiarios pagan por lo menos parte del costo tienden a utilizar el servicio en forma más moderada que cuando se proporciona gratuitamente. Por esas razones, se arguye con frecuencia que debería sufragarse una parte mayor del costo de servicios como los de educación y salud por medio de tarifas impuestas al usuario.

Ahora bien, la imposición de tarifas al usuario plantea cuestiones difíciles de justicia social, ya que, si se fijan precios elevados, los pobres no podrán permitirse servicios suficientes para que el país alcance sus objetivos nacionales en la esfera social. Una solución intermedia consistiría en imponer tarifas graduales, de modo que los pobres pagaran menos que los ricos, pero se plantea la difícil cuestión de determinar la tarifa mínima. Según el argumento de la eficiencia, todos los beneficiarios deberían pagar algo; sin embargo, para los que son muy pobres cualquier pago puede ser excesivo (de hecho, hasta el no pagar tarifa alguna puede resultar demasiado caro para una persona que no llega a alcanzar un nivel de subsistencia si, para aprovechar la oportunidad de, por ejemplo, una educación gratuita, tiene que renunciar a obtener unos ingresos que necesita para vivir).

Una vez que se decide diferenciar entre lo que han de pagar las distintas personas que reciben los servicios, se plantea una nueva serie de problemas acerca de la forma de establecer esa diferenciación, es decir, que se apliquen los subsidios de manera que toda la población pueda beneficiarse del servicio sin que los menos necesitados reciban un subsidio excesivo². Hay numerosos textos sobre la orientación de la asistencia hacia los pobres, pero no una teoría general³.

Aparte de las limitadas cuestiones que plantea prestar los servicios de manera eficiente (y de manera que no se humille a los receptores), los planificadores de

políticas que adoptan una perspectiva a largo plazo quieren muchas veces elaborar programas que tengan probabilidades de seguir atrayendo suficiente apoyo político por el tiempo que sea necesario. Si a todos los hogares les interesa un programa social (por ejemplo, un servicio nacional de salud o pensiones de seguridad social), el apoyo político es mayor que si dicho programa sólo interesa a los pobres. También en ese caso los usuarios tienen más fuerza y si la calidad de los servicios es deficiente, su queja puede surtir efecto⁴.

En la práctica, esto puede ser contraproducente: bajo la influencia política general de los grupos de ingresos medios y superiores, la prestación pública de los servicios sociales adquiere a veces un sesgo que favorece lo que se considera las necesidades de esos grupos en lugar de las necesidades de la nación en su conjunto o las de los pobres en particular (entre otros ejemplos cabe citar un gasto excesivo en hospitales muy modernos en lugar de en clínicas y salud preventiva o una enseñanza superior muy subvencionada en lugar de escuelas técnicas y enseñanza primaria de calidad)⁵. De hecho, si las crisis fiscales tienen alguna ventaja es la de que pueden hacer que se centre la atención en la composición del gasto público y sea más fácil plantear tajantemente cuáles han de ser las prioridades del gobierno en lugar de cuáles han resultado ser con arreglo a decisiones anteriores del gobierno. Sin embargo, los resultados de ese reexamen no van a beneficiar automáticamente a los pobres. Ello dependerá de la dinámica política que exista durante la crisis.

*El problema de orientar la asistencia
hacia los pobres en Ghana*

En Ghana, el nivel de gasto público en educación y salud fue en conjunto inferior al 3% del producto interno bruto (PIB) durante los primeros años del decenio de 1980, en que llegó al poder un nuevo gobierno tras un decenio de declive económico. Entre los objetivos del programa de estabilización y ajuste estructural que el Gobierno introdujo en 1983 (véase el capítulo II), se incluyó desde el principio la rehabilitación de las instalaciones escolares y sanitarias en estado ruinoso. A pesar de las exigencias del ajuste fiscal, Ghana consiguió algún aumento, aunque reducido, del gasto corriente real en servicios sociales, en parte debido al considerable volumen de asistencia exterior recibida y a la recuperación de los ingresos públicos. En la segunda mitad del decenio de 1980, al comenzar nuevamente a aumentar la producción, se iniciaron las reformas estructurales en los sistemas de educación y salud pública, aunque con resultados variados.

Son graves los problemas que enfrenta Ghana⁶. La mitad de los médicos abandonaron el país entre 1981 y

1984 y su número siguió disminuyendo: el número de médicos se redujo de 817 en 1984 a 628 en 1989. El número de enfermeras disminuyó de 17.748 en 1982 a 8.104 en 1987. En la enseñanza, los maestros no podían sobrevivir con sus sueldos oficiales bajo el viejo régimen y se consideraba que muchas personas que ejercían la docencia en 1982 no tenían títulos para ello. Las instituciones docentes carecían prácticamente de libros de texto, muebles y suministros y la calidad de la enseñanza era baja. Por lo tanto, al empezar a aplicar el programa de ajuste, el Gobierno de Ghana trató de obtener recursos para esos sectores.

La preocupación del Gobierno de Ghana con respecto a los efectos del ajuste sobre los grupos vulnerables y la amenaza que dichos efectos representaba para la sostenibilidad del ajuste dio lugar al Programa de Acción para mitigar el costo social del ajuste en 1988. Con esta iniciativa conjunta con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial se trataba de atender las necesidades básicas de esos grupos en materia de salud, educación y abastecimiento de agua. Sin embargo, el programa adolecía de financiación insuficiente y de mala administración y coordinación y siempre se consideró un conjunto especial de proyectos que no formaba parte integrante del programa de ajuste. Además, nunca pasó de ser un programa minúsculo, incluso teniendo en cuenta que se trata de un país relativamente pequeño⁷.

No obstante, combinado ese programa con otras iniciativas, Ghana logró elevar al 6% la proporción de gastos sociales en el PIB en los primeros años del decenio de 1990, el doble de lo que era al comenzar éste pero inferior a la de mediados del decenio de 1970. De todos modos, a los servicios dirigidos a la población de bajos ingresos les correspondió una parte desproporcionadamente pequeña del gasto. Los estudios sobre el nivel de vida en Ghana indicaron que el 20% más pobre de la población recibía el 12% de los gastos en salud en 1989 y sólo el 11% en 1992. En cuanto a la educación, el 20% más pobre se beneficiaba del 17% del gasto público en 1989 y del 16% en 1992. Además, en 1992 las tasas de matrícula en la enseñanza primaria de la quinta parte más pobre de la población eran inferiores en un 26% a las de la quinta parte más rica.

Parte del problema radicaba en la financiación de esos gastos. Además del apoyo presupuestario general, se impusieron tarifas o se aumentaron las ya establecidas respecto de algunos servicios de educación y salud que utilizaban todos los sectores de la población, aunque los aumentos fueron mayores respecto de los servicios que usaban más frecuentemente los grupos de mayores ingresos. Esto en cuanto a los precios oficiales. Porque, según los datos de estudios efectuados en Ghana en 1992, las familias estaban pagando derechos de matrícula

por servicios públicos de educación que se suponía que eran gratuitos⁸. También existen pruebas de que la población de las zonas rurales, y los pobres en particular, pagaba más por utilizar los servicios de salud que la población de las zonas urbanas, tal vez debido a tarifas extralegales y al desconocimiento de lo que realmente tenían que pagar.

El problema tiene que ver en parte con cuestiones generales de cómo orientar la asistencia hacia grupos concretos señaladas anteriormente. Si bien la recuperación de los gastos cobrando una tarifa a los usuarios puede ser un medio de financiar parte del aumento de los gastos necesario, el Gobierno de Ghana (al igual que muchos otros) no lo considera apropiado en lo que se refiere a la enseñanza primaria⁹. Además, sería contraproducente que se recuperaran los gastos en educación y asistencia médica sin que mejorara la calidad de los servicios: los pobres no van a esforzarse en pagar una tarifa por servicios que no les merecen confianza. Aunque no cabe duda de que se han logrado algunas mejoras en Ghana desde los primeros años del decenio de 1980, queda todavía mucho por hacer.

Las consecuencias para la distribución de los recursos de la descentralización regional en China

Aunque China viene disfrutando de un largo período de tasas de crecimiento económico muy elevadas, ha tenido que centrar su política específicamente en la movilización de recursos para programas sociales¹⁰. Como consecuencia de la reforma económica y la descentralización fiscal (véase el capítulo VII), en los primeros años del decenio de 1980, comenzó a disminuir considerablemente la financiación pública de los servicios sociales como porcentaje del producto total. Al no aumentar los ingresos del gobierno central al mismo ritmo que el PIB, hubo una disminución relativa de los gastos presupuestarios y, por lo tanto, de la capacidad del centro para redistribuir los recursos. Los gastos del gobierno central en educación disminuyeron del 3,1% del PIB en 1985 al 2,4% en 1994, mientras que los gastos en salud se estancaron (3,5% del PIB en 1995 y 3,3% en 1994).

Antes de las reformas se financiaba la educación mediante asignaciones del gobierno central y, de esa forma, era éste el que determinaba la distribución de los recursos en materia de educación. Al disminuir relativamente los recursos del gobierno central, la financiación de la educación en China ha pasado a depender cada vez más del cobro por los servicios a los usuarios y de los fondos de las administraciones locales, lo que ha acarreado una mayor carga económica para los hogares pobres y, por lo tanto, ha reducido su acceso a la educación.

Además, al adquirir más importancia los fondos de las administraciones locales, se han acentuado las diferencias entre las regiones en cuanto a los gastos en la educación: las regiones de más bajos ingresos tienen también el gasto público per cápita más bajo en educación y los derechos de matrícula más elevados en la enseñanza privada. Esto crea un círculo vicioso: al ser bajos los ingresos son reducidos los gastos en educación, lo que a su vez da lugar a que los ingresos crezcan lentamente y sigan siendo bajos.

Algo similar ocurre con respecto a los gastos en salud de China. Al llevarse a cabo la reforma económica cambió la estructura del sistema sanitario, que pasó a depender cada vez más de los planes de seguros y del cobro por los servicios a los usuarios. Tras disolverse las comunas rurales a comienzos del decenio de 1980 se redujeron drásticamente los fondos rurales colectivos destinados a servicios de salud y éstos han pasado a financiarse en las zonas rurales cada vez en mayor medida mediante el cobro a los usuarios. Como consecuencia de ello, de los servicios públicos de salud se beneficia fundamentalmente la población urbana, en especial los funcionarios públicos, y una pequeña minoría de la población rural.

En términos más generales, la mitigación de la pobreza sigue siendo un problema acuciante en China. Esto es en parte consecuencia de la descentralización, como se señaló anteriormente, y es cierto que, a raíz de ella, el gobierno central ha aumentado sus gastos en programas para mitigar la pobreza destinados a las regiones y poblaciones pobres. Pero, por otra parte, el traslado masivo a las ciudades de la población rural que quiere aprovechar el dinamismo económico de China ha puesto a prueba la capacidad de las zonas urbanas de absorber nuevos trabajadores. Como consecuencia de ello, ha surgido un grupo de inmigrantes pobres subempleados, lo que hace que el problema de la pobreza cobre una nueva dimensión.

En definitiva, para que los servicios de bienestar social puedan prestarse en forma más equitativa será necesario que el gobierno central despliegue una mayor actividad en lo tocante a su función de redistribución de los recursos. Por ejemplo, hará falta una mayor asistencia del gobierno central para que China pueda lograr su objetivo de proporcionar acceso a una buena educación básica a toda la población para el próximo siglo. En materia de salud, habrá que ampliar el alcance del sistema de seguros para que no beneficie únicamente a los empleados del Gobierno y de las empresas estatales o que idear alguna otra forma de financiación y prestación de servicios¹¹.

Servicios públicos y reformas orientadas al mercado en Nueva Zelanda

Conseguir que de los servicios sociales se beneficien en la medida conveniente aquellos que los necesitan es un objetivo primordial tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Aunque los recursos sean menos escasos, el público sigue exigiendo que esos recursos—los ingresos obtenidos con los impuestos que pagan—se gasten como es debido. En Nueva Zelanda, por ejemplo, tras aumentar considerablemente el gasto social del gobierno en los primeros años del decenio de 1980, la política gubernamental pasó a centrarse en la desreglamentación general y la consolidación fiscal¹². También preocupaban los efectos del sistema tributario y los programas de asistencia social sobre los incentivos para el trabajo. Al comenzar sus funciones un nuevo gobierno en 1990, fortaleció las reformas orientadas al mercado que se habían iniciado en el decenio de 1980 y procedió a basar la consolidación fiscal en el control de los gastos, sobre todo en lo relativo a la asistencia social.

En el campo de la educación, el Gobierno puso fin a la enseñanza terciaria (universitaria) gratuita, que pasó a ser de pago, pero también ofreció ayuda financiera condicionada al nivel de ingresos y un acceso más general a los préstamos para la educación. También aumentó la competencia entre las universidades para proporcionar educación: se asignan los fondos públicos a las universidades en función del número de estudiantes matriculados y de cursos. En materia de salud, se ha reducido considerablemente la función del Gobierno como proveedor directo de servicios, si bien mantiene sus responsabilidades de financiación y administración del sistema de salud pública nacional. Sin embargo, hasta la fecha no se ha observado que haya mejorado significativamente la eficacia en la prestación de estos servicios¹³.

La reforma del gasto social en Nueva Zelanda no se ha limitado a la introducción del cobro de tarifas a los usuarios. Se han reducido los gastos del programa relativo al seguro de desempleo aplicando criterios más estrictos para tener derecho a cobrarlo y reduciendo la tasa de sustitución de ingresos. También se han reducido los subsidios de asistencia social para padres solteros y enfermos y discapacitados. Al mismo tiempo, se han iniciado varios programas de asistencia a los que llevan mucho tiempo desempleados mediante los cuales se proporcionan servicios de readiestramiento y empleo.

Hay alguna indicación de que la distribución de ingresos entre las familias pasó a ser más desigual entre 1988 y 1995 como consecuencia de la amplia reducción de las prestaciones de la seguridad social¹⁴. También ha habido una reacción política a la drástica reducción de los gastos sociales. Aunque los resultados electorales de 1996 indicaron que el público seguía apoyando la consolidación fiscal en general, también hubo apoyo a un aumento, por pequeño que fuera, de los gastos sociales.

*Reducción de los gastos y las medidas
de protección social en los Estados
Unidos de América*

En los Estados Unidos, el gasto público en subsidios sociales —incluidos el programa de pensiones de jubilación, el seguro médico para las personas de edad y diversos programas condicionados al nivel de ingresos— aumentó del 5,4% del PIB en 1968 al 11,2% en 1995. Esta tendencia obedece a dos factores en particular: el aumento de la esperanza de vida, que hizo aumentar los gastos en programas destinados a las personas de edad, y la mayor incidencia de padres solteros, que incrementó considerablemente el número de personas con derecho a recibir asistencia para combatir la pobreza. Además, el aumento vertiginoso de los gastos médicos ha provocado un gran incremento de los gastos de salud pública para los pobres y las personas de edad. Al mismo tiempo, el enorme apoyo por parte del público en los últimos dos decenios a las pensiones estatales para jubilados y discapacitados —en las que la mayor parte de la población tiene un interés directo de una forma u otra— dificulta desde el punto de vista político que se pueda contener el aumento de esos gastos, por no hablar de reducirlos.

No obstante, al haber acordado los dos principales partidos políticos equilibrar el presupuesto federal para el año 2002, junto con las promesas de reducir los impuestos, los políticos han pasado a centrar su atención en los programas sociales, que representan el sector en que puede haber mayor reducción de gastos. Se han propuesto reducciones sin precedentes del incremento de los gastos en programas de salud y al mismo tiempo se han empezado a revisar los programas de asistencia social a los pobres. Además de reducir el gasto público y la función del gobierno como proveedor de esos servicios, esas nuevas políticas indican que existe un menor grado de consenso político sobre la función redistributiva del Gobierno que en decenios anteriores.

La Welfare Reform Bill (Ley de Reforma de la Asistencia Social) promulgada en agosto de 1996 puso fin a la asistencia garantizada a los pobres por el Gobierno federal durante los seis decenios anteriores. Anteriormente, los desembolsos de los gobiernos estatales y locales en programas de asistencia pública se

complementaban con subsidios sin un tope establecido del Gobierno federal. Esto se va a sustituir por subsidios globales (cantidades fijas) que dejan a los estados un margen de acción considerable en lo que respecta a la asistencia a los programas. Puesto que el objetivo consiste en reducir la financiación global, a los estados no les va a resultar tan fácil decidir a qué fines destinar sus subsidios limitados. Ya hay diferencias entre los estados en cuanto a su capacidad y deseo de aumentar los gastos en asistencia social y esas diferencias pueden llegar a hacerse más marcadas. Además, si una vez que se han asignado los subsidios resulta que necesitan apoyo más personas de las previstas, los estados y las localidades tendrán que hacerse cargo del costo marginal, lo que puede significar que no se presten servicios completos a todos los que los necesitan. Por otra parte, se han fijado límites de tiempo máximos para recibir los subsidios federales de ayuda a los ingresos con miras a eliminar la denominada cultura de la dependencia. Se han implantado algunas medidas de capacitación en el puesto pero no es seguro que pueda haber suficientes puestos de trabajo para los que puedan competir los que antes recibían asistencia social. Además, un año después de que se deje de recibir el subsidio de ayuda a los ingresos se pierde el derecho a beneficiarse de la asistencia médica para los pobres financiada por el Gobierno federal, con lo que los desempleados quedan a merced de los gobiernos estatales o locales o de la caridad privada. Para resumir, el nuevo sistema recorta las medidas de asistencia social destinadas a los pobres¹⁵.

*Servicios sociales en transición: la
Federación de Rusia y Hungría*

En los países con economía en transición hacían falta sistemas completamente nuevos de financiación y prestación de la asistencia social. Bajo el régimen de planificación centralizada se organizaban muchos programas sociales a nivel de las empresas estatales, aunque los fondos asignados procedían del presupuesto del gobierno central. Por lo tanto, se requerían nuevos sistemas de prestación de los servicios y de financiación.

En la Federación de Rusia se redujo la financiación del Gobierno central durante los años de desorden general del comienzo de la transición. Además, junto a la necesidad de establecer nuevas formas de prestación de los servicios, surgió una demanda adicional de prestaciones sociales originada por los desarreglos propios de la transición, uno de cuyos resultados fue el empeoramiento de las estadísticas relativas a la salud. Sin embargo, según los datos de que se dispone, el empleo en los sectores de salud y educación se ha mantenido estable, lo que indica, si se tienen en cuenta también los muchos

casos de exceso de personal, que no ha habido todavía una reestructuración importante en lo que atañe a la prestación de servicios¹⁶.

En la Federación de Rusia el consenso social sigue siendo que corresponde al Gobierno prestar asistencia social. Hasta la fecha el gobierno federal sigue siendo el proveedor principal de dicha asistencia, pero su capacidad de ejercer tal función se ve limitada por la grave escasez de recursos fiscales. La partida de gastos destinados a asistencia social sigue siendo la más importante del presupuesto del gobierno central, ya que representa el 26% del gasto total, es decir, más del 7,5% del PIB en 1995. Además, el Parlamento sigue aprobando numerosas obligaciones de efectuar prestaciones sin financiamiento previo, lo que no hace sino aumentar la carga del gobierno central. Entretanto, no ha tenido lugar todavía la delegación prevista de responsabilidad por los gastos sociales en los gobiernos locales, ya que muchos de éstos no tienen medios de obtener ingresos suficientes para responsabilizarse de esos gastos.

Asimismo, los gastos de asistencia social siguen cumpliendo muy deficientemente su objetivo de hacer llegar los recursos públicos a los necesitados, ya que, por lo general, los programas sociales del Gobierno no van dirigidos expresamente a ningún grupo concreto; en lugar de ello, se tiende en una medida considerable a subvencionar globalmente el costo de prestación de los servicios. Empieza a haber intentos de complementar la financiación pública con el establecimiento de derechos de uso y contribuciones de los empleadores, pero se avanza lentamente en ese sentido. Incluso en circunstancias óptimas, lleva tiempo introducir e implantar los mecanismos, procedimientos e instituciones que requiere ese nuevo enfoque.

En Hungría, se inició la reestructuración del sistema de asistencia social al comienzo de la transición con el objeto de que el Estado ejerciera una función menos prominente en su financiación y administración. En lugar de asignar anualmente recursos con cargo al presupuesto central, como ocurría bajo el régimen de planificación centralizada, el Gobierno estableció dos fondos de seguros, uno para atención sanitaria y el otro para pensiones, como se explica más adelante. Los fondos se organizaron como entidades separadas e independientes, cada uno con sus propias juntas integradas por representantes de los beneficiarios y los empleadores. Otras prestaciones no relacionadas con seguros, como las prestaciones por hijo, las pensiones complementarias y otros pagos de transferencia, siguieron dependiendo del presupuesto central.

Sin embargo, a pesar del intento de reducir la función del Estado en la asistencia social, ha aumentado

el nivel de gastos corrientes. El fondo del seguro de enfermedad recién establecido tiene un déficit en aumento desde 1991, que obedece al aumento de los gastos médicos y a la mora en el pago de las contribuciones de las empresas. En definitiva, el Gobierno ha tenido que compensar el déficit. De una manera más general, los gastos de asistencia social del Gobierno de Hungría aumentaron del 13% al 19% del PIB entre 1990 y 1994. Sin embargo, esos gastos se realizan cada vez más en forma de pagos condicionados al nivel de ingresos y subvenciones a los hogares para mantener su nivel de vida, ya que se han reducido drásticamente las subvenciones generales de los precios al consumidor.

LA CUESTIÓN DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES DE VEJEZ

En los países desarrollados, los países con economía en transición y algunos países en desarrollo, las pensiones de la seguridad social para las personas de edad constituyen importantes programas gubernamentales de transferencia de ingresos¹⁷. El gobierno no es necesariamente el único que proporciona estos planes, ya que muchos particulares tratan en todo caso de comprar "contratos" para sostener sus ingresos a lo largo de su vida. De hecho, las compañías de seguros de muchos países ofrecen esa clase de planes en forma de pólizas. Con arreglo a esos planes, una persona paga primas durante una serie de años a cambio de recibir pagos periódicos a partir de la jubilación, que continuarán hasta su muerte. Con frecuencia, los empleadores ofrecen a sus empleados pensiones similares para pagar las cuales se descuenta una cantidad del sueldo.

Los gobiernos ofrecen pensiones de vejez porque la oferta del mercado sería insuficiente por sí sola por dos razones fundamentales: llegaría a una parte demasiado reducida de la población y el costo sería demasiado elevado. Entre los motivos por los que el mercado es insuficiente se cuentan tanto el problema de la "selección negativa" de los mercados de seguros señalado en el capítulo V (¿tendrían que "subvencionar" los hombres las anualidades de las mujeres, que viven más años?) como los ahorros en el costo por unidad (economías de escala) que resultan cuando se establece un programa obligatorio para toda una nación. Además, las compañías de seguros privadas no pueden por lo general ofrecer planes que garanticen que la inflación, imposible de prever, no vaya a mermar el valor de la pensión.

Los gobiernos establecen también esos programas por la oportunidad que ofrecen de redistribuir los ingresos, ya que las personas de edad de muchos países

están entre los sectores de la población de más bajos ingresos, sobre todo cuando no cuentan con pensiones de vejez. En la práctica, los gobiernos financian muchos planes de pensiones de vejez como transferencias de la población activa a la población jubilada, a diferencia de los planes para sostener los ingresos durante toda la vida que se ofrecen en el sector privado. Así pues, forman parte de la función de redistribución de los ingresos de los gobiernos. Sin embargo, el establecimiento de pensiones de vejez por parte de los gobiernos tiene otra justificación, la de que se trata de “bienes de interés social”. Esto se basa fundamentalmente en el argumento de que si se dejara a las personas solas no obrarían en bien propio y, por lo tanto, el gobierno tiene que intervenir para asegurar que hagan provisiones para la vejez¹⁸.

Recientemente se ha mostrado gran interés en cambiar los planes de pensiones de vejez de forma que dejen de tratarse fundamentalmente de transferencias entre generaciones para pasar a convertirse en planes de ahorro fundamentalmente obligatorios. Esto ocurre ya en gran medida en unos cuantos países, pero hay algunos otros que están considerando la posibilidad de efectuar ese cambio. Si lo hicieran, desaparecería de sus programas el componente de distribución y tendría que justificarse su continuación como actividades gubernamentales por las otras razones.

Es decir, que algunos países han convertido sus planes de pensiones para las personas de edad, que eran en gran medida planes de “prestaciones definidas”, en sistemas fundamentalmente de “aportaciones definidas”. Con arreglo al primer sistema, el gobierno estipula las reglas que determinan la cantidad que van a recibir los jubilados y se imponen contribuciones a la población activa y a las empresas (en algunos países) a fin de obtener los recursos necesarios¹⁹. Con arreglo al segundo sistema, los empleados y los empleadores (en algunos casos) aportan una porción preestablecida pero obligatoria de los ingresos a un plan de ahorros y los empleados retiran la cantidad que hayan rentado sus ahorros al jubilarse²⁰.

La cuestión que se plantea entonces es la de que, si la seguridad social para las personas de edad pasa a ser sólo un plan de ahorros, ¿qué sentido tiene la participación del gobierno? Cabría argüir que era necesario que el gobierno interviniera directamente porque el sistema financiero del país no estaba suficientemente desarrollado (un argumento basado en las deficiencias del mercado), y, por lo tanto, no se disponía de mecanismos de ahorro apropiados. Si ése fuera el caso, el gobierno dejaría de realizar esa actividad una vez que el sistema financiero se hubiera desarrollado suficientemente. Seguiría supervisando los planes de pensiones privados

para asegurar que funcionaran adecuadamente, que se efectuaran los pagos necesarios para mantener los fondos y que no se discriminara contra las personas expuestas a más riesgos, pero no tendría que administrarlos directamente. Incluso en este caso, sólo se justificaría que el gobierno obligara a los empleados a pagar sus cuotas (ahorro forzoso) por razones de interés social (para superar la estrechez de miras). En todo caso, estas cuestiones empezarán a plantearse al elaborarse algunos de los planes de reforma.

Estados Unidos

El sistema de seguridad social de los Estados Unidos ha de hacer frente a un aumento vertiginoso de las obligaciones futuras en relación con las pensiones a causa del envejecimiento de la población. El sistema consiste en un programa de prestaciones definidas financiado con las cotizaciones sociales impuestas a empleadores y empleados. Las prestaciones se determinan en función del nivel de ingresos y del número de años de cotización y se ajustan con arreglo a la inflación. El sistema se financia principalmente cobrando impuestos a trabajadores y empleadores a medida que perciben sus ingresos para pagar a los pensionistas. Sin embargo, al aumentar la proporción de jubilados, los impuestos de la seguridad social contienen también un elemento de ahorro: se aprovecha el superávit actual a fin de acumular recursos para un futuro en que habrá disminuido el número de trabajadores por jubilado. Según las proyecciones demográficas, los fondos de la seguridad social son actualmente insuficientes para hacer frente a las obligaciones futuras.

Más concretamente, con arreglo a la legislación actual y a las proyecciones de los custodios del sistema de seguridad social, los ingresos procedentes de las aportaciones y de los impuestos sobre las prestaciones del régimen de pensiones superarán los gastos del programa sólo hasta el año 2011. A partir del 2018, los gastos superarán las recaudaciones fiscales y los intereses percibidos sobre las tenencias de todos los fondos fiduciarios de la seguridad social. Los propios fondos fiduciarios se agotarán en el año 2029. Después de ello, habrá que reducir los pagos o buscar otras fuentes de ingresos para poder cubrir alrededor del 30% de las prestaciones del programa. Por consiguiente, hay un amplio acuerdo en cuanto a la necesidad de reformar el sistema actual. Cómo se ha de llevar a cabo esa reforma sigue siendo un tema importante de debate a nivel político. Según el Consejo de Asesores Económicos del Presidente:

“Se deben estudiar diversos métodos, pero con cualquier cambio que se introduzca se ha de

asegurar también que no se vean comprometidos los beneficios de la disminución de la pobreza y el aumento de la seguridad económica para las personas de edad y los discapacitados.²¹

El Consejo Consultivo Presidencial en materia de seguridad social ha indicado tres enfoques principales, cada uno de ellos con diferentes medios de financiación, métodos de inversión de fondos y nivel de prestaciones²². Es importante que, con arreglo a una de las opciones, la propuesta relativa al "mantenimiento de las prestaciones", se efectuarían varias modificaciones relativamente leves en lo tocante a la tributación, el ajuste de las prestaciones para tener en cuenta la inflación, la proporción de la fuerza de trabajo comprendida en el sistema y la administración de las carteras de los fondos fiduciarios y de ese modo se compensaría el déficit de fondos. A ese respecto, el sistema de los Estados Unidos no está excesivamente extendido y podría afianzarse. Otras opciones consisten en añadir variaciones a los planes de ahorro (pensiones determinadas en función de las aportaciones), como se señaló anteriormente. Para optar por uno u otro de los diferentes sistemas habrá que elegir entre la responsabilidad individual y la del gobierno, la transferencia de ingresos entre generaciones y el riesgo y la recompensa de contar con distintos instrumentos de inversión de los fondos de la seguridad social. Asimismo, cabe esperar que la popularidad del sistema actual y el grado en que se depende de él reduzcan la posibilidad de cambios políticamente aceptables.

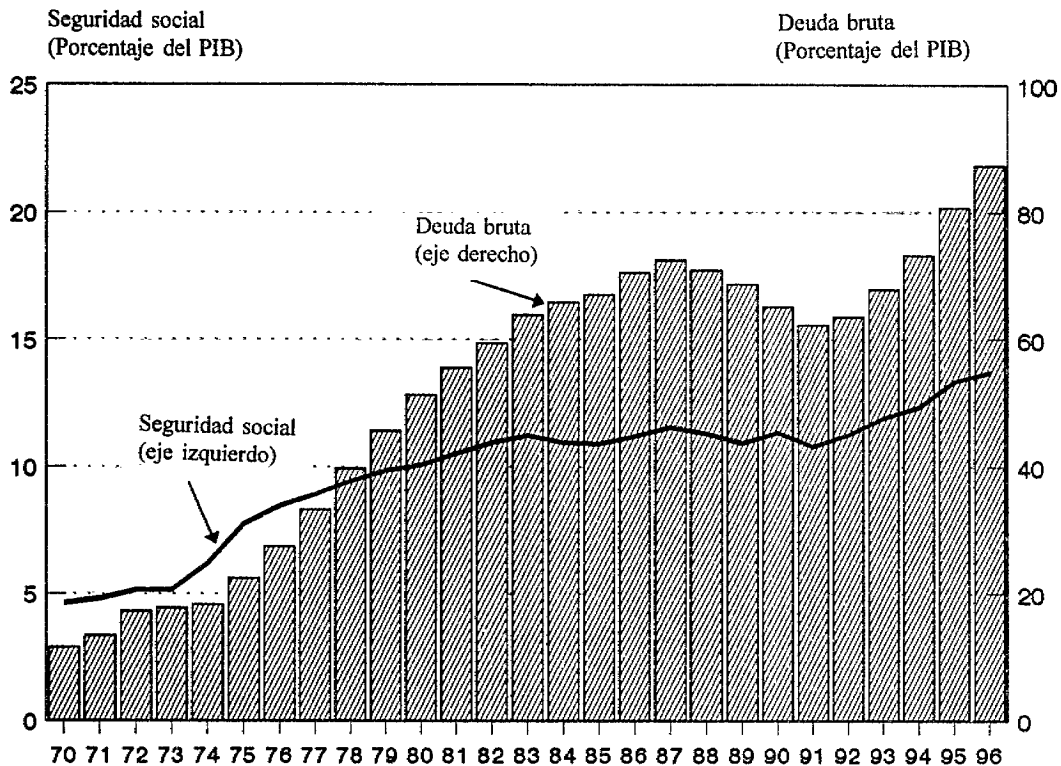
Japón

En el Japón, como culminación de los muchos años de cambios estructurales en la economía, la financiación del sistema público de pensiones ha pasado a ser un tema de debate público de los más importantes. En primer lugar, la relación de personas de edad a cargo —la relación entre personas de 65 años o más y de 15 a 65— aumentó de un 10,2% en 1970 al 13,5% en 1980 y el 17,3% en 1990. Los gastos de la seguridad social —incluida la asistencia pública, las prestaciones especiales, los seguros sociales, la salud pública y la asistencia médica y los servicios médicos para las personas de edad— aumentaron del 4,6% del PIB en 1970 al 11,4% en 1990 (véase el gráfico VI.1). Alrededor del 40% de esta última cifra correspondía a pensiones.

En segundo lugar, la tasa de crecimiento a largo plazo del PIB real del Japón parece haber disminuido de nuevo: las tasas medias de crecimiento anuales del 10% del decenio de 1960 fueron sustituidas por promedios anuales del 4% en los decenios de 1970 y 1980 y hasta esas tasas de crecimiento parecen ahora elevadas en comparación con las del decenio de 1990 (véase el cuadro A.2). El crecimiento más lento del PIB supuso un crecimiento más lento de las recaudaciones fiscales, mientras que, debido a las fuertes presiones para sostener los gastos en distintos programas, la relación entre la deuda pública bruta y el PIB aumentó del 11,1% en 1970 al 51,2% en 1980 y siguió aumentando en el decenio de 1980 (véase el gráfico VI.1).

Gráfico VI.1

Seguridad social y deuda pública del Japón, 1970-1996



Fuente: Datos de la OCDE, *Economic Outlook*, diciembre de 1996.

En otras palabras, hace más de 15 años ya se vio claro que la tasa de aumento de la deuda pública no era sostenible, sobre todo teniendo en cuenta que, según las previsiones, la población iba a seguir envejeciendo rápidamente y reduciendo sus contribuciones al fisco a la vez que se iba a beneficiar cada vez más de los programas de seguridad social. Por consiguiente, en el decenio de 1980 se realizaron ajustes fiscales que comenzaron a surtir efecto en los últimos años del decenio, a lo que contribuyó el aumento de los ingresos debido al crecimiento más rápido del PIB por un tiempo y a la inflación de activos en los mercados financieros en auge. La relación entre la deuda y el PIB alcanzó un punto máximo del 72,5% en 1988 y comenzó a disminuir, aunque los programas aplicados en el decenio de 1990 para combatir la recesión han hecho aumentar la proporción a casi el 90% del PIB en 1996 y se prevén niveles más altos en el futuro.

Así pues, las preocupaciones que hoy día conforman las perspectivas y las políticas son las mismas que las de los primeros años del decenio de 1980. La relación entre la deuda y el PIB aumenta de manera insostenible mientras que se espera que la relación de

dependencia salte al 25% en el año 2000 y llegue al 50% en el 2050. Si a ello se suma el crecimiento lento constante de la economía japonesa a largo plazo, el envejecimiento de la población podría ejercer una presión considerable sobre el equilibrio fiscal y la deuda pública.

Teniendo en cuenta esto, el Gobierno reformó en 1994 los dos principales planes públicos de pensiones que entre sí abarcaban más del 85% del sistema de seguridad social, a saber, el plan nacional de pensiones (que proporciona una pensión básica a todos los ciudadanos) y el plan de pensiones para empleados (que proporciona ingresos y pensiones en función de las aportaciones a los empleados del sector privado). La reforma consistió en tres cambios principales que suelen introducirse en muchas reformas de los planes de pensiones: se aumentaron las tasas de aportación, se aumentó la edad mínima reglamentaria (de 60 a 65 años) y se redujo la tasa de aumento de las prestaciones (vinculándolas, en lugar de a los ingresos brutos, a los ingresos después de pagar los impuestos, que aumentan más lentamente). El objeto de esos cambios era asegurar la sostenibilidad a largo plazo del plan, a condición de que el Gobierno

aumentara sus aportaciones a los fondos de la seguridad social del 1,25% del PIB en 1995 a alrededor del 2% en el año 2020.

Sin embargo, esto por sí solo no va a resolver el problema. Según las actuales proyecciones de gastos fiscales, incluidos los correspondientes al sistema de seguridad social, la carga tributaria tendría que aumentar por encima del 50% del PIB en el año 2025²³. Ello exigiría grupos de impuestos que parece probable que tuvieran importantes efectos disuasorios, lo que repercutiría negativamente sobre el crecimiento económico. Para mantener la carga tributaria sobre la economía nacional por debajo del 50% y mantener el equilibrio fiscal a largo plazo, el Gobierno tendrá que considerar la posibilidad, no sólo de introducir nuevas modificaciones en los planes de pensiones, sino también, de manera más general, en la composición de los gastos e ingresos fiscales.

Algunos autores japoneses se están empezando a plantear una cuestión más problemática, la de si el Japón va a seguir necesitando durante muchos más decenios el sistema de seguridad social basado en pagos con cargo a los ingresos corrientes del que se enorgullece. Con arreglo a ese sistema, se han venido haciendo transferencias entre generaciones a fin de mejorar la distribución de la riqueza entre ellas. En los decenios en que la generación más joven se benefició considerablemente de la prosperidad económica conseguida con la acumulación de las actividades económicas anteriores, la generación de mayor edad no disponía de medios que le permitiera acumular suficiente riqueza para mantenerse adecuadamente después de la jubilación. Como consecuencia de ello, se observó una gran disparidad entre los dos grupos en lo relativo a los ingresos vitalicios. Sin embargo, el crecimiento económico a mediano plazo del Japón es actualmente muy inferior al de antes, no se prevé una gran disparidad entre unas generaciones y otras en cuanto a los ingresos vitalicios y los ingresos per cápita de la actual generación joven son razonablemente elevados. Hay quien considera que esta es una razón económica y social suficiente para pasar a un sistema de pensiones de financiación completa administrado por agentes privados. En tal medio económico y social el papel del Gobierno podría limitarse a garantizar un nivel de vida mínimo y a reglamentar y supervisar los fondos de pensiones privados. De hecho, algunos otros países han empezado ya a tomar medidas en ese sentido.

Argentina

La Argentina hizo frente a una crisis de su sistema público de pensiones en el decenio de 1980, cuando disminuyó el valor real de las pensiones en más del

50%. El Gobierno que llegó al poder en 1989 inició una amplia serie de reformas en los ámbitos monetario y fiscal (véase el capítulo VII). Una parte de las reformas, introducida en 1993, consistió en una importante renovación del sistema público de pensiones.

Las dificultades del sistema durante el decenio de 1980 obedecieron en parte a las repetidas rachas de alta inflación, la disminución de los salarios reales y la reducción del empleo, que socavaron el valor de las aportaciones. Al mismo tiempo, el aumento de la esperanza de vida y las bajas edades de jubilación agravaron la carga económica a la que ya se veía sometido el sistema, con lo que su desequilibrio financiero era cada vez mayor. La evasión de impuestos generalizada fue otro de los principales factores que impidieron que el sistema siguiera siendo viable.

La reforma consistió en sustituir el sistema anterior por un nuevo régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes que incluía diferentes criterios con respecto a las prestaciones, las aportaciones y la recuperación de la inversión, junto con un nuevo plan basado en cuentas de "capitalización" individuales. Las sumas acumuladas en dichas cuentas se invierten en un fondo público o en alguno de los fondos privados autorizados. Todos estos últimos están muy controlados e incluyen límites a la composición de las carteras de valores en las que invierten los ahorros de los trabajadores. El propósito es reducir los riesgos diversificando debidamente las inversiones y evitando que sean excesivamente arriesgadas (aunque se permiten algunas inversiones de capital).

El sistema en su conjunto se financia por medio de impuestos a los empleadores y a los trabajadores. Los empleadores y los trabajadores autónomos aportan el 16% de sus sueldos e ingresos brutos respectivos al sistema de pagos con cargo a los ingresos corrientes. Además, todos los trabajadores aportan el 11% de sus ingresos. Si desean seguir con el sistema antiguo, la suma total va al sistema de pagos con cargo a los ingresos corrientes, aumentando sus pensiones de "prestaciones definidas"; alternativamente, pueden colocar sus fondos en el plan público de pensiones o en uno de los planes privados de forma que los intereses percibidos sobre esos fondos determinen la parte correspondiente de su pensión.

El Gobierno estableció una nueva institución pública que se encarga de recaudar todos los impuestos de la seguridad social con objeto de reducir el costo de la recaudación por medio de economías de escala. Asimismo, aumentó el período mínimo de cotización de 15 a 30 años y fijó la edad mínima de jubilación en 65 años, con lo que el número de pensionistas aumenta más lentamente. Además, el componente tradicional proporciona una pensión universal inferior a la que existía

anteriormente, pues equivale a aproximadamente el 28% del sueldo medio tras un mínimo de 30 años de aportaciones.

Fueron necesarias también algunas medidas de transición. En primer lugar, antes de iniciar el nuevo sistema, el Gobierno emitió un bono especial con interés variable para saldar una cuenta de unos 10.000 millones de dólares en pagos atrasados del fondo anterior. Además, asignó ingresos fiscales generales para cubrir los desembolsos netos en los primeros años del nuevo programa de pagos con cargo a los ingresos corrientes, en los que las prestaciones de jubilación iban a exceder los nuevos niveles de recaudación fiscal. Los ingresos fiscales complementarios eran necesarios porque los pagos del sistema público de pensiones habían aumentado a más del 40% del gasto público corriente, lo que representa el doble del nivel alcanzado en los primeros años del decenio de 1980. Las aportaciones de los empleadores y los empleados cubrían sólo dos terceras partes de esos pagos; el resto se cubrió con ingresos fiscales generales.

El nuevo sistema se ha empezado a aplicar con bastante éxito. Alrededor del 65% de los trabajadores incluidos en él han preferido participar en el sistema mixto, lo que significa que no sólo los recién incorporados a la fuerza de trabajo se deciden por esa opción: una proporción importante de los trabajadores existentes se están pasando también al nuevo plan. Desde el punto de vista económico, los resultados del primer año fueron extraordinarios, lo que contribuyó al apoyo que recibió el plan: el rendimiento real de los nuevos fondos de pensiones fue del 17,8% en 1995²⁴. El monto acumulado en esos fondos al final de ese año era de un total de 2.500 millones de dólares, lo que equivale a un 0,9% del PIB²⁵.

Hungría

Hungría, al igual que los demás países con economía en transición, está desarrollando un sistema público de pensiones para una economía descentralizada y orientada al mercado. Ha tenido un solo sistema de pagos con cargo a los ingresos corrientes desde 1949, año en que el Gobierno se hizo cargo de tres fondos limitados e insolventes anteriores a la guerra. Durante el período de planificación centralizada, se extendió el fondo de pensiones a toda la fuerza de trabajo y se aumentaron las prestaciones, aunque el Gobierno tuvo dificultades para mantener el valor real de las pensiones, sobre todo cuando empezaron a aumentar las tasas de inflación en los últimos años del decenio de 1980.

El período reciente de reforma de las pensiones se inició en 1991 con la introducción de ajustes periódicos con arreglo a un índice, en lugar de promulgar leyes

periódicamente para elevar el valor nominal de las pensiones y los impuestos, y la utilización de nuevos métodos para calcular las prestaciones. El efecto neto fue una reducción de la "tasa de reposición" media de las prestaciones de pensiones del 64% en 1990 (porcentaje que a su vez era inferior al de años anteriores) al 53% al de los ingresos anteriores en 1993.

El nuevo fondo público de pensiones se retiró del presupuesto del Gobierno central en 1993 y está actualmente organizado como un fondo de seguros independiente bajo el control de la Junta de Seguros de Pensiones y sus agencias. La Junta está integrada por representantes de beneficiarios y empleadores que hacen aportaciones al fondo. Los pagos al fondo son obligatorios para los empleadores, los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores autónomos.

No obstante, el fondo ha experimentado considerables déficit debido a que las aportaciones fueron inferiores a lo que se esperaba y a que aumentó el número de reclamantes en proporciones imprevistas. Los empleadores han evadido los pagos recurriendo a remuneraciones no sujetas a aportaciones y un número cada vez mayor de trabajadores tienen sueldos que superan el límite máximo de ingresos individuales para las aportaciones obligatorias. Las quiebras y los problemas de liquidez reducen también las aportaciones de los empleadores. Al mismo tiempo, el aumento del desempleo ha sido causa de que sean mucho más frecuentes las jubilaciones anticipadas y las solicitudes de jubilación por discapacidad, lo que obliga a efectuar mayores desembolsos de los previstos.

Como consecuencia de ello, el fondo ha perdido liquidez y a pesar de haberse establecido en 1993 el Gobierno ha tenido ya que asumir la deuda contraída por el fondo para financiar los déficit de años anteriores. Más recientemente, el Gobierno ha tenido que conceder créditos al fondo para mantener su liquidez. Así pues, todo parece indicar que, para que el nuevo sistema pueda ser viable y funcione independientemente del presupuesto gubernamental, habrá que introducir nuevas modificaciones, por ejemplo, en la manera de hacer efectivas las aportaciones y fijar sus niveles y en la determinación de las condiciones para tener derecho a recibir las prestaciones.

Un observador situó directamente el problema de las pensiones en su contexto político:

"En resumidas cuentas, ahora tenemos un sistema de pensiones en Hungría que no satisface a nadie. Se ha desposeído a los que tienen una pensión baja porque prácticamente pasan hambre. A los que tienen una pensión mayor se les ha desposeído porque, con toda razón, consideran que les han robado los frutos de una larga vida dedicada al trabajo. Las empresas y las instituciones financieras

internacionales están escandalizadas porque consideran que el sistema es demasiado caro. Así pues, hay acuerdo general en que es inevitable que se modifique totalmente el sistema de pensiones, que se haga una reforma radical codificada mediante una nueva ley general de pensiones. Naturalmente,

hay un gran debate sobre cómo, cuándo y de qué forma conseguir esto.²⁶

De hecho, se esperaba que en mayo de 1997 el Parlamento húngaro examinara una nueva ley de seguridad social que incorporara un sistema mixto de prestaciones definidas y aportaciones definidas.

DRÁSTICA REDUCCIÓN DE ALGUNOS GASTOS

En la mayoría de los debates políticos sobre la reducción del gasto social se presentan las reducciones como exigencias infortunadas. De hecho, muy pocos de los funcionarios que se presentan a elecciones tendrían orgullo en declarar que habían abierto un agujero en la red de seguridad social. Más bien alegan que las limitaciones financieras les obligan a tomar medidas económicas y les llevan a buscar medios más eficaces de cumplir sus obligaciones sociales (en última instancia, podrán enorgullecerse del aumento de la eficacia). El tono y el contenido de los debates sobre algunas otras reducciones del gasto público son totalmente diferentes. Un ejemplo básico de ello se da cuando el relajamiento de las tensiones internacionales o civiles permite a un país reducir sus gastos militares. Otro caso lo encontramos en la reducción del papel directo del Estado en la economía mediante, por ejemplo, la privatización de las empresas estatales. En estos últimos casos los funcionarios ofrecen posibilidades de una mayor actividad económica con más beneficios para el resto de la economía (más divisas con la privatización de la industria minera, mejores servicios públicos con la privatización de las empresas estatales y así sucesivamente). Esto equivale, de hecho, a reconocer que había sido una equivocación que el Estado ejerciera esas funciones o bien que ya no hay ninguna razón que justifique dicha participación del Estado.

LA REDUCCIÓN DEL ÁMBITO DE LA EMPRESA PÚBLICA

Como se examinó en el capítulo V, el descontento con las empresas públicas en las actividades directamente productivas creció hasta convertirse en la opinión general en los países desarrollados, en transición y en desarrollo. Los observadores pusieron de relieve la ineficacia de las empresas públicas, que atribuyeron a la falta de competencia e incentivos para obtener resultados mejores y a las limitaciones presupuestarias poco estrictas (pues se contaba con que el presupuesto general cubriera las pérdidas mediante subvenciones). Parte de los problemas de algunos países en desarrollo con economías relativamente estancadas se atribuyeron a los malos resultados de las empresas públicas que dominaban el sector manufacturero y las infraestructuras.

Si cada vez más se consideraba a las empresas estatales como "parte del problema", su privatización sólo podía ser una solución parcial. Uno de los problemas planteados en las economías desarrolladas, en desarrollo y en transición era que además de pedir a las empresas estatales que suministraran mercancías o prestaran servicios eficientemente, éstas estaban desempeñando otras muchas funciones, como las de creación o protección del empleo, prestación de servicios sociales y otras funciones redistributivas. Por lo tanto, la privatización significaba que se necesitarían otros recursos para esos objetivos sociales.

Además, el Estado debe desempeñar una función importante en todo el proceso de privatización. Normalmente, el gobierno que emprende la privatización querrá obtener el mejor precio posible por los activos que se privaticen, aunque a veces pueda predominar el deseo de aprovechar la oportunidad política de actuar rápidamente sobre la necesidad de mantener negociaciones prolongadas para conseguir el mejor precio. En todo caso, la valoración de los activos es una tarea compleja y no es independiente de políticas gubernamentales complementarias. Desde luego, una de las lecciones que enseña la experiencia del *Treuhandanstalt* (Treuhand) respecto de la venta de las empresas estatales de la ex República Democrática Alemana después de su reincorporación a la República Federal de Alemania, es que las privatizaciones pueden ser muy costosas²⁷.

Los gobiernos privatizadores han tenido además que desarrollar la capacidad de supervisión indirecta, administración y aplicación de reglamentos. Normalmente, el objetivo perseguido al privatizar, por ejemplo, la compañía telefónica local, no era sustituir a una empresa estatal ineficaz por un monopolio desregulado. Sin embargo, la regulación puede acarrear un conjunto de prácticas legales muy técnicas en que los intereses contrapuestos (los compradores y el proveedor) compitan por influir en la autoridad reguladora. Como en otros ámbitos de la Administración, eso requiere contar con unos funcionarios públicos bien adiestrados y suficientemente remunerados y con un control público eficaz de la propia Administración.

Casos de privatización

Aunque la corriente privatizadora ha afectado a todos los grupos de países, se ha sentido más, obviamente, en las economías en transición, donde ha sido un elemento fundamental del proceso de transformación de un sistema administrativo en otro basado en el mercado y una fuente de ingresos, al reducirse el gasto público en subvenciones a las empresas con pérdidas. Las primeras lecciones de esa corriente tienen un campo de aplicación amplio²⁸. En concreto, el establecimiento de bases jurídicas adecuadas para la privatización y su aplicación ha sido un requisito fundamental para el éxito del proceso. Se considera también importante que las políticas de privatización fomenten unas estructuras de gestión empresarial apropiadas que favorezcan un comportamiento empresarial orientado al mercado. Se descubrió que las medidas dirigidas a promover y proteger la competencia eran esenciales en el caso de mercados distorsionados, sobre todo cuando, por ejemplo, las grandes empresas privatizadas podían monopolizar el mercado.

En el caso de la Federación de Rusia, los ingresos procedentes de la privatización de las empresas estatales fueron sistemáticamente inferiores a los esperados, basados en las predicciones presupuestarias. Se había admitido que los ingresos serían inferiores a los posibles a causa de los costes de las transacciones y las dificultades para valorar los activos cuando los mercados no estaban en pleno funcionamiento. Además, debido al deseo de vender a inversionistas nacionales, se fijaron unos precios relativamente bajos y había que tener en cuenta los problemas de liquidez de los posibles compradores, cuyo número se reducía aún más por las limitaciones relativas a la parte de una empresa que podía ser de propiedad de inversionistas extranjeros. Ante la escasez de compradores y a fin de proteger el empleo, sobre todo en las empresas no rentables, se hizo necesario reestructurar las empresas antes de privatizarlas, lo que ocasionó el uso de fondos públicos y en algunos casos el pago de los atrasos de la deuda entre empresas²⁹.

La Argentina presenta un proceso privatizador muy diferente. El impulso político de privatizar las empresas públicas cobró fuerza en 1989 con la aprobación de la Ley de Reforma del Estado (véase el capítulo VII). Como parte de un programa más amplio encaminado a replantear y reducir el papel del Estado en la economía, y que comprendía la reforma de las pensiones mencionada *supra*, se inició un gran proceso privatizador cuyo objetivo era reducir el déficit fiscal, aumentar la competitividad entre las empresas y estimular la inversión extranjera, y que se ejecutó en el marco de la desregulación general de los mercados internos y la liberalización del comercio.

Respaldado por un amplio consenso político, el Gobierno de Argentina logró ejecutar el programa con notable rapidez, pues en menos de cuatro años fueron privatizadas casi todas las empresas estatales en ámbitos como las telecomunicaciones, el transporte, la defensa, la electricidad el petróleo y el reaseguro. Los ingresos producidos por el programa ascendieron aproximadamente a 26 millones de dólares EE.UU. entre 1990 y 1993, contabilizando el dinero efectivo, la amortización de la deuda pública argentina por los inversionistas y las transferencias de pasivo³⁰. No obstante, el programa tuvo algunos efectos negativos importantes, sobre todo la pérdida de más de 100.000 puestos de trabajo. Además, según algunos críticos, la rapidez del proceso privatizador ocasionó la rebaja del precio de los activos y la falta de transparencia en la liquidación de éstos, al menos en las primeras privatizaciones³¹.

A finales del decenio de 1980, tras varios años de medidas de ajuste (véase el capítulo VII), se inició en Ghana un proceso privatizador. El Gobierno tuvo que hacer frente a problemas imprevistos, como la gran deuda entre las empresas y la financiación insuficiente de cuantiosas indemnizaciones por cese de empleo. Además, dada la situación de muchas de las empresas, el Gobierno tuvo que asignar fondos considerables a recapitalizarlas antes de ponerlas en venta y a capacitar e indemnizar a los trabajadores superfluos.

En los primeros años de ejecución del programa de Ghana fueron privatizadas principalmente las unidades más pequeñas, y la repercusión neta en los ingresos públicos fue escasa o negativa a causa de los gastos efectuados para preparar las empresas para la venta. No obstante, el programa cobró impulso a principios del decenio de 1990, cuando fueron vendidas ocho de las empresas más rentables, incluida la Ashanti Goldfields, lo cual contribuyó a que aumentaran los ingresos públicos. Actualmente está previsto privatizar más de 100 empresas, aunque los efectos negativos sobre el empleo siguen siendo motivo de gran preocupación.

De las economías desarrolladas, la experiencia de Nueva Zelanda pone de relieve que la privatización tiene una gran influencia inmediata en la reducción del gasto público y la deuda pública. La privatización de empresas estatales reestructuradas comenzó en 1987 dentro de un programa más amplio de reformas estructurales generales iniciado en 1984 con la finalidad de lograr una mayor eficiencia reduciendo la regulación e intervención estatales. Entre 1988 y 1994 las ventas de activos ascendieron aproximadamente a una cuarta parte del total de la deuda pública. La consiguiente disminución de las subvenciones a las empresas hizo que descendiera notablemente el gasto público. Sin embargo, las privatizaciones provocaron la pérdida de 40.000 puestos

de trabajo, lo que equivalía al 2,5% de la fuerza de trabajo.

*El fomento de las nuevas inversiones:
la infraestructura en Filipinas*

En sí misma, la privatización es una transferencia de activos que se ejecuta principalmente con la esperanza de que el nuevo propietario gestione la empresa con mayor eficacia. Además, la privatización libera al Estado de la obligación de aumentar las inversiones en las empresas. En algunos sectores públicos la inversión del Estado es insustituible. En otros, aunque el Estado se retire, sigue teniendo la necesidad apremiante de asegurar que se produce la inversión privada³².

Filipinas en el decenio de 1980 es un ejemplo muy a propósito. Entre la mitad del decenio de 1980 y el comienzo del decenio siguiente, se habían reducido mucho las inversiones en infraestructuras públicas y los gastos de mantenimiento para facilitar los pagos cuantiosos y crecientes de los intereses de la deuda interior y exterior, y para tratar de rebajar el déficit presupuestario. Los gastos en inversiones públicas efectuados por el Gobierno nacional descendieron de aproximadamente el 3% del producto interno bruto en 1980-1982, a alrededor de la mitad de ese porcentaje a mediados del decenio de 1980, y nunca recuperaron los niveles anteriores.

Para 1991, el sector eléctrico en particular estaba en crisis a causa de un suministro y una distribución insuficientes que daban origen a cortes frecuentes que afectaban gravemente a la fabricación y a la producción para la exportación y frenaban la recuperación económica. Además la gestión del sector eléctrico era muy deficiente. Entre la producción y el consumo se perdía más del 15% de la electricidad, frente a pérdidas de entre el 5% y el 10% en sistemas mejor gestionados. Por la misma razón, el sector eléctrico filipino vendió menos de 500 megavatios hora de electricidad por trabajador y año, frente a los más de 1.500 megavatios hora de la Argentina y los casi 5.000 de Chile³³.

La estrategia del Gobierno para mejorar el sector eléctrico consistió en incrementar la participación privada, en consonancia con la justificación del programa de reformas estructurales iniciado en 1986, que era reducir la participación estatal en la producción y depender más de la iniciativa privada y los mercados. Así, en 1991, se aprobó la "Ley BOT"³⁴ para facilitar la inversión privada interior y exterior en infraestructuras, siguiendo principalmente un modelo de construcción, explotación y retrocesión. Se trataba de que una empresa privada nacional o extranjera formara una empresa mixta con el Estado o una empresa nacional con la finalidad de construir y explotar una planta eléctrica como

concesionario del Estado por un plazo máximo de 25 años, pasado el cual la propiedad se transmitiría a la parte nacional. La planta eléctrica debía explotarse como monopolio regulador que permitiera a la empresa obtener una tasa de rentabilidad competitiva. Además, con arreglo a la Ley BOT, la aprobación y ejecución de los proyectos se llevó a cabo con carácter urgente.

La medida logró poner fin a la crisis eléctrica a finales de 1993, pues en poco tiempo se dispuso de una capacidad generadora privada considerable. No obstante, ha habido que modificar la medida original para corregir problemas como los costos elevados y la gestión ineficaz debidos a la falta de competencia y la necesidad de establecer un marco normativo adecuado. En 1994 se aprobó una modificación por la que se ampliaba la potestad reglamentaria del Gobierno cuando hubiera factores externos o la posibilidad de un monopolio natural, al mismo tiempo que se aumentaban las formas de inversión y se extendía la inversión privada a una gran variedad de actividades relacionadas con la infraestructura. Esta medida ha conseguido atraer la inversión privada a las carreteras, los ferrocarriles y el suministro de agua.

UNA OPORTUNIDAD ESPECIAL: LA DISMINUCIÓN
DE LOS GASTOS DE DEFENSA

Un gasto público que ha experimentado cambios importantes en el último decenio es el gasto militar, como consecuencia del cambio de concepto respecto de las amenazas a la seguridad. A nivel mundial, el gasto militar descendió del 5,7% del valor de la producción en 1983 al 3,0% en 1994³⁵. El descenso fue marcado tanto en los países de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte como en los de la antigua Organización del Tratado de Varsovia, y también en los países en desarrollo³⁶.

Los países fuertes, sobre todo los enfrentados en la guerra fría, han dedicado mucha atención a los recortes en defensa, pero también en algunos países pequeños ha habido acontecimientos importantes. En algunos, había conflictos internos cuyo fin ha provocado una desmovilización acogida con satisfacción. En esos países, igual que en los grandes, la desmovilización ha ocasionado gastos de readiestramiento, traslados e indemnizaciones por cese de empleo, y ha supuesto la pérdida de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, la reducción de los gastos de defensa ha liberado recursos para otros usos públicos, como la rehabilitación de las infraestructuras básicas y los gastos sociales, y, lo que es más importante, la desmovilización ha sido un síntoma importante de la disminución de las tensiones y, por lo tanto, ha impulsado la confianza en las posibilidades del desarrollo.

El caso de Nicaragua

La guerra civil continuó en Nicaragua después de que los sandinistas ocuparon el poder en 1978, y la economía estaba en situación de depresión después del final de la guerra, cuando tras las elecciones de febrero de 1990 el poder fue traspasado a la Unión Nacional Opositora. El producto interno bruto era casi un 40% inferior al máximo alcanzado en 1977; el incontrolable déficit fiscal se había financiado mediante la creación de crédito, lo cual había provocado tasas de inflación mensuales de hasta el 50%. La deuda externa había aumentado de 1.700 millones de dólares en 1978 a 10.600 millones en 1990, es decir, más de seis veces el producto interno bruto y 27 veces las exportaciones totales, por lo que Nicaragua era una de las naciones más endeudadas del mundo. El Gobierno había dejado de cumplir el servicio de la deuda con la banca comercial en 1986, y el de la deuda multilateral en 1988. La oportunidad de construir una economía de paz en el decenio de 1990 era, por lo tanto, muy importante.

Nicaragua redujo notablemente el gasto militar —el porcentaje del producto interno bruto dedicado a gastos

militares y de seguridad descendió del 14,2% en 1990 al 4,4 en 1994 (véase el cuadro VI.1). Al mismo tiempo, el Gobierno logro aumentar la recaudación tributaria en 7 puntos porcentuales del producto interno bruto, y la nueva Administración recibió una asistencia internacional considerable. Comenzó a aplicarse un programa de ajuste digno de crédito, combinado con la estabilización monetaria y el ajuste de los tipos de cambio. Con la ayuda de los gobiernos donantes terminaron de liquidarse los atrasos en los pagos a las organizaciones multinacionales en 1991 y se acordó con el FMI un acuerdo de derecho de giro. Tres acreedores bilaterales (los Estados Unidos de América, México y Venezuela) condonaron gran parte de la deuda, y al final del año Nicaragua firmó su primer acuerdo de reescalamiento con el Club de París, que comprendía la condonación del 50% de una parte del servicio de la deuda pendiente y la fijación de tipos de interés favorables respecto del resto. La combinación de esos factores permitió a Nicaragua iniciar la recuperación económica que, tras la reducción drástica de la inflación, comenzó a sentirse en 1994.

Cuadro VI.1

El gasto público después de la guerra: Nicaragua y Etiopía, 1990-1994
(Porcentaje del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994
<i>Nicaragua</i>					
Fuerzas armadas y policía	14,2	5,1	5,7	4,3	4,4
Servicios sociales ^a	14,9	14,8	13,5	14,0	15,4
Inversiones	9,3	7,6	9,8	11,7	15,3
<i>Etiopía^b</i>					
Defensa	10,3	8,3	3,1	2,7	2,5
Educación y salud	3,3	2,9	3,2	3,0	3,7
Inversiones	8,1	6,1	4,7	8,3	10,8

Fuentes: FMI, *Government Finance Statistic*; Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual*, 1994 y 1995; y Banco Nacional de Etiopía, *Boletín Trimestral*, vol. 10, No. 3.

^a Educación, salud, seguridad social, vivienda, y servicios de bienestar.

^b Ejercicio económico hasta el 7 de julio.

Los recortes militares contribuyeron decisivamente a ese proceso. La desmovilización de las fuerzas armadas, iniciada en 1989, permitió al Gobierno reducir el gasto general sin que resultaran afectadas partidas presupuestarias políticamente delicadas. En otras palabras, en Nicaragua casi todos los recortes del gasto público afectaron a las fuerzas armadas y la policía. El gasto en servicios sociales siguió absorbiendo aproximadamente el 15% del producto interno bruto, y la formación de

capital fijo por el sector público creció ininterrumpidamente del 2% del PIB en 1990 al 14% en 1996³⁷. Por idénticas razones, el empleo público disminuyó de 287.000 puestos en 1990 a 94.000 en 1996. Las fuerzas armadas y de policía fueron el componente principal de la reducción (de 109.000 puestos a 24.000). Por otra parte, la reabsorción de esos puestos en la economía ha sido relativamente escasa y la tasa de desempleo sigue siendo alta.

El caso de Etiopía

En mayo de 1991, el régimen militar etíope fue derrocado por el Frente Democrático Revolucionario Popular de Etiopía, una coalición formada por diversos grupos, algunos de los cuales habían mantenido un enfrentamiento armado contra el Gobierno durante tres decenios. El Gobierno anterior había accedido al poder en 1974, al derrocar al Gobierno del Emperador. Los decenios posteriores fueron un desastre para la economía: guerra civil e inestabilidad política, un conflicto grave con la vecina Somalia en 1977 y 1978, brotes frecuentes de sequía y hambruna y trastornos provocados por los programas de reasentamiento y fomento de la autonomía municipal lanzados por el Gobierno, que fracasó en su intento de reactivar el crecimiento económico mediante la planificación central. Etiopía empezó y acabó ese período siendo uno de los países más pobres de África.

En los años del Gobierno anterior, los gastos militares habían dominado el presupuesto; habían absorbido un promedio de entre el 40% y el 50% del gasto público corriente en el decenio de 1970 —más del 60% durante la guerra de Ogaden con Somalia, en 1977 y 1978— y un promedio de más del 30% en el decenio de 1980. En este decenio, la medida de los gastos de defensa fue de casi el 9% del PIB y la de los gastos combinados de salud y educación, de menos del 4%.

En 1991, los efectos acumulativos de la guerra, el sabotaje y la desidia se hicieron evidentes en el deterioro de las infraestructuras del país. Alrededor de 1.160 escuelas quedaron total o parcialmente destruidas y el 90% de la red de carreteras y la mayoría de los aeropuertos nacionales sufrieron daños considerables a causa de la guerra. Menos del 25% de la población tenía acceso a servicios de salud modernos y se vacunaba a menos de la tercera parte de los niños³⁸.

Por tanto, con la llegada del nuevo Gobierno en 1991, se le ofreció a Etiopía una oportunidad excelente para emprender la reconstrucción. En julio de 1991, las principales organizaciones políticas celebraron una conferencia nacional en la que llegaron a un acuerdo sobre una Carta Nacional en virtud de la cual se instauró

el Gobierno de transición de Etiopía y, en 1994, en virtud de la nueva constitución, se creó la República Democrática Federal de Etiopía. El rasgo sobresaliente del nuevo régimen de gobierno es que se trata de un régimen federal que reconoce a todos los Estados el derecho a separarse de la federación y que entraña el traspaso de competencias económicas y sociales considerables a éstos, lo que constituye un giro radical con respecto a siglos de dominio centralista.

El Gobierno etíope, al igual que el de Nicaragua, aumentó la inversión pública y recortó fuertemente los gastos militares (véase el cuadro VI.1). Además, mejoró la recaudación de impuestos y recibió asistencia financiera externa considerable. En el presupuesto de 1992 se recortaron fuertemente los gastos de defensa, que habían constituido, por término medio, más del 30% del gasto público total en los últimos años del decenio de 1980, y quedaron reducidos a alrededor del 15% de dicho gasto, y, en 1994, se redujeron a menos del 10%. Ello permitió que los gastos de capital, destinados principalmente a rehabilitar las infraestructuras, subieran del 25% del gasto total en 1991 al 40% en 1994. Los gastos de capital efectuados en las regiones se destinaron a proyectos educativos y agrícolas en las zonas rurales y a proyectos de abastecimiento de agua y de alcantarillado en las capitales regionales. Los gastos corrientes en servicios sociales y de salud se mantuvieron en alrededor del 14% del gasto total.

Etiopía sigue teniendo delante de sí una inmensa labor de reconstrucción. Su meta es edificar una estructura política y económica radicalmente distinta de todo lo que ha habido antes en el país y encauzar a la economía por un nuevo camino de desarrollo. Se tardará un tiempo considerable en afianzar las nuevas relaciones de trabajo entre el centro y las regiones y entre los sectores público y privado y en reconvertir profesionalmente a los ciudadanos, sobre todo a los cientos de miles de soldados desmovilizados y a los funcionarios despedidos a raíz de las reducciones presupuestarias. El PIB ha vuelto a crecer, lo que es sumamente alentador; pero los beneficios del crecimiento deben mantenerse todavía durante algún tiempo y distribuirse ampliamente por todo el país.

GESTIÓN PRESUPUESTARIA: AUMENTO DE LOS INGRESOS Y LUCHA CONTRA EL DÉFICIT

La elaboración del presupuesto del Estado consiste generalmente en encajar exigencias conflictivas en un cupo de gastos que se considere "viable". En los últimos años, según se ha dicho antes, el Gobierno ha sufrido presiones para frenar el gasto. En el capítulo V, se llamó "cupo presupuestario" al límite del gasto público. El cupo lo determinan la capacidad máxima de

endeudamiento y la capacidad de recaudación del sistema tributario. Sin embargo, si se reformara ese sistema para recaudar más ingresos, se relajarían las restricciones de gasto que impone el cupo. No cabe duda de que eso es precisamente lo que pretenden los gobiernos. En el capítulo V, se llegó también a la conclusión de que era difícil determinar en la práctica el límite de la capacidad

de endeudamiento y que, en su defecto, los gobiernos adoptaban reglas aproximativas para gestionar racionalmente sus presupuestos. También han tratado de encontrar reglas y procedimientos para procurar mantener el equilibrio de gastos e ingresos dentro de los citados límites, es decir, para poder gestionar debidamente el cupo presupuestario.

RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS

Hay tres maneras fundamentales de financiar el gasto público: los impuestos, el monedaje y el endeudamiento³⁹. Según se dijo en el capítulo V, a la larga, el monedaje sólo proporciona escasos ingresos, por valor de unos cuantos puntos porcentuales del PIB, y el endeudamiento tiene sus límites. Por consiguiente, la gran mayoría de los recursos del gasto público tienen que obtenerse de los ingresos tributarios⁴⁰. En el conjunto de las economías desarrolladas, el gasto público general es del orden del 40% del PIB, mientras que en los países en desarrollo el gasto público central registra un promedio de más del 20% del PIB⁴¹. La tasa de gasto público de las economías en transición sufre grandes variaciones a consecuencia del propio proceso de transición, pero es probable que la mayor parte de ellas acaben teniendo una tasa más parecida a la de los países desarrollados.

En suma, los gobiernos tienen que recaudar unos ingresos tributarios constantes por valor de una a dos quintas partes del PIB. Ya lo hacen, e incluso pueden mantener tasas de recaudación superiores a las dos quintas partes del PIB combinando sensatamente distintos tipos de gravámenes. Como ha dicho un tratadista:

“Se ha puesto de moda el pesimismo con respecto a la posibilidad de recaudar grandes proporciones del PIB mediante impuestos. A modo de justificación, se aducen los problemas que plantean la falta de incentivos al esfuerzo, los fuertes incentivos a la evasión de impuestos y la corrupción de las administraciones tributarias. Estos problemas son graves. Sin embargo, puede que el pesimismo sea exagerado ...”⁴²

Los políticos desean no sólo que sus regímenes tributarios procuren ingresos sustanciosos, sino que además lo hagan de manera transparente y equitativa, con un costo administrativo bajo, distorsionando mínimamente los indicadores económicos y aplicando un método que no sea demasiado engorroso. Aunque tal vez disten mucho de haber alcanzado este ideal, muchos gobiernos intentan que sus regímenes tributarios se acerquen a él. Algunos de sus programas de reforma, pueden describirse aquí en rasgos generales.

Incremento de la base imponible

Al poseer unas estructuras administrativas débiles que dificultan la aplicación de sus regímenes tributarios, los países de ingresos más bajos han dependido mucho tradicionalmente de los impuestos sobre el comercio exterior. Si se cuenta con pocos puntos de entrada al país y se supervisan oficialmente los puertos y el transporte internacional, resulta bastante fácil administrar los aranceles y otros impuestos comerciales. Prueba de ello es que, en el decenio de 1990, un promedio del 28% de los ingresos tributarios de África proceden todavía de impuestos comerciales frente al 1% en los países desarrollados⁴³.

Sin embargo, la fuerte dependencia de los impuestos comerciales tiene muchas desventajas. En primer lugar, la política comercial internacional está totalmente orientada hacia la liberalización del acceso a los mercados, por ejemplo reduciendo los tipos de los impuestos sobre el comercio exterior. En segundo lugar, la dependencia con respecto a las tasas de exportación y los aranceles lleva a supeditar una fuente importante de ingresos al tipo de cambio: la devaluación de la moneda, al aumentar el valor del comercio en moneda nacional, normalmente hace aumentar los ingresos tributarios⁴⁴. Análogamente, los países que reciben grandes corrientes de capital y que sufren presiones para valorizar su moneda obtienen resultados opuestos. Por otra parte, la recaudación tributaria procedente del comercio exterior es inestable no sólo a causa de la fluctuación de los tipos de cambio, sino también a causa de la fluctuación de los precios de exportación de los productos básicos en los mercados mundiales.

Una manera sencilla de aumentar la base imponible es ampliar el número de artículos sujetos a gravamen, aunque para ello quizá haya que montar también un aparato de recaudación suplementario, lo que influye en la decisión de qué artículos se gravarán. Por ejemplo, los impuestos sobre los productos derivados del petróleo son fáciles de administrar en caso de que haya sólo una empresa petrolera estatal. En Ghana, por ejemplo, la base imponible se ha mantenido dentro de unos límites bastante estrechos: más del 50% de los ingresos dependían exclusivamente de cuatro productos básicos, a saber, el cacao, uno de los principales cultivos exportables (15%); los productos derivados del petróleo (25%), y el alcohol y el tabaco (12%)⁴⁵.

De modo más general, los impuestos sobre las ventas permiten gravar muchas clases de bienes y servicios. Por ejemplo, Jordania intentó aumentar su base imponible y mejorar la eficacia de su régimen tributario

en junio de 1994 sustituyendo un impuesto sobre el consumo por un impuesto general sobre las ventas que gravaba todos los productos elaborados y todas las importaciones, y en septiembre de 1995 amplió la lista de los servicios gravados mediante dicho impuesto general y aumentó también el tipo básico del 7% al 10%. El Gobierno había planeado también transformar gradualmente el impuesto general sobre las ventas en un impuesto sobre el valor añadido (IVA).

Se ha tendido cada vez más a sustituir el impuesto sobre las ventas por el IVA. Éste último grava mediante un tipo porcentual, no el valor de las ventas o de los productos, sino el valor que añade la empresa al valor de sus insumos materiales de partida. Se considera que, si se aplica el mismo tipo impositivo a toda la economía, el IVA distorsiona menos que los impuestos sobre las ventas los precios del mercado y las decisiones económicas, en el sentido de que no favorece a ninguna actividad económica en particular. La mayoría de las economías europeas han adoptado el IVA como fuente principal de ingresos tributarios, con una tasa reglamentaria de entre el 15% y el 25%.

Sin embargo, el IVA tiene sus inconvenientes: es un impuesto engorroso desde el punto de vista administrativo. No sólo debe recaudarse de todas las empresas gravadas, sino que además suele haber exenciones o devoluciones del IVA en el caso de las exportaciones y de otras clases especiales de bienes y servicios. Por ejemplo, a Kazakstán le resultó bastante complicado administrar este régimen del IVA, que había introducido en el Código Tributario de 1995, con un tipo impositivo del 20% (salvo escasas excepciones), y que gravaba todas las transacciones efectuadas dentro de Kazakstán y todas las importaciones, incluidas las de bienes de capital. Los inversionistas extranjeros señalaron que al haberse gravado con el IVA los bienes de capital importados, se había incrementado apreciablemente el costo de las transacciones en Kazakstán a causa, sobre todo, de los problemas para recibir las devoluciones de ese impuesto a su debido tiempo. Reaccionando frente a la situación, el Gobierno de Kazakstán empezó a experimentar un nuevo procedimiento en octubre de 1995 —que adquirió carácter permanente a partir de entonces—, conforme al cual toda empresa registrada podía importar cualquier artículo de una lista de bienes y equipo sin tener que abonar de inmediato el IVA correspondiente. La entidad importadora tenía que llenar un breve formulario de “declaración de obligaciones” y entregárselo a los funcionarios de aduanas como comprobante del IVA adeudado. El procedimiento permitía al importador exigir, en su siguiente declaración del IVA, que se le acreditara con cargo a ese impuesto una suma equivalente a la del IVA que adeudara.

Simplificación del código tributario y reducción de los tipos impositivos

Muchas de las reformas de los regímenes tributarios de los últimos años se han caracterizado por la simplificación de los códigos tributarios, que facilita y abarata su administración; la supresión de las exenciones tributarias para reducir las distorsiones, y el recorte de los tipos más altos de los impuestos directos, que inhiben la actividad económica.

Un caso ilustrativo fue el del recurso a la indización para evitar que los tipos medios del impuesto sobre la renta aumentaran debido a la inflación. La inflación produce ese efecto en los impuestos sobre la renta de estructura progresiva, es decir, aquellos en que los ingresos más elevados están sujetos a gravámenes más fuertes. Eso fue lo que ocurrió en los Estados Unidos, por ejemplo, donde los ingresos anuales de todos los contribuyentes se dividieron en tramos y se aplicaron tipos impositivos más elevados a los tramos de ingresos superiores. Cuando en el decenio de 1970 la tasa de inflación de los Estados Unidos subió a niveles desacomunados, el incremento nominal de los ingresos situó a los contribuyentes en “tramos” más elevados del impuesto sobre la renta (es decir, tramos de ingresos con tipos impositivos marginales superiores). Se estimó que ese “lastre fiscal” era de magnitud poco conveniente —aunque al menos se había producido de manera no intencionada— y, por tanto, hubo amplio apoyo en favor de las reducciones de impuestos de 1981, 1982 y 1983, que se aprobaron en la Ley de recuperación económica de 1981, y en favor de la indización de los ajustes anuales de los tramos impositivos con respecto a la inflación, indización que empezó a aplicarse en 1984. Sin embargo, el descenso de la inflación en el decenio de 1980 fue mucho más rápido de lo que se esperaba, con lo que los ingresos tributarios perdonados resultaron ser más generoso de lo previsto. Así, primero mediante la Ley de reforma tributaria, de 1986, y después mediante las Leyes de conciliación general del presupuesto, de 1990 y 1992 (véase *infra*), se revocaron esas reducciones fiscales.

El aumento del recurso a los impuestos indirectos, sobre todo el IVA, que acaba de señalarse, ha solido ir acompañado de la reducción de los tipos impositivos directos (por ejemplo, el impuesto sobre la renta), lo que revela que la tendencia en materia de recaudación ha pasado de la imposición directa a la indirecta. Una razón de este cambio ha sido la preocupación con respecto al efecto inhibitorio de los tipos elevados de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades, contrario al beneficioso incentivo al ahorro que ofrecen los impuestos sobre el consumo. Esa ha sido una de las

razones más importantes en el caso particular del Japón, que necesita asegurarse una corriente de ingresos suficientes en una situación caracterizada por la disminución del porcentaje de la población activa con respecto a la población total y por el aumento de las obligaciones en materia de seguridad social, como ya se ha dicho antes. Ese fue, ciertamente, uno de los factores que los llevaron a aumentar el impuesto sobre el consumo del 3% al 5% en abril de 1997⁴⁶. Además, la menor variación de la recaudación de los impuestos indirectos con respecto a la de los directos durante el ciclo económico ayuda a estabilizar los ingresos públicos, lo que ha sido otro atractivo para el Gobierno del Japón.

La desventaja primordial del paso de la imposición directa a la indirecta es que esta última tiende a ser regresiva, lo que quiere decir que, pagando un impuesto de la misma cuantía, al efectuar determinada compra los pobres pagan, por concepto de IVA, una proporción de sus ingresos mayor que la que pagan los ricos. Por razones de equidad, desde el punto de vista social suelen ser más populares los impuestos progresivos, que retienen un porcentaje mayor de los ingresos de los ricos que de los ingresos de los pobres. Además, si los ricos y los pobres se benefician igualmente de los servicios públicos, los regímenes de imposición directa con tipos que aumenten en correlación con los ingresos pueden ser un instrumento poderoso de redistribución de los ingresos de los ricos entre los pobres. Por otra parte, en los últimos años se han reducido en algunos países los tipos impositivos marginales elevados que gravaban a las familias de ingresos más altos, con la justificación de que unos tipos impositivos tan elevados inhibían la actividad económica o fomentaban la economía sumergida y los negocios en el extranjero.

En Jordania, por ejemplo, el tipo máximo del impuesto sobre la renta de las personas físicas se redujo del 50% al 30% y el del impuesto sobre la renta de las sociedades, del 55% al 35%, a raíz de la reforma tributaria emprendida en 1995, que llevó aparejado también, como ya se ha señalado, el aumento del impuesto general sobre las ventas. Además, las moratorias fiscales (es decir, las exenciones temporales) se suprimieron (salvo en el caso de las inversiones en las regiones menos desarrolladas del país) y la posibilidad de obtener exenciones tributarias se limitó a los pagos de los intereses netos. Análogamente, en 1985, Nueva Zelanda aumentó los impuestos sobre el gasto, imponiendo un impuesto sobre bienes y servicios con un tipo uniforme del 10%, y redujo el tipo máximo del impuesto sobre la renta de las personas físicas del 66% al 48%.

La República de Kazakstán acaba de hacer también un esfuerzo importante por reformar su legislación tributaria. A fin de resolver el problema de la prolifera-

ción de reglamentos ocasionada por la aplicación de normas tributarias fragmentarias en el curso del tiempo, ha compilado un código tributario general para reformar el régimen impositivo y reglamentarlo mediante una sola norma. Así, si se deseara reformar posteriormente el nuevo régimen impositivo sólo habría que reformar una norma legislativa. Este procedimiento obliga a los encargados de adoptar decisiones y a los agentes económicos a concentrarse, de una sola vez, en un conjunto de cuestiones de reforma política complejas y controvertidas. También, aunque es más sistemático, hace extremadamente difícil y lento el proceso de elaboración y aprobación de las leyes por los poderes ejecutivo y legislativo. Precisamente, el Código Tributario kazako de 1995 se promulgó por decreto presidencial y no mediante ley parlamentaria.

Aumento de la efectividad de la recaudación

Una cosa es haber elaborado un régimen tributario sumamente detallado y otra muy distinta, a veces, recaudar los ingresos tributarios previstos. Un ejemplo extremo de este problema lo ofrece la experiencia de las economías en transición. El régimen tributario de la Federación de Rusia dependía en gran medida del IVA y los impuestos sobre sociedades, sobre todo en el sector industrial, y no tanto del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Cuando la economía se hundió al principio del proceso de transición, a causa del descenso en picado de la producción industrial, los ingresos tributarios se vieron inmediatamente afectados. Al verse inmersas en una trama compleja de relaciones de compraventa y tener dificultades para percibir los pagos por los bienes vendidos, las empresas prefirieron seguir funcionando mediante la acumulación de grandes atrasos en el pago a otras empresas y en el pago de sus impuestos.

Dadas las circunstancias, la solución del problema de recaudación tributaria que aquejaba a la Federación de Rusia no consistía, de ningún modo, en aumentar más los tipos del impuesto sobre sociedades, medida que se hubiera considerado confiscatoria y que sólo hubiera servido para reducir aún más la base imponible efectiva, ya que las empresas hubieran tenido incentivos más fuertes para abandonar el sector económico estructurado. Así pues, los esfuerzos se han concentrado en mejorar la recaudación de los impuestos vigentes. En este sentido, hace poco la Federación de Rusia ha creado una "policía tributaria" e introducido un sistema de declaraciones individuales del impuesto sobre la renta. Además, se prevé que cuando el nuevo código tributario entre en vigor en 1997 se reducirá considerablemente la carga impositiva que pesa sobre las empresas.

La evasión de impuestos en la Federación de Rusia y otras economías en transición no se ha debido exclusivamente a que los particulares y las empresas infringieran de manera intencionada la legislación. Al tratarse de países que erigían nuevas estructuras institucionales con rapidez, su régimen de obligaciones tributarias solía ser confuso. En el caso de la Federación de Rusia, se estaba sustituyendo un Estado muy centralizado por otro que delegaría más competencias en sus regiones, sobre todo en materia de recaudación de impuestos. En virtud de un decreto de diciembre de 1994, el Presidente autorizó a los gobiernos subnacionales de todos los niveles a imponer sus propios gravámenes. El efecto práctico de dicho decreto fue que a menudo las empresas no pudieran prever cuáles eran sus obligaciones tributarias totales.

También hay muchas posibilidades de mejorar la recaudación tributaria en países que no atraviesan por la situación especial de las economías en transición. Por ejemplo, Filipinas acometió en 1986 una importante reforma tributaria, en virtud de la cual se modificaron y simplificaron los impuestos y se introdujo el IVA. Sin embargo, según las estimaciones del Banco Mundial, los ingresos recaudados mediante el nuevo régimen fueron inferiores en un 50% a la "suma alcanzable" prevista para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, en un 60% en el caso del impuesto sobre la renta de las sociedades y en un 50% en el caso del IVA⁴⁷. No obstante, a principios del decenio de 1990, la recaudación mejoró sensiblemente, a causa de la mejora de la administración tributaria y de la reducción de la evasión de impuestos. Tanto es así que entre 1990 y 1994 la recaudación de los tres gravámenes citados, medida como porcentaje del PIB, casi se duplicó y el año pasado ascendió en total a casi el 10% del PIB⁴⁸.

En Nicaragua, gran parte del éxito del "Plan Lacayo" que se lanzó en marzo de 1991 se basó en la aplicación efectiva de la legislación tributaria vigente, en la imposición de sanciones graves por evasión de impuestos y en la mejora de la administración tributaria. El Gobierno decidió no acometer una reforma ambiciosa del régimen impositivo, pero logró aumentar los ingresos tributarios, que pasaron del 14,8% del PIB en 1990 al 21,2% en 1991 y al 24,7% en 1995⁴⁹.

Otro instrumento para incrementar la recaudación de impuestos ha sido la concesión de "amnistías fiscales". En virtud de estas amnistías, los gobiernos acceden a perdonar las multas y las sanciones por incumplimiento de la legislación tributaria a todas las personas que paguen los impuestos que adeudan en un plazo

determinado. Por este medio, no sólo se captan los ingresos de los contribuyentes que desean regularizar su situación jurídica, sino que además se reinserta a las personas en el proceso de recaudación tributaria. En Irlanda, por ejemplo, se concedieron dos amnistías fiscales: una en 1988 y otra en 1994. Mediante la primera, se incrementaron en un 6% los ingresos tributarios.

Estos ejemplos sólo permiten tratar superficialmente la multitud de cuestiones que suscitan las medidas destinadas a mejorar la recaudación de impuestos⁵⁰. Otra cuestión muy pertinente es la del aspecto de economía política que entraña la ejecución de las reformas, dado que los países deben llegar a un punto en que se acepte la necesidad de cambiar y en que el gobierno, además, tenga la capacidad de obrar.

FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PRESUPUESTARIA RACIONAL

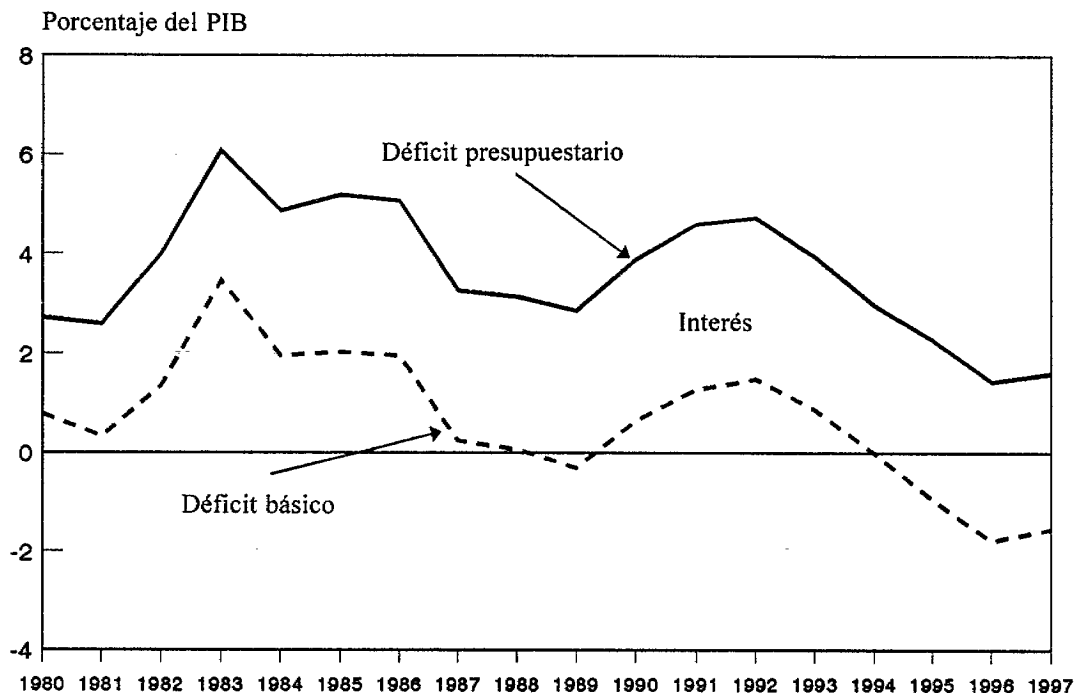
La experiencia enseña que es difícil mantener un régimen presupuestario riguroso. Tal vez lo más complicado de todo sea reducir los déficit estructurales, especialmente en los casos en que hay que recortar programas que afectan de manera diversa a los ciudadanos y en que resulta difícil determinar cómo compensar a los perjudicados. En ocasiones, los gobiernos han intentado facilitar el proceso marcándose unos objetivos estrictos y definidos por ley. Sin embargo, por lo general, la solución no ha sido tan sencilla.

Las estrategias presupuestarias de los Estados Unidos

Durante gran parte del decenio de 1980, el Gobierno Federal de los Estados Unidos trató de enjugar un déficit presupuestario que se había incrementado sustancialmente a consecuencia de los recortes tributarios de principios de dicho decenio. Tal como se muestra en el gráfico VI.2, en la segunda mitad del decenio de 1980 se logró reducir el déficit en cierta medida, aunque no tanto como se esperaba. El déficit volvió a crecer posteriormente, a raíz de la recesión económica de 1990 y 1991, y, pasada ésta, se hicieron progresos más sustanciales. La estrategia menos fructífera de las aplicadas en el decenio de 1980 fue la representada por las Leyes Gramm-Rudman-Hollings de 1985 y 1987, en las que se fijaron unos objetivos anuales concretos de reducción del déficit, con la finalidad de equilibrar el presupuesto en un plazo de seis años, y se autorizaron recortes generales de los gastos discrecionales en los casos de ajuste excesivo del déficit⁵¹.

Gráfico VI.2

Déficit presupuestario del Gobierno Federal de los Estados Unidos, 1980-1997*



Fuente: Estados Unidos, *Economic Report of the President*, 1997.

* Los ejercicios presupuestarios terminan el 30 de septiembre.

Las citadas leyes no consiguieron su objetivo: en conjunto, el déficit federal del período comprendido entre 1986 y 1989 superó en 230.000 millones de dólares las previsiones originales. Uno de los mayores defectos de esas leyes fue su concentración exclusiva en los ejercicios presupuestarios anuales, es decir, su concentración en un horizonte temporal muy limitado, lo que hizo que las reducciones fuertes del déficit se aplazaran de un año para otro. A fin de justificar la menor magnitud de los ajustes, al pronosticar el déficit futuro se recurrió a previsiones económicas cada vez más optimistas. Sin embargo, la realidad fue que la corrección media anual de las previsiones presupuestarias ascendió de 8.000 millones de dólares en los cuatro años anteriores a la entrada en vigor de la Ley Gramm-Rudman-Hollings a 36.000 millones de dólares en los seis años posteriores a su promulgación⁵². También se adoptaron medidas instantáneas, como la venta de activos, y métodos de contabilidad discutibles, como el traslado de los pagos de un ejercicio presupuestario a otro o la transferencia de algunos gastos fuera del presupuesto. Esas medidas sirvieron para mejorar la situación momentáneamente, pero no hicieron nada por disminuir el déficit a largo plazo.

Naturalmente, en los últimos años, cuando ya resultaba imposible atrasar más el ajuste, las reducciones que había que hacer para cumplir los objetivos eran desorbitadas. Para cumplir los objetivos del presupuesto de 1991, hubiera habido que recortar el 34,5% de las partidas de defensa afectadas y el 31,5% de las demás partidas⁵³. Otro problema de la Ley Gramm-Rudman-Hollings fue que, al concentrarse en recortar los gastos discrecionales, no hizo nada por modificar el régimen de los gastos preceptivos, para lo cual había que promulgar nueva legislación. Y, sin embargo, los gastos preceptivos eran una de las causas principales del problema del déficit.

Los Estados Unidos tuvieron más éxito en lo que se refiere a recortar el presupuesto con la promulgación de las Leyes Generales de Conciliación del Presupuesto de 1990 y 1993, en las que se previó un conjunto de medidas plurianuales de reducción presupuestaria que comprendían tanto recortes de gastos como subidas de impuestos. Las subidas de impuestos afectaron sobre todo a las familias situadas en el tramo superior de los cinco de que constaba la escala de distribución de ingresos. Los tipos efectivos del impuesto federal sobre la renta de los grupos de ingresos más elevados se

situaron a la altura de los tipos vigentes antes de los recortes tributarios del decenio de 1980. La mitad de la reducción total del déficit se debió a las subidas de impuestos.

Por lo que atañe al proceso de elaboración del presupuesto, en las leyes mencionadas se introdujeron algunas innovaciones importantes. Se dejaron de fijar objetivos en materia de déficit y se incorporaron dos nuevos mecanismos a los procedimientos de presupuestación. En primer lugar, se fijaron unos límites o "topes" anuales para los gastos discrecionales de los ejercicios presupuestarios del período comprendido entre 1991 y 1998. Esos topes dejaron poco margen para que creciera el presupuesto nominal de los programas discrecionales durante el citado período. En segundo lugar, se introdujo un mecanismo de "retención tributaria directa" para coordinar los ingresos y las obligaciones. Los gastos preceptivos (excepto los correspondientes a la seguridad social, las garantías de depósito y los intereses de la deuda pública) se aglutinaron con los ingresos y se impuso la limitación siguiente: toda ampliación de los programas de gastos preceptivos se financiaría recortando los gastos preceptivos que se hubieran autorizado o aumentando los impuestos. Asimismo, todo recorte de impuestos debería compensarse aumentando otros impuestos o ahorrando en los gastos preceptivos.

Las Leyes Generales de Conciliación del Presupuesto de 1990 y 1993, así como la mejoría de la situación económica, ayudaron a recortar el déficit, que pasó de 290.000 millones de dólares (4,9% del PIB) en 1992 a 107.000 millones de dólares (1,4% del PIB) en 1996, cifra con la que se alcanzó el déficit más bajo en 17 años. Por segunda vez en lo que va de siglo, el déficit presupuestario federal ha disminuido durante cuatro años consecutivos. Además, la balanza básica ha registrado superávit desde 1995 y ha empezado a estabilizarse la relación entre la deuda y el PIB.

No obstante, el Gobierno y el Congreso prometieron seguir con la reforma y suprimir totalmente el déficit presupuestario federal en el año 2002. Habida cuenta de que los dos partidos políticos principales han prometido rebajar los impuestos y que los gastos discrecionales ya han sufrido fuertes recortes, la mayoría de los nuevos ajustes tendrán que hacerse en los programas de gastos preceptivos. Ya han empezado a recortarse programas sociales importantes, sobre todo los destinados a prestar asistencia económica a los pobres. Aun así, al igual que ocurrió en el caso de la Ley Gramm-Rudman-Hollings, los sacrificios no se han distribuido de manera uniforme, sino que se han aplazado en gran medida a los años cercanos al 2002. Según las previsiones, la mitad de la reducción total del déficit a lo largo de ese período de cinco años se producirá en el propio año 2002, y las tres

cuartas partes de los recortes tendrán lugar en los últimos dos años del período. Como ocurrió también en el caso de la Ley Gramm-Rudman-Hollings, en el plan actual está previsto obtener ingresos de la venta de activos y trasladar los ingresos tributarios de otros años al año 2002. Por otra parte, se tiene perfecta conciencia de que el presupuesto volverá a ser deficitario después del año 2002 a medida que la población envejezca y se jubile.

Dejando de lado el hecho de que no hay justificación económica alguna para suprimir totalmente el déficit federal de los Estados Unidos⁵⁴, hay que reconocer que los resultados obtenidos mediante los procedimientos previstos en la citada Ley Gramm-Rudman-Hollings no son alentadores. Sin embargo, algunos representantes del Congreso han pedido que se adopten medidas más rigurosas para garantizar la eliminación del déficit; por ejemplo, la de reformar la Constitución de los Estados Unidos en tal sentido. Los detractores de esa propuesta alegan que limitaría innecesariamente el margen de maniobra del Gobierno, agravaría las recesiones económicas y podría fomentar los intentos de disfrazar los gastos y las exenciones tributarias mediante medidas extrapresupuestarias, con lo que se menoscabaría gravemente la transparencia de todo el proceso presupuestario. La experiencia adquirida con las Leyes Generales de Conciliación del Presupuesto enseña que, para llevar a cabo una reforma presupuestaria políticamente efectiva, hay que crear un consenso viable que permita adoptar un conjunto de decisiones concretas y aplicarlas mientras dure dicho consenso y mientras el poder legislativo esté en funciones, de modo que los votantes puedan mostrar su conformidad o disconformidad con las decisiones adoptadas.

El caso de Nueva Zelanda

La Ley de responsabilidad presupuestaria neozelandesa de 1994 (cuyos aspectos contables se examinaron en el recuadro V.1) es otro ejemplo de norma en virtud de la cual se impone a un gobierno la obligación jurídica de mantener una política presupuestaria racional. En la citada ley se enuncian cinco principios de gestión presupuestaria responsable; reducir la deuda pública total a "niveles prudentes" garantizando un superávit presupuestario (de explotación); una vez que la deuda haya alcanzado niveles prudentes, mantenerlos, procurando obtener, como promedio, un superávit presupuestario a lo largo de "un período razonable"; llevar el patrimonio neto del Estado a unos niveles que lo protejan contra factores futuros que pudieran menoscabarlo, y mantenerlos en esos niveles; obrar con prudencia en las situaciones de riesgo presupuestario que afronte el Gobierno, y aplicar

una política que permita prever razonablemente el nivel y la estabilidad de los tipos impositivos en los años futuros.

Al contrario de lo que ocurrió en el caso de la Ley Gramm-Rudman-Hollings, en la legislación de Nueva Zelanda no se fijó un número preciso de objetivos presupuestarios que debieran cumplirse en determinado plazo. En la ley neozelandesa no se definían los conceptos de "niveles prudentes" ni de "período razonable". Las autoridades presupuestarias tenían libertad para interpretar dichas expresiones atendiendo a las condiciones económicas reinantes. Además, en dicha ley se autorizaba al Gobierno a apartarse temporalmente de esos principios, siempre que justificara plenamente las razones que lo asistieran y explicara cómo y cuándo se restauraría la situación presupuestaria para ajustarla a dichos principios.

En la legislación neozelandesa se exigió expresamente también que se revelaran las intenciones y los objetivos de la política presupuestaria y se dispuso que se presentaran informes con más frecuencia. Tres meses antes de presentar el presupuesto había que presentar una declaración de política presupuestaria, en la que se expondrían las prioridades estratégicas del ejercicio presupuestario entrante y los objetivos presupuestarios a largo plazo; al presentarse el presupuesto debía adjuntarse un informe de estrategia presupuestaria en el que se determinara si la situación presupuestaria del momento se ajustaba a las intenciones que hubiera manifestado el Gobierno en su última declaración de política presupuestaria y se analizara la probable evolución de las variables presupuestarias en los 10 años siguientes. El Gobierno debía presentar también una actualización económica y presupuestaria a mitad del ejercicio y una actualización presupuestaria a finales de aquél. En suma, este procedimiento permite saber con rapidez cuál es la situación presupuestaria del Gobierno y sus variaciones y disponer de información más transparente. Parte de la tesis de que una opinión pública bien informada se mantendrá muy alerta con respecto a la proclividad que tienen los legisladores de dejarse llevar por la conveniencia política a corto plazo en detrimento de la responsabilidad presupuestaria a largo plazo.

*El caso de la futura Unión
Económica y Monetaria*

Si la esencia del método neozelandés es la confianza en la sensatez de una opinión pública informada y la esencia de las Leyes Generales de Conciliación del Presupuesto estadounidenses es la de obligar a los legisladores a pactar entre sí, la Unión Europea, por su parte, está a punto de someterse a una disciplina rigurosa. En su reunión de diciembre de 1996, el Consejo Europeo

adoptó el "Pacto de estabilidad y crecimiento", en el que se determina cómo se impondrá la disciplina presupuestaria a los Estados miembros de la Unión Europea una vez que entre en funcionamiento la Unión Económica y Monetaria. Según lo dispuesto en el Pacto, cuando ésta entre en funcionamiento, los Estados miembros deberán seguir cumpliendo los objetivos en materia de déficit y deuda públicos que forman parte de los requisitos de entrada en la Unión Económica y Monetaria, los cuales ya se han expuesto en el recuadro V.2.

Los procedimientos que se apliquen tendrán dos aspectos. En primer lugar, se vigilará de manera transparente y minuciosa el ciclo presupuestario de todos los países miembros. Todos ellos prepararán programas de estabilidad plurianuales que se someterán a la aprobación del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) y se publicarán. La Comisión Europea y el ECOFIN supervisarán la ejecución de los programas y recomendarán que se modifiquen las políticas cuando comprueben que no se están cumpliendo los objetivos previstos en los programas.

Cuando un país miembro supere el déficit previsto, la Comisión iniciará un proceso de consultas ministeriales que podrá terminar con la concesión de un plazo para rectificar la política nacional o con la imposición de sanciones en caso de que se incumpla el plazo. No se abrirá proceso disciplinario en todos los casos en que se rebase el tope máximo del 3%. Todo descenso del 2% o más del PIB en un año de déficit excesivo se considerará automáticamente "excepcional". Si el PIB disminuye menos del 0,75% en un año de déficit elevado, se considerará que habrá que corregir el déficit excesivo, aunque un año podría calificarse también de "excepcional" a causa de catástrofes naturales u otras circunstancias. Si el PIB disminuye en una cuantía intermedia, el Consejo (órgano deliberante) decidirá cómo tratar el déficit.

Si no se considera que el déficit presupuestario de un Estado miembro sea excepcional y si éste no modifica debidamente sus políticas atendiendo a las recomendaciones que se le hagan, se le impondrán sanciones económicas. Tendrá que entregar a la Comunidad un depósito sin intereses a finales del año siguiente a aquel en que hubiera aparecido el déficit. Si el déficit siguiera siendo excesivo, el depósito se convertiría en multa al cabo de dos años. Dicho depósito constaría de una suma equivalente al 0,2% del PIB y de otra suma que dependería del margen por el cual el país deficitario hubiera rebasado el tope del 3%⁵⁵.

También se ha fijado un máximo para el depósito, que será del 0,5% del PIB; pero parece improbable que alguna vez llegue a pagarse un depósito o una multa. Para que a un gobierno se le permita tener déficit dentro de la Unión Económica y Monetaria, tiene que poder enjugarlo vendiendo valores en el mercado. Incluso,

sólo tendría dos posibilidades de pagar el depósito sin intereses. En primer lugar, podría vender más valores, previsiblemente denominados en euros (la nueva moneda europea), y probablemente a un tipo de interés muy elevado, dada la reacción que cabría esperar del mercado ante sus problemas con el resto de la Comunidad. En segundo lugar, podría recortar algunos gastos o elevar algunos impuestos para reducir el déficit, aún cuando se hubiera negado a adoptar dichas medidas previamente. Sin embargo, si la situación empeorara hasta el punto de que se le impusieran sanciones efectivas, lo más probable es que con ello se provocara una crisis política de grandes proporciones en la Unión Europea, que podría llevar incluso al Estado sancionado a salirse de la Unión Económica y Monetaria o a abandonar totalmente la Comunidad.

Durante el año que transcurriera entre el momento en que se descubriera que se había rebasado el tope del déficit y el momento en que se exigiera hacer el depósito, la relación entre el gobierno interesado y la Comunidad podría evolucionar de diversas maneras. Para que dicho gobierno desafiara a la Comunidad y llegara al punto en que se lo sancionara, probablemente tendría que contar con un apoyo popular interno fuerte o con ninguno, habida cuenta de la gravedad de lo que podría ocurrir. En otros términos, parece que si los países miembros de la Unión Económica y Monetaria deciden mantener el tope máximo del 3%, ello no se deberá al miedo a las sanciones, sino al hecho de que los ciudadanos —y, por tanto, el poder legislativo— están dispuestos a asumir el compromiso político de cumplir los objetivos presupuestarios. Se lo considerará como el precio que habrá que pagar por crear unas relaciones de confianza mutua entre todos los Estados participantes y

se pagará dicho precio porque se estima que merece la pena sacrificar la financiación del déficit presupuestario a cambio de participar en la Unión Económica y Monetaria.

El que los gobiernos hayan considerado que la consecución de la Unión Económica y Monetaria requiere imponer un tope máximo a los desequilibrios presupuestarios implica que, a su juicio, las nuevas estructuras y disciplinas económicas son incompletas. Desde el punto de vista de los conceptos de “definición” y “medición”, tratados en el capítulo V, el objetivo que se fija la Unión Económica y Monetaria en materia de equilibrio presupuestario es sumamente arbitrario; además, es inmutable y las cláusulas liberatorias son muy poco flexibles. Por otra parte, en lo que respecta al futuro, será inevitable que se produzcan desviaciones positivas o negativas con respecto a cualquier equilibrio presupuestario previsto, lo que en la práctica obligará a los gobiernos a fijar un objetivo más modesto aún que el previsto. Incluso en el período actual, período en que el logro de dicho objetivo constituye un incentivo para muchos, está habiendo dificultades para cumplirlo *de jure*. Si, en el futuro se les plantearan problemas internos a los gobiernos miembros, es probable que, dada la responsabilidad que tienen para con sus ciudadanos, les resultara aún más difícil respetar el tope *de jure*. Y, en caso de que surgieran dificultades en varios Estados miembros simultáneamente, sus dirigentes, que se reúnen en el Consejo, recibirían fuertes presiones para obligar a sus respectivos países, y por tanto a toda la Comunidad, a restringir considerablemente y sin necesidad su actividad económica. Por consiguiente, es probable que, en la práctica, el tope presupuestario se aplique con más flexibilidad que la prevista originalmente.

Notas

¹ Esto se ha puesto de manifiesto también en el plano intergubernamental; ha quedado consignado en particular en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, aprobada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995. (Véase *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo 1.)

² En relación con los subsidios de alimentación, véase Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart, “Two errors of targeting”, en *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Dominique van den Walle y Kimberly Nead, compiladores (Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1995), págs. 350 a 386.

³ “... No puede haber una fórmula general al respecto y mucho dependerá de las circunstancias de cada caso. No me cabe duda de que algún experto en economía moderna considerará útil decir que se debe orientar la asistencia hacia un objetivo concreto exactamente hasta el punto en que el beneficio marginal que se derive de ello sea igual a su costo marginal. Todo aquel a quien esa maravillosa fórmula le haga ver más claro merece plenamente esa aclaración”. (Véase Amartya Sen, “The political economy of targeting”, en *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Dominique van den Walle y Kimberly Nead, compiladores (Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1995), pág. 22.

⁴ Sin embargo, cuando la calidad de los servicios empeora en un grado excesivo, las personas que se lo puedan permitir dejarán de utilizar el programa público y recurrirán a servicios privados (en cualquier caso, en el argumento a favor de que los servicios beneficien al mayor número posible de usuarios, no se tiene en cuenta por lo general a las

personas muy acomodadas que de todos modos no utilizan el sistema público por razones de exclusividad y no porque les preocupe su calidad).

⁵ Véase, por ejemplo, Nancy Birdsall y Estelle James, "Efficiency and equity in social spending: how and why governments misbehave", en *Including the Poor: Proceedings of a Symposium Organized by the World Bank and the International Food Policy Research Institute*, Michael Lipton y Jacques van der Gaag, compiladores (Washington, D.C., Banco Mundial, 1993), págs. 335 a 358.

⁶ Los datos que siguen se basan en información suministrada por la República de Ghana, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial; véase también James Cobbe, "The political economy of education reform in Ghana", en *Ghana: the Political Economy of Recovery*, Donald Rothchild, compilador (Boulder, Colorado, y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991), págs. 101 a 115; Paul Glewwe, "The relevance of standard estimates of rates of return to schooling for education policy: a critical assessment", *Journal of Development Economics*, vol. 51, No. 2 (diciembre de 1996), págs. 267 a 290; Victor Lavy, "School supply constraints and children's, educational outcomes in rural Ghana", *Journal of Development Economics*, vol. 51, No. 2 (diciembre 1996), págs. 291 a 314; y dos informes del Banco Mundial: "Ghana: growth, private sector and poverty reduction, a country memorandum" (Informe No. 14111-GH), 15 de mayo de 1995 (especialmente, págs. 37 a 46) y "Ghana: poverty past, present and future" (Informe No. 14504-GH), 29 de junio de 1995.

⁷ El objetivo era gastar 85 millones de dólares a lo largo de dos años, pero en 1990 sólo llevaban "buen camino" ocho de los 23 proyectos (Instituto de Desarrollo de Ultramar, "Adjustment in Africa: lessons from Ghana", documento informativo No. 96 (3), julio de 1996).

⁸ Banco Mundial, "Republic of Ghana: basic education sector improvement programme" (Informe No. 15570-GH), 24 de mayo de 1996, pág. 13.

⁹ En Sanjay Reddy y Jan Vandemoortele, "User financing of basic social services", documento de trabajo sobre evaluación, política y planificación, UNICEF, 1996, figura un análisis crítico de los derechos de matrícula en la enseñanza primaria en Ghana y otros países de bajos ingresos.

¹⁰ Este análisis se basa, en particular, en Banco Mundial, *The Chinese Economy: Fighting Inflation, Deepening Reforms*, vol. II (Washington, D.C., Banco Mundial, abril de 1996, anexo 2).

¹¹ Los beneficios de esos progresos no se limitarán a los servicios directos que se presten: una de las razones por las que no se lleva a cabo más rápidamente la reforma de las empresas estatales es que éstas han sido las principales proveedoras de servicios sociales para los trabajadores urbanos.

¹² El programa de reformas completo fue examinado en Lewis Evans, Arthur Grimes y Bryce Wilkinson, con David Teece, "Economic reform in New Zealand 1984-1995: the pursuit of efficiency", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, No. 4 (diciembre de 1996), págs. 1856 a 1902; véase también Marco Cangiano, "Accountability and transparency in the public sector: the New Zealand experience", documento de trabajo del FMI, WP/96/122 (noviembre de 1996).

¹³ Para más detalles, véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Surveys: New Zealand* (París, OCDE, 1996), págs 114 a 121.

¹⁴ Los ingresos semanales medios del quintil inferior de hogares fueron aproximadamente 3,35 veces mayores que los del quintil inferior de hogares durante el ejercicio económico 1988/1989 y aumentaron aproximadamente 3,5 veces más que los del quintil inferior en el ejercicio económico 1994/1995, sobre la base de los datos de Statistics New Zealand, "Household income and expenditure survey", *New Zealand Official Yearbook*, varios números.

¹⁵ Esto se refiere en particular a los pobres que no son personas de edad ni discapacitadas (véase OCDE, *Economic Surveys: United States* (París, OCDE, noviembre de 1996), pág. 115.

¹⁶ Véase M. Horton, "Health and education expenditures: Russia, the Baltic States and the other countries of the former Soviet Union", documento de trabajo del FMI, No. 96/126, Washington, D.C., 1997.

¹⁷ A veces se utiliza la expresión "seguridad social" para indicar las pensiones de vejez, objeto de este examen, pero muchas veces indica un tipo más amplio de normas sociales con arreglo a las cuales el gobierno proporciona una forma de seguro socializado para compensar la pérdida de ingresos a causa de diversas contingencias que no se pueden incluir en los seguros o sólo en parte (desempleo, discapacidad, familiares a cargo, supervivientes, etc.). Por lo general, la vejez figura entre las contingencias, aunque, como se señala en el texto del presente capítulo, el aspecto relativo a la transferencia de ingresos de las pensiones de vejez es especialmente importante. Para un análisis más completo del tema, véase *Sustaining Social Security* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.97.IV.3).

¹⁸ Hay quien sostiene que éste es otro ejemplo de insuficiencia del mercado, lo que se denomina "riesgo moral", según el cual las personas no hacen previsiones para la vejez porque confían en que la sociedad no les va a dejar morir de hambre; así pues, el gobierno evita ese comportamiento haciendo obligatoria la afiliación a los planes de pensiones vejez.

¹⁹ Si se acabaran los fondos del plan de pensiones, el gobierno tendría que recurrir a los ingresos fiscales generales para cumplir sus obligaciones con la población jubilada.

²⁰ Puesto que generalmente los ahorros de los pobres rentan muy poco, sus ingresos de jubilación suelen complementarse con una transferencia.

²¹ Estados Unidos, Consejo de Asesores Económicos, *Economic Report of the President* (Washington, D.C., febrero de 1997), pág. 117.

²² Para un examen de esos resultados, véase E. Gramlich, "Different approaches for dealing with Social Security", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, No. 3 (verano de 1996), págs. 55 a 66; y Peter A. Diamond, "Proposals to restructure Social Security", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, No. 3 (verano de 1996), págs. 67 a 88.

²³ Véase Japón, Ministerio de Salud y Bienestar, *21 Sēki Fukushi Vision* (La visión del sistema de bienestar social en el siglo XXI), marzo de 1994.

²⁴ Esto era consecuencia de las tasas muy elevadas de interés, que constituían un aspecto de la escasez de créditos que se produjo al actuar el banco central como autoridad monetaria para hacer frente a la fuga de capitales que hubo en el país tras la crisis de la balanza de pagos de México.

²⁵ Véase A. Arenas de Mesa y F. Bertranou, "Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina", *World Development*, vol. 25, No. 3 (1997), págs. 329 a 348.

²⁶ María Augusztinovics, "Gestation and retirement financing applied to Hungary" (cap. VII), en *Sustaining Social Security* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.97.IV.3), pág. 159.

²⁷ Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1996* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1 y Corr.1), cap. VI, sección titulada "La experiencia del *Treuhandanstalt* (Treuhand) en Alemania".

²⁸ Véase en *Estudio Económico y Social Mundial, 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1), cap. VI, sección titulada "Estructura de la propiedad y eficacia: Comportamiento de las empresas", un análisis sobre la propiedad y el comportamiento de las empresas en las economías en transición y sus repercusiones normativas.

²⁹ Véase Adrienne Cheasty y Jeffrey M. Davis, "Fiscal transition in countries of the former Soviet Union: an interim assessment", *IMF Working Paper*, págs. 6 y 7.

³⁰ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995* (documento LC/G.1925 (SES.26/17), abril de 1996), pág. 85.

³¹ Véase V. Durán y J. C. Gómez Sabaini, *Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993*, Serie Política Fiscal, No. 68., Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo de 1995; y V. Durán y D. Collar, *Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992*, Serie Política Fiscal, No. 65 (Santiago de Chile, CEPAL, abril de 1995).

³² La cuestión de las medidas de fomento de la inversión fue objeto de atención especial en *Estudio Económico y Social Mundial, 1996* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1 y Corr.1).

³³ Ciertamente Filipinas no presentaba los peores resultados en los diversos indicadores; en algunos otros países, las pérdidas de electricidad sobrepasaban el 20% de la producción y las ventas eran del orden de 200 megavatios hora por trabajador (véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1996*, cuadro X.3).

³⁴ "Ley destinada a autorizar al sector privado a financiar, construir, explotar y mantener proyectos de infraestructuras y a otras finalidades" (RA6957).

³⁵ Datos de United States Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers*, varios números.

³⁶ *Estudio Económico y Social Mundial, 1995 ...*, cuadro XIII.1 (véase en el capítulo XIII un examen más detallado "dividendo de paz" y la manera en que se ha utilizado).

³⁷ Según las definiciones de las cuentas nacionales, el aumento de la inversión pública fue más moderado, aunque notable, pues pasó del 9,3% del PIB en 1990 al 14,3% en 1996.

³⁸ Véase Banco Mundial, *Ethiopia: Public Expenditure Policy for Transition*, vol. I (Washington, D.C., Banco Mundial, octubre de 1994).

³⁹ Puede considerarse que esta enumeración refleja la situación general de casi todos los países; sin embargo, será insuficiente para aquellos que recauden ingresos no tributarios constantes (por ejemplo, los beneficios de las empresas de propiedad estatal) y reciban transferencias periódicas (por ejemplo, ayudas consistentes en subvenciones).

⁴⁰ Los ingresos procedentes de la privatización de bienes del Estado no son sino una ayuda temporal a la recaudación (podría seguirse ahorrando dinero en efectivo reduciendo los subsidios que se otorgaran a la antigua empresa estatal, siempre que se hubiera interrumpido efectivamente el pago de dichos subsidios). Asimismo, desde el punto de vista del balance de la contabilidad tributaria, los beneficios de la privatización quedan contrarrestados por la pérdida del bien que era propiedad del Estado, suponiendo que dicho bien estuviera valorado en la contabilidad pública y se hubiera vendido a precio de mercado.

⁴¹ Para los países desarrollados, los datos se han extraído de la OCDE, *Economic Outlook*, No. 60 (París, diciembre de 1996), pág. A.31; para los países en desarrollo, los datos se han extraído del FMI, *World Economic Outlook* (Washington, D.C., FMI, mayo de 1996), pág. 63.

⁴² Nicholas Stern, "Macroeconomic policy and the role of the state in a changing world", en Edmond Malinvaud y otros, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, vol. I (Oxford (Reino Unido), Clarendon Press, 1997), pág. 156.

⁴³ Para una media simple de los datos de 22 países africanos y 23 países industrializados, véase Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook, 1996* (Washington, D.C., FMI, 1997).

⁴⁴ Esto no constituye necesariamente un incentivo para que los gobiernos reduzcan su tipo de cambio, dado que la depreciación de una moneda eleva también el costo nacional del servicio de la deuda externa y el costo de las importaciones efectuadas por el gobierno.

⁴⁵ Véase Seth Terpkar, "VAT in Ghana: why it failed", Development Discussion Paper No. 556, Harvard Institute for International Development, octubre de 1996, pág. 7.

⁴⁶ Al igual que en otros países, la aplicación del impuesto sobre el consumo fue muy controvertida. La propuesta original la hizo la Comisión de Investigación Tributaria del Ministerio de Finanzas en octubre de 1977, pero recibió una acogida muy poco favorable en los debates electorales nacionales de 1979. No se la aplicó hasta 1989, durante un período de especial prosperidad económica y en medio del escándalo levantado por la estafa en los precios de los artículos.

⁴⁷ Las estimaciones de los ingresos tributarios alcanzables deberían considerarse únicamente magnitudes muy aproximadas, ya que están sujetas a un margen de error considerable; se obtienen aplicando los tipos impositivos reglamentarios a las estimaciones de los ingresos o la actividad sujetos a gravamen (véase Banco Mundial, "The Philippines: public sector resource mobilization and expenditure management" (Informe No. 10056-PH), págs. 36 a 39).

⁴⁸ Los ingresos tributarios totales aumentaron también y pasaron del 14% del PIB en 1990 al 24% en 1994 (según los datos del FMI, *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, D.C., FMI, 1996)).

⁴⁹ Datos del Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual, 1994 y 1995*.

⁵⁰ Para un tratamiento más sistemático de las cuestiones relacionadas con la reforma tributaria, véase Robin Burgess y Nicholas Stern, "Taxation and development", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, No. 2 (junio de 1993), págs. 762 a 826; y J. A. Kay, "Tax policy: a survey", *Economic Journal*, vol. 100, No. 399 (marzo de 1990), págs. 18 a 75.

⁵¹ El estado de gastos del presupuesto federal de los Estados Unidos se divide en gastos discrecionales y gastos preceptivos. Los primeros se regulan mediante consignaciones de créditos anuales sujetas a la aprobación del Congreso. Los programas discrecionales comprenden los presupuestos de defensa y de asuntos internacionales en su integridad, pero representan sólo la quinta parte del total del gasto interno, pues las partes restantes corresponden a los gastos preceptivos. Aparte de los pagos de los intereses correspondientes a la deuda pública y a las garantías de depósito, los gastos preceptivos comprenden principalmente los programas de prestaciones sociales; por ejemplo, las prestaciones de la seguridad social, Medicare, Medicaid y el seguro de desempleo. Los pagos por estos conceptos se autorizan en leyes de carácter permanente y no pueden modificarse sin que el Congreso reforme las leyes correspondientes.

⁵² J. M. Poterba, "Do budget rules work?", NBER Working Paper No. 5550, abril de 1996, pág. 23.

⁵³ R. D. Reischauer "Reducing the deficit: past efforts and future challenges", The Frank M. Engle Lecture, The American College, Bryn Mawr, Pensilvania, 6 de mayo de 1996, pág. 14.

⁵⁴ Tanto más cuanto que la balanza básica —es decir, la medida del déficit representada por la fórmula de sostenibilidad que figura en el capítulo V— registra ya superávit.

⁵⁵ Para más detalles, véase *InfEuro*, No. 2, publicación de las Comunidades Europeas (marzo de 1997), pág. 12.

Capítulo VII

Dinámica de la reforma fiscal: experiencias de algunos países

Los gobiernos acometen de distintas maneras la reforma de la política fiscal. Las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada país y el contexto político y económico internacional son factores importantes que influyen considerablemente en la percepción de la situación tributaria por el gobierno y la población, en los tipos de medidas de política que se aplican y en los cambios resultantes.

La reforma fiscal es un proceso que dura varios años. Ante todo, ha de reconocerse a nivel político la necesidad de cambio. Se adoptan entonces medidas correctivas, a menudo con cierto retraso. Sin embargo, en muchos casos esas medidas no resuelven plenamente el problema, lo que conduce, inmediatamente o con cierta demora, a la necesidad de adoptar medidas

adicionales. Se adoptan, pues, nuevas medidas, y así sucesivamente. Después de varios ciclos, que abarcan un período más o menos largo, se adopta un conjunto de políticas que permite resolver los problemas observados. Sin embargo, vuelve a plantearse inevitablemente la necesidad de reforma, a veces como consecuencia de una perturbación externa, y se reanuda todo el proceso.

La dinámica de la reforma es compleja, y la mejor forma de estudiarla es analizar experiencias concretas. El historial de cada país presenta muchos aspectos singulares, pero también otros de interés más general. En el presente capítulo, pues, se describen las experiencias de reforma de algunos países seleccionados, uno por cada una de las agrupaciones analíticas y geográficas.

DIFICULTADES DEL PROCESO DE CAMBIO REVOLUCIONARIO: EL AJUSTE FISCAL EN EL NUEVO ESTADO RUSO

Los economistas pueden pensar en abstracto cómo organizarían las funciones económicas del gobierno y el sistema fiscal que habría de sustentarlas, pero no es así como se diseñan en la práctica, o más exactamente, se rediseñan, los gobiernos y sus sistemas fiscales. Además, los nuevos sistemas no surgen por un proceso sencillo y sin asperezas de los conflictos internos y los cambios revolucionarios. Aun cuando se desploma el antiguo sistema, el nuevo no se construye a partir de cero, sino que se basa en aquél. No hay tiempo para detenerse, constituir un comité, ponerse de acuerdo sobre un nuevo proyecto, desmontar el sistema antiguo y construir el nuevo siguiendo el esquema trazado. El gobierno ha de funcionar día a día o por lo menos intentarlo. El cambio revolucionario es confuso y dificultoso y requiere bastante tiempo para llegar a un modelo operativo eficaz del nuevo proyecto, y más todavía para llegar a un consenso sobre la idoneidad del rumbo de la reforma. Mientras tanto, el gobierno ha de efectuar gastos y recaudar ingresos, y en ocasiones acumula déficit insostenibles que hay que enjugar.

Un ejemplo es el de la consolidación fiscal en la Federación de Rusia, que, como en otras economías en

transición, ha sido cualitativamente diferente del proceso de ajuste fiscal en economías de mercado asentadas. Había que diseñar y construir nuevas instituciones estatales que permitieran contrarrestar y superar el legado de las políticas económicas burocráticas, así como atender a las necesidades de la incipiente economía de mercado. La disciplina fiscal sólo se convirtió en un objetivo central de la política macroeconómica al iniciarse la transición a la economía de mercado. En el sistema de planificación centralizada, los rígidos y omnipresentes controles administrativos de las corrientes reales de bienes y servicios habían hecho que los movimientos de recursos financieros y los precios fueran casi una mera cuestión contable. No existía una política fiscal propiamente dicha, lo que a todas luces no es el caso en la actualidad.

El presupuesto de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) empezó a registrar un déficit teórico en el decenio de 1970, con el lanzamiento de diversos proyectos muy costosos (escalada de armamentos, grandes proyectos de desarrollo regional y otras iniciativas)¹. Con el inicio de la *perestroika* y la suavización gradual del control administrativo de la economía,

los déficit fiscales crecieron perceptiblemente. Al permitirse a las empresas retener una proporción creciente de sus ingresos, disminuyó la recaudación tributaria. Al mismo tiempo, la caída en 1986 de los precios internacionales del petróleo redujo los ingresos obtenidos de las exportaciones de petróleo, en un momento en que con cargo al presupuesto soviético tenían que afrontarse los enormes gastos no planeados para mitigar secuelas del accidente nuclear de Chernobyl. La ulterior liberalización de los mecanismos económicos, de la que sirve de ejemplo, en particular, la Ley de 1988 sobre las empresas, que permitió a las empresas contratar los precios de sus productos y les otorgó un control considerable de su nómina salarial, condujo a nuevas reducciones de los ingresos del erario público. Posteriormente se aumentaron los precios de los productos agropecuarios comprados a los productores, al tiempo que se mantenía el nivel de los precios de venta al por menor, con lo que se incrementó la subvención implícita al sector agropecuario. Además, las pensiones mínimas se aumentaron en un 25%, y un terremoto en Armenia ocasionó una vez más gastos imprevistos. En enero de 1990 el nuevo Gobierno de la Unión Soviética aumentó los precios industriales al por mayor en más de un 50% sin modificar los precios al detalle, lo que representó un nuevo aumento importante de las subvenciones, de un nivel muy superior al sostenible, aun con el impuesto del 5% sobre las ventas recientemente introducido a nivel de todo el país.

A finales del decenio de 1980, el déficit público había aumentado a alrededor del 9% del producto interno bruto (PIB). Los déficit se financiaron mediante empréstitos del Banco del Estado, que además estaba avalando la expansión del crédito del sistema bancario al sector industrial. De ahí que las emisiones de dinero del Banco Central aumentarían de menos del 3% del PIB en 1986 a más del 14% en 1990. En una economía de mercado, cuando la oferta monetaria crece más rápidamente que el valor de la producción a precios fijos, el dinero adicional provoca ulteriores incrementos de la producción o bien aumentos de precios (o una combinación de los dos efectos). Sin embargo, en una economía de planificación centralizada, en la que la mayoría de los precios estaban fijados administrativamente, y lo mismo ocurría en gran medida con los suministros, el exceso de dinero tenía que buscar otros cauces, por lo que en parte pasó a engrosar el volumen y los precios de los bienes y servicios producidos en el sector no estructurado y en parte fue retenido en efectivo o como ahorro².

En 1990 existía ya conciencia de la insostenibilidad de los desequilibrios fiscales, pero no se intentó seriamente adoptar medidas correctivas hasta que en abril de 1991 se elevaron administrativamente en un 55% los precios al por menor. A partir de entonces se aceleraron las tendencias que habrían de conducir a la disolución de

la Unión. El carácter impopular de las medidas socavó gravemente la autoridad del Gobierno de la Unión, lo que facilitó los esfuerzos del cada vez más desafiante Gobierno de la Federación de Rusia por establecer una política económica independiente.

En la Unión Soviética las principales decisiones económicas se habían adoptado siempre a nivel del Gobierno de la Unión. Aunque cada república tenía su propio presupuesto, la mayoría de las decisiones presupuestarias se adoptaban en Moscú. En cada república había también una sucursal del Banco del Estado de la URSS, que, sin embargo, sólo desempeñaba funciones administrativas, puesto que también la política monetaria se dictaba desde Moscú. Esa situación cambió en junio de 1991 cuando la Federación de Rusia se declaró soberana y la sucursal rusa del Banco del Estado se convirtió en el Banco Central de Rusia. A partir de entonces, la política crediticia y fiscal cada vez más liberal del Gobierno de la Federación de Rusia y de su nuevo banco central, convertido ya en institución emisora, condenó a la futilidad los intentos del Gobierno de la Unión de aplicar su política monetaria y fiscal relativamente restrictiva.

Mientras tanto, las empresas dejaron de pagar impuestos a la Unión, y en muchos casos tampoco pagaban los impuestos adeudados al Gobierno de la República, considerablemente más bajos. Fue arraigando así lo que terminaría convirtiéndose en sistemática y generalizada evasión fiscal y en abierta indiferencia a los pronunciamientos del Gobierno. Aumentaron entonces rápidamente los déficit del presupuesto federal y del presupuesto de la República, financiados con créditos masivos de los dos bancos centrales, que siguieron asimismo avalando grandes incrementos del crédito a las empresas. Las consecuencias macroeconómicas fueron, como era de prever, muy graves.

Al disolverse la Unión Soviética a finales de 1991, la carga de la transición y las funciones económicas del Estado recayeron plenamente en las antiguas repúblicas. Seguirían unos años tumultuosos, en los que todos los Estados sucesores experimentaron un derrumbe de la producción y un aumento incontrolado de la inflación, aunque algunos de ellos, como las Repúblicas Bálticas, consiguieron estabilizar la situación y reanudar el crecimiento antes que otros. En la Federación de Rusia se redujeron considerablemente las tasas anuales de inflación, aunque no se ha logrado reactivar el crecimiento.

Como se describió en el *Estudio Económico Mundial, 1993*, "Tras varios años de debates y de medidas tímidas y vacilantes, la Federación de Rusia llegó a 1992 con sus estructuras de economía dirigida casi totalmente inoperantes, pero sin haberlas reemplazado por un nuevo mecanismo"³. Dentro del Gobierno, dos grupos pugaban por hacerse con el control del futuro económico de

la Federación de Rusia. Por un lado estaban los reformadores más o menos militantes que se incorporaron al Gobierno en diferentes momentos. Su objetivo era una rápida transición a una economía liberalizada y privatizada en la que las decisiones de las empresas individuales se guiaran por la existencia de precios económicamente significativos. En opinión de los reformadores, el Gobierno debía desempeñar funciones económicas limitadas, y la aplicación de una política macroeconómica adecuada aumentaría la confianza de los agentes económicos en la moneda y en el futuro económico del país, alentando así las inversiones privadas a largo plazo que tan necesarias eran para el éxito de la transición. El grupo rival era un "grupo de presión industrial", constituido en gran medida por directores de empresas estatales y sus partidarios en el Gobierno. Los miembros de ese grupo temían al caos que parecía estar creando la nueva orientación, y se proponían fundamentalmente invertir el declive de la producción por medio de la asistencia del Gobierno. Abogaban por aplicar las reformas de mercado a un ritmo más lento, que se suponía que causaría menos trastornos sociales.

La política fiscal registró diversos bandazos desde 1992 hasta principios de 1995, al hacerse uno u otro de los grupos con el control de los mecanismos fiscales y monetarios para ampliar o restringir, según el caso, las subvenciones presupuestarias y los créditos bancarios, entre otras medidas. Sin embargo, la tendencia hacia la hiperinflación que se manifestaba cada vez que ganaban influencia las fuerzas del "apoyo a la industria" restó credibilidad a ese grupo, por lo que los reformadores empezaron a ganar la partida y se empezó a modificar en medida creciente la orientación de la política fiscal.

Así, en 1993 se introdujeron valores del Estado a corto plazo, una nueva forma de financiación del déficit por mecanismos no monetarios y un nuevo instrumento de gestión financiera en un sector bancario y empresarial cada vez más orientado hacia el mercado. En ese mismo año se promulgó la Ley del Presupuesto, en la que se estipulaba que para la financiación del déficit sólo podría recurrirse a medidas no inflacionarias. Aunque fue incumplida, esa disposición entrañó un acuerdo sobre la orientación adecuada de la política económica.

En septiembre de 1994 se hizo otro intento de corregir la situación fiscal con la aprobación de un programa gubernamental que preveía la aplicación de una política fiscal "estricta", con un déficit preestablecido y "limitado". La financiación del déficit debía basarse en los ingresos de la venta de valores del Estado y en recursos obtenidos de las instituciones financieras internacionales, al tiempo que dejaba de recurrirse con esos fines al Banco Central de Rusia. En marzo de 1995, a instancias del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Gobierno y el Banco Central de Rusia publicaron una declaración conjunta sobre política económica en la que

se estipulaban diversas medidas tendentes a lograr la estabilización macroeconómica. En lo tocante a la política fiscal, la declaración preveía la abolición de exenciones fiscales y subvenciones al comercio exterior y la prohibición de que los órganos ejecutivos de todos los niveles adoptaran decisiones que pudieran incrementar las obligaciones financieras del Gobierno y el déficit presupuestario. En definitiva, se había implantado la coordinación de la política macroeconómica.

En conjunto, la introducción de instrumentos no inflacionarios para la financiación del déficit presupuestario, el compromiso de aplicar una política macroeconómica coordinada y el rechazo absoluto del anterior recurso a créditos del banco central para financiar el déficit sentaron los cimientos de la estabilización macroeconómica de 1996. Como resultado de la política monetaria y fiscal "moderadamente restrictiva", la inflación ha ido disminuyendo del 215% en 1994 (de diciembre a diciembre) al 131% en 1995 y al 22% en 1996. Los déficits presupuestarios se mantuvieron al nivel de 3% y 4% del PIB, aunque ese dato no refleja fielmente la situación fiscal, puesto que el Gobierno no cumplió algunas de sus obligaciones de pagos, y algunos gastos dejaron de consignarse en el presupuesto⁴.

En la actualidad, los debates sobre la política económica no se centran ya exclusivamente en el objetivo de la consolidación fiscal por sí misma, sino que abordan los aspectos estructurales e institucionales de la transición. En otras palabras, de lo que se trata ahora es de determinar si la nueva posición fiscal es sostenible. Muchas de las reducciones del gasto público fueron bruscas y no se enmarcaron en un programa de transición. Más que reducir los gastos sociales, que constituyen una función social del Estado, lo que se necesita probablemente es hacerlos más eficaces. Además, es posible que el sistema tributario que se ha configurado en los últimos años, caracterizado por tipos impositivos elevados y cambiantes aplicados por múltiples niveles de la administración, haya establecido involuntariamente fuertes incentivos para desplazar las actividades económicas hacia el sector no estructurado, privando así al Gobierno de lo que debería ser su corriente regular de ingresos.

Por otra parte, no se ha apagado el viejo debate entre los reformadores defensores del mercado y los partidarios del "apoyo a la industria", que sostienen que al seguir insistiendo en la consolidación presupuestaria se entorpecerá innecesariamente la reanudación del crecimiento económico. En otras palabras, los responsables de la política económica tendrán que encontrar formas de preservar los resultados de sus medidas antiinflacionarias estimulando al mismo tiempo el crecimiento económico y la transición y manteniendo la paz social. Todavía no se han concluido los primeros ciclos de la reforma fiscal.

"CRUZAR EL RÍO TENTANDO LAS PIEDRAS": TRASFONDO DE LA REFORMA
FISCAL APLICADA POR CHINA EN 1994

Una nueva estrategia económica, aunque constituya un éxito importante en diversos frentes y durante varios años, por lo general no prevé todos los instrumentos de política ni las instituciones que resultarán necesarios, por lo que con el tiempo se plantea la necesidad de nuevas medidas de reforma. La estrategia de reforma económica aplicada por China desde 1978, sintetizada en un aforismo de su arquitecto, el difunto Deng Xiao Ping, consistía en "cruzar el río tentando las piedras", es decir, en avanzar paso a paso, aprendiendo y rectificando en cada etapa. Con la experiencia acumulada en la aplicación de la nueva estrategia, empezaron a ponerse en cuestión algunas de las políticas aplicadas. Aunque se mantuvieron los objetivos generales de la estrategia económica, se ajustaron en aspectos importantes las políticas utilizadas para alcanzarlos. Las nuevas reformas no se consideraban como un cambio esencial de orientación, sino como medidas necesarias para evitar que la orientación inicial se volviera insostenible. Los acontecimientos que condujeron a las reformas fiscales de 1994 ilustran el desarrollo concreto de ese proceso.

En noviembre de 1993, el Tercer Pleno del Comité Central del 14° Congreso del Partido decidió aprobar un conjunto de medidas de reforma que abarcaba muchas esferas de la economía y que tenía por objeto introducir una nueva etapa más avanzada de la transición a una economía socialista de mercado⁵. Entre los cambios se contaban importantes reformas fiscales y del sector financiero, que empezaron a introducirse en 1994. La nueva orientación de política que se había establecido en 1978 había propiciado notables cambios económicos y tasas elevadas de crecimiento, pero también desencadenó algunas tendencias que a principios del decenio de 1990 empezaron a considerarse insostenibles. La estrategia había tenido mucho éxito en su objetivo básico de descentralizar el poder económico, pero no había previsto, evidentemente, algunas consecuencias que justificaban la introducción de cambios.

Todo empezó en 1978, cuando China comenzó a deshacerse de sus mecanismos de planificación

centralizada. El Gobierno se proponía promover la eficiencia y el dinamismo de la economía china principalmente descentralizando las decisiones económicas y estableciendo incentivos para que los agentes económicos se guiaran en su comportamiento por la lógica del mercado. En las primeras etapas de la reforma, de 1978 a 1984, se adoptaron medidas dirigidas fundamentalmente a las zonas rurales y al sector agropecuario, y los intentos de reforma del sector industrial se limitaron a algunos experimentos.

Entre las consecuencias fiscales de las reformas de ese primer período se contó el incremento de los ingresos de la administración central, que representaron una proporción creciente de los ingresos del conjunto de la administración (véase el cuadro VII.1). La base de los ingresos de la administración central eran los beneficios y los impuestos de las grandes y medianas empresas industriales del Estado. Esas partidas aumentaron sustancialmente al aumentar la producción agropecuaria (que estimuló la producción industrial) y los ingresos de la población agraria (que incrementaron la demanda de productos industriales)⁶. Por otra parte, la descentralización de la agricultura repercutió negativamente en los ingresos de las administraciones subcentrales, por lo que los ingresos presupuestarios del conjunto de la administración disminuyeron como porcentaje del PIB. No disminuyó, en cambio, la proporción del PIB correspondiente a los recursos totales de la administración, gracias en gran medida al aumento de los ingresos extrapresupuestarios, engrosados por los recargos especiales para fines concretos, los fondos de las empresas (como los destinados a la amortización del capital), los beneficios y fondos de bienestar social no distribuidos y los fondos recaudados por empresas e instituciones del Estado por conceptos tales como derechos de matrícula de instituciones de enseñanza o derechos de mantenimiento de carreteras.

Cuadro VII.1

Ingresos de la administración central de las administraciones locales de China, 1978-1995
(Porcentaje)

	Ingresos presupuestarios del conjunto de la administración ^a		Ingresos extrapresupuestarios ^b		Ingresos totales del conjunto de la administración, como porcentaje del PIB (A) + (B)
	Ingresos totales como porcentaje del PIB (A)	Proporción correspondiente a los ingresos recaudados por la administración central	Como porcentaje del PIB (B)	Proporción correspondiente a la administración central	
1978	34,8	15,5	9,7	..	44,5
1979	31,7	20,2	11,4	..	43,1
1980	29,1	24,5	12,5	..	41,6
1981	27,3	26,5	12,6	..	39,9
1982	27,1	28,6	15,4	19,2	42,5
1983	27,7	35,8	16,7	22,4	44,4
1984	26,5	40,5	17,1	25,6	43,6
1985	26,8	38,4	17,8	27,7	44,6
1986	25,2	36,7	17,9	29,3	43,1
1987	22,8	33,5	18,0	32,2	40,8
1988	19,9	32,9	16,8	32,3	36,7
1989	20,4	30,9	16,6	32,8	37,0
1990	18,9	33,8	14,6	30,5	33,5
1991	16,9	29,8	15,0	37,7	31,9
1992	14,7	28,1	14,4	43,5	29,1
1993	13,8	22,0	4,2	5,2	..
1994	12,0	55,7	4,0	5,1	..
1995	11,5	52,2	..	..	..

Fuente: Oficina Estatal de Estadística de China, *Anuario Estadístico de China*, varios años.

^a La definición de ingresos presupuestarios del Gobierno de China difiere de la habitualmente utilizada, que se ajustó deduciendo de los ingresos los empréstitos y añadiendo las subvenciones, que en China se consideran a efectos contables como ingresos negativos.

^b La discontinuidad de los datos se debe a que en 1993 se reclasificaron algunas categorías de ingresos.

A partir de 1985, sin embargo, las reformas empezaron a centrarse en las zonas urbanas y en el sector industrial. Entre otras medidas, se liberalizaron los precios y se autorizaron actividades económicas no estatales, como empresas conjuntas con inversores extranjeros, que más adelante fueron activamente alentadas. Esas medidas contribuyeron a la descentralización de la adopción de decisiones, pero también mermaron la base de ingresos del Gobierno, y, lo que quizás es todavía más importante, la capacidad del Gobierno para gestionar la economía a nivel macroeconómico y utilizar el presupuesto para mitigar las desigualdades regionales en materia de ingresos.

Las reformas industriales introdujeron mecanismos de participación en los beneficios y de responsabilización, por los que se permitía a las empresas retener una proporción preestablecida de los beneficios, en el primer caso, o, en el segundo, todos los beneficios que excedieran de un contingente concertado, una vez descontados los impuestos. Por consiguiente, las empresas no tenían que entregar ya todos sus ingresos al Estado. Además, el aumento de los precios de los productos agropecuarios

y de las materias primas, que se habían mantenido artificialmente bajos, redujo la rentabilidad de las empresas industriales del Estado, lo cual dio lugar también a reducciones de los ingresos fiscales. Las medidas de descentralización también contribuyeron a mermar los beneficios de las empresas estatales y, por consiguiente, los ingresos presupuestarios y extrapresupuestarios del Estado, al reducir los obstáculos artificiales a la entrada en algunos sectores muy rentables de la economía y mitigar con ello ciertas situaciones de monopolio. Las reformas posteriores extendieron los incentivos de mercado a las propias empresas estatales. La consecuencia fue que la transferencia de beneficios de las empresas estatales al Estado fue sustituida en medida creciente por pagos de impuestos de menor cuantía, a pesar del escaso desarrollo de la administración fiscal y de las instituciones encargadas de la recaudación de impuestos.

El cuadro VII.1 ilustra también los efectos de esas reformas en los ingresos de la administración. Los ingresos totales del conjunto de la administración, que de 1978 a 1985 habían oscilado entre el 40% y el 45% del PIB, disminuyeron pronunciadamente⁷. La disminución

más pronunciada ha sido la de los ingresos presupuestarios de la administración central. Se había previsto cierta disminución de la proporción del PIB correspondiente a los ingresos públicos, puesto que el objetivo central de la reforma era la descentralización económica y se consideraba fundamental para la nueva estrategia que el Gobierno dejara de controlar la asignación de los recursos, lo que habría de manifestarse naturalmente en la disminución de la proporción del producto controlada directamente por el Estado y, por consiguiente, en una disminución de los ingresos y gastos públicos.

Sin embargo, el nivel de la disminución efectiva de los ingresos se juzgó excesivo. El Banco Mundial indicó incluso la necesidad de que China incrementara sus gastos en los servicios de atención médica, de educación y otros servicios sociales que son de importancia fundamental para fundamentar un crecimiento económico sostenido. En un estudio de simulación, el Banco llegó a la conclusión de que para atender adecuadamente a esos servicios insuficientemente financiados se necesitaría aumentar el gasto público en un monto equivalente al 4,6% del PIB⁸.

Otra dificultad planteada por la sustitución de las transferencias de beneficios de las empresas por ingresos fiscales deriva del hecho de que en China, a diferencia de la mayoría de los países, la administración de la recaudación de impuestos se había encomendado fundamentalmente a las administraciones locales. La relación fiscal entre la administración central y las locales se había basado en un mecanismo de participación en los ingresos, por el que las administraciones locales concertaban con la central la entrega a ésta de una cuota fija (modelo de Guangdong) o una proporción preestablecida de los ingresos previstos (modelo de Jiangsu). Como en el caso de las empresas, las administraciones locales podían quedarse con los ingresos que excedieran de la cuota contratada o recibir una proporción mayor de los ingresos si el crecimiento de éstos era superior a la tasa especificada en el contrato.

Ese sistema de contratación hacía que los ingresos de la administración central fueran intrínsecamente inelásticos, puesto que las administraciones locales se quedaban con los ingresos adicionales dimanantes de la aceleración del crecimiento económico nacional, o los transferían a la administración central en porcentajes decrecientes. De ahí la mencionada disminución de la participación de la administración central en la recaudación de ingresos, que hizo que careciera a menudo de los ingresos imprescindibles para atender a las necesidades de gastos.

Además, el sistema de contratación fiscal mermó considerablemente la capacidad del Gobierno para utilizar medidas fiscales con fines de estabilización macroeconómica, especialmente a finales del decenio de 1980,

cuando el principal problema macroeconómico empezó a ser el de reducir el exceso de demanda agregada y las presiones inflacionistas. Una vez concertados los contratos de recaudación fiscal con los niveles inferiores de la administración, apenas si era posible ajustar los tipos impositivos. Además, se disponía de escasos instrumentos fiscales para desalentar el gasto de las administraciones locales, cuyos ingresos alimentaba el pujante crecimiento económico⁹.

Desde un punto de vista más concreto, el hecho de que la recaudación y retención de ingresos fiscales por las administraciones regionales y locales constituyeran una función de la tasa de crecimiento económico de cada zona hacía que las autoridades locales estuvieran objetivamente interesadas en promover tasas elevadas de crecimiento económico regional, independientemente de la situación macroeconómica a nivel nacional. Mientras que en un sistema de planificación centralizada la mayor parte de los recursos se transfería al centro, que distribuía entre las administraciones locales recursos destinados a gastos centralmente determinados, en el sistema chino, cada vez más descentralizado, los gastos de las administraciones locales pasaron a estar determinados más directamente por el monto de los ingresos que pudieran recaudar y retener en sus respectivas regiones. Existía, pues, un fuerte incentivo para que las autoridades locales establecieran y ampliaran sus propias empresas. La utilización de los recursos generados por esas empresas escapaba en gran medida al control del Gobierno, lo que creaba un incentivo para aumentar la producción y reinvertir los beneficios¹⁰.

Además, como consecuencia del proceso de descentralización, las desigualdades del crecimiento económico entre regiones adquirieron una nueva dimensión que hacía necesaria la adopción de medidas para corregirlas. En un país de la superficie de China, en el que la libertad de movimiento de la población de una región a otra está restringida, una de las funciones de la administración central es la de utilizar sus recursos para mitigar las diferencias regionales de ingresos y atender a las necesidades de servicios públicos básicos en todas las regiones. El proceso de reforma fiscal ha debilitado considerablemente la capacidad niveladora del Gobierno central.

La estrategia de descentralización ha tenido, pues, consecuencias fiscales muy importantes. Además de reducir el total de los recursos controlados por la administración pública, en comparación con la situación imperante en el sistema de planificación centralizada, ha ido reduciendo la proporción del total de los ingresos públicos correspondiente a la administración central, debilitando así el papel del presupuesto central frente a los presupuestos locales de las zonas económicamente prósperas. La creciente importancia de la autofinanciación ha permitido a las regiones más desarrolladas, en

particular a las provincias costeras, invertir más en apoyo del desarrollo local, lo que ha profundizado las crecientes diferencias de ingresos entre regiones¹¹.

En resumen, a principios del decenio de 1990 el sistema fiscal de China se había vuelto política y económicamente insostenible. Por consiguiente, parte de las nuevas medidas introducidas en 1994 tenían por objeto fortalecer al Gobierno central por medio de una reforma fiscal. En el antiguo sistema, casi todos los ingresos fiscales, con la excepción de los aranceles del comercio exterior, eran recaudados por las administraciones locales. Una parte de esos ingresos se transfería a niveles superiores de la administración, de los distritos a las provincias y de éstas al Gobierno central, con arreglo a una cadena de acuerdos contractuales, según se ha explicado anteriormente. En el nuevo sistema fiscal quedaron reservados a la administración fiscal determinados ingresos fiscales, como el impuesto de consumo, el impuesto sobre la renta de las empresas de propiedad de la administración central y el impuesto sobre la renta de las empresas financieras no bancarias autorizadas por el banco central, los ferrocarriles, los bancos y las compañías de seguros, así como los impuestos sobre la explotación de los recursos petrolíferos marinos. Las administraciones locales se encargarían de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre la renta de las empresas locales, el

impuesto sobre las plusvalías por la venta de tierras y propiedades, el impuesto sobre sucesiones y los derechos de timbre. Además, se destinaría a la administración central el 75% del impuesto sobre el valor añadido y el 50% del impuesto sobre las transacciones de valores¹².

La aplicación de reformas de esa envergadura exige tiempo, pues resulta compleja y afecta a los intereses de todos los niveles de la administración. Además, como ocurre en muchos otros países en desarrollo, la capacidad institucional de la administración fiscal china es relativamente débil. No obstante, la participación de la administración central en el total de los ingresos presupuestarios aumentó considerablemente, del 22% en 1993 a más del 50% en 1994 y 1995 (véase el cuadro VII.1). Desde ese punto de vista, el nuevo sistema de asignación de la recaudación tributaria parece estar resultando eficaz. Por otra parte, gracias a las reformas financieras, bancarias y cambiarias, y en particular a los controles crediticios, la inflación se ha reducido del nivel máximo del 24% alcanzado en 1994 al 8,3% en 1996, al tiempo que se mantiene un crecimiento pujante del PIB, de alrededor del 10% anual. Por otra parte, durante el período de transición de 1994-1995 siguió disminuyendo la relación entre los ingresos presupuestarios totales y el PIB, de casi un 14% en 1993 a un 12% en 1994 y a un 11,5% en 1995, lo que parece indicar que en China la reforma fiscal no ha concluido todavía.

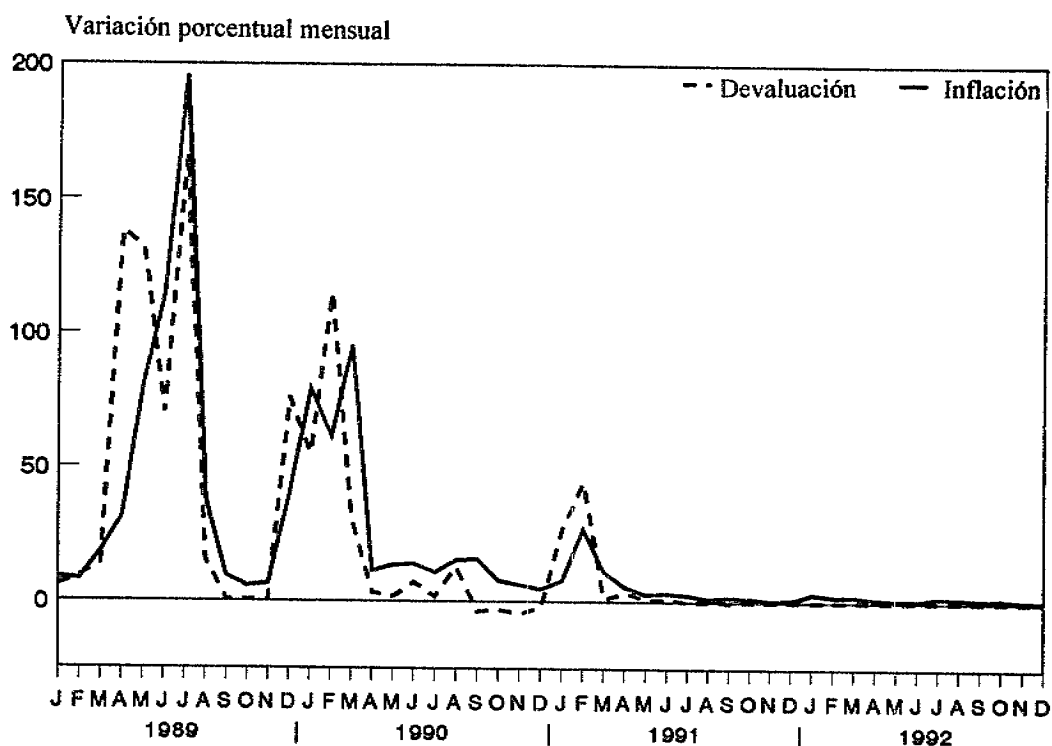
DEL FRACASO A LA CREDIBILIDAD: LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA EN EL DECENIO DE 1990

A veces se generaliza en un país el convencimiento de que la situación macroeconómica es insostenible y no está dando resultados el conjunto de políticas que se aplica. Por lo general eso suele ocurrir cuando las tasas de inflación aumentan pronunciadamente y no vuelven a descender hasta niveles aceptables. En ocasiones se registra un estancamiento económico y a las elevadas tasas de inflación se suman el desempleo y la disminución de los salarios reales. Puede ocurrir que algunas de las medidas que debe aplicar el Gobierno no se consideren políticamente viables. Cualquiera que sea la razón, se vuelve evidente el fracaso de la política aplicada. Sin embargo, para ensayar nuevas medidas se precisan a veces un nuevo gobierno, un nuevo mandato electoral y un nuevo equipo económico. Así ocurrió en la Argentina a finales del decenio de 1980.

En julio de 1989 en la República Argentina tomó posesión de su cargo un nuevo Presidente, tras un decenio caracterizado por la inestabilidad económica, elevadas tasas de inflación, la crisis de la deuda y una serie de intentos infructuosos de corregir la situación¹³. La ceremonia inaugural coincidió con un aumento de la inflación, que llegó casi al 200% en ese mes. Sin embargo, el nombramiento como Ministro de Hacienda de un conocido dirigente empresarial y el inicio de la reforma fiscal y financiera restablecieron la confianza de los medios empresariales. Se detuvieron así las salidas de fondos de la economía, así como la consiguiente devaluación de la moneda y los grandes aumentos de precios, rayanos en la hiperinflación. En octubre, la tasa mensual de inflación se había reducido a poco más del 5% (véase el gráfico VII.1).

Gráfico VII.1

Tasas de inflación y tipos de cambio en la Argentina, 1989-1992



Fuente: Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

En diciembre, sin embargo, la inflación volvió a recrudescerse rápidamente, lo que puso de manifiesto la insuficiencia de las medidas fiscales adoptadas. Se aplicó un nuevo plan, pero la inflación siguió acelerándose y llegó a casi el 100% en marzo de 1990. En abril el Gobierno realizó un nuevo intento de reducir los gastos y aumentar los ingresos fiscales, y en ese mismo mes la inflación disminuyó al 11%, y en diciembre de 1990 se había reducido al 5%.

El nuevo Gobierno y el país habían pasado por un período de aprendizaje, con dos breves episodios de inflación incontrolada, que sirvieron para convencer a todos los agentes económicos pertinentes de la necesidad de aceptar ajustes en profundidad. La lección salió cara: en 1989, el PIB disminuyó un 6%, y aunque esa disminución no continuó en 1990, tampoco se registró un aumento de la producción; además, en 1989, atendiendo al saldo financiero neto de la balanza de pagos, salieron del país 8.000 millones de dólares, y en 1990 lo hicieron 6.000 millones de dólares, aunque de esa cifra 3.000 millones correspondieron a la conversión obligatoria de

obligaciones internas en bonos denominados en dólares¹⁴.

Sin embargo, en esos primeros años se iniciaron ya algunas reformas, partiendo del reconocimiento por los responsables de la política económica de algo que todos los agentes económicos sabían en la Argentina, es decir, que la emisión de dinero se había convertido en un instrumento habitual de financiación del déficit del sector público, por lo que ninguna política monetaria antiinflacionista resultaría creíble sin una reforma fiscal importante. Las primeras reformas, introducidas en 1989, resultaron menos eficaces de lo que se había previsto, pero fueron seguidas de otras más profundas. Se necesitaba tiempo para que ganara impulso el movimiento de reforma y empezaran a manifestarse los resultados presupuestarios de las medidas.

Más concretamente, en 1989 empezaron a aplicarse con mayor rigor medidas de gestión y control tributario, y en 1990 se promulgó una ley sobre sanciones fiscales que tenía por objeto combatir la evasión fiscal, tradicionalmente muy extendida. En febrero de 1990 empezó a

aplicarse en forma más amplia a las mercancías un impuesto uniforme sobre el valor añadido, que se extendió a los servicios en noviembre del mismo año y que después se fue aumentando gradualmente en medida sustancial. En 1991 y 1992, esas medidas, unidas al incremento de los ingresos fiscales generado por el inicio de la recuperación económica condujeron a un pronunciado aumento de la recaudación fiscal, que permitió reducir los impuestos que más distorsiones causaban y proceder a una simplificación general del sistema tributario.

Mientras tanto, el Gobierno se propuso también contener el gasto. En febrero de 1990 se puso en marcha un proceso jurídico y administrativo tendente a reducir la burocracia federal, y en noviembre se privatizó la compañía telefónica estatal. En 1994, el número de funcionarios federales se había reducido en un 50% (aunque una proporción considerable de ellos terminó siendo reabsorbida por las administraciones estatales y municipales) y se habían vendido varias grandes empresas estatales, entre ellas dos canales de televisión, la compañía aérea estatal, líneas de transporte de carga a larga distancia, industrias militares, la principal empresa de suministro de electricidad, empresas de generación de electricidad, puertos, compañías de reaseguros y la empresa petrolera estatal. Además, las obligaciones de servicio de la deuda del Gobierno se redujeron por medio de canjes de deuda por capital social (generalmente en el marco del proceso de privatización) y mediante la conclusión de la fase final de reestructuración de la deuda con los bancos comerciales extranjeros acreedores de la Argentina. Se introdujeron asimismo medidas tendentes a corregir el funcionamiento del sistema de pensiones de la seguridad social y los desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

Esas medidas, impulsadas en muchos casos por consideraciones de eficiencia o necesidades de la estrategia de desarrollo, se centraban en gran parte en el fomento del papel de las fuerzas competitivas de mercado en la economía, pero se tenía conciencia de la necesidad esencial de correcciones presupuestarias. Aun así, el historial de la Argentina en materia fiscal, tradicionalmente poco brillante, perjudicó a la credibilidad del Gobierno, por lo que en un primer momento, aun después de que empezara a reducirse el déficit, se mantuvieron considerables expectativas inflacionarias. Para abordar ese problema debían adoptarse medidas innovadoras, que suponían un cambio radical de la política económica.

A principios de 1991 se nombró a un nuevo Ministro de Hacienda (aunque ya formaba parte del equipo económico), y el 21 de marzo de 1991 se puso en marcha una política monetaria completamente nueva. En

efecto, para eliminar la posibilidad de que el nuevo banco central financiara el déficit presupuestario, el banco fue convertido en una junta monetaria cuya función principal, que sólo podría modificarse por ley del Congreso, era comprar y vender divisas a un tipo de cambio fijo. Eso significaba que sólo podría introducirse más dinero nacional en la economía si las entradas de divisas eran superiores a las salidas y el banco central compraba el excedente de divisas con nuevos pesos¹⁵. Con esa medida consiguió reducirse rápidamente la tasa de inflación, y el tipo de cambio se ha mantenido fijo desde entonces, aunque a costa de tener que proceder a reajustes generales de los precios relativos y de los sueldos, en vez de devaluar la moneda.

Gracias al plan de estabilización macroeconómica, se redujeron los déficit presupuestarios, la inflación bajó a tasas muy inferiores al 10%, y se registró, por lo menos de 1991 a 1994, un fuerte crecimiento de la producción. Sin embargo, la tasa oficial de desempleo se dobló de 1990 a 1994, y se estancaron los salarios reales. Además, el drástico recorte de la inversión pública, la principal variable de ajuste de la política de gasto discrecional en la Argentina, ha conducido inevitablemente al deterioro de la calidad de los servicios sociales básicos. Sin embargo, el Gobierno fue reelegido, y la política general siguió recibiendo apoyo, aun durante 1995, año en que el efecto de contagio de la crisis del peso mexicano generó grandes presiones en la Argentina.

Aunque la situación seguía resultando penosa para muchos, todos parecían recordar la gravedad de la crisis sufrida al comienzo del decenio, y por eso el plan de ajuste fiscal, a diferencia de otros anteriores, suscitaba un amplio consenso político y social que aprovechó plenamente el Gobierno para aplicar varias medidas drásticas. Las medidas se aplicaron en varios frentes con rapidez y coordinación sin precedentes. En algunos casos, en particular en lo que respecta a algunos de los programas de privatización, la rapidez fue quizás en detrimento de la eficiencia o la equidad¹⁶. Sin embargo, las medidas de política económica se concebían como parte de una reorientación de gran alcance que se proponía no sólo corregir los desequilibrios existentes, sino redefinir las funciones del Estado en la economía, ante el descrédito del papel que había desempeñado en épocas anteriores.

En resumen, la aplicación de medidas de austeridad fiscal en el marco de un programa de ajuste y reforma más amplio parece haber reforzado la credibilidad del Gobierno y su respaldo político. Por otra parte, recientes encuestas de opinión indican que está menguando el apoyo a las políticas económicas en vigor, y el Gobierno deberá afrontar en el segundo semestre de 1997 nuevas elecciones en las que se planteará de nuevo la cuestión.

REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DESPUÉS DEL
HUNDIMIENTO DE LA ECONOMÍA: LA RECONSTRUCCIÓN
FISCAL DE GHANA EN EL DECENIO DE 1980

Algunos encargados de la elaboración de políticas se enfrentan, al elaborar una política fiscal, con una dificultad añadida con la que felizmente no tienen que lidiar sus homólogos de otros países, la de la profunda degradación de las instituciones públicas básicas del país. Puede ocurrir que, aunque las instituciones hayan funcionado bien en algún momento del pasado, hayan ido desapareciendo con el tiempo los incentivos que las mantenían, o que la erosión de su poder adquisitivo haya obligado a los funcionarios públicos a buscar otros trabajos, incluso en sus horarios de oficina, o que se haya pasado de la práctica ocasional de la corrupción a toda una cultura de la corrupción, o que lo mejor de la juventud haya emigrado, o que las personas con fondos para invertir los hayan sacado del país, o que la infraestructura física se haya ido deteriorando por negligencia en su mantenimiento.

En ese tipo de situación, las fuerzas políticas impulsoras de la reforma han de partir de lo que reciben en herencia, e ir ganando paso a paso credibilidad y apoyo. Aunque la reforma goce de un fuerte respaldo popular, es posible que la capacidad del Gobierno para aplicar determinadas políticas se vea limitada por la escasez de recursos humanos disponibles todavía en el país, y más todavía por la escasez de recursos financieros. Así las cosas, es probable que se necesite un largo período para aplicar el proceso de reformas, que tenderá a fundirse inextricablemente con la propia estrategia de desarrollo del país.

Esa era en gran medida la situación de Ghana a principios del decenio de 1980. Cuando el Teniente de la Fuerza Aérea Jerry Rawlings tomó el poder el 31 de diciembre de 1981, el país se encontraba sumido en el caos. El ingreso por habitante había llegado a su nivel más elevado en 1974 y había disminuido casi sin interrupción desde entonces, por lo que en 1983 no representaba sino la tercera parte de aquel nivel máximo. Las carreteras necesitaban urgentemente obras de reparación, el ferrocarril, que en otra época había transportado mercancías para la exportación, había dejado de funcionar, y el estado de los puertos no era mucho mejor. Tampoco funcionaban los sistemas de comunicaciones, y la inflación era de más del 100%.

El Consejo Provisional de Defensa Nacional (PNDC), presidido por el Sr. Rawlings, se enfrentó al principio a la crisis con una estrategia popular-nacionalista, atacando los privilegios de la élite corrupta, estableciendo comités populares de defensa y comités de defensa de los trabajadores para devolver el poder al pueblo de Ghana, e imponiendo congelaciones de precios

y salarios para controlar la inflación. La campaña contra la corrupción resultó muy popular y tuvo algún efecto, pero a costa de perturbar el funcionamiento del sistema económico tal como estaba configurado. De ahí que siguiera empeorando la situación económica del país¹⁷.

El PNDC abarcaba originariamente una amplia gama de posiciones políticas y económicas, entre las que se contaban algunas marxistas radicales, pero pronto tuvo que acudir a las instituciones de Bretton Woods en busca de apoyo financiero y asesoramiento en materia de política económica. En efecto, su ala radical había sido incapaz de formular una estrategia viable para hacer frente a la crisis económica y no había conseguido obtener asistencia financiera. Mientras tanto, la situación adquirió visos de catástrofe en 1983, año en que el país sufrió una gravísima sequía y una serie de incendios forestales y tuvo que recibir a 1 millón de ghaneses repatriados de Nigeria. Había que hacer algo; la comunidad internacional estaba dispuesta a prestar asistencia, y la población esperaba del Gobierno que cumpliera su promesa de poner fin al proceso de decadencia económica¹⁸.

Ghana puso en marcha en abril de 1983 su Programa de Recuperación Económica, respaldado por un acuerdo de derecho de giro con el FMI y complementado por una serie de acuerdos con el Fondo y el Banco Mundial y considerable apoyo bilateral durante muchos años. Ghana fue, pues, uno de los primeros países del África subsahariana que adoptó un programa amplio de ajuste estructural, que entrañaba la reducción de los controles y la corrección de las grandes distorsiones de los precios, con aumento de los precios al por menor de los productos del petróleo y una serie de devaluaciones del tipo de cambio, seguidas por la introducción en 1986 de subastas de divisas. Esas medidas redujeron los incentivos para el contrabando y, al incorporar más actividades al sector estructurado de la economía, aumentaron los ingresos fiscales del sector público, engrosados también por las devaluaciones, que habían aumentado el valor en moneda nacional de las exportaciones e importaciones. Además, se reestructuraron los tipos impositivos, se aumentaron considerablemente los sueldos de los funcionarios y a finales de 1986 empezó a reducirse la administración pública, se introdujeron medidas de recuperación de los costos de los servicios sociales, y se mejoró la recaudación tributaria. Se aumentaron los precios pagados a los productores de cacao y se eliminó de la nómina de la Junta de Comercialización del Cacao a 25.000 trabajadores ficticios y,

en 1987, a otros 29.000 trabajadores reales, casi el 40% del personal.

A finales de 1984 y en 1985 empezaron a manifestarse los resultados de la nueva política al aumentar el PIB y el volumen de las exportaciones y las importaciones y reducirse la inflación. En los resultados iniciales influyó el final de la sequía (y el incremento del PIB también obedeció en parte a la disminución del contrabando y al aumento de las actividades legales), pero el crecimiento continuó aun después de que dejaran de operar esos factores. El margen entre el tipo de cambio oficial y el paralelo, que constituía un incentivo para el contrabando, disminuyó del 2.100%, aproximadamente, en 1983 al 36% en 1987.

Aumentaron los ingresos fiscales (procedentes en un 60% del comercio internacional) y se redujeron los déficit presupuestarios. Tres factores excepcionales contribuyeron también al aumento de los ingresos públicos: la mejora de la relación de intercambio a mediados del decenio de 1980, el aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta como resultado de la subida de los sueldos de los funcionarios, y el aumento implícito del impuesto sobre el petróleo al mantenerse los precios al por menor cuando disminuyeron los precios internacionales en 1986. Ghana recibió además en la segunda mitad del decenio de 1980 asistencia externa en condiciones de favor por un monto equivalente al 2% ó 3% del PIB.

De ahí que el gasto público aumentara en forma continuada durante el decenio de 1980, lo que resulta una anomalía en un proceso de ajuste estructural, aunque el punto de partida de Ghana fue también anómalo. Los gastos en partidas tales como la atención sanitaria, la educación y las inversiones públicas (en particular en infraestructura) aumentaron como porcentaje del PIB, como porcentaje del gasto público y en términos reales durante el decenio. Sin embargo, el aumento no fue uniforme, y se redujeron algunos gastos sociales. Además, en muchos casos aumentó el componente salarial al tiempo que disminuía el componente destinado a productos e inversiones (por ejemplo, las partidas correspondientes a libros, aulas y medicamentos)¹⁹. Por otra parte, a finales del decenio de 1980 los niveles de gasto social del Gobierno como porcentaje del PIB seguían siendo inferiores a los alcanzados a mediados del decenio anterior y bastante bajos en comparación con los de otros países en desarrollo.

En conjunto se emprendieron numerosas reformas en profundidad durante buena parte del decenio de 1980, en un período en que el Gobierno no podía contar sino con un pequeño número de funcionarios superiores de gran competencia y dedicación, pues la situación que había heredado limitaba considerablemente su capacidad técnica. Como señaló un analista,

“El personal del PNDC perdía mucho tiempo compilando los datos solicitados por el Fondo (Monetario Internacional), por lo que le quedaba poco tiempo para estudiar la viabilidad política, administrativa o económica de las medidas ... El Consejo tenía tal sobrecarga de trabajo en el período 1983-1984 que sólo se preparó cabalmente en lo que respecta al sistema de tipos de cambio múltiples adoptado en 1983 ... El equipo adolecía de una grave escasez de personal de apoyo y de recursos financieros y tecnológicos, limitaciones que sólo se mitigaron ligeramente a finales del decenio.”²⁰

En otro estudio se formuló una observación similar:

“Los funcionarios de nivel medio e inferior prestan muy poco apoyo al equipo dirigente ... Resulta imposible realizar análisis preparatorios de las políticas que permitan formular y evaluar todas las opciones pertinentes, por lo que los responsables se ven abocados inevitablemente a adoptar decisiones precipitadas, sin el necesario fundamento ... La ausencia de un debate público sobre las opciones de política económica agrava esas carencias.”²¹

A pesar de esas limitaciones, el Gobierno no aceptó ciegamente las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales, con las que surgieron diferencias sobre varias cuestiones. En otros casos, en cambio, el Gobierno aplicó por su propia iniciativa medidas que posteriormente se introducirían como condiciones en el acuerdo con las instituciones de Bretton Woods. Ese fue el caso, por ejemplo, de las medidas de recuperación de los costos en el sector sanitario y de la introducción de subastas de divisas en 1986.

Además, el FMI y el Banco Mundial no siempre se mostraron de acuerdo sobre cómo llegar a un equilibrio entre los objetivos de disciplina fiscal y los de crecimiento económico, y el FMI insistió en ocasiones en que el Banco Mundial y el Gobierno compartían una evaluación excesivamente optimista de la cuantía de la inversión pública que el país se podía permitir²². De cualquier modo, durante la primera fase del Programa de Recuperación Económica (hasta 1987), en que el FMI desempeñó un papel predominante, el principal objetivo del programa fue lograr la estabilidad macroeconómica, y el ajuste fiscal constituyó una pieza importante de la estrategia aplicada.

Sin embargo, el ajuste fiscal no entrañaba aplicar una política de austeridad, sino garantizar que los ingresos fiscales crecieran más rápidamente que los gastos. Desde el primer momento, el Gobierno se propuso también rehabilitar la degradada estructura económica y social (por ejemplo, carreteras y escuelas), que se consideraba fundamental para que la mejora de los

la producción. Sin embargo, durante ese período el objetivo prioritario fue la estabilización.

El Gobierno era también profundamente consciente de las implicaciones políticas del ritmo y el calendario de las reformas. Durante el primer período del Programa de Recuperación Económica no se abordaron con decisión las reformas de las empresas estatales, la administración pública y la Junta de Comercialización del Cacao, vacilación que cabe atribuir a las ideas socialistas del Gobierno, a la oposición dentro del PNDC y al miedo a una reacción política y social a las reducciones de plantilla que entrañarían sin duda las reformas²³.

Sin embargo, no cabía duda de que era necesario introducir reformas en esas esferas. Aun antes de poner en marcha el Programa de Recuperación Económica, el PNDC había criticado el exceso de personal de la Junta de Comercialización del Cacao, pues sus elevados gastos generales impedían aumentar los precios del cacao al productor, aunque durante el decenio de 1980 el Gobierno se mostró reacio a privatizar la Junta²⁴. El Consejo era también consciente de la carga que suponían para el presupuesto las empresas estatales deficitarias, así como de que muchas empresas estatales y la administración pública tenían también un exceso de personal como resultado de la contratación masiva en el decenio de 1970, durante el período de precios elevados del cacao. Ya en diciembre de 1983 se estableció el Comité de la Utilización de los Recursos Humanos para determinar la magnitud exacta de ese exceso de personal en la administración pública y proceder a su redesplicue.

En otras palabras, cualesquiera que fueran las ideas del Gobierno sobre la estrategia de desarrollo y el papel económico del Estado, lo primero que había que hacer era reactivar el funcionamiento de la economía. Ese objetivo se logró, aunque hubo que aplazar a una segunda etapa de las reformas las cuestiones del cambio estructural, la reducción de plantillas y la privatización, entre otras. En particular, no cabe duda de que habría resultado políticamente difícil en la primera etapa proceder a despedir al personal excedente, puesto que todavía había que conseguir la aceptación política del Programa de Recuperación Económica tanto dentro del PNDC como en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, no ha concluido todavía la segunda etapa de la reforma.

El país sigue siendo económicamente frágil, muy vulnerable a fluctuaciones de la relación de intercambio, y quedan bolsas de pobreza profunda. Se ha creado una relación de dependencia de las corrientes de ayuda, y la limitada capacidad de recaudación de ingresos del Gobierno hace que la situación presupuestaria siga siendo delicada. En los primeros años de la reforma se subieron los sueldos de los funcionarios, pues se entendía que

para contar con empleados que trabajaran diligentemente había que proporcionarles una remuneración adecuada, pero el poder adquisitivo de esos sueldos volvió a mermarse considerablemente a lo largo del decenio de 1980. A principios del decenio de 1990, después de varios meses de manifestaciones, huelgas y estallidos esporádicos de violencia y al aproximarse las elecciones de noviembre y diciembre de 1992, se procedió a un aumento general de los sueldos de los funcionarios en un 80%; pero ello ocurrió en un momento en que los ingresos del Gobierno resultaban inferiores a las previsiones, como consecuencia de la disminución de la producción y de los precios del cacao y de la recaudación de los impuestos sobre el petróleo y de los mediocres resultados económicos de las empresas. Además, los desembolsos de recursos financieros externos en condiciones de favor fueron inferiores en 175 millones a la cantidad presupuestada. Todo ello creó un nuevo problema de ajuste presupuestario a corto plazo y puso de manifiesto la necesidad de establecer un sistema impositivo más elástico.

Como resultado de esa situación, en marzo de 1995 se sustituyó el impuesto sobre las ventas por un impuesto sobre el valor añadido, pero éste tuvo que retirarse para su ulterior examen en junio del mismo año a raíz de los disturbios ocurridos en mayo, en los que murieron varias personas. Aunque la fuerte reacción popular no fue desencadenada por una sola medida de política económica, fue un recordatorio, una vez más, de la ineludible dimensión política de las políticas fiscales.

En el presupuesto de 1997 se preveía un excedente y se anunciaba la reintroducción en 1998 del impuesto sobre el valor añadido. En 1996 el presupuesto arrojó un pequeño déficit, equivalente al 1,4% del PIB. La subida no prevista de los sueldos de los funcionarios y el hecho de que no se recibieran 60 millones de dólares de las donaciones del extranjero previstas hizo que no pudiera materializarse el superávit previsto para ese año.

En diciembre de 1996 el Presidente fue reelegido con un porcentaje importante de los votos y su partido obtuvo una holgada mayoría en la Asamblea Nacional. Ese mandato popular constituye un dato positivo, y Ghana parece estar adquiriendo creciente credibilidad como posible ubicación de las oficinas regionales de empresas internacionales. Ese aumento de la confianza constituye una indicación del camino recorrido por el país, y una razón adicional para aumentar la eficacia y la transparencia de la administración pública, en particular en la esfera de la recaudación tributaria. Los reformadores tienen la oportunidad de seguir impulsando las reformas fiscales.

CUANDO LA POLÍTICA DETERMINA EL ENTORNO EXTERIOR:
LA REFORMA FISCAL DE JORDANIA

En algunas ocasiones las fuerzas políticas tienen una influencia considerable en la conformación del entorno económico en el que se formula la política fiscal. Los cambios en las relaciones políticas internacionales pueden ofrecer nuevas oportunidades económicas o imponer imperativos de ajuste económico tan ineludibles como los cambios económicos convencionales, o incluso más. Habitualmente, cuando se producen acontecimientos políticos que trastornan los canales económicos internacionales normales, no se sabe a ciencia cierta cuánto van a durar esos trastornos y, por consiguiente, qué tipo de cambios de política, y de qué envergadura, se requieren. La experiencia del Reino Hachemita de Jordania a lo largo de más de un decenio de ajustes fiscales ilustra los problemas a los que hay que hacer frente para despejar esas incertidumbres²⁵.

Jordania es un país relativamente pequeño que mantiene unos vínculos tradicionalmente estrechos con los países exportadores de petróleo de la región del Golfo Pérsico. A lo largo de la mayor parte del decenio de 1970 y hasta mediados del de 1980, su economía dependía en gran medida de esos países, de los que recibía donaciones (que representaban en promedio alrededor de un 12% del PIB) y remesas de los trabajadores emigrados, que constituían la principal fuente de divisas. En el período comprendido entre 1973 y 1983 el crecimiento medio del PIB se situó en alrededor de un 10% anual. La inversión, tanto pública como privada, era elevada (entre un 20% y un 40% del PIB), aunque buena parte de la inversión privada estaba destinada a la construcción de viviendas (financiadas fundamentalmente por jordanos que trabajaban en el extranjero). Las exportaciones registraron un crecimiento constante, en particular las destinadas al Iraq durante los ocho años de guerra con la República Islámica del Irán. Sin embargo, durante ese período también se solicitaron cuantiosos préstamos nacionales y extranjeros, que representaron en promedio alrededor de un 10% del PIB al año.

Buena parte de los préstamos se destinaban a satisfacer necesidades fiscales, así como de balanza de pagos. A lo largo de la mayor parte de ese período, los gastos presupuestarios representaron alrededor de la mitad del PIB, con un gasto público medio del 15% del PIB entre 1973 y 1983 y gastos militares de más del 10% en promedio en ese mismo período. Asimismo, se registraron gastos considerables en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos. Además, la ineficiencia institucional y la política de fijación de precios, en particular en los sectores del agua y la energía, suponían una pesada carga para el presupuesto. Entretanto, los ingresos fiscales rara vez superaban el 20% del PIB y

eran insuficientes para financiar el total de gastos. El sistema arancelario y fiscal aplicado al comercio internacional era altamente ineficiente debido a la concesión generalizada de exenciones, la complejidad de la estructura fiscal, y las deficiencias de los procedimientos de recaudación y administración²⁶.

El período de auge concluyó a mediados del decenio de 1980 como resultado del abrupto descenso de los precios internacionales del petróleo y de la consiguiente recesión económica en los países vecinos exportadores de petróleo, que dio lugar a la reducción de las donaciones recibidas del extranjero y de las remesas procedentes de esos países. Además de los efectos de la subida de los tipos de interés internacionales en las obligaciones del servicio de la deuda, de por sí considerables, la cuenta de operaciones exteriores y la situación financiera del país se vieron sometidas a fuertes presiones. En 1988, el PIB empezó a disminuir y los préstamos netos recibidos por el Gobierno central aumentaron hasta situarse en un 15% del PIB. A finales de año, las reservas oficiales de divisas estaban prácticamente agotadas²⁷. Además, las perspectivas de vuelta al entorno económico internacional más favorable de años anteriores resultaban muy poco halagüeñas.

En 1989, el PIB disminuyó en un 13,5%, los precios de consumo (que se habían mantenido relativamente estables en años anteriores) aumentaron un 25% y el Gobierno tuvo que afrontar su crisis macroeconómica. Se introdujo un paquete de medidas correctivas como parte de un programa de ajuste a mediano plazo, con apoyo de un acuerdo de derecho de giro concertado con el FMI y un préstamo del Banco Mundial para el ajuste de la política comercial e industrial. El programa se proponía, entre otras cosas, recuperar una situación presupuestaria sostenible para 1993 y poner fin a la necesidad de financiamiento excepcional de la balanza de pagos para 1995. Se devaluó el dinar, se reescaló la deuda externa con los bancos comerciales extranjeros (Club de Londres) y con los acreedores oficiales (Club de París) y se iniciaron los ajustes fiscales.

El Gobierno estaba plenamente convencido de que tenía que aplicar una estrategia económica drásticamente distinta a la del pasado. Su plan seguiría cuatro ejes principales: en primer lugar, redefinir el papel del Estado y crear un sector privado más dinámico; en segundo lugar, reducir la dependencia de las donaciones oficiales y las remesas de los trabajadores y desarrollar una economía más competitiva en el plano internacional, con más mercados fuera de la región; en tercer lugar, garantizar que las reformas resultaran creíbles para los inversores privados nacionales y extranjeros, así como para

las instituciones y organismos financieros internacionales; y, en cuarto lugar, garantizar que las reformas resultaran aceptables para la sociedad explicando a la opinión pública los trastornos a corto plazo y los beneficios a largo plazo, y poniendo a disposición de los sectores más pobres de la población mecanismos de compensación y redes de seguridad social. Los principales elementos del programa consistían en recortar los gastos e incrementar los ingresos fiscales a fin de reducir el déficit presupuestario, reformar los sectores de la agricultura, el agua y la energía, reestructurar el sistema arancelario y el sistema fiscal, contener la expansión del crédito hasta límites compatibles con los objetivos en materia de inflación, liberalizar las restricciones cambiarias y las que afectaban a las inversiones nacionales y extranjeras y armonizar los incentivos a la inversión.

Sin embargo, en la estrategia de ajuste de Jordania no se podían prever los acontecimientos que tuvieron lugar en agosto de 1990, cuando el Iraq invadió Kuwait. En un principio, esos hechos supusieron para Jordania presiones humanitarias, así como la necesidad de absorber nuevos costos económicos. Cientos de miles de ciudadanos de terceros países procedentes del Iraq y Kuwait cruzaron la frontera hacia Jordania, donde recibieron asistencia primero del Gobierno jordano y de organizaciones voluntarias y, posteriormente, de la comunidad internacional, cuando se tuvo conocimiento de la magnitud del movimiento de población. En dos meses atravesaron Jordania más de medio millón de evacuados de camino hacia otros países del Oriente Medio y de Asia, sometiendo a gravísimas presiones a los limitados recursos humanos y los suministros de que se disponía en el país para prestarles asistencia. Además de esa población transeúnte, regresaron unos 300.000 jordanos y palestinos, con lo que la población del país aumentó en cerca de un 10%. Esas personas no sólo iban a dejar de ser una de las principales fuentes de divisas del país²⁸, sino que tendrían que ser absorbidas por una economía en profunda recesión y que se encontraba en medio de un programa de ajuste fiscal de gran alcance.

Además, el Consejo de Seguridad, en su resolución 661 (1990) impuso a Jordania, al igual que a todos los demás países del mundo, la obligación de interrumpir el comercio internacional con el Iraq, con muy pocas excepciones, hasta que se resolviera la situación entre el Iraq y Kuwait. Aunque la crisis y el embargo supusieron dificultades económicas para varios países, sus repercusiones para Jordania fueron más graves que para ningún otro país no combatiente. En primer lugar, el Iraq era el principal interlocutor comercial de Jordania y compraba alrededor del 20% de sus exportaciones. En segundo lugar, el puerto jordano de Aqaba se había convertido en uno de los principales puntos de transbordo del comercio

exterior del Iraq, que representaba el 71% del volumen de las importaciones que pasaron por el puerto de Aqaba en 1989. En tercer lugar, la principal ruta de transporte por carretera de Jordania, así como de la República Árabe Siria y Turquía, hacia Kuwait y la Arabia Saudita pasaba por el Iraq y, consiguientemente, quedó interrumpida. En cuarto lugar, la industria turística, que representaba una de las principales fuentes de ingresos y empleo, quedó paralizada. En quinto lugar, en 1990 surgieron tensiones políticas entre la Arabia Saudita y Jordania como resultado de las cuales se interrumpió de hecho el comercio con ese país y a través de su territorio y no se materializó la asistencia saudita ya presupuestada. En sexto lugar, como consecuencia de la ocupación, no se recibió la asistencia que se esperaba del propio Kuwait y se interrumpió el suministro de los recursos asignados a unos 14 proyectos financiados por instituciones de desarrollo con base en Kuwait. Sólo en 1990, las pérdidas atribuibles a la situación de Kuwait y al embargo impuesto sobre el Iraq ascendieron en total a 1.300 millones de dólares (casi un tercio del PIB)²⁹.

Aunque muchos de los costos financieros se compensaron con asistencia adicional y aunque las relaciones con la Arabia Saudita mejoraron en 1991, la economía jordana tenía todavía que absorber las nuevas realidades económicas. Por ejemplo, con el aflujo de repatriados el desempleo alcanzó un 25% en 1991. Al cabo de unos años, ese indicador se había reducido casi a la mitad. No obstante, el embargo contra el Iraq no ha sido un trastorno temporal. En 1992, Jordania relanzó su programa de ajuste, con un nuevo acuerdo de derecho de giro con el FMI y un nuevo préstamo de desarrollo y reforma económica del Banco Mundial.

Gracias a ello, Jordania pudo mantener su estrategia general de ajuste. En particular, el déficit público disminuyó de más de un 20% del PIB antes de que empezara a aplicarse el programa inicial a niveles inferiores al 6% del PIB a partir de 1992 (véase el cuadro VII.2), y, lo que era aún más importante en aquel contexto, el Gobierno pudo aplazar la contracción fiscal; es decir, gracias al considerable volumen de la asistencia financiera de emergencia en 1990 y 1991, Jordania pudo ofrecer servicios públicos esenciales y sufragar un déficit fiscal que seguía siendo superior al 17% del PIB. Junto con las respuestas comerciales a la devaluación y las demás medidas adoptadas, las entradas de divisas contribuyeron también a reponer las reservas. Se sostuvo la confianza en el dinar y, después de la guerra, el aflujo masivo de los ahorros de los repatriados contribuyó a generar el espectacular crecimiento del 16% que registró el PIB en 1992, bajo el impulso debido al auge del sector de la vivienda. Es evidente que ese ritmo no podía mantenerse, pero desde entonces el PIB ha crecido en promedio a un 6,5% al año.

Cuadro VII.2

Operaciones del Gobierno central de Jordania, 1988-1995

(Porcentaje del PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total de ingresos	24,0	23,8	27,5	28,2	33,7	30,7	29,2	30,9
Ingresos fiscales, de los cuales:	11,3	11,5	14,8	14,7	18,5	16,6	16,3	16,9
Impuestos sobre la renta y sobre los beneficios	1,9	2,2	4,3	3,3	3,1	3,1	3,2	3,4
Impuestos sobre el transporte nacional y sobre las ventas	3,5	4,4	4,5	4,6	5,2	5,8	6,4	8,8
Derechos sobre el comercio exterior	5,2	4,4	4,4	4,8	8,2	6,1	5,2	4,7
Ingresos no tributarios	12,7	12,3	12,7	13,5	15,2	14,1	12,9	14,0
Gastos primarios corrientes	25,3	28,0	26,2	25,5	22,4	29,0	23,7	26,3
Militares	11,4	10,6	9,6	9,4	8,3	8,3	8,5	8,3
Civiles	14,0	17,3	16,6	16,0	14,1	15,7	15,2	18,0
Ahorro bruto de la administración central	-1,3	-4,2	1,3	2,7	11,3	1,7	5,5	4,6
Gastos de capital	9,1	8,3	6,0	5,9	5,8	6,5	6,4	7,5
Concesión neta de préstamos y operaciones extrapresupuestarias	6,2	-1,4	3,3	3,7	-0,4	-0,6	-0,5	-0,4
Saldo primario	-16,7	-11,1	-8,0	-6,8	5,9	0,7	-0,4	1,2
Pagos de intereses	6,8	9,5	10,3	10,5	9,1	6,5	5,5	3,3
Saldo presupuestario (financiación total necesaria)	-23,5	-20,6	-18,3	-17,4	-3,2	-5,7	-5,9	-5,1
Donaciones recibidas	8,6	12,8	10,9	8,7	3,9	4,1	3,4	3,7
Saldo presupuestario (empréstitos netos necesarios)	-14,9	-7,8	-7,4	-8,7	0,7	-1,6	-2,5	-1,3

Fuentes: Datos procedentes del Gobierno de Jordania y del FMI.

Por consiguiente, el saneamiento fiscal de Jordania pudo llevarse a cabo en un entorno expansionista debido en parte a la considerable asistencia financiera recibida por el país a lo largo de los años. En 1991 se empezó a recibir un volumen considerable de ayuda, principalmente de la Unión Europea (la Comunidad como tal y varios donantes bilaterales) y el Japón. Asimismo, en 1992 Jordania reescaló nuevamente su deuda con el Club de París y redujo sus obligaciones con los bancos comerciales mediante "acertadas operaciones de recompra de deuda"³⁰, seguidas, en 1994, de una operación de reducción de la deuda y el servicio de la deuda (enmarcada en el plan Brady) con sus acreedores bancarios. Además, los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte condonaron alrededor de 800 millones de dólares de la deuda de Jordania a raíz de la firma en octubre de 1994 de un tratado de paz con Israel (Tratado de Paz entre el Estado de Israel y el Reino Hachemita de Jordania, de 26 de

octubre de 1994)³¹. Como consecuencia de estos hechos, entre otros, los pagos de intereses por el sector público disminuyeron de un 10,5% del PIB en 1991 a un 3,3% en 1995, como se indica en el cuadro VII.2.

Esa evolución financiera tuvo efectos beneficiosos para la balanza de pagos, así como de carácter fiscal. Además del dinámico crecimiento de las exportaciones a nuevos mercados, las importaciones también aumentaron considerablemente, atraídas por la pujanza de la economía nacional, así como por los efectos de la liberalización de los controles de importación y la reducción de los aranceles. Al propio tiempo, la bajada de los tipos arancelarios, acompañada de la eliminación de muchas exenciones, y el incremento de las importaciones dieron lugar a un aumento del porcentaje del PIB correspondiente a los ingresos fiscales derivados del comercio exterior (véase el cuadro VII.2). La reforma del sistema fiscal dio también lugar a un aumento de la recaudación sobre otras fuentes de ingresos. En total, el porcentaje

del PIB que representaba los ingresos fiscales ha aumentado alrededor de 6 puntos porcentuales desde que se inició el período de ajuste.

El gasto público ha tenido tradicionalmente un papel muy importante en la economía de Jordania. La calidad de los servicios que ofrece el sector público en Jordania figura entre las mejores de los países en desarrollo: más del 97% de la población tiene acceso a la red de suministro eléctrico y a agua potable. Otros servicios básicos, tales como la salud y la educación, se consideran generalmente buenos y las infraestructuras están bien desarrolladas. El problema estribaba en mantener —e incluso mejorar— los servicios al tiempo que se reducía el gasto público. Con ese fin se aplicaron varias medidas, entre ellas la reducción del ritmo de crecimiento de los salarios, la reducción de las subvenciones, la disminución de los préstamos a empresas públicas y el recorte de los gastos militares.

Si bien cabe decir que ha podido superarse la crisis de 1989, todavía quedan por aplicar algunas reformas que figuran en el programa del Gobierno. Aunque el

déficit público se ha reducido sustancialmente, todavía se sitúa a un nivel que sólo puede mantenerse si se siguen recibiendo considerables donaciones extranjeras. El objetivo ha de ser que el Estado llegue a autofinanciarse. Se están aplicando o se prevé aplicar medidas adicionales relacionadas tanto con los ingresos como con los gastos, incluida la privatización de varias empresas públicas de los sectores de la energía, la agricultura, las telecomunicaciones y el transporte, la hostelería y la producción de cemento.

Entretanto, Jordania tendrá que afrontar una vez más imperativos de ajuste debidos a los cambios que se produzcan en su región. A un plazo relativamente corto, es probable que entre dichos cambios figuren una mayor competencia con empresas israelíes en el marco de una economía regional más abierta y la pérdida de los beneficios de monedaje cuando el dinar sea sustituido por una moneda palestina en la Ribera Occidental y Gaza. Sin embargo, a largo plazo, las posibilidades de dinamismo económico en la región son importantes y Jordania debería estar preparada para aprovecharlas.

AJUSTE FISCAL CON CRECIMIENTO ECONÓMICO: IRLANDA SE CONVIERTE EN UN "TIGRE VERDE"

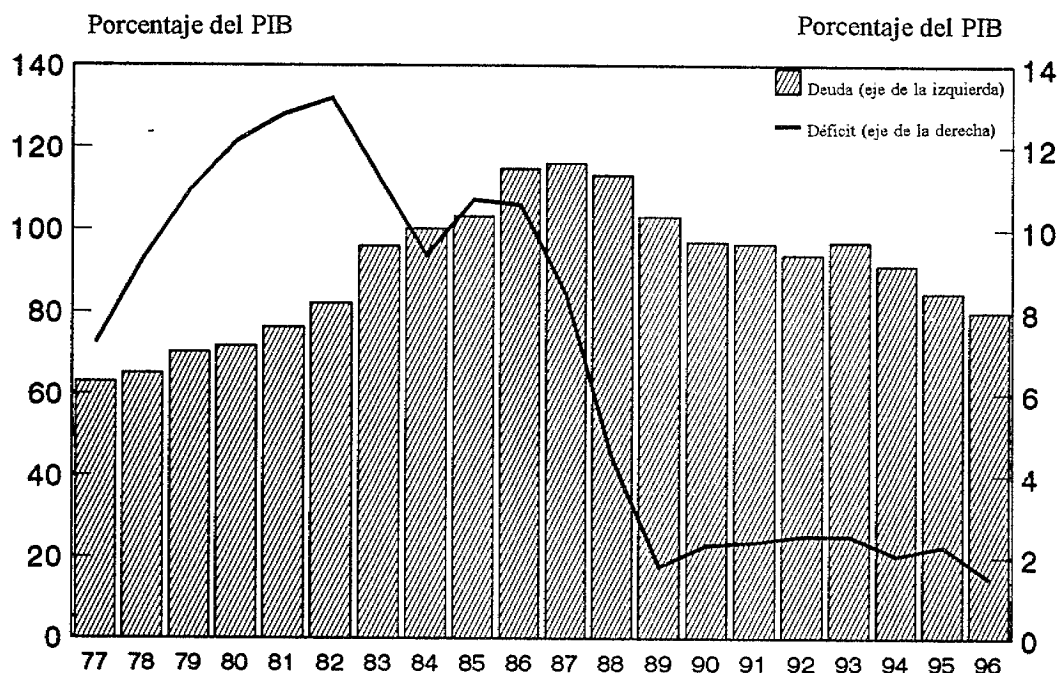
Las dificultades que entrañan para la población las medidas de austeridad presupuestaria serían más fáciles de sobrellevar, aunque no necesariamente para todos los afectados, si la renta nacional y el empleo estuvieran aumentando rápidamente. Aunque normalmente la reducción del déficit presupuestario es uno de los aspectos de un plan de estabilización de carácter contraccionista, parecería ofrecer más ventajas preparar una estrategia para reducir el déficit presupuestario que fuera parte integrante de una estrategia general de desarrollo económico. En la segunda mitad del decenio de 1980, de manera en parte fortuita, Irlanda consiguió incrementar las tasas de crecimiento del PIB al tiempo que se saneaban las finanzas públicas.

A principios del decenio de 1980 se había hecho patente que la situación financiera de Irlanda se estaba volviendo incontrolable. Cuando empezó a aplicarse una

política de ajuste en 1982, el déficit público general ascendía al 13,2% del PIB. Aunque se tardó la mayor parte del decenio en lograrlo, a partir de 1989 el déficit se ha situado en alrededor del 2% del PIB o ha sido incluso inferior a ese porcentaje (véase el gráfico VII.2). Hubo dos períodos trienales distintos de austeridad financiera: en el primero, comprendido entre 1982 y 1984, el déficit se redujo en cerca de 4 puntos porcentuales del PIB, y en el segundo, de 1987 a 1989, la reducción fue de alrededor de 7 puntos porcentuales del PIB. El segundo período tuvo más éxito debido en parte a que fue acompañado de un desarrollo económico cada vez más pujante. Tras un período de crecimiento lento a principios del decenio de 1990, el crecimiento del PIB volvió a acelerarse, y entre 1994 y 1996 se situó en promedio en un 8% anual, lo que ha valido a Irlanda el apelativo de "tigre verde".

Gráfico VII.2

Deuda y déficit públicos de Irlanda, 1977-1996



Fuente: Datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), discos de *Economic Outlook*, diciembre de 1996.

Nota: Los datos se refieren a la administración pública.

La puesta en marcha de una política de austeridad en 1982 había sido precedida por un período de intenso debate público a nivel nacional, incluidas tres elecciones generales en un plazo de 18 meses en 1981 y 1982. En junio de 1981 llegó al poder un Gobierno de coalición. El nuevo *Taoiseach* (Primer Ministro), Garrett FitzGerald, describió así su descubrimiento de la verdadera situación de las finanzas públicas que había heredado su Gobierno con el presupuesto de 1981 del Gobierno saliente:

“A menos que se tomaran medidas urgentes, era probable que el endeudamiento del erario público llegara al 20% del PIB en el año en curso, y a cerca del 21% en 1982. Además —información que no podíamos revelar al público en ese momento sin perjuicio de nuestra capacidad de obtener los enormes empréstitos que seguirían necesitándose mientras nos hacíamos con el control de la situación— el Banco Central había rechazado a mediados de abril una solicitud de préstamo de 350 millones de libras del Departamento de Finanzas.”³²

Por consiguiente, el temor a una crisis de solvencia impulsó la búsqueda de una política de reordenamiento de las finanzas públicas. Sin embargo, el Gobierno de FitzGerald sólo duró hasta enero de 1982. En 1981 y 1982 tres de los principales partidos políticos formaron un gobierno, en coalición o en solitario, y, aunque todos ellos reconocían que era necesario sanear el presupuesto, resultó difícil llegar a un acuerdo sobre un conjunto de políticas.

Finalmente, en 1982 y 1983 empezó a aplicarse una serie de medidas encaminadas a reinstaurar en Irlanda, tras un período de varios años, la política más tradicional consistente en equilibrar los gastos corrientes del sector público con los ingresos y préstamos corrientes a fin de financiar un presupuesto de capital sostenible. Se trató de sanear el presupuesto mediante la subida de los tipos fiscales más que mediante recortes en los gastos. Estos últimos revistieron en general la forma de aplazamientos de los gastos de capital. Los impuestos se aumentaron en 1981 y 1983³³, pero la repercusión de esa medida en el

incremento de los ingresos quedó mermada por la recesión y la consiguiente desaceleración del crecimiento económico que afectaron a Irlanda y a muchas de las economías desarrolladas en esa época. No obstante, los ingresos fiscales aumentaron de menos de un 33% del PIB en 1981 a más de un 36% en 1984, el nivel máximo alcanzado por la carga fiscal en Irlanda en los tiempos modernos³⁴.

Las necesidades de crédito del sector público empezaron, pues, a disminuir paulatinamente en 1983, aunque se mantuvieron a un nivel elevado, por lo que siguió aumentando la proporción entre la deuda del sector público y el PIB (véase el gráfico VII.2). Era evidente que se precisaban ajustes presupuestarios más profundos, que se iniciaron en 1987 poco después de que un nuevo informe — que reflejaba el debate público en marcha — hubiera destacado la precariedad de la relación deuda-PIB e instado a que se adoptaran medidas de política fiscal a fin de reducir la deuda³⁵. La proporción de la deuda pública alcanzó su nivel máximo en 1987, año en que representó un 116% del PIB.

La nueva iniciativa recortó los gastos corrientes y de capital en lugar de tratar de lograr el equilibrio fundamentalmente por una subida de los impuestos. Pese a ello, se amplió la base imponible, fundamentalmente a través de una amnistía fiscal que produjo 497 millones de libras en 1988, lo que equivale a alrededor del 6% del total de ingresos fiscales. Con ello la proporción de los ingresos fiscales sobre el PIB llegó a su nivel máximo de más del 37% (en 1989 la proporción había descendido al 34%). Los recortes de los gastos presupuestarios corrientes consistieron fundamentalmente en la congelación de los sueldos del sector público y en el control de los niveles de dotación de personal en la administración pública. A partir de 1989, la política fiscal ha sido elaborada por una sucesión de gobiernos de coalición que han mantenido la orientación general de mejora de la situación financiera.

La diferencia crucial entre el episodio fiscal de 1987-1989 y la experiencia de 1982-1984 estriba en la evolución del PIB. Las medidas iniciales de saneamiento de la economía se aplicaron en los años posteriores a la segunda subida de los precios del petróleo, cuando los países industrializados trataban de frenar las presiones inflacionistas mediante la aplicación de políticas monetarias estrictas que entre otras cosas, dieron lugar a un considerable aumento de los tipos de interés reales, que, a finales del decenio de 1970 habían llegado a ser negativos en algunos casos. En Irlanda, la tasa de desempleo, que había ido aumentando durante el decenio de 1970, pasó del 7,3% en 1980 al 17%, más del doble, en 1986, alcanzando así su nivel más alto. El PIB descendió ese año, pero volvió a crecer más de un 4% en 1987 y 1988 y más de un 6% en 1989.

Pese al crecimiento del PIB, Irlanda registró una disminución neta del empleo en 5 de los 10 años del decenio de 1980. La disminución de la tasa de desempleo que tuvo lugar a finales del decenio se debió más a la alta tasa de emigración que a la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, a partir de 1992 comenzó un período sostenido de creación neta de empleo que ha dado lugar a una considerable disminución de la tasa de desempleo hasta alrededor del 12% en 1997, en un momento en que algunos otros países que también esperan incorporarse a la moneda única de la Unión Europea luchan contra tasas de desempleo crecientes.

Habida cuenta de que Irlanda es una economía muy abierta, los cambios a corto plazo del crecimiento del PIB dependen en gran medida de los acontecimientos internacionales. Durante el segundo ajuste fiscal irlandés la economía mundial atravesaba un período de cierta pujanza por lo que se refería al crecimiento de la producción y el comercio, pero, además, se produjeron algunos acontecimientos concretos que beneficiaron a Irlanda. Uno de ellos fue la bajada de los precios internacionales del petróleo en 1986, que redujo los costos energéticos de Irlanda. Otro fue el descenso de los tipos de interés internacionales. Los tipos de interés alemanes a largo plazo, que en 1981 se situaban por encima del 10%, descendieron a un 5,8% en 1987, al tiempo que el margen entre los tipos irlandeses y los alemanes disminuía de 8 puntos en 1982 a menos de 1 punto en 1991 (desde entonces ese margen se ha situado en alrededor de 2 puntos). Además, en 1986, como parte de un reajuste general en el mecanismo de ajuste de cambio de la Unión Europea, Irlanda devaluó su moneda un 8% con respecto a las de sus principales interlocutores comerciales. Por consiguiente, la política de austeridad empezó a aplicarse al tiempo que esos otros acontecimientos tenían sobre la economía un efecto de estímulo de la demanda.

El componente exterior del estímulo de la demanda se produjo en un momento en que Irlanda se estaba volviendo cada vez más competitiva en el plano internacional. Se estaban realizando importantes inversiones, en particular de empresas transnacionales que la política irlandesa de desarrollo se había propuesto atraer, aunque también del Estado, financiadas en parte con fondos del Fondo de Cohesión de la Unión Europea y otros fondos estructurales a los que Irlanda había tenido acceso por ser su PIB por habitante relativamente bajo en relación con el promedio de la Unión Europea. Además, si bien el período de reordenamiento de las finanzas públicas de 1982-1984 coincidió con una etapa de apreciación real de los tipos de cambio, en los años de la política de austeridad de 1987-1989 se registró un período caracterizado por una devaluación en términos reales del 18% aproximadamente, medida por los costos salariales

unitarios relativos del sector manufacturero, lo que entrañó una mejora de la competitividad de cerca de un 40% entre 1987 y 1996³⁶.

En ese período también se registró un crecimiento limitado de los salarios, como resultado, en parte, de la elevada tasa de desempleo, aunque también se debió en gran medida a una serie de "pactos sociales". Cabe destacar que éstos formaban parte integrante de los paquetes de medidas fiscales. Desde los preparativos para el segundo período de saneamiento financiero, no se ha seguido en Irlanda un sistema de negociación colectiva a nivel de las fábricas o de los sectores industriales al estilo británico o estadounidense, sino que se han concertado acuerdos consensuados, al estilo alemán, que incluían acuerdos salariales a nivel nacional para varios años, así como muchos de los elementos de la política tributaria y de gastos del Gobierno. Se concertaron cuatro acuerdos de ese tipo, empezando por el programa de recuperación nacional de 1988. En las negociaciones intervinieron los sindicatos, los empleados, los agricultores, el Gobierno y representantes de componentes importantes de la sociedad, como los desempleados y las órdenes religiosas.

En los años transcurridos desde la introducción (en 1988) de esos acuerdos, los costos unitarios de la mano de obra en el sector comercial han disminuido en cuatro años, y, cuando han registrado aumentos, éstos no han sido nunca superiores al 4,3%³⁷. Los tres primeros acuerdos limitaron también los aumentos salariales en la administración pública y el componente salarial de los presupuestos. Esos acuerdos han pasado de referirse exclusivamente a los incrementos salariales del sector público y el sector privado a cubrir aspectos tales de la política fiscal como los niveles de personal de la administración pública, los pagos de la reforma fiscal, la reforma tributaria, etc.

Un ejemplo de la forma en que esos acuerdos han combinado la política de ingresos del sector público y el sector privado con la política fiscal es "Partnership 2000" (el programa para el período 1997-2000), en el

que, entre otras cosas, se prevén un incremento salarial real del 9,25% en el sector público y en el sector privado a nivel nacional a lo largo de un período de 39 meses, otro aumento del 2% a través de negociaciones locales vinculadas a la reestructuración y a la productividad, otros 900 millones de libras en reducciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades, 525 millones de libras de gastos en programas adicionales de integración social, 100 millones de libras de desgravaciones del impuesto sobre las sociedades, algo más de 100 millones de libras de subvenciones adicionales a la agricultura y un objetivo para el déficit general del sector público fijado en el 1,5% del PIB entre 1997 y 1999 (porcentaje bastante inferior al criterio de Maastricht). Al igual que en los programas anteriores, el nuevo acuerdo ha contribuido a estructurar el debate presupuestario.

Las medidas de saneamiento fiscal de Irlanda han abarcado un período de unos 15 años y han sido mantenidas, aunque con algunas interrupciones, por diversos gobiernos, entre los que se han contado gobiernos en minoría, gobiernos de coalición e incluso gobiernos de coalición minoritarios. El impulso inicial de la reforma derivó de la necesidad de controlar la relación deuda/PIB. La pertenencia a la Unión Europea también ha tenido repercusiones importantes en el proceso de saneamiento de la economía. En los últimos años, el objetivo, normalmente compartido por todos los gobiernos, de alcanzar los criterios de Maastricht ha ayudado a mantener el proceso. Por los amplios sectores del electorado representados en ellos, los pactos sociales y laborales nacionales, que abarcaban períodos de varios años, ha servido de foro para examinar la forma de repartir las cargas del ajuste. Por último, al tratarse de una economía pequeña y abierta, otros dos factores han contribuido al éxito de Irlanda, las importantes transferencias de recursos de la Unión Europea y el auge de las exportaciones como consecuencia de la aplicación de una política industrial de largo plazo encaminada a atraer inversiones extranjeras directas orientadas a la exportación.

Notas

¹ Los siguientes párrafos se basan en A. Illarionov, "Intentos de estabilización financiera en la Unión Soviética y en Rusia", *Voprosy Ekonomiki*, No. 7 (1995).

² Las personas que se percataban de la situación y estaban en posesión de crecientes cantidades en moneda nacional trataban de cambiarlas por divisas.

³ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.II.C.1, cap. II, subsección titulada "Comienza la transición en la Federación de Rusia". (Las políticas económicas que contribuyeron a la disolución de la Unión Soviética y las de los primeros años de la transición se trataron anualmente en el *Estudio Económico Mundial de 1991* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.91.II.C.1), cap. II, sección titulada "Economías en transición", el *Estudio Económico Mundial de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.II.C.1 y Corr.2), cap. II, sección titulada "La transición a nuevas economías de mercado"; el *Estudio Económico Mundial de 1993* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.II.C.1), cap. II, sección titulada "Dificultades de transición

a economías de mercado”, y el *Estudio Económico y Social Mundial de 1994* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.II.C.1 y Corr.1), cap. II, sección titulada “Momento decisivo de las economías en transición”).

⁴ Véase, por ejemplo, Adrienne Cheasty y Jeffrey M. Davis, “Fiscal transition in countries of the former Soviet Union: an interim assessment”, *IMF Working Paper*, junio de 1996, pág. 2.

⁵ Véase un resumen general de las reformas (en chino) en “Ensanchamiento de la reforma y avances esenciales —tema principal del nuevo estado de la reforma económica”, nota preparada por el equipo de investigación sobre situaciones actuales del Instituto de Economía de la Academia China de Ciencias Sociales, publicada en *Jingji Yanjiu* (Investigación económica), No. 1 (enero de 1994), págs. 3 a 11.

⁶ En esa etapa se mantenía todavía en gran medida un sistema de precios fijos.

⁷ La importante disminución de los recursos extrapresupuestarios en 1993 obedece principalmente a la reclasificación de los datos correspondientes a los ingresos presupuestarios de las empresas estatales y las entidades públicas encargadas de administrarlas. Por consiguiente, los datos de esa categoría anteriores a 1993 no son comparables con los posteriores a esa fecha.

⁸ Banco Mundial, *The Chinese Economy: Fighting Inflation, Deepening Reform*, vol. I, informe No. 15288-Cha (4 de abril de 1996), págs. 37 a 39.

⁹ También había importantes limitaciones a la capacidad de la administración central para contener sus propios gastos; por ejemplo, en aras del imperativo político de evitar la inestabilidad social, siguió subvencionándose a los consumidores (al aumentar el costo de la vida como resultado de la reforma de los precios) y a las empresas (al no aplicarse las disposiciones sobre quiebra).

¹⁰ Una consecuencia de esa dinámica fue el surgimiento de un exceso de capacidad en algunos sectores, que intensificó la competencia regional y condujo al establecimiento por las autoridades locales de nuevos obstáculos proteccionistas a la circulación de mercancías y servicios entre las regiones.

¹¹ Tianlun Jian, Jeffrey Sachs y Andrew Warner señalaron, a la luz de los datos disponibles, que durante el período inicial en que la reforma económica se centró en las zonas rurales se redujeron las diferencias de ingresos entre las regiones, mientras que desde 1990 se registró una creciente divergencia (véase “Trends in regional inequality in China”, Working Paper No. 5412, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, enero de 1996).

¹² Véase información más detallada sobre el nuevo sistema tributario en Tsang Shu-ki y Cheng Yuk-shing, “China’s tax reforms of 1994: breakthrough or compromises?”, *Asian Survey*, vol. 34, No. 9 (septiembre de 1994), págs. 769 a 788.

¹³ La presente reseña se basa en particular en Viviana Durán y Diana Collar, *Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992*, Serie Política Fiscal No. 65, (Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1995); José María Fanelli y Roberto Frankel, “Notes on the Argentine experience with stabilization and structural reform”, ponencia presentada en la conferencia “After neoliberalism in Latin America, now what?”, New School for Social Research, Nueva York, 2 y 3 de mayo de 1996; y conversaciones con funcionarios y ex funcionarios del Gobierno de la Argentina, cuya colaboración se agradece.

¹⁴ El “Plan Bonex” de enero de 1990 dispuso que los depósitos a plazo fijo en moneda nacional que los particulares tuvieran en bancos comerciales y las instituciones financieras en el banco central debían convertirse en obligaciones del Estado a 10 años y con tipos de interés más bajos, denominadas en dólares.

¹⁵ Durante el período de inflación elevada, la economía argentina se había en gran medida “dolarizado” (es decir, el dólar se había convertido en instrumento de cambio y unidad de medida en la economía nacional), y una de las características de la nueva reforma es que ha partido del reconocimiento de ese hecho, ha introducido una liberalización en profundidad del sector financiero para que ambas monedas pudieran circular libremente, con un tipo de cambio fijo, y ha restablecido así la confianza en el peso y su demanda (véase información adicional en José María Fanelli y José Luis Machinea, “El movimiento de capitales en la Argentina” en *Las Nuevas Corrientes Financieras Hacia la América Latina*, Lecturas No. 81 (México, Fondo de Cultura Económica, 1995), págs. 143 a 196, y Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones, compiladores, *Coping with Capital Surges* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, y Ottawa, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, 1995), págs. 145 a 188).

¹⁶ Véase Viviana Durán y Diana Collar, *Las Políticas Fiscales en Argentina: 1985-1992* Serie Política Fiscal No. 65 (Santiago de Chile, CEPAL, 1995), págs. 62.

¹⁷ Véase una descripción del programa de ajuste aplicado por el nuevo Gobierno en el decenio de 1980 y de sus antecedentes en *Estudio Económico Mundial, 1989* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.89.II.C.1 y Corr.1), cap. VIII, sección titulada “El ajuste en Ghana: instituciones y estructuras”.

- ¹⁸ Véanse Donald Rothchild, compilador, *Ghana: The Political Economy of Recovery* (Boulder, Colorado, y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991), págs. 6, 8, 120, 121, 163 y 240 a 242; y John Toye, "Ghana", en Paul Mosley, Jane Harrigan y John Toye, *Aid and Power: the World Bank and Policy-based Lending*, vol. 2 (Londres y Nueva York, Routledge, 1991), pág. 158.
- ¹⁹ Sobre la importancia otorgada en Ghana a la calidad de la enseñanza, frente al criterio cuantitativo de los años de escolaridad, véase Paul Glewwe, "The relevance of standard estimates of rates of return to schooling for education policy: A critical assessment", *Journal of Development Economics*, vol. 51, No. 2 (diciembre de 1996), págs. 267 a 290; y Ajay Chhibber y Chad Leechor, "From adjustment to growth in sub-Saharan Africa: The lessons of East Asian experience applied to Ghana", *Journal of African Economies*, vol. 4, No. 4 (mayo de 1995), págs. 83 a 114.
- ²⁰ Matthew Martin, "Negotiating adjustment and external finance: Ghana and the international community, 1982-1989", en *Ghana: The Political Economy of Recovery*, Donald Rothchild, compilador (Boulder, Colorado, y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991), págs. 236 y 242.
- ²¹ John Toye, "Ghana", en Paul Mosley, Jane Harrigan y John Toye, *Aid and Power: the World Bank and Policy-based Lending*, vol. 2 (Londres y Nueva York, Routledge, 1991), pág. 187.
- ²² Véanse Toye, *loc. cit.*, pág. 164; y Martin, *loc. cit.*, pág. 238.
- ²³ Véase E. Gyimah-Boadi, "State-enterprise divestiture: recent Ghanaian experiences", en *Ghana: The Political Economy of Recovery*, Donald Rothchild, compilador (Boulder, Colorado, y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991), págs. 193 a 208.
- ²⁴ Toye, *loc. cit.*, págs. 174, 180, 186, 189 y 190. En relación con las reformas de la Junta de Comercialización del Cacao, que pasó a llamarse Junta del Cacao de Ghana (COCOBOD), véase Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1994* (Roma, FAO, 1994), págs. 114 y 115. A partir de 1992 se permitió el comercio privado de cacao, con licencias otorgadas por la COCOBOD, aunque la exportación del producto siguió siendo monopolio de la COCOBOD.
- ²⁵ La información procede en parte del Gobierno de Jordania y del Banco Mundial, cuya colaboración se agradece, y ha sido transmitida por la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ammán.
- ²⁶ Aunque el tipo arancelario máximo de las importaciones era del 318%, la mayoría de las importaciones estaban exentas del pago de derechos; alrededor de 30 instituciones que representaban más del 50% del total de las importaciones estaban exentas de derechos de importación.
- ²⁷ Las reservas (excluidas las reservas de oro y las obligaciones del Banco Central del Iraq) se reducían a alrededor de 10 días de importaciones de bienes y servicios y de pagos del servicio de la deuda.
- ²⁸ Las cuentas bancarias personales y otros activos financieros depositados en bancos kuwaitíes se congelaron y convirtieron a dinares iraquíes.
- ²⁹ Estimaciones del Representante Especial del Secretario General, Sr. Jean Ripert, después de visitar Jordania en octubre de 1990 (véase la carta de fecha 22 de octubre de 1990 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General (S/21938), anexo, cuadro 1).
- ³⁰ Banco Mundial, *Trends in Developing Economies, 1996* (Washington, D.C., 1996), pág. 255.
- ³¹ Documento A/50/73-S/1995/83, texto adjunto. Véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, quincuagésimo año, Suplemento para enero, febrero y marzo de 1995*, documento S/1995/83.
- ³² Garrett FitzGerald, *All in a Life* (Londres, Macmillan, 1991), págs. 366 y 367.
- ³³ Pese a ser sumamente necesaria, no se llevó a cabo una reforma fiscal en ese momento. Los sindicatos venían organizando manifestaciones en contra de los impuestos desde 1975, alegando que los trabajadores que estaban sujetos a la retención del impuesto sobre la renta tenían que soportar una carga fiscal desproporcionadamente elevada mientras otros muchos miembros de la sociedad eludían sus responsabilidades fiscales.
- ³⁴ Según la OCDE, *Economic Outlook*, No. 60 (diciembre de 1996), disquete de datos.
- ³⁵ Consejo Económico y Social Nacional, *A Strategy for Development, 1986-1990*, noviembre de 1986.
- ³⁶ Banco Central de Irlanda, *Bulletin* (invierno de 1996), pág. 77.
- ³⁷ OCDE, *Economic Outlook*, No. 60 (diciembre de 1996), pág. A16.

Tercera parte

**ALGUNAS DIMENSIONES DEL CAMBIO
ECONÓMICO Y SOCIAL**



Capítulo VIII

Aspectos económicos de la nueva epidemia de tuberculosis*

La tuberculosis se ha convertido en un problema sanitario de alcance mundial, aunque podría resolverse fácilmente si existiera a nivel internacional la voluntad de resolverlo. Desde el punto de vista económico, esa epidemia representa un desperdicio de vidas y una pérdida de productividad, y pone de manifiesto la necesidad de organizar y financiar eficientemente el sector sanitario para atender a las necesidades de la población, y de proporcionar acceso equitativo a los servicios de salud apropiados. En el presente capítulo se examinan los antecedentes de la epidemia de tuberculosis y la fase en la que se encuentra, y se explica por qué el problema no desaparecerá espontáneamente. Se abordan los aspectos económicos y de organización de las actividades de control de la tuberculosis, y se

recomiendan nuevas iniciativas y estrategias para complementar la labor que se está realizando actualmente sobre el terreno.

Los programas de control de la tuberculosis, como otros programas de salud pública, pueden resultar muy beneficiosos para la sociedad si están bien concebidos y bien ejecutados. Si no se considera un bien público el control de las enfermedades endémicas y se actúa en consecuencia, el conjunto de la sociedad padece las consecuencias negativas de decisiones privadas cuyos efectos no se detienen en las fronteras nacionales.

En todo el presente capítulo, por "tuberculosis" se entiende la tuberculosis pulmonar, que es, con diferencia, la forma más extendida de la enfermedad.

EL PROBLEMA EN LA ACTUALIDAD Y EN EL FUTURO PRÓXIMO

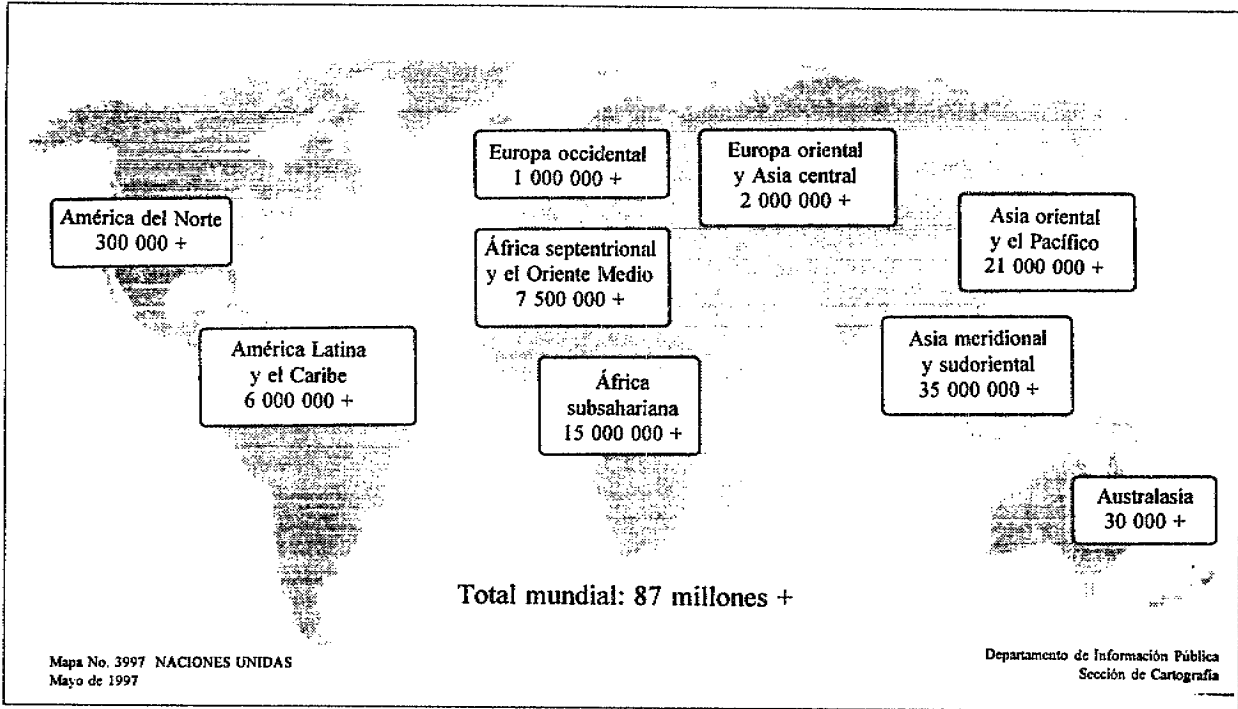
Cada año mueren de tuberculosis de 2 a 3 millones de personas, cifra que representa entre el 4% y el 5% de la mortalidad mundial total. Se calcula que en el decenio de 1990 contraerán la enfermedad cerca de 90 millones de personas y que 30 millones morirán si no se amplía el tratamiento (véanse los gráficos VIII.1 y VIII.2). La gran mayoría (el 80%) de las víctimas pertenece al grupo de edad económicamente productivo comprendido entre los 15 y los 49 años. Aunque no es la pobreza en sí la causa de la tuberculosis, existe entre una y otra una

estrecha relación: en los países de bajo ingreso se concentran el 95% de los casos y el 98% de las muertes. La mayor incidencia de la enfermedad corresponde al Asia meridional, donde el problema se está agravando como consecuencia del aumento del número de personas infectadas por el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) y de la ineficacia de los programas aplicados para combatir la tuberculosis.

* El presente capítulo se preparó en estrecha cooperación con la Organización Mundial de la Salud, que desempeñó un papel fundamental y cuya asistencia se agradece.

Gráfico VIII.1

Número total de casos de tuberculosis en el mundo, 1990-1999*

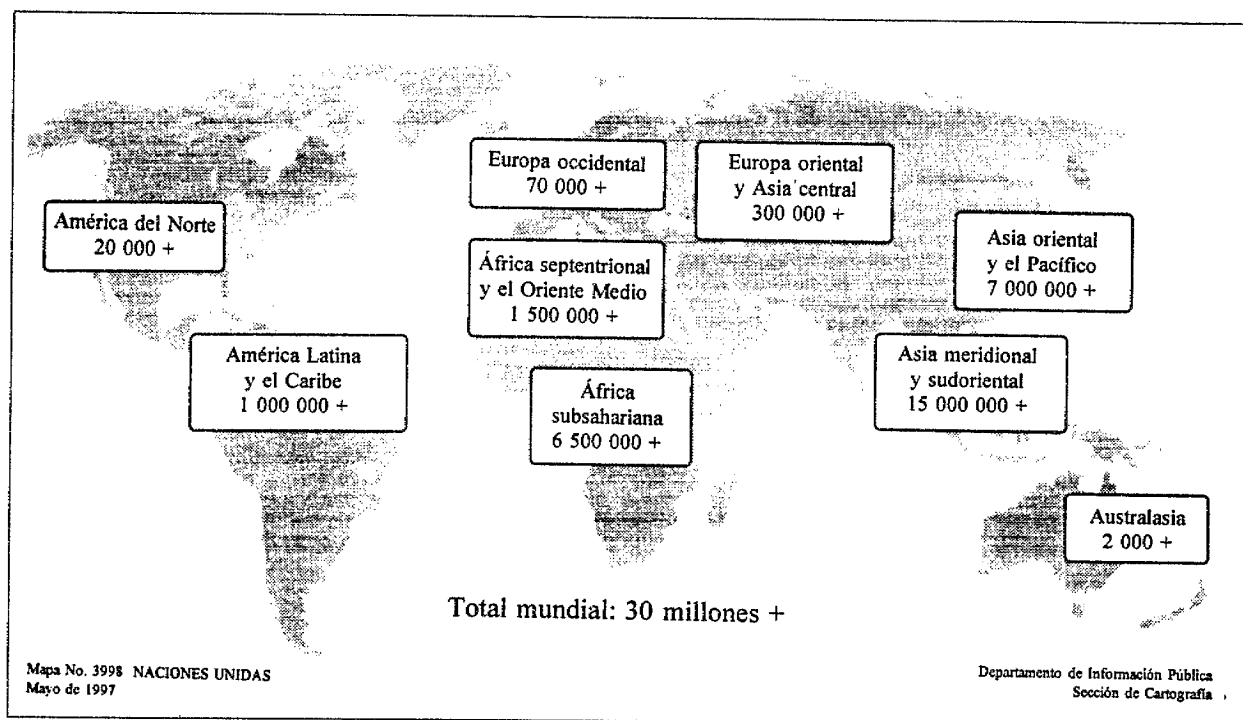


Fuente: Boletín de la Organización Mundial de la Salud, 1994, vol. 72, No. 2, pág. 218.

* Proyecciones de la OMS basadas en el supuesto de que no se modifique el alcance del tratamiento.

Gráfico VIII.2

Número acumulativo de muertes por tuberculosis en el mundo, 1990-1999*



Fuente: Boletín de la Organización Mundial de la Salud, 1994, vol. 72, No. 2, pág. 219.

* Proyecciones de la OMS basadas en el supuesto de que no se modifique el alcance del tratamiento.

Un estudio realizado recientemente en la India sobre la situación socioeconómica de los enfermos de tuberculosis reveló que la enfermedad afectaba principalmente a las capas más pobres de la población, aunque no fueran inmunes a ella sectores más acomodados. También se descubrió que la incidencia de la enfermedad era mayor en los vecindarios de viviendas improvisadas de las zonas urbanas que entre las personas alojadas en estructuras más sólidas. Según ese estudio, las personas no escolarizadas constituían el grupo más afectado¹.

Aunque afecta principalmente a adultos en edad productiva, la tuberculosis no perdona tampoco a la infancia. En los países en desarrollo se registran cada año 1,3 millones de casos y 450.000 muertes entre el grupo de edad de menos de 15 años². En la infancia y la primera juventud la incidencia de la tuberculosis entre la población masculina y femenina es similar, pero hacia el final de la segunda década de vida es más elevada entre los hombres. Sin embargo, al comparar las estadísticas de detección pasiva (pacientes que se presentan espontáneamente en un centro sanitario) con las de detección activa (casos descubiertos mediante campañas generales de reconocimiento médico) se observa que la

detección pasiva es menos frecuente entre la población femenina. Según un estudio realizado en Nepal, las mujeres no representaban sino el 28% de los pacientes que se presentaban espontáneamente en una clínica, mientras que con la detección activa el porcentaje se elevaba al 46%. Además, existen indicios de que las mujeres en edad fecunda pasan más rápidamente de la infección a la enfermedad que los hombres del mismo grupo de edad³.

Los refugiados y las personas desplazadas constituyen un grupo pequeño pero muy vulnerable que necesita atención especial. Según estimaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en 1995 había más de 25 millones de refugiados y un número similar de personas desplazadas, y ambos grupos están aumentando constantemente. El 91% de los refugiados y las personas desplazadas vive en países en desarrollo de África, Asia y América Latina. La tuberculosis constituye un importante problema médico y uno de los principales factores de mortalidad entre la población adulta de los campamentos de refugiados. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que una vez superada la

fase de emergencia de la situación causante del problema de refugiados, se otorgue importancia prioritaria a la lucha contra la tuberculosis.

En la mayoría de los países de Europa oriental y de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la incidencia de la tuberculosis era más elevada que en Europa occidental en el período 1990-1992. Además, en algunos de ellos, como Rumania y Kazakstán, la falta de tratamiento o el tratamiento deficiente de la enfermedad ha hecho que aumentaran todavía más las tasas de incidencia. Uno de los obstáculos para la cura de la tuberculosis es la insuficiencia o irregularidad del suministro de medicamentos⁴.

La tuberculosis constituye un problema de alcance mundial y de enorme gravedad, tanto por sus elevadas tasas de mortalidad y morbilidad como por sus repercusiones socioeconómicas. En la comparación de la carga social y económica que representaban las principales enfermedades, la tuberculosis ocupaba en 1990 el séptimo lugar a nivel mundial y el quinto en los países en desarrollo. Según un reciente estudio, esa situación persistirá hasta el año 2020 (hipótesis de base)⁵.

LA PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD

La causa de la tuberculosis es el bacilo *Mycobacterium tuberculosis*, que en la mayoría de los casos ataca a los pulmones. Las personas con tuberculosis pulmonar pueden transmitir la infección a otras personas al toser o estornudar. Sólo del 5% al 10% de las personas infectadas por el bacilo de la tuberculosis desarrollan los síntomas clínicos, y en el 80% de esos casos la enfermedad se desarrolla en un plazo de dos a cinco años a partir del momento de la infección. La mitad de los adultos infectados en los que se declara la enfermedad dan resultados positivos en el frotis (es decir, su esputo contiene suficientes bacilos para ser detectados en observaciones por microscopio). Esas personas son la fuente de infección en la comunidad, pues, de no recibir un tratamiento adecuado, pueden infectar cada año a otras 10 ó 15 personas en promedio.

Dado que, por consiguiente, la fuente de la infección es una persona cuya enfermedad es detectable por frotis, la tuberculosis puede ser controlada con la tecnología existente porque el agente infeccioso reside casi exclusivamente en la persona infectada, que con un tratamiento adecuado puede dejar rápidamente de ser contagiosa. Sin embargo, el tratamiento inadecuado de la tuberculosis puede hacer que la enfermedad se vuelva crónica y conducir al desarrollo de cepas resistentes a los medicamentos, lo que representa no sólo una amenaza para el mundo en desarrollo, sino un problema de alcance mundial cuya magnitud todavía no se conoce con precisión⁶. Las tasas más elevadas de tuberculosis

multirresistente (es decir, resistente a dos de los principales medicamentos que se utilizan) se registran en Nepal (48%), en Gujarat (India) (34%), en la ciudad de Nueva York (30%), en Bolivia (15%) y en la República de Corea (14,5%). Aun ligeras deficiencias de los programas de control de la tuberculosis pueden conducir al rápido desarrollo de la resistencia a los medicamentos.

Una persona infecciosa en la que la enfermedad se ha vuelto resistente a los medicamentos contagia a otras personas con bacilos resistentes, iniciando así una cadena mortífera. El problema resulta particularmente grave en los países en desarrollo, donde la mayoría de los casos de resistencia a los medicamentos no pueden tratarse debidamente y no se dispone de medicamentos alternativos.

La tuberculosis ha adquirido mayor gravedad con la aparición de la epidemia del VIH/SIDA. La tuberculosis progresa más rápidamente hasta el estadio clínico en personas infectadas por el VIH, cuyo debilitado sistema inmunitario permite a las bacterias desarrollarse sin obstáculos. El VIH tiene las siguientes consecuencias:

- a) Reactivación de la tuberculosis latente, con una tasa elevada de mortalidad;
- b) nuevas infecciones y rápido avance hasta el estadio activo de la enfermedad, con elevadas tasas de mortalidad;
- c) Transmisión de la tuberculosis de personas con doble infección (VIH y tuberculosis) a la población en general.

De ahí que la propagación del VIH/SIDA haya traído consigo un aumento de la incidencia de la tuberculosis.

Una persona sin VIH que contraiga la tuberculosis en un país en desarrollo puede ser curada con facilidad y recuperar la salud si recibe un tratamiento adecuado. Una persona con VIH tiene 30 veces más probabilidades de contraer la tuberculosis que una persona sin VIH, y, de no recibir tratamiento, sólo sobrevive en promedio de cinco a seis semanas. Sin embargo, las personas que han contraído las dos enfermedades pueden recibir un tratamiento eficaz contra la tuberculosis, ganando así en promedio dos o tres años más de vida.

La relación letal entre la tuberculosis y el VIH se manifiesta en la elevada incidencia de la primera en las personas infectadas por el segundo (del 40% al 54% en el África subsahariana)⁷. Esas cifras varían según el grado de propagación del VIH; en algunos países del África subsahariana, como Uganda y Zambia, un porcentaje importante de las personas con VIH tiene también tuberculosis, pero hay otros países, como la India, con una incidencia elevada de la tuberculosis pero relativamente pocos casos de VIH. No obstante, aun en la India están aumentando los casos de VIH, lo que redundará probablemente en un aumento de la ya elevada incidencia de la tuberculosis en ese país.

INICIATIVAS ADOPTADAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

En el mundo industrializado, la mortalidad por tuberculosis ha venido disminuyendo desde principios de siglo. La mejora de las condiciones socioeconómicas e higiénicas y la práctica de aislar en sanatorios a los casos infecciosos han contribuido a contener la propagación de la enfermedad. La aparición de medicamentos contra la tuberculosis en 1954 despertó esperanzas de controlar o aun erradicar la enfermedad. Desde entonces se han puesto a punto diversos agentes quimioterapéuticos. En la actualidad, la OMS y la Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Respiratorias (IUATLD) recomiendan un tratamiento con administración conjunta de cuatro medicamentos.

A diferencia de otras enfermedades infecciosas, como la poliomielitis y el sarampión, no hay ningún medio eficaz de inmunizar a los adultos contra la tuberculosis, por lo que la única forma de evitar nuevas infecciones es curar a las personas ya infectadas. Existe una vacuna infantil, ampliamente utilizada en todo el mundo, a menudo como parte del programa ampliado de inmunización. Se trata de la vacuna Bacillus Calmette – Guérin (BCG), puesta a punto a comienzos de siglo. Aunque no existe un consenso al respecto, la mayoría de las autoridades sanitarias considera que la vacuna BCG tiene, si se administra al nacimiento, una eficacia de entre el 40% y el 70% en la prevención de la tuberculosis en los niños hasta los 14 años de edad⁸.

El tratamiento desarrollado en el decenio de 1950 planteaba dos problemas principales: en primer lugar, los medicamentos debían tomarse a lo largo de un período de 12 a 18 meses, y, en segundo lugar, su administración se confiaba al propio paciente. Muchos pacientes abandonaban el tratamiento o no tomaban regularmente los medicamentos, por lo que se convertían en enfermos crónicos. Los pacientes que no seguían el tratamiento completo no morían necesariamente de tuberculosis, y muchos de ellos podían incluso gozar de una larga vida, pero el aumento del número de focos de infección perjudicaba gravemente a la comunidad.

Los expertos llegaron a la conclusión de que la solución a ese problema consistía en un tratamiento corto de quimioterapia con supervisión médica. En el decenio de 1980 se realizó en África un ensayo sobre el terreno de ese tratamiento corto, que dio lugar a un aumento considerable de las tasas de curación⁹.

En el decenio de 1990, la estrategia promovida por la OMS para combatir la tuberculosis es el tratamiento corto de observación directa, o DOTS (*directly observed treatment, short-course*). Se trata de una quimioterapia de seis meses de duración bajo supervisión de profesionales médicos. Con ella se persigue subsanar las deficiencias de tratamientos anteriores, como las bajas tasas de curación y las tasas elevadas de recaída y de mortalidad y la resistencia a los medicamentos. Las características esenciales de la estrategia DOTS son las siguientes:

- a) Compromiso político al más alto nivel de apoyar un programa bien concebido y administrado para obtener en forma regular fondos suficientes;
- b) Suministro ininterrumpido de medicamentos aun a los centros sanitarios más remotos;
- c) Capacitación y educación del personal a todos los niveles, incluidos los trabajadores sanitarios sobre el terreno;
- d) Observación directa de cada paciente en tratamiento;
- e) Riguroso sistema de registro e información que permita vigilar los progresos de cada paciente para comprobar que se utilice adecuadamente la potente medicación contra la tuberculosis.

La estrategia DOTS asigna al sistema de atención de salud, y no al paciente, la responsabilidad de aplicar adecuadamente el tratamiento y de verificar que se ha logrado la curación. Ese es un aspecto fundamental, habida cuenta de que la mayoría de los tuberculosos empieza a encontrarse mejor a las pocas semanas de medicación, por lo que muchos pueden estar tentados de abandonar el tratamiento.

Cuando se sigue esa estrategia, los pacientes con tuberculosis pulmonar dejan de ser infecciosos en un plazo de dos a seis semanas. El trabajador sanitario cuenta con el apoyo de una dependencia central de gestión que vela por el buen funcionamiento del programa y por el mantenimiento de la infraestructura necesaria. Los objetivos propuestos para los países que adoptan la estrategia DOTS consisten en lograr una tasa de detección del 70% y una tasa de curación del 85%. China es un excelente ejemplo de aplicación con éxito de esa estrategia (véase el recuadro VIII.1), pero en otros países con una elevada incidencia de la tuberculosis, como la India, los progresos están lejos de ser satisfactorios.

RECUADRO VIII.1

Aplicación de la estrategia DOTS en China

Durante la revolución cultural (1965-1976), el control de la tuberculosis no fue en China un objetivo prioritario. A principios del decenio de 1980 volvió a establecerse un Programa Nacional contra la Tuberculosis. Se hicieron algunos progresos, pero tras las reformas financieras de 1982 los gastos del tratamiento contra la tuberculosis recayeron en el paciente o en su asegurador, por lo que el tratamiento pasó a depender de la capacidad de pago. El resultado fue que en algunas provincias permaneció estacionaria o aun aumentó la incidencia de la enfermedad. Por consiguiente, a pesar de los considerables progresos logrados, la tuberculosis siguió constituyendo en China un grave problema sanitario: el número de personas con tuberculosis pulmonar activa se estimaba en 6 millones, y la enfermedad era la causa más importante de mortalidad prematura, pues causaba en promedio 360.000 muertes anuales.

En esa situación, China y el Banco Mundial llegaron a un acuerdo para la aplicación de un programa nacional de control de la tuberculosis en determinadas provincias durante el periodo 1992-1998. El programa tenía dos objetivos: a) aumentar inmediatamente las tasas de curación y reducir la transmisión de la enfermedad por medio de un programa eficaz de control; y b) mejorar la capacidad de los servicios sanitarios del país para aplicar futuros programas de control de la enfermedad y consolidar los progresos ya alcanzados.

En marzo de 1996 se habían logrado los siguientes resultados:

- a) El programa abarcaba a 553 millones de personas, casi la mitad de la población de China;
- b) Las tasas de curación eran del 94% entre los nuevos pacientes y del 90% entre los pacientes en segundo tratamiento, mientras que la tasa de curación registrada en el conjunto del país en 1980 no pasaba del 52%.

Las principales características del programa que explican su éxito son las siguientes:

- a) Establecimiento de una organización vertical que integra una dependencia central de control de la tuberculosis con servicios de atención primaria de salud a nivel de aldeas y ciudades;
- b) Atención prioritaria a los casos con frotis positivo, que son los más infecciosos;
- c) Adopción del método de detección pasiva, por el que los trabajadores sanitarios detectan nuevos casos de tuberculosis entre los pacientes que se presentan con síntomas de la enfermedad, en vez de buscar activamente nuevos casos efectuando reconocimientos por muestreo aleatorio del conjunto de la población;
- d) Utilización para el diagnóstico del método de la fluoroscopia, para el que se disponía ya de personal capacitado;
- e) Adopción de la estrategia DOTS (tratamiento corto de observación directa) de la OMS, encargando a los médicos de aldea la supervisión de la fase inicial de la terapia;
- f) Reestructuración organizativa y financiera de los servicios públicos de salud en apoyo de los principios a) a e)*.

Notas

* Véase información más detallada en T. Harrison, "Tuberculosis control in China: a case study of infectious and endemic disease control project (tuberculosis component)", documento WHO/TB/96.215 (Ginebra, OMS, 1996), y Banco Mundial, División de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Urbano, Departamento III, Oficina Regional para Asia, "Infectious and endemic disease control project", Staff Appraisal Report, No. 9894-CH, 1991.

Al administrar medicamentos contra la tuberculosis, hay que asegurarse de que los pacientes tomen por lo menos cuatro medicamentos eficaces en la fase inicial y dos en la fase de continuación. Para garantizar los buenos resultados de la estrategia DOTS (elevadas tasas de curación y bajos niveles de resistencia a los medicamentos), algunos países envasan en una sola bolsa todos los medicamentos que han de administrarse conjuntamente. Ese sistema simplifica la administración de los medicamentos y hace quizás que se siga más estrictamente el tratamiento, pero no elimina la necesidad de ingerir muchas píldoras, por lo que persiste la posibilidad de que dejen de tomarse algunas de ellas. Las combinaciones fijas de medicamentos reducen al mínimo las posibilidades de que los pacientes, el personal sanitario o los programas reduzcan o eliminen selectivamente uno o dos medicamentos del régimen de tratamiento, y eliminan el riesgo de desarrollar resistencia múltiple a los medicamentos en el caso de que se interrumpa por algún motivo el tratamiento.

Según la OMS, la estrategia DOTS resulta particularmente eficaz para el control de la tuberculosis allí donde:

- a) La incidencia de la enfermedad es elevada;
- b) La población es numerosa;
- c) Otros métodos no están dando resultados satisfactorios;
- d) El alcance de la estrategia DOTS es actualmente reducido.

La India reúne todas esas condiciones, por lo que tiene mucho que ganar con la aplicación de la estrategia DOTS. Se calcula que 2,3 millones de personas necesitan cada año tratamiento contra la tuberculosis en ese país y que la tasa de curación es de sólo un 35%¹⁰.

Son componentes importantes de la estrategia DOTS el establecimiento de la infraestructura necesaria (por ejemplo, el suministro de medicamentos eficaces) y la capacitación adecuada de los trabajadores sanitarios. No basta con facilitar medicamentos, aunque en algunos países el suministro constituye un problema muy importante; es necesario también que los trabajadores sanitarios sepan lo que han de hacer para llegar a la curación de los pacientes. Han de transmitirse los conocimientos necesarios al nivel responsable del primer contacto con el paciente, y han de facilitarse a éste instrucciones comprensibles.

CÓMO PONER FIN A LA EPIDEMIA

La tuberculosis se puede tratar con considerable éxito desde hace muchos años, y la quimioterapia intensiva combinada con otros elementos de la estrategia DOTS ha aumentado la eficacia del tratamiento. El aumento de las tasas de curación debería conducir a una reducción en todo el mundo del número de enfermos de tuberculosis. Sin embargo, la epidemia no ha terminado; por el contrario, si no se introducen cambios radicales en la forma de tratar la enfermedad, se prevé que el número de personas infectadas aumentará a 10 millones de casos, con 3 millones de muertes en el año 2000. Las causas de esa situación son, por orden de importancia, las siguientes:

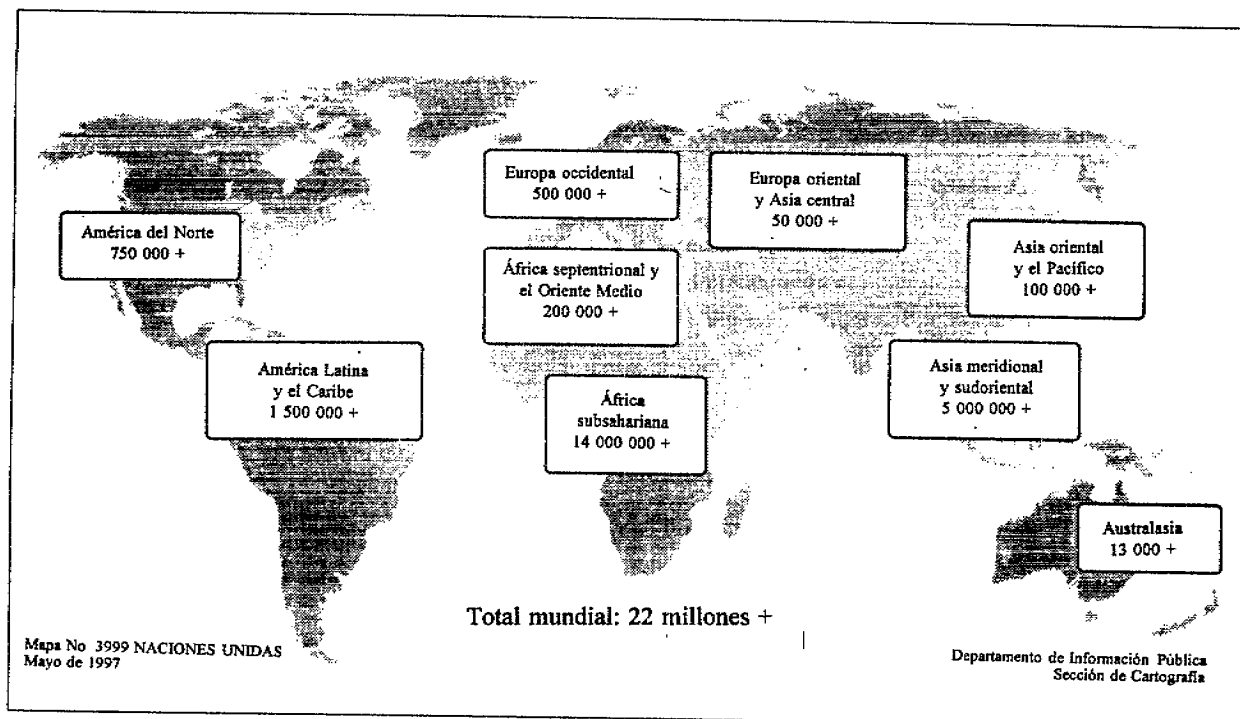
- a) Programas de tratamiento deficientes que no proporcionan la atención necesaria;
- b) Aumento del número de casos de VIH, que facilita la propagación de la tuberculosis;
- c) Deterioro en diversos países de los servicios públicos de atención sanitaria.

En algunos países en desarrollo se aplican programas inadecuados y no se llega a curar a los pacientes, ya sea porque no se les somete a ningún tratamiento (por ejemplo, por carecerse de medicamentos) o porque se aplica un tratamiento erróneo. Un estudio realizado en Bombay ha revelado que los médicos privados que tratan la tuberculosis en esa ciudad utilizan 80 medicamentos diferentes, de los que sólo 4 son eficaces contra la tuberculosis cuando se utilizan en la combinación prescrita¹¹.

En 1990 cabía atribuir a la infección por el VIH unos 300.000 casos de tuberculosis, el 4% del total, y se calcula que hacia el año 2000 la proporción habrá aumentado al 14%. Según cálculos del Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), a finales de 1996 el número de personas con VIH/SIDA era de 22,6 millones, de los que 14 millones vivían en el África subsahariana (véase el gráfico VIII.3). La incidencia del VIH está aumentando, especialmente en Asia, que registra la proporción más elevada de casos de tuberculosis. Sólo en la India se prevé que hacia el año 2000 se manifestarán cada año 250.000 nuevos casos de tuberculosis relacionada con el VIH. El VIH será, pues, un factor que contribuirá en medida creciente a la propagación de la tuberculosis.

Gráfico VIII.3

Número estimado de personas con VIH/SIDA a finales de 1996



Fuente: Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA).

Durante años los países industrializados han considerado que la tuberculosis no constituía un problema médico importante ni una amenaza para sus poblaciones. Esa confianza ya no está totalmente justificada. Resulta ahora evidente, en particular en los Estados Unidos de América, que las autoridades sanitarias han de tomar muy en serio el problema que plantea la tuberculosis resistente a los medicamentos. En la ex Unión Soviética y en algunos países de Europa central y oriental, el declive económico ha afectado profundamente a los servicios nacionales de salud y al tratamiento de la tuberculosis. El deterioro general del sistema de atención médica ha hecho que la tuberculosis vuelva a convertirse en una epidemia.

En los países en desarrollo se ha debatido durante años el problema del suministro de medicamentos, que constituye la principal justificación de programas sanitarios verticales cuyo único objetivo es la obtención y distribución de medicamentos esenciales. Todavía hay países y regiones en los que la irregularidad del suministro de medicamentos dificulta la curación de muchas personas, incluidos los enfermos de tuberculosis. Son pocos los países en desarrollo que cuentan con un programa nacional eficaz de lucha contra la tuberculosis que

preste apoyo al sistema de atención primaria de salud garantizando el suministro de medicamentos, equipo de diagnóstico, personal capacitado y sistemas de registro e información. Algunos países, en un intento de recuperación de los costos, han introducido un sistema de pago por los medicamentos. A menos que se exima de ese régimen a los pobres (o se les facilite gratuitamente la medicación contra la tuberculosis), las capas más desfavorecidas no tienen acceso al tratamiento contra la enfermedad. Dada la estrecha relación entre la pobreza y la tuberculosis, esa situación resulta muy preocupante tanto desde el punto de vista de la equidad social como desde el de la salud pública.

Muchos son los obstáculos que dificultan el control de la tuberculosis, en particular por la relación entre ésta y el VIH. Aunque hace decenios que se cuenta con medicamentos eficaces para curar la tuberculosis, comienza ahora una nueva aplicación de la tecnología, la estrategia DOTS, que permite superar los obstáculos que se oponen al tratamiento eficaz de la enfermedad y detener así su propagación.

Tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, el primer paso que hay que dar para detener la epidemia es tomar conciencia de la magnitud

del problema y conseguir que los encargados de la adopción de decisiones le otorguen importancia prioritaria. La dedicación de los trabajadores sanitarios no es suficiente. Se precisa también un compromiso por parte de quienes controlan el presupuesto, pues de nada sirve la dedicación si no se asignan los recursos financieros necesarios.

Se precisan más investigaciones para proporcionar a los responsables de la elaboración de políticas la información necesaria para adoptar decisiones fundamentadas, por ejemplo, respecto de las preferencias de los pacientes y las causas que los llevan a interrumpir el tratamiento. El tratamiento corto de seis meses permite aliviar considerablemente los síntomas en pocas semanas; sin embargo, puede que para un campesino pobre lo más importante no sea la curación a largo plazo, sino un grado de recuperación suficiente para permitirle encontrar de nuevo empleo productivo.

Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de que, aun en los países pobres, los servicios de salud abarquen el tratamiento de la tuberculosis. Sin embargo, esos servicios distan a menudo de ser perfectos. De ahí que para poner fin a la epidemia de tuberculosis deba contarse con la voluntad política de los que pueden otorgar al problema atención prioritaria, adoptando, por ejemplo, la estrategia DOTS, y asignar los recursos necesarios para resolverlo. Diversos países han adoptado o están empezando a adoptar la estrategia DOTS de la OMS. Si otros siguen su ejemplo y se logran tasas de curación elevadas, es posible que pueda llegarse a detener la epidemia.

En muchos casos la aplicación de los programas de lucha contra la tuberculosis se ve obstaculizada por la organización general y los mecanismos de financiación de los servicios de salud. Esos servicios, de los que es responsable el gobierno de cada país, son fundamentales para apoyar los programas de control de la tuberculosis. Si no se abordan en forma adecuada los problemas de organización, financiación y prestación de los servicios de salud, puede comprometerse seriamente el éxito de los programas de control de la tuberculosis. Entre las posibles cuestiones por examinar destacan las del cobro a los usuarios de los medicamentos contra la tuberculosis, las distancias que hay que recorrer para llegar a centros de salud adecuados y la falta de cooperación o reglamentación del sector privado.

El Programa Nacional Revisado de Control de la Tuberculosis adoptado por la India en 1992 tiene una

duración prevista de 8 a 12 años. Para mejorar la detección y el tratamiento de la tuberculosis, el Programa se apoya en los médicos privados, que desempeñan un papel importante en la atención a los afectados por esa enfermedad. En la India es tradicional que los enfermos de tuberculosis acudan a clínicas privadas antes que a centros públicos. Lamentablemente, las clínicas privadas no llevan un registro que permita un seguimiento de la evolución de los pacientes. Se ha calculado que en la India los enfermos de tuberculosis se gastan más de 100 millones de dólares al año en cuidados médicos, que por lo general los alivian pero no los curan¹². Para que tenga éxito el Programa Nacional de Control de la Tuberculosis han de modificarse el comportamiento y las prácticas de los médicos privados. Es necesario introducir incentivos que hagan que resulte rentable para los médicos privados curar a los pacientes en vez de limitarse a aliviar sus síntomas.

En el sector público, para que tenga éxito un programa de lucha contra la tuberculosis es necesario contar con la dedicación de personal capacitado. Tanto si el programa ha de ser aplicado exclusivamente por el sector público o en combinación con el sector privado, es esencial contar con funcionarios públicos dispuestos a apoyarlo activamente. Puede ser útil introducir incentivos para garantizar la calidad de los servicios en el sector público. Pueden pagarse a los trabajadores sanitarios del sector público primas vinculadas al número de pacientes curados y a las bajas tasas de resistencia a los medicamentos; sin embargo, esos incentivos no serán eficaces si no se basan en datos fiables y exámenes regulares.

La descentralización de los servicios públicos de salud y la asignación de responsabilidades financieras a las administraciones locales pueden dar lugar a graves problemas para sistemas generales de supervisión tales como los programas nacionales de control de la tuberculosis. El Brasil, por ejemplo, ha experimentado graves dificultades en la aplicación de su programa como consecuencia de la descentralización (véase el recuadro VIII.2). Los programas de salud son vulnerables a los cambios financieros y de organización; a veces lo que se presenta como una innovación eficiente que permite reducir los costos puede terminar ocasionando en la práctica graves efectos secundarios no deseados.

RECUADRO VIII.2

El control de la tuberculosis en el Brasil

Entre 1970 y 1990 disminuyeron en el Brasil la morbilidad y la mortalidad relacionadas con la tuberculosis. El deterioro, a partir de 1990, del programa de control de la tuberculosis, unido a la propagación del VIH/SIDA, amenaza ahora con invertir esa tendencia descendente. En 1988 se inició un proceso de descentralización de los servicios a nivel de los municipios. El objetivo de esa reorganización era hacer más accesible para los pacientes la atención general de salud, pero en la práctica los resultados fueron otros. En su mayor parte, las medidas de control de la tuberculosis quedaron fuera del proceso de descentralización, y pocos municipios proporcionaban servicios de tratamiento de esa enfermedad*. Como explicación cabe destacar los siguientes factores:

a) La burocracia central no otorgaba importancia prioritaria a las medidas de control de la tuberculosis;

b) El personal central del programa de control de la tuberculosis tuvo dificultades para adaptarse a un sistema descentralizado;

c) No se proporcionaron directrices adecuadas ni materiales de capacitación;

d) Algunos municipios demostraron tener escasa capacidad para asumir nuevas responsabilidades;

e) Se asignaron los fondos públicos a los municipios en proporción a los servicios de salud prestados, lo que creó una situación de desventaja para el programa de control de la tuberculosis y otros programas públicos;

f) Muchos pacientes escogían servicios ambulatorios de emergencia como primer contacto con los servicios médicos, lo que dificultaba la detección de los casos de tuberculosis.

Notas

* Véase OMS, "Tuberculosis programme review: Brasil", documento WHO/TB/95.191 (Ginebra, julio de 1994).

ASPECTOS ECONÓMICOS DEL CONTROL DE LA TUBERCULOSIS

Los economistas conciben la atención de la salud como una combinación de bienes y servicios que el paciente, en su calidad de consumidor, considera deseables por entender que contribuirán a mejorar su salud y su calidad de vida. De ahí que el consumidor/paciente esté dispuesto en muchos casos a sacrificar una proporción importante del presupuesto familiar para obtener atención sanitaria¹³.

Sin embargo, esos gastos se distinguen en varios aspectos de la mayor parte de los gastos de consumo, y presentan tres características de especial interés desde el punto de vista de la elaboración de políticas:

a) Inseguridad en cuanto a la incidencia de las enfermedades;

b) Efectos externos en el consumo; y

c) Asimetría entre el prestador y el usuario de los servicios en cuanto a la disponibilidad de información. Cualquiera de esas consideraciones constituye la base de

un argumento válido para la intervención del gobierno y aun para la introducción de servicios públicos de atención médica para sustituir o complementar los servicios privados. La justificación de los servicios públicos de atención médica reside en el hecho de que las deficiencias del mercado en esa esfera tienen graves consecuencias negativas para la sociedad si no interviene el gobierno¹⁴.

La salud futura de cada persona es necesariamente incierta, por lo que no puede predecirse cuándo se va a necesitar atención médica. La incertidumbre de la demanda conlleva la de los gastos correspondientes. Una respuesta institucional a esa incertidumbre es la introducción de alguna forma de seguro, ya sea un seguro público financiado mediante impuestos o un seguro privado financiado por primas. En el caso de que los sectores más pobres de la población no puedan pagar las primas de un seguro para tener acceso a servicios de

asistencia médica cuando los necesiten, puede resultar necesario algún tipo de subvención o intervención pública.

El consumo de servicios de salud puede tener efectos positivos en el bienestar de otros. Todos los miembros de la sociedad tienen interés en controlar las enfermedades infecciosas como la tuberculosis: si mi amigo está sano (libre de tuberculosis), las probabilidades de que yo contraiga la enfermedad son mucho menores que si él estuviera enfermo. Los mecanismos privados de mercado para la asignación de los recursos resultan inadecuados, pues conducen a un consumo insuficiente de los servicios en cuestión. No hay ningún mercado en que se registren las preferencias de los afectados por las decisiones de los consumidores primarios. Cuando las medidas tendentes a promover la salud de una persona tienen a la vez efectos positivos en otras, como ocurre en el caso del control de las enfermedades contagiosas, se habla de externalidades o efectos indirectos, que provocan inoperancia del mercado.

La salud no es una mercancía ordinaria, aunque la buena salud sea indispensable para disfrutar de la vida. El consumidor/paciente *desea* gozar de buena salud, pero corresponde a los profesionales médicos juzgar la *necesidad* de atención de salud. Esa asimetría entre el prestador y el consumidor de los servicios en cuanto a la disponibilidad de información hace que los consumidores puedan ser explotados por los vendedores de servicios de salud, incluidos los de tratamientos contra la tuberculosis. En la India, por ejemplo, las clínicas privadas imponen a los pacientes con tuberculosis sometidos a quimioterapia radiografías semanales, una práctica innecesaria que encarece el tratamiento¹⁵. Ese tipo de imperfecciones del mercado son corrientes en el sector de la atención de salud y conducen a una utilización ineficiente de los recursos.

El mercado de servicios de salud presenta también otras características que justifican la intervención del gobierno. Muchas son las partes afectadas por los costos de una epidemia como la de la tuberculosis: la hacienda pública, que pierde ingresos tributarios cuando enferma o muere prematuramente una persona, los servicios de salud que se ven obligados a dedicar al diagnóstico y el tratamiento de la tuberculosis recursos que podrían destinarse a otras actividades (como la prevención del VIH), y, por supuesto, el propio paciente y su familia, que sufren pérdidas de ingresos y, si no disponen de un seguro adecuado (público o privado) pueden llegar a endeudarse por años.

COSTOS DE LA TUBERCULOSIS

Los costos de la tuberculosis pueden clasificarse como sigue:

- a) Costos directos del tratamiento:
 - i) Para los servicios de salud;
 - ii) Para el paciente y su familia (por ejemplo, precio de los medicamentos y del transporte);
- b) Costos para la sociedad/comunidad/familia distintos de los del tratamiento;
- c) Costos intangibles (dolor y sufrimiento físico y moral).

En las estimaciones del costo total de la tuberculosis para la sociedad es importante tener en cuenta los tres tipos de costos. Con demasiada frecuencia los encargados de la adopción de decisiones sólo tienen en cuenta los costos para el sistema de atención sanitaria, olvidando los costos para el paciente y su familia. De ahí que les resulte difícil entender las razones que pueden llevar a un paciente a interrumpir voluntariamente el tratamiento.

La tuberculosis impone costos elevados a la sociedad en parte porque la enfermedad afecta mayoritariamente a personas en edad productiva. Muchos de los infectados son padres o cabezas de familia. Además, la tuberculosis disminuye la ya corta esperanza de vida de las personas infectadas por el VIH. El número de años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD) perdidos en 1990 en los países en desarrollo como consecuencia de la tuberculosis se calcula en 37,9 millones entre la población adulta¹⁶. Puesto que el número de casos de tuberculosis ha aumentado desde entonces, es posible que la cifra ronde actualmente los 40 millones de AVAD de adultos cada año. La tuberculosis ocupa el quinto lugar entre las causas de pérdida de AVAD en los países en desarrollo y el séptimo lugar en todo el mundo.

El caso de la India, donde la tuberculosis es la segunda causa de muerte entre la población adulta, ilustra claramente el perjuicio que pueden sufrir los familiares cuando el cabeza de familia contrae la tuberculosis. Cuando un marido enferma de tuberculosis, su mujer lo atiende y a menudo lo acompaña en su búsqueda de tratamiento médico. En muchos casos se ve obligada a incorporarse al mercado laboral para reponer parte de los ingresos perdidos de la familia, aunque por lo general no puede trabajar a jornada completa. Para dedicar tiempo a actividades remuneradas, es necesario sacrificar actividades familiares, como el cuidado de los

niños. Además, no es infrecuente que la mujer contraiga la enfermedad de su marido. Si la mujer no consigue ganar lo suficiente, la pérdida de los ingresos que anteriormente recibía el cabeza de familia puede redundar en malnutrición y morbilidad entre los hijos. Muchas veces los niños mayores también tienen que trabajar: por ejemplo, en la India es frecuente que las familias pobres suplementen los ingresos familiares con la remuneración del trabajo infantil. En las zonas rurales, la situación afecta también gravemente en muchos casos a los miembros más ancianos de la familia, si no están en condiciones de generar ingresos¹⁷.

El monto de ese costo indirecto se ha estimado en Tailandia en un promedio de dos meses de ingresos perdidos por cada paciente diagnosticado y tratado. En cambio, los pacientes cuya enfermedad nunca se llega a diagnosticar ni a tratar pierden en promedio un año entero de trabajo. Sin embargo, esa estimación no incluye el tiempo que en muchos países tienen que dedicar los pacientes a visitar a varios médicos hasta llegar a un diagnóstico firme. Por consiguiente, las cifras correspondientes a Tailandia deben considerarse meramente como una estimación mínima de los ingresos perdidos por los pacientes tratados¹⁸.

Los costos directos para los servicios de atención sanitaria (privados o públicos) son los de diagnóstico, tratamiento y control de la enfermedad. Esos costos varían de un país a otro según los servicios prestados, los precios de esos servicios y la organización del sistema de atención sanitaria (economías de escala, capacidad, mecanismos de recuperación de los costos). Sin embargo, los costos totales para el sistema dependen en cierta medida de la eficacia de los servicios de control de la tuberculosis, medida por la tasa de detección y la tasa de curación. Cuanto mayor sea el número de personas infectadas en las que se detecta y se cura la enfermedad, menor será el de las personas que requieran un segundo tratamiento y el de las que transmitan la infección a otros.

En diversos estudios realizados en los últimos 10 años sobre distintos países se han calculado los costos directos de la tuberculosis para el sistema de atención de salud¹⁹. El costo que para los prestadores de servicios entraña una quimioterapia corta con una tasa de curación comprendida entre el 70% y el 90% oscila a precios actuales entre 100 y 150 dólares por paciente curado. Un estudio más antiguo realizado en el decenio de 1980 en Malawi, Mozambique y la República Unida de Tanzania sitúa ese costo entre 82 y 111 dólares por paciente curado²⁰. Los costos incluidos en esos estudios fueron los siguientes: examen de esputos, medicamentos, material de papelería, educación sanitaria, supervisión, examen inicial de pacientes ambulatorios y seguimiento.

Los costos directamente sufragados por los pacientes son más difíciles de deducir de los documentos de que se dispone, y varían según los precios que se cobren a los usuarios y la distancia que haya que recorrer hasta el centro de salud más próximo. Para financiar los servicios de salud, se han fijado precios para las medicinas, los servicios ambulatorios y aun los servicios de diagnóstico y las estancias hospitalarias. En el caso de las clínicas privadas de la India, los gastos pagados directamente por los pacientes por el diagnóstico y el tratamiento representan en promedio de 100 a 150 dólares, más de la mitad de los ingresos anuales de un jornalero²¹. Ha habido un amplio debate sobre la necesidad de proteger a los pobres de esas tarifas aplicadas a los usuarios, que, aunque no sean muy elevadas, pueden afectar negativamente a la utilización de medicamentos y otros servicios de salud. En el caso de la tuberculosis, que es muy contagiosa, la sociedad está objetivamente muy interesada en controlar la enfermedad y en asegurarse de que no se desaliente de buscar tratamiento a ningún sector de la población. El costo de los desplazamientos puede ser otro factor que disuada a los enfermos de buscar tratamiento. Cuando los enfermos viven en regiones aisladas, los gastos de viaje encarecen considerablemente el tratamiento, en comparación con los pacientes que residen en zonas urbanas desde las que es fácil el acceso a los centros de salud.

EFICACIA DEL CONTROL DE LA TUBERCULOSIS

Para determinar la eficacia en función de los costos del tratamiento contra la tuberculosis, es importante clarificar los criterios por los que se mide el éxito. Una medida intermedia, como el grado de cumplimiento, no es la más idónea, y medidas tales como el número de pacientes tratados no tiene ninguna utilidad en el caso de la tuberculosis a menos que se haya podido determinar la tasa de curación. Sería preferible utilizar como medida el número de personas curadas. En cuanto a los costos, deberían tenerse en cuenta todos los que afrontan los prestadores de los servicios y los pacientes, y no sólo los del tratamiento, sino también los socioeconómicos. La medida más idónea de la eficacia en función de los costos es el costo por paciente curado, o el costo marginal por paciente curado si se altera el programa, por ejemplo prolongando su duración o modificando la combinación de medicamentos.

La eficacia en función de los costos del tratamiento de la tuberculosis es relativamente elevada: de 3 a 7 dólares por AVAD. Pocas intervenciones médicas son tan eficientes. Esa tasa tan elevada de eficacia en función de los costos se debe a que una persona en estado infeccioso contagia cada año en promedio a otras 15, cada una de las cuales infecta a otras 15, y así sucesivamente.

Las personas con VIH constituyen un grupo con alto riesgo de contraer la tuberculosis. La OMS y la IUATLD han publicado directrices terapéuticas en las que se recomienda administrar quimioterapia preventiva (isoniazid) durante un período de 6 a 12 meses a las personas con VIH que no hayan recibido la vacuna antituberculosa y hayan dado resultados positivos en la prueba de la tuberculina, aunque no se les haya detectado tuberculosis activa. Puesto que la quimioterapia preventiva aumenta la esperanza de vida entre 2 y 5 años, el régimen resulta muy eficaz, al impedir que la persona con VIH muera de tuberculosis. En personas sin VIH, el tratamiento contra la tuberculosis supone un aumento de la esperanza de vida de entre 25 y 30 años. En los países pobres en recursos, la utilización de quimioterapia no está justificada si exige desviar recursos del tratamiento de casos activos de tuberculosis. Actualmente son muchos los países en los que los programas

nacionales de control de la tuberculosis no podrán aplicar las directrices mencionadas²².

El carácter limitado de los recursos disponibles para la atención sanitaria en muchos países en desarrollo obliga a los gobiernos a escoger entre eficacia y equidad. Las personas con VIH constituyen ya un grupo extremadamente vulnerable, y sólo en los países industrializados se dispone de otros medicamentos (más costosos) que pueden prolongarles la vida y mejorar su calidad de vida. Si los responsables de la aplicación de políticas en los países en desarrollo, incluidos los organismos multilaterales y bilaterales, desean promover el bienestar de las personas con VIH, puede utilizarse la quimioterapia preventiva como instrumento preventivo secundario, pero para ello es necesario ante todo que ese tratamiento se defina como objetivo prioritario, por razones de equidad o para proteger a la comunidad de la propagación de la tuberculosis.

CONCLUSIÓN: MEDIOS DE VENCER A LA TUBERCULOSIS

La tuberculosis constituye actualmente un importante problema sanitario para los servicios de salud de muchos países. Entre los países en desarrollo, se está extendiendo rápidamente por el África subsahariana en la estela de la epidemia de VIH, así como en Asia, donde hace años que constituye un problema grave. También se está extendiendo en las economías en transición, como consecuencia de la degradación de los servicios públicos de salud causada a su vez por la contracción de la economía. Además, se plantea a escala mundial el problema de las cepas de tuberculosis resistentes a los medicamentos, para las que no existen curas conocidas, o, si las hay, son muy costosas.

En Asia, China ha logrado rápidos progresos en el control de la tuberculosis durante los últimos cinco años, pero la India, en la que se concentra el 30% de todos los casos de tuberculosis del mundo, se encuentra todavía rezagada. El aumento previsto del número de personas con VIH en el Asia meridional durante el próximo decenio ensombrece las perspectivas para el futuro inmediato. En América Latina, algunos países han conseguido controlar la tuberculosis en los últimos decenios, pero otros han tenido menos éxito. El África subsahariana ha sido gravemente azotada por la epidemia de VIH/SIDA; la letal combinación de un sistema inmunitario debilitario con la tuberculosis se ha convertido en una tragedia cotidiana para centenares de miles de personas de esa región.

Lo que hace todavía más triste esa situación es que la epidemia no era inevitable. El tratamiento con cuatro medicamentos para curar la enfermedad en la fuente, la persona infectada, se viene utilizando desde el decenio de 1970, y ha demostrado su eficacia en diversos países.

La comunidad mundial debería, pues, preguntarse por qué dejó que el problema adquiriera proporciones epidémicas.

En los países afectados por la epidemia, el crecimiento económico puede mitigar la situación si mejora las condiciones de vida de las capas más pobres. También puede contribuir positivamente a la lucha contra la tuberculosis una disminución de la incidencia del VIH. Esos factores, sin embargo, sólo pueden manifestarse a mediano plazo. Mientras tanto, los gobiernos deben reconocer la magnitud del problema y otorgarle la atención prioritaria que merece. Las medidas que hay que adoptar tienen consecuencias presupuestarias ineludibles, pero se trata de gastos justificados que apoyará sin duda un público bien informado. Parte de las medidas necesarias consisten en fortalecer los sistemas nacionales de atención de salud reorganizándolos, proporcionándoles los recursos financieros necesarios y capacitando a los trabajadores sanitarios.

Para cumplir los objetivos de un programa de control de la tuberculosis se necesitan reformas fundamentales. En China éstas consistieron en la prestación de servicios gratuitos de diagnóstico y tratamiento, la introducción de incentivos a los médicos (privados) de aldea para que remitieran a los pacientes a centros médicos y supervisarán la administración de la quimioterapia, y la financiación por las administraciones locales de los gastos fijos de los dispensarios²³. El ejemplo de China demuestra que es factible la colaboración de los gobiernos con médicos privados, a condición de que se establezcan los incentivos adecuados. Esa experiencia demuestra que es posible descentralizar los servicios sanitarios, a condición de que la administración central

desempeñe un papel de supervisión para apoyar el proceso.

Para que tengan éxito los programas de control de la tuberculosis es necesario asimismo que los sistemas de atención de salud estén abiertos a todos los ciudadanos a nivel nacional y local y que los médicos y otros trabajadores sanitarios sean conscientes de la necesidad de velar por que los pacientes tomen la medicación prescrita. Sin embargo, en última instancia es el paciente el responsable del éxito o fracaso del tratamiento. Se necesitan nuevas investigaciones para averiguar por qué algunos pacientes no terminan su tratamiento, aun cuando se aplica la estrategia DOTS, exponiéndose así y exponiendo a otros al desarrollo de cepas de tuberculosis resistentes a los medicamentos.

El tratamiento médico recomendado en la actualidad se conoce desde hace muchos años, pero la estrategia DOTS fue elaborada por la OMS a comienzos del presente decenio. La estrategia presenta interés por diversos motivos, entre los que se cuenta el hecho de basarse en un tratamiento por quimioterapia de corta duración (seis meses) que ha resultado eficaz en función de los costos, pero no siempre se dispone de los medios de financiación regulares necesarios para su aplicación. China representa un excelente ejemplo de cómo pueden aprovecharse las instituciones existentes para alcanzar nuevos objetivos, pero no hay que olvidar que en ese país las administraciones locales estaban dispuestas a sufragar los costos del diagnóstico y el tratamiento de los enfermos de tuberculosis. Para países con sistemas de atención sanitaria menos accesibles, o que aplican tarifas aun a los usuarios pobres, resultará difícil, si no imposible, obtener tasas de curación superiores al 90%, como las registradas en China.

Las inversiones en sistemas de atención de la salud como los programas de control de la tuberculosis, no dan resultados perceptibles sino al cabo de unos cuantos años. Cuando se construyen hospitales o clínicas, los resultados son inmediatamente visibles para los votantes, aunque a la larga resulten menos beneficiosos para la comunidad que un programa de lucha contra la tuberculosis, que tiene un importante componente de extensión.

Los gobiernos donantes suelen preferir concentrar la asistencia en países relativamente pequeños y relativamente pobres, sin embargo, un estudio realizado en 1990 reveló que no existe una relación clara entre la asistencia externa por habitante al sector de la salud y el producto nacional bruto (PNB) por habitante, ni entre la asistencia por habitante y los indicadores de las necesidades sanitarias. En particular, si los donantes tienen en cuenta la carga que representa la enfermedad o el costo por AVAD ganado, esa consideración no se refleja en la

asignación de recursos a los programas de control de la tuberculosis²⁴.

En otras palabras, convendría que los donantes reexaminaran sus órdenes de prioridad y se preguntaran si la actual asignación de los fondos es socialmente eficiente. También es importante que coordinen sus programas de ayuda, en particular en los numerosos países en desarrollo que están aplicando programas de ajuste estructural y cuyos servicios de salud se enfrentan a crecientes restricciones fiscales.

La estrategia DOTS demuestra la importancia de la voluntad política para el éxito de los programas de control de la tuberculosis. Para que la estrategia dé resultados satisfactorios es necesario también prestar mayor atención a la organización y financiación del sistema de atención de salud en cuyo marco ha de aplicarse el programa de lucha contra la tuberculosis. Si se aplican las reformas necesarias, será posible conseguir que la estrategia alcance a las personas que hoy no están atendidas, y, a largo plazo, mejorar la propia estrategia. Para alcanzar los objetivos de control de la tuberculosis, la estrategia DOTS ha de combinarse en cada país con mecanismos adecuados de organización y de financiación.

La creciente incidencia del VIH y de la tuberculosis hace necesario estudiar la eficacia en función de los costos y la sostenibilidad de métodos alternativos de control de la tuberculosis en zonas con incidencia elevada del VIH. Esos estudios podrían abarcar terapias preventivas para pacientes con VIH y tuberculosis, así como la coordinación de las actividades de control de la tuberculosis y control del VIH, incluidos los cuidados a domicilio y métodos alternativos de aplicación de la estrategia DOTS²⁵.

Las actividades de control de la tuberculosis requieren la intervención del gobierno precisamente porque crean grandes externalidades, es decir, efectos beneficiosos importantes para personas distintas de los pacientes. Los gobiernos pueden intervenir en diversas formas. Pueden distribuir gratuitamente medicamentos o subvencionar medicamentos para las personas más pobres. Pueden velar por que toda la población tenga acceso a clínicas públicas, o establecer incentivos para que desempeñen esa función las clínicas privadas.

En el caso de la tuberculosis, la única forma de impedir la propagación de la enfermedad es curar a las personas que ya la han contraído. La cura existe, y la estrategia para su administración ha mejorado considerablemente en el decenio de 1990, y ha demostrado resultar eficaz en función de los costos. Si los gobiernos se lo proponen, puede ponerse fin a esa epidemia y a todo el dolor y el sufrimiento que causa.

Notas

- ¹ V. Pathania y otros, "The socio-economic status of TB patients in India", documento inédito (Ginebra, OMS, alrededor de 1996).
- ² M. C. Raviglione, D. E. Snider y A. Kochi, "Global epidemiology of tuberculosis, morbidity and mortality of a worldwide epidemic", *Journal of the American Medical Association*, vol. 273, No. 3 (1995), págs. 220 a 226.
- ³ C. B. Holmes, H. Hauster y P. Nunn, "Sex, gender and the epidemiology of tuberculosis", documento inédito (Ginebra, OMS, alrededor de 1996).
- ⁴ M. C. Raviglione y otros, "Tuberculosis trends in eastern Europe and the former USSR", *Tubercle and Lung Disease*, vol. 75 (1994), págs. 400 a 416.
- ⁵ Christopher J. L. Murray y Alan D. López, compiladores, *The Global Burden of Disease: A Comprehensive Assessment of Mortality and Disability from Diseases, Injuries, and Risk Factors in 1990 and Projected to 2020* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996).
- ⁶ D. L. Cohn, F. Bustreo y M. C. Raviglione, "Drug-resistant tuberculosis: review of the worldwide situation and the WHO/IUATLD Global Surveillance Project", *Clinical Infectious Diseases*, vol. 24, Suplemento 1 (1997), págs. 21 a 130.
- ⁷ K. Cock y otros, "Tuberculosis and HIV infection in sub-Saharan Africa", *Journal of the American Medical Association*, No. 268 (1992), págs. 1581 a 1587.
- ⁸ C. Murray, K. Styblo y A. Rovillon, "Tuberculosis", en *Disease Control Priorities in Developing Countries*, D. T. Jamison y otros, compiladores.
- ⁹ K. Styblo, "The national tuberculosis/leprosy programme in Tanzania" documento WHO/TB/88.153 (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1988).
- ¹⁰ Banco Mundial, Departamento II (Asia Meridional), División de Población y Recursos Humanos, "Staff appraisal report, India, proposed tuberculosis control project", Report No. 15894-IN, 6 de enero de 1997.
- ¹¹ C. A. K. Yesudikan, "Behaviour of the private sector in the health market of Bombay", *Health Policy and Planning*, vol. 9, No. 1 (1994), págs. 72 a 80.
- ¹² C. Holmes, V. Pathania y J. Almeida, "The impact of tuberculosis on individuals and households in India", documento inédito (Ginebra, Programa Mundial contra la Tuberculosis/OMS, alrededor de 1996).
- ¹³ Robert G. Evans, *Strained Mercy: The Economics of Canadian Health Care* (Toronto, Butterworths, 1984).
- ¹⁴ Véase en el capítulo V un examen más general de las justificaciones de la intervención del Estado en la economía basadas en las deficiencias del mercado.
- ¹⁵ V. Pathania, J. Almeida y A. Kochi, "The behaviour and interaction of TB patients and private for-profit health care providers in India: a review", documento inédito (Ginebra, Programa Mundial contra la Tuberculosis/OMS, alrededor de 1996).
- ¹⁶ J. L. Bobadilla y otros, "Design, content and financing of an essential national package of health services", *Global Comparative Assessments in the Health Sector: Disease Burden, Expenditures and Intervention Packages*, C. Murray y A. D. López, compiladores (Ginebra, OMS, 1994), págs. 171 a 180. Los AVAD representan el total de los años perdidos como consecuencia de las muertes prematuras más los años perdidos por la discapacidad causada por la enfermedad.
- ¹⁷ C. Holmes, V. Pathania y J. Almeida, "The impact of tuberculosis on individuals and households in India", documento inédito (Ginebra, Programa Mundial contra la Tuberculosis/OMS, alrededor de 1996).
- ¹⁸ H. Sawert y otros, "Costs and benefits of improving tuberculosis control: the case of Thailand", documento inédito (Ginebra, Programa Mundial contra la Tuberculosis/TRS, OMS, alrededor de 1996).
- ¹⁹ Véanse, por ejemplo, P. Kamolratankul y otros, "Cost-effectiveness analysis of three short-course anti-tuberculosis programmes compared with a standard regimen in Thailand", *Journal of Clinical Epidemiology*, vol. 46, No. 7 (1993), págs. 631 a 636; y P. R. Saunderson, "An economic analysis of alternative designs for tuberculosis control in rural Uganda", *Soc Sci Med*, vol. 40, No. 9 (1995), págs. 1203 a 1212.
- ²⁰ C. Murray y otros, "Cost effectiveness of chemotherapy for pulmonary tuberculosis in three sub-Saharan African countries", *The Lancet*, No. 338 (1991), págs. 1305 a 1308.

²¹ V. Pathania, J. Almeida y A. Kochi, "The behaviour and integration of TB patients and private for-profit health care providers in India: a review", documento inédito (Ginebra, RS/Programa Mundial contra la Tuberculosis/OMS, alrededor de 1996).

²² K. De Cock, A. Grant y J. H. D. Porter, "Preventive therapy for tuberculosis in HIV-infected persons: international recommendations, research, and practice", *The Lancet*, No. 345 (abril de 1995), págs. 833 a 836.

²³ T. Harrison, "Tuberculosis control in China: a case study of the infectious and endemic disease control project (tuberculosis component)", documento WHO/TB/96.215 (Ginebra, OMS, 1996).

²⁴ C. Michaud y C. Murray, "External assistance to the health sector in developing countries: a detailed analysis, 1972-90", *Global Comparative Assessments in the Health Sector: Disease Burden, Expenditures and Intervention Packages*, C. Murray y A. D. López, compiladores (Ginebra, OMS, 1994), págs. 157 a 169.

²⁵ "Tuberculosis and HIV research: working towards solutions, results of a WHO workshop on the formulation of a new TB/HIV research strategy, Geneva, 29-31 May 1995", Programa Mundial contra la Tuberculosis, documento WHO/TB/95.193, 1995.

Capítulo IX

Aspectos económicos del comercio de armamentos después de la guerra fría

Se esperaba en general que al terminar la guerra fría se produjera un “dividendo de paz”, es decir, que se liberarían recursos militares para el desarrollo económico y, en especial, el social. Si el concepto se interpreta en forma amplia, ha habido un dividendo generalizado en mayor grado de paz y seguridad que se advierte en el mundo, con beneficios económicos indirectos correspondientemente amplios, por ejemplo como consecuencia de la mayor interacción entre adversarios anteriormente primarios.

Sin embargo, con arreglo a la interpretación más estricta con la que suele utilizarse la expresión, la asignación del dividendo de paz ha sido difícil de identificar. Los datos no indican que una proporción significativa de los recursos empleados anteriormente para fines militares se reasignara directa o implícitamente al desarrollo o específicamente a aumentar el bienestar social. En muchos países, esos recursos se utilizaron principalmente en el proceso de consolidación fiscal, en el que los beneficios fueron más difusos, y menos fáciles de observar directamente, que si hubiera habido transferencias directas de poder adquisitivo¹. Cuando la cesación de la producción militar y de otras actividades se tradujo en desempleo, en general, más que beneficios sociales, hubo costos sociales. Se trató entonces de encarar la “conversión” de las actividades militares en civiles². En vista de

las limitaciones que supone la conversión, surgieron con frecuencia presiones internas para que se encontraran mercados externos que sustituyeran la pérdida de la demanda interna. Puesto que los productores de armas buscaban mercados para su producción actual y para las existencias que ya tenían, se produjo un “mercado de compradores” en el comercio internacional de armas.

Si bien siempre hay motivaciones económicas, éstas han adquirido mayor visibilidad y han contribuido a crear una nueva distribución regional en el comercio internacional de armas. También ayudaron al surgimiento de nuevos acuerdos para el financiamiento y la producción internacional de armas. Al mismo tiempo, en la primera mitad del decenio de 1990, se advirtió una proliferación de los conflictos nacionales de menor nivel, aparte de la rivalidad entre las superpotencias, principalmente en países que tienen una capacidad limitada para producir su propio armamento. El comercio de armas fue necesario para sostener estos conflictos y sigue constituyendo un elemento importante de la amenaza general que se cierne sobre la paz y la seguridad mundiales. En el presente capítulo se reseña lo acontecido en el comercio internacional de armas desde el final de la guerra fría y se examinan las fuerzas que lo impulsan, frente a la modificación actual de la situación política internacional.

ACONTECIMIENTOS RECIENTES EN EL MERCADO INTERNACIONAL DE ARMAS

El valor del comercio mundial de armas llegó a un máximo en el período de 1984-1987, con un valor anual medio de 75.700 millones de dólares de 1994. Luego en 1991-1994 se produjo una pronunciada caída, a un valor anual medio de 29.700 millones de dólares, también medido en dólares de 1994³. (Véase el recuadro IX.1 donde se examinan fuentes de datos y los problemas que plantean.) Aunque las grandes adquisiciones militares y ventas internacionales de armas de mediados del decenio de 1980 probablemente no eran sostenibles, el final de

la guerra fría eliminó una motivación política importante para el suministro de armamentos y produjo una declinación mucho más marcada de las ventas mundiales de lo que hubiera ocurrido en caso contrario. Además, luego de la guerra fría se ha advertido en el mundo una caída de la demanda de bienes y servicios militares, porque los presupuestos para estas adquisiciones disminuyeron entre los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y de la ex Organización del Pacto de Varsovia, así como en muchos otros países.

RECUADRO IX.1

Fuentes de datos del comercio de armas

Los datos sobre el valor y el volumen del comercio internacional de armamentos no pueden obtenerse a través de las fuentes habituales de información sobre las corrientes de comercio mundial^a. Sólo unos pocos países notifican tales datos en forma uniforme o completa^b. Los datos sobre los distintos aspectos del comercio de armas se reúnen y divulgan por medio de dos organismos oficiales de los Estados Unidos, de las Naciones Unidas, y del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), una organización privada no gubernamental. Estas organizaciones utilizan información proveniente de organismos oficiales, publicaciones y, en algunos casos, material clasificado o confidencial.

El Organismo de Control de Armamentos y de Desarme (ACDA) de los Estados Unidos publica anualmente un compendio sobre el valor de los acuerdos de transferencias de armas, las entregas de armas y el gasto militar, desglosado por país, región y agrupamiento organizacional (como la OTAN o la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE))^c. En razón del número de países que abarcan, los datos de la ACDA son los que más se usan. Esos datos se notifican en dólares, en términos tanto nominales como reales; los datos reales se obtienen mediante la aplicación del deflactor implícito de los precios de los Estados Unidos para el PIB. Dado que la mayoría de las transacciones internacionales de armas se realizan en dólares, las modificaciones de los tipos de cambio no crean muchos problemas, aunque el empleo de los tipos de cambio de mercado puede ser polémico cuando la convertibilidad de la moneda está en discusión. En el informe de 1995, la ACDA amplió la cobertura de las exportaciones de servicios militares.

El Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos (CRS) publica un informe anual sobre el comercio de armas con

los países en desarrollo^d. Como lo implica su título, este informe abarca las transferencias a los países en desarrollo y no cubre tantos países como el informe de la ACDA. Ambas organizaciones publican datos sobre los acuerdos de transferencias de armas que en general son anteriores a las ventas reales, y que además tienden a mostrar valores más altos que las ventas reales puesto que algunos acuerdos se cancelan antes de concretarse. Ni la ACDA ni el CRS mencionan fuentes y se supone que tienen acceso a material clasificado.

El SIPRI mantiene una base de datos sobre gastos militares y ventas internacionales de armas que se incluye en su informe anual sobre actividades militares mundiales^e. Los datos del SIPRI se concentran sólo en los grandes sistemas de armas y utilizan únicamente fuentes publicadas. Por lo tanto, es menos amplio en términos de cobertura que las dos fuentes de los Estados Unidos pero de los tres, es el único cuyos datos pueden verificarse en forma independiente. El SIPRI utiliza precios publicados o, si no es posible obtenerlos, emplea precios derivados del costo de sistemas comparables. Los valores agregados del SIPRI son menores que los de la ACDA pero evidencian tendencias similares^f.

El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas publica información proporcionada por los gobiernos sobre el número de armas que se transfieren^g. No se dispone de datos sobre el valor de las ventas y toda la información es suministrada voluntariamente. Por lo tanto, el Registro de las Naciones Unidas no es comparable con las demás fuentes, pero proporciona información que puede permitir a las otras instituciones mejorar la compilación de datos. Además, puesto que para cada transacción se procura obtener datos tanto de compradores como de vendedores, se dispone de un medio para realizar la verificación interna.

Notas

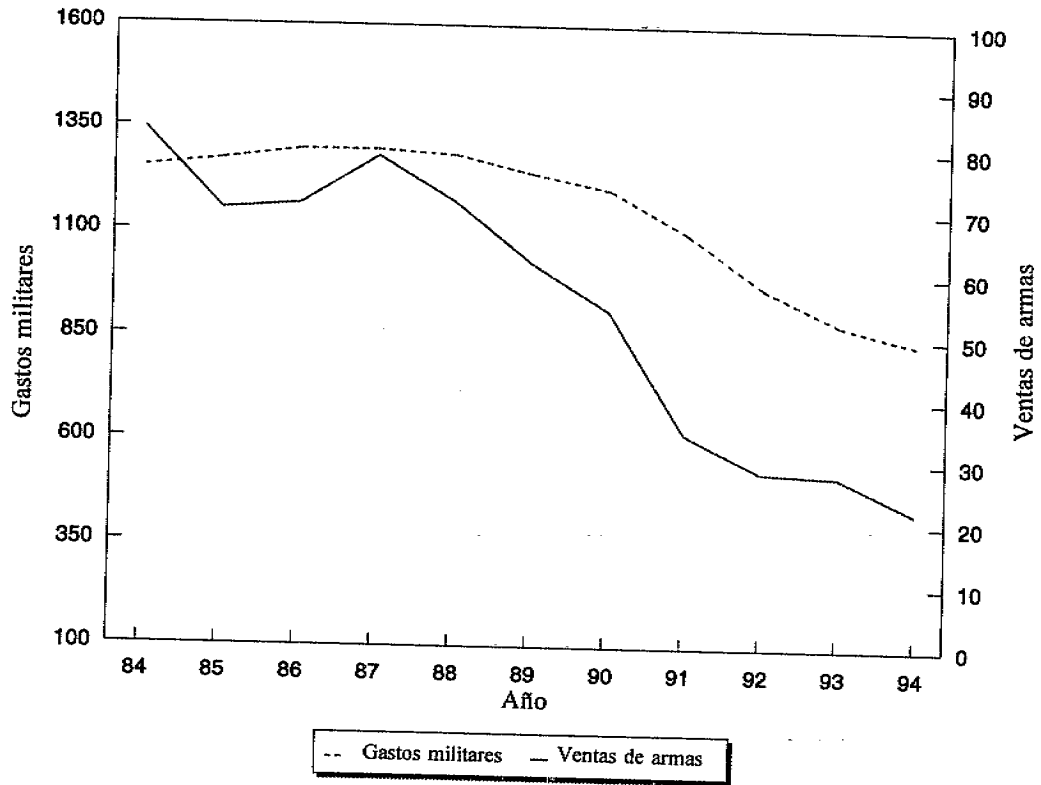
- ^a Los problemas relacionados con los datos se examinan en George Anayiotos y Nancy Happe, "Recent trends and the financing of the arms trade", Fondo Monetario Internacional (FMI), mimeógrafo.
- ^b Según un experto, "los países que revelan información sobre las exportaciones de armas siguen siendo la excepción y no la regla ... Hay sólo dos casos —Suecia y los Estados Unidos— en que los gobiernos son lo suficientemente sinceros como para permitir un análisis detallado de las pautas de exportaciones nacionales utilizando datos oficiales" (Ian Anthony, "Current trends and developments in the arms trade", *The Annals*, vol. 535 (septiembre de 1994), pág. 31).
- ^c Organismo de Control de Armamentos y de Desarme de los Estados Unidos, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1995* (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1996).
- ^d Richard F. Grimmett, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1988-1995*, United States Congress, Congressional Research Service, 15 de agosto de 1996.
- ^e Ian Anthony, Pieter D. Wezeman y Siemon T. Wezeman, "The trade in major conventional weapons", en Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1996), págs. 463 a 533.
- ^f Ian Anthony, "Current trends and developments in the arms trade", *The Annals*, vol. 535 (septiembre de 1994), pág. 35, cree que se trata de una coincidencia, en vista de las diferencias en los métodos.
- ^g "Desarme general y completo: transparencia en materia de armamentos: Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General" (A/51/300 y Add.1 a 4), 20 de agosto de 1996; "Desarme general y completo: transparencia en materia de armamentos: Informe sobre el funcionamiento continuo del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y su desarrollo ulterior: Informe del Secretario General" (A/49/316), 22 de septiembre de 1994.

La declinación del valor de las ventas internacionales de armas coincide con la declinación de los gastos mundiales militares que se advierte desde mediados del decenio de 1980 (gráfico IX.1), pero es mucho mayor que ésta en términos relativos. En ese decenio, los países miembros de la OTAN y de la Organización del Pacto de Varsovia dominaban las exportaciones de armas, y la disminución de las ventas de estos países en el decenio de 1990 es el principal factor de la disminución global de las ventas internacionales de armas. Con anterioridad a 1991, la Unión Soviética era un gran proveedor de armas, pero sus Estados sucesores desempeñan un papel mucho menor como exportadores en el decenio de 1990, en buena medida debido a que los otros miembros del ex Pacto de Varsovia han perdido mucha importancia como

importadores de armas. Muchas de las ventas de la Unión Soviética estaban subvencionadas y las empresas de productos militares recientemente privatizadas han tenido dificultades en competir en los mercados internacionales de armas. No obstante, en los últimos años las empresas rusas han buscado enérgicamente mercados. La Federación de Rusia se clasificaba primera entre los países en cuanto a valor de los acuerdos de transferencias de armas celebrados en 1995⁴, lo que puede indicar un aumento sustancial del valor de las exportaciones rusas de armas en el futuro. Los Estados Unidos de América son, por una gran diferencia, el mayor exportador, ya que les correspondió casi la mitad de las exportaciones de armas en el período de 1991-1994 (cuadro IX.1).

Gráfico IX.1

Gastos militares mundiales y ventas internacionales de armas
(Miles de millones de dólares de 1994)



Fuente: Organismo de Control de Armamentos y de Desarme de los Estados Unidos; *World Military Expenditures and Arms Transfers 1995* (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1996), cuadros I y II.

Cuadro IX.1

Exportaciones e importaciones de armas, por país, 1984-1987 y 1991-1994

(Millones de dólares de 1994)

	Exportaciones				Importaciones			
	1984-1987		1991-1994		1984-1987		1991-1994	
	Total	Porcentaje del total mundial	Total	Porcentaje del total mundial	Total	Porcentaje del total mundial	Total	Porcentaje del total mundial
Todo el mundo	75 745	100	29 373	100	75 745	100	29 373	100
OTAN	36 360	48	22 858	78	9 316	12	6 383	22
Estados Unidos	18 847	25	13 918	47	2 466	3	1 559	5
Reino Unido	4 071	5	4 485	15	987	1	356	1
Francia	6 756	9	1 284	4	274	0	175	1
Ex Pacto de Varsovia	31 970	42	4 135	14	6 995	9	460	2
Unión Soviética ^a	26 555	35	3 699	13	1 781	2	0	0
Otros países ^b	7 415	10	2 380	8	59 434	78	22 530	77
China	2 053	3	1 097	4	787	1	526	2
Egipto	163	0	16	0	2 246	3	1 260	4
Israel	864	1	393	1	1 430	2	920	3
Japón	234	0	10	0	1 329	2	887	3
República de Corea	287	0	41	0	714	1	945	3
Arabia Saudita	30	0	4	0	9 310	12	7 261	25
Taiwán Provincia de China	10	0	11	0	980	1	914	3
Turquía	99	0	21	0	982	1	1 153	4

Fuente: Organismo de Control de Armamentos y de Desarme de los Estados Unidos, *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1995* (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1996), cuadro II.

^a Los datos hasta 1991 se refieren a la antigua Unión Soviética; a partir de 1992, los datos se refieren a la Federación de Rusia.

^b Importadores principales en el período 1991-1994.

Los Estados Unidos son el único país capaz de exportar toda una gama de armas y equipos, y se consideran un productor de primera línea⁵. Otros países, entre ellos, por ejemplo Alemania, China, Francia, Italia, el Japón, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Federación de Rusia y Suecia poseen la capacidad técnica pero no tienen en la actualidad la cantidad ni la calidad de instalaciones de producción que les permitirían ser rivales de los Estados Unidos en los mercados de exportación. Estos países fabrican una gama más reducida de armas y equipos y se consideran productores de segundo nivel. Los países del tercer nivel fabrican una cantidad significativa de armas pero no tan avanzadas en los aspectos técnicos como los productores del primer nivel o del segundo; a menudo sus productos derivan de diseños que se originaron en productores del primer o del segundo nivel. Esos países, entre ellos, Australia, el Brasil, Israel, la República de Corea, Singapur y Sudáfrica, en ciertas ocasiones han podido vender en mercados de países del primer nivel o del segundo

nivel, pero en general venden a países del cuarto nivel y a otros países del tercer nivel. En los últimos años, se ha producido también un aumento de los acuerdos de colaboración entre países del tercer nivel. Los países del cuarto nivel producen armas poco avanzadas en cantidades mínimas y no influyen en los mercados de exportación.

Los países del Oriente Medio han sido sustanciales importadores de armas desde el decenio de 1970 y lo continúan siendo en el de 1990. Las transferencias de armas al Oriente Medio aumentaron luego de la guerra del Golfo en 1991, en parte para reemplazar los equipos y las armas usados o destruidos durante ese conflicto. En el período 1991-1994, Arabia Saudita fue con mucho el mayor importador del mundo de bienes y servicios militares. Por otra parte, Iraq, un gran importador de armas en el decenio de 1980, tuvo que retirarse del mercado en el decenio de 1990 como consecuencia de las sanciones impuestas por las Naciones Unidas. La otra región en la que se advierte cierto aumento de las

importaciones de armas es Asia oriental⁶. En ambas regiones, los problemas de seguridad se han combinado con cierta abundancia de recursos financieros y han estimulado las compras de armas. Los países de Asia oriental en particular han utilizado una parte de su creciente ingreso para convertirse en importadores significativos de armas y de equipos⁷. Varios países en desarrollo de esta región han tratado de usar las compras, los subcontratos y los acuerdos de participación en la producción de armas como un medio para obtener la tecnología y desarrollar las industrias nacionales que en última instancia les permitirían ingresar a los mercados aeroespaciales mundiales en calidad de proveedores.

En América Latina y el Caribe las compras han sido reducidas, pero a medida que los países de esa región se van recuperando de la crisis de la deuda del decenio de 1980, comenzará a aumentar su capacidad para incrementar las importaciones de armas. Que tanto el África septentrional como el África al sur del Sáhara hayan perdido mucho peso como importadores de armas se debe en buena medida a las actuales dificultades económicas que experimenta la mayoría de los países de esas regiones. Además, la cesación de las hostilidades en Angola y Mozambique, y el establecimiento de un gobierno democrático después del *apartheid* en Sudáfrica, han eliminado varias fuentes de demanda de armamento en África meridional.

El cambiante equilibrio político mundial también se ha reflejado en los tipos de armas que se comercian. Los sistemas de armas más grandes, incluidos por ejemplo los aviones de combate, los buques y los tanques, se comercian en cantidades mucho menores (cuadro IX.2). También se advierte cierta tendencia a renovar los sistemas más antiguos, lo que implica adquisición de componentes y de conocimientos tecnológicos. Sin embargo, estas ventas pueden ser difíciles de seguir. También aumentaron un poco las ventas de armas portátiles y de poco calibre que son, a menudo, las que se

adaptan mejor a los conflictos internos y a las actividades policiales⁸. Además, algunos interesados en estas compras aparte de los Estados, como por ejemplo los movimientos subversivos y las organizaciones paramilitares, han adquirido una importancia relativa mayor como compradores, aunque es sumamente difícil obtener información exacta y oportuna sobre estas actividades. En parte como consecuencia del aumento de estos compradores, aparentemente han adquirido mayor importancia los mercados negros de armas⁹.

Cuadro IX.2

Suministros de armas a los países en desarrollo por proveedores principales^a, 1986-1989 y 1992-1995 (Cantidad de armas)

Categoría de armas	1986-1989	1992-1995
Tanques y cañones automóbiles	4 396	2 485
Artillería	9 630	4 941
Vehículos blindados	7 327	3 891
Aviones supersónicos de combate	944	335
Aviones subsónicos de combate	195	133
Otros aviones	480	142
Helicópteros	1 012	513
Misiles superficie-aire	13 396	5 463
Buques de combate de superficie	187	105
Submarinos	18	12

Fuentes: Richard F. Grimmett, *Trends in Conventional Arms Transfers to the Third World by Major Supplier, 1982-1989* (Washington, D.C., Congressional Research Service, 19 de junio de 1990), cuadro 3; Richard F. Grimmett, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1988-1995* (Washington, D.C., Congressional Research Service, 15 de agosto de 1996).

^a Entre los proveedores principales figuran Alemania (1992-1995), los Estados Unidos, la Federación de Rusia (1992-1995), Francia, Italia, el Reino Unido, la República Federal de Alemania (1986-1989) y la Unión Soviética (1986-1989).

EL CAMBIANTE MERCADO DE ARMAS

Hace 20 años, era posible caracterizar casi plenamente al comercio internacional de armas diciendo que abarcaba acuerdos entre los gobiernos para las transferencias de armas y equipos como contra prestación de pagos en efectivo, a veces financiadas por montos de ayuda o créditos de bajo interés adelantados por el gobierno proveedor. Las empresas productoras trabajaban con los gobiernos cuando convenían las ventas y las entregas. Con el correr del tiempo, sin embargo, han surgido una diversidad de acuerdos que han aumentado la complejidad del comercio de armas y ha generado

otros cauces para la transferencia tanto de armas como de tecnología militar.

PRODUCTOS DE DOBLE USO

La existencia de productos y procesos industriales que tienen aplicaciones tanto civiles como militares, sea directamente o con una modificación accesible, plantea un problema difícil cuando se analizan las transferencias de armas y se elaboran políticas y normas para el control de las transferencias militares. Algunos ejemplos de

bienes y servicios de doble uso son los vehículos, entre ellos los aviones y los buques que pueden servir como transportes de tropas y de suministros, sistemas de radares, ordenadores y máquinas herramientas. Algunos sistemas de aviación pueden usarse en aeronaves militares y civiles. Otra esfera que suscita preocupación es la posible superposición entre la investigación civil en energía nuclear y en procesos químicos biológicos, y el desarrollo de instrumentos bélicos nucleares, químicos y biológicos.

El comercio de productos de doble uso se traduce en una subestimación del valor de las exportaciones de armas. La índole de la entidad compradora hace que una exportación se clasifique como militar. Si un producto de doble uso es adquirido por un organismo civil y luego transferido a una organización militar, probablemente figurará como una exportación civil. En forma similar, las microplaquetas de ordenadores que compra un fabricante de bienes civiles pero que luego se usan en la manufactura de equipos militares no se considerará una exportación militar.

Durante la guerra fría, los países de la OTAN trataron de controlar la exportación de bienes de doble uso a los países miembros del Pacto de Varsovia, lo que produjo numerosas controversias a medida que avanzaron las técnicas y algunos bienes civiles, como los ordenadores personales y las máquinas herramientas, no lograban obtener permisos de exportación a países miembros del Pacto de Varsovia. En los intentos recientes por establecer un régimen de control de las exportaciones más amplio para los bienes de doble uso con posibles aplicaciones militares han participado a los países de la OTAN, los países del ex Pacto de Varsovia y países que no pertenecían a ninguna de las dos alianzas¹⁰. Persisten ciertos desacuerdos sobre cuáles son los productos que se deben restringir y es probable que se produzcan conflictos con los fabricantes cuando éstos traten de conseguir mercados de exportación. Los países siguen con sus políticas de limitaciones a la exportación, pero con diversos grados de éxito¹¹.

La creciente importancia de los bienes de doble uso refleja su mayor complejidad y, en muchos casos, la disminución de los costos reales de los bienes y las tecnologías civiles. En los años que siguieron a la segunda guerra mundial, muchos desarrollos tecnológicos relacionados con la guerra fueron "reconvertidos" en bienes para los mercados civiles. Por ejemplo, las investigaciones sobre ordenadores y las aplicaciones de la tecnología de computación recibieron un respaldo sustancial de las investigaciones y desarrollos militares y de las compras militares en los Estados Unidos y el Reino Unido¹². Los aviones a reacción y el radar también surgieron de los programas militares de la segunda guerra mundial. Los ingenieros de producción de la

Toyota atribuyen a los sistemas de producción de aeronaves de los Estados Unidos durante la segunda guerra mundial la creación del modelo que se usa para el sistema de existencias justo a tiempo que se convirtió en un elemento esencial de los eficientes sistemas de producción del Japón¹³.

En la actualidad, en muchos países, la "reconversión" ha adquirido más importancia¹⁴. Las grandes sumas que entraña el desarrollo, los prolongados períodos de gestación y los mercados relativamente reducidos para los bienes y servicios militares, combinados con las exigencias de los usuarios finales militares en cuanto a una constante mejora técnica, han contribuido a un rápido aumento de los costos unitarios de muchos productos militares. Así pues, la creciente complejidad técnica y los costos decrecientes de muchos productos y procesos civiles han hecho que su utilización en productos militares resulte más atractiva. Algunos analistas han argumentado explícitamente que los gobiernos deberían fomentar el desarrollo de tecnologías y productos de doble uso a fin de lograr una fértil interacción entre las industrias civiles y las militares¹⁵. En el Japón, el Gobierno ha fomentado desde hace tiempo las estrategias de doble uso en las empresas¹⁶. Las principales empresas de producción militar de este país son también líderes en las industrias civiles de alta tecnología y manufactureras y se han dedicado a realizar numerosos injertos entre las actividades civiles y militares. Francia también ha apoyado las aplicaciones civiles y militares de las tecnologías pero en empresas distintas. La marcha actual de Francia hacia la privatización y la racionalización de la producción militar puede intensificar la superposición entre los productores militares y civiles. En los Estados Unidos, la reconversión de las industrias militares en civiles fue importante después de la segunda guerra mundial, pero a partir de esa fecha estos dos tipos de producción se han venido separando.

"COMPENSACIONES" COMERCIALES

Hay "compensaciones" comerciales cuando la empresa proveedora conviene, como condición para una venta de armas, en comprar bienes y servicios en el país importador. Las compensaciones pueden incluir asimismo el compromiso de subcontratar parte de la producción del sistema de armas en el país importador. En medida creciente, incluyen adquisiciones de bienes y servicios que no están vinculados con el arma o en el equipo que se vende, e incluso compras de bienes y servicios puramente civiles. Estos arreglos son formas de "comercio compensatorio", una práctica que tiene por finalidad contrarrestar en todo o en parte los costos en divisas de las importaciones con ingresos equivalentes también en divisas. Se ha procurado concretar estos

arreglos cuando el país importador tiene un acceso limitado al crédito externo (por ejemplo, como resultado de una excesiva deuda externa) o bien da preeminencia al aumento de las exportaciones (por ejemplo, cuando los exportadores enfrentan sus propias dificultades).

El aumento de las compensaciones denotó en principio la competencia entre vendedores. Tradicionalmente, las industrias militares se caracterizan por un excedente de capacidad. Las empresas de productos militares tienen costos fijos altos, en especial en investigación y desarrollo. Pero los presupuestos limitados para las adquisiciones hacen difícil que las empresas generen ventas internas suficientes como para distribuir sus costos fijos de manera de lograr una disminución de los precios. Esto significa un incentivo poderoso para que las empresas busquen mercados de exportación y ha servido de estímulo a las políticas oficiales que promueven las exportaciones militares. Varios gobiernos han buscado energícamente mercados de exportación para su producción militar, a fin de generar ingresos y reducir también los costos unitarios de sus propias armas¹⁷.

Además, los nuevos desarrollos tecnológicos a menudo no reemplazan la capacidad existente sino que llevan a la creación una capacidad nueva ya que las presiones políticas internas limitan la capacidad de los gobiernos para cerrar líneas de producción¹⁸. Quizás esto cambie porque la disminución del tamaño del mercado está obligando a realizar cierta consolidación, aunque todavía queda un sustancial excedente de capacidad. En el decenio de 1990, el mayor poder de los compradores en un mercado cada vez más pequeño, así como (en los casos en que interviene la subcontratación), el aumento de la capacidad de producción en muchos países compradores ha estimulado aún más la utilización de las compensaciones.

A fin de atender sus compromisos de compensación, los vendedores de armas han actuado como agentes y han hecho participar a otras empresas en las compras en el país importador. En estos casos, el valor de las compensaciones ha superado en ciertas ocasiones al 100% del valor de las ventas de armas¹⁹. Las compensaciones hacen más difícil justificar una venta de armas sobre la base del estímulo económico que proporciona a las industrias de armas del país exportador y, a través de los efectos multiplicadores, a las economías locales y

regionales²⁰. Por otra parte, no es siempre fácil hacer cumplir los acuerdos de compensación. Cuando se certifica una compensación no se tiene siempre certeza si una compra en especial es nueva o si constituye una derivación o reclasificación de otra que hubiese ocurrido de cualquier modo. Por esta y otras razones, con frecuencia no se cumplen ni se hacen cumplir los compromisos de compensación.

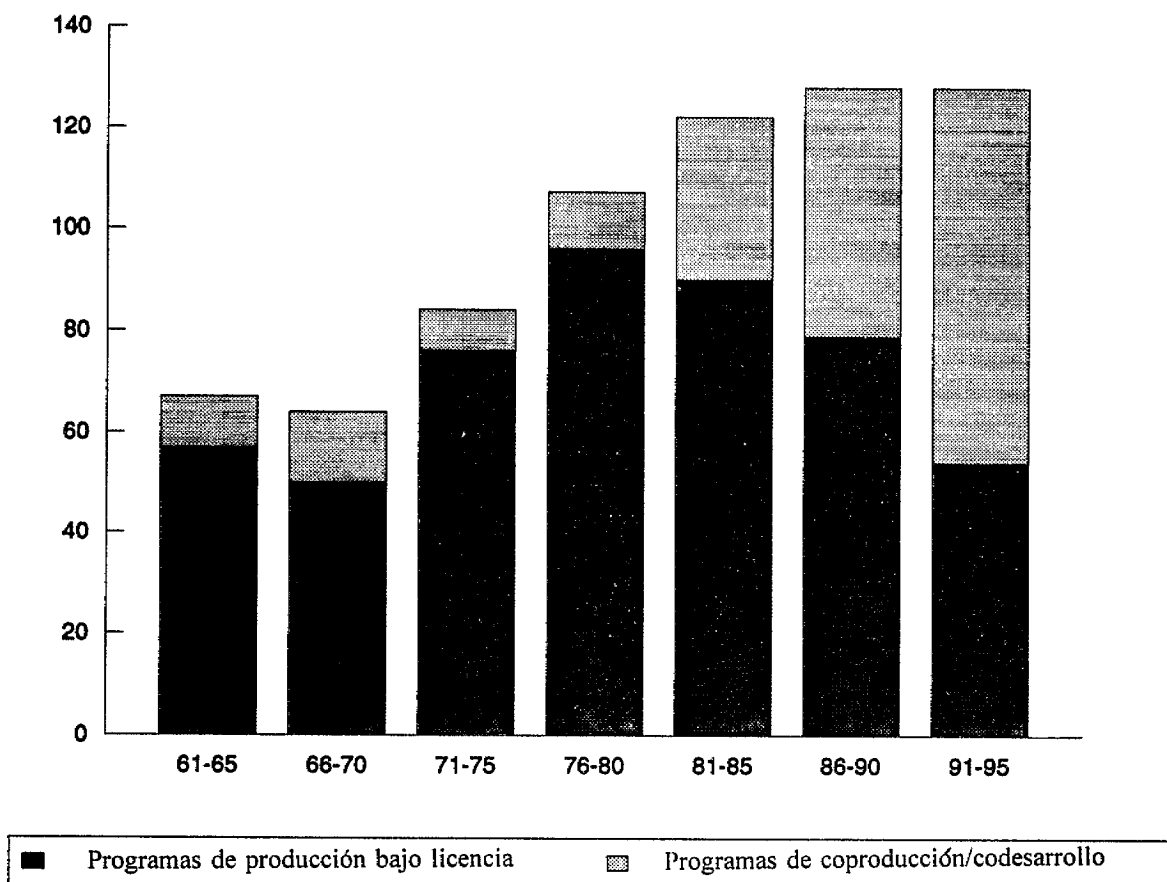
ACUERDOS DE COPRODUCCIÓN

Los acuerdos de compensación a veces incluyen subcontratación o acuerdos de coproducción. En los últimos años, se han hecho más comunes diversos tipos de acuerdos de *colaboración* internacionales, y representan ahora un aspecto importante de la creciente internacionalización de la producción militar (véase el gráfico IX.2)²¹. En épocas anteriores la subcontratación y el otorgamiento de licencias han sido importantes y tanto los Estados Unidos como la ex Unión Soviética han participado activamente. En el decenio de 1990, los licenciarios eran principalmente productores de países en desarrollo del tercer nivel. Los acuerdos de coproducción abarcan empresas de más de un país que producen un arma fabricada originalmente en un único país. Durante los años de la guerra fría, los acuerdos de coproducción tenían fuertes matices políticos, ya que los países usaban la coproducción como forma de asegurar la existencia de armas compatibles y de compartir los beneficios económicos entre los aliados.

El codesarrollo, que es una extensión de la coproducción, abarca el agrupamiento de recursos y actividades de desarrollo en un nuevo proyecto. Se están empleando también diversas relaciones de colaboración a largo plazo, entre ellas, operaciones conjuntas y otros acuerdos en los que se comparten los riesgos. Los altos costos de desarrollo, los mercados reducidos y las grandes tandas de producción que son características de la fabricación de armas hacen que las empresas busquen colaboradores a fin de agrupar los riesgos. El aumento de los acuerdos de colaboración entre las empresas militares sigue en líneas generales la expansión de acuerdos similares entre los productores civiles en esferas tales como la electrónica y la fabricación de fuselajes y motores²².

Gráfico IX.2

Acuerdos de cooperación internacional relativos a armas, 1961-1995
(Número de programas que se inician)



Fuente: Richard A. Bitzinger, Defense Budget Project Globalization Database.

Las políticas oficiales cumplen una función importante en la determinación de los acuerdos de colaboración entre productores militares. En varios casos, los gobiernos han negociado estos acuerdos con importantes productores de armas como forma de tener acceso a tecnologías avanzadas y a conocimientos de producción con el fin de estimular su propio desarrollo industrial. En el Japón, los acuerdos de colaboración con fabricantes de aeronaves militares y civiles de los Estados Unidos son parte de esta estrategia, que concuerda con la importancia que da ese país al desarrollo de tecnologías de doble uso. Las empresas japonesas son subcontratistas importantes de la Boeing en la esfera de los aviones de líneas comerciales y están produciendo, en colaboración con McDonnell Douglas, el F-15 para la

Fuerza Aérea Japonesa. Además, el Japón está desarrollando un nuevo avión caza, originalmente el FSX que se denomina ahora F-2, conforme a un importante acuerdo celebrado con los Estados Unidos para compartir la tecnología²³.

Los países en desarrollo de Asia también han recurrido a la colaboración internacional como medio de fomentar las industrias militares nacionales. Por ejemplo, la República de Corea está coproduciendo el Avión Caza F-16 desarrollado en los Estados Unidos, y espera usar el conocimiento obtenido para crear una industria aeronáutica nacional²⁴. China ha desarrollado varios sistemas de armas basados en diseños obtenidos de la ex Unión Soviética²⁵.

El éxito de estas actividades ha sido diverso. Las empresas japonesas se han convertido en productores reconocidos internacionalmente de algunos componentes militares y están cumpliendo un papel importante y cada vez mayor como subcontratistas de la construcción de aviones para líneas comerciales. Sin embargo, a pesar de los decenios que lleva tratando de desarrollar una industria aeronáutica nacional y los numerosos logros alcanzados en otras actividades de alta tecnología, las empresas japonesas no pueden todavía competir internacionalmente en la producción de aeronaves civiles o militares²⁶. Esto se debe en parte a las dificultades que supone ponerse a la par de las demás industrias en una esfera en que el estándar tecnológico avanza con rapidez. La capacidad para integrar una amplia diversidad de

tecnologías en rápida transformación en un único producto es difícil de lograr, y ayuda a explicar por qué esta línea de productos tiende a estar dominada por un número reducido de empresas²⁷.

Sin embargo, el aumento de las compensaciones y de los acuerdos de colaboración demuestra que se están produciendo cambios de importancia en el mercado de las armas. El hecho de que las ventas vayan cada vez más acompañadas de transferencias de tecnología tiende a difundir la capacidad de producir armas entre un número mayor de países. Ello ha llevado a una situación paradójica en que la considerable declinación de las ventas mundiales de armas ha venido acompañada por una proliferación de la capacidad de producir armas y equipos.

EL FUTURO DEL COMERCIO DE ARMAS

Es poco probable que el comercio internacional de armas llegue a los niveles que tenía durante la guerra fría en un futuro previsible, pero ciertos indicios revelan que podría ampliarse en los años venideros. La incógnita más grande se refiere a las relaciones políticas y a las percepciones de los países en cuanto a las necesidades de seguridad. Es probable que el estallido de situaciones de conflicto y el deterioro y los reveses en situaciones en que se había logrado amenguar las tensiones provoquen un aumento de las transferencias de armas. Es posible que se produzcan carreras armamentistas regionales, por ejemplo, si la disponibilidad de recursos internos permite a algunos países efectuar compras importantes de armas y si los países sienten que su seguridad está amenazada.

Con respecto a los principales países productores y proveedores de armas, es probable que haya un aumento en el desarrollo de sistemas nuevos para reemplazar las armas actuales basadas en tecnologías antiguas. Por ejemplo, en los Estados Unidos se están desarrollando tres aviones de combate como posibles reemplazos de sistemas que datan del decenio de 1970. Además, el mayor hincapié que se pone en los sistemas ofensivos y defensivos basados en la información está estimulando el desarrollo de tecnologías para mejorar los sistemas existentes y generar otros nuevos²⁸. El desarrollo de nuevas armas puede intensificar las presiones por exportar cuando las empresas y los gobiernos traten de distribuir los costos de desarrollo. De hecho en las proyecciones de la producción de los programas y de los costos unitarios, en general se incluye el potencial de exportación, lo que implica identificar posibles compradores, evaluar sus necesidades y proporcionarles la información sobre las especificaciones del sistema en la etapa de investigación y desarrollo. Incluso cuando van entrando en producción los nuevos sistemas, a veces se mantienen

abiertas las antiguas instalaciones de producción con el fin de generar productos de exportación.

En algunos países, el descenso del gasto militar ha estimulado cierta racionalización de la producción militar. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el auge de las fusiones y de las adquisiciones ha reducido el número de productores de armas grandes y ha llevado al cierre de parte de la capacidad, aunque todavía existe un sustancial excedente²⁹. Sin embargo, no se advierte con claridad si una industria más concentrada podrá contener mejor los costos de desarrollo. Todavía tiene que producirse la muy necesaria consolidación de los productores de defensa de Europa occidental, aunque algunos gobiernos han tomado algunas medidas en ese sentido³⁰. Las empresas rusas de producción militar comienzan a resurgir luego de la reestructuración realizada por ese país y, a falta de un crecimiento firme de los mercados civiles y militares nacionales, es probable que estas empresas sean decididos exportadores³¹.

La existencia de un potencial significativo de conversión reduciría las presiones para aumentar las exportaciones. Los gobiernos tal vez sean capaces de tomar medidas más eficaces para reducir la capacidad y controlar los costos, pero si no se logra la conversión a la producción civil muchas firmas militares no tendrán otra opción excepto la de buscar mercados de exportación o reducir sustancialmente la escala de sus operaciones.

Inversamente, un número creciente de empresas en países en desarrollo están adquiriendo la capacidad de competir en los mercados militares mundiales, en especial en electrónica, comunicaciones y fabricación de subcomponentes. Puesto que cada vez se da más importancia a los sistemas de información, se ampliará la demanda para mejorar y renovar las plataformas de

armas existentes, y esas empresas sin duda captarán un porción significativa de ese negocio. En estas situaciones, la transferencia de tecnología y de aptitudes empresariales a partir de actividades civiles hace que estas empresas sean competidores más eficaces en ciertos mercados militares.

La disminución del volumen del comercio internacional de armas ha sido contrarrestada en parte por la ampliación del mercado, en términos tanto de la gama de productos que intervienen como del número de países que participan en carácter de importadores o de

exportadores. La transferencia de tecnología, sea directamente o a través del comercio de bienes de doble uso, ha reforzado la proliferación de la capacidad de fabricación de armas. Esta globalización del comercio de armamentos complejos, si bien no los más avanzados, aumenta las posibilidades de que surjan conflictos armados en situaciones políticamente tensas. Si bien la magnitud se ha reducido en medida significativa, la modalidad actual del comercio internacional de armas sigue planteando una amenaza constante a la paz y la seguridad mundiales.

Notas

- ¹ Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1 y Corr.1) capítulo XIII, titulado "Evaluación del dividendo de paz resultante del fin de la guerra fría".
- ² Véase *Estudio Económico Mundial 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.II.C.1 y Corr.2) capítulo VI, titulado "La conversión de las industrias militares y el dividendo de la paz: perspectivas y cuestiones de política que surgen en los países desarrollados con economía de mercado".
- ³ Organismo de Control de Armamentos y de Desarme de los Estados Unidos (ACDA), *World Military Expenditures and Arms Transfers 1995* (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1996), cuadro II.
- ⁴ Richard F. Grimmett, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1988-1995*, United States Congress, Congressional Research Service, 15 de agosto de 1996.
- ⁵ Ian Anthony, "The 'third tier' countries: production of major weapons", en *Arms Industry Limited*, Herbert Wulf, compilador (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1993); Ian Anthony, "Current trends and developments in the arms trade", *The Annals*, vol. 535 (septiembre de 1994), págs. 29 a 42.
- ⁶ Grimmett, *op. cit.*
- ⁷ Desmond Ball, "Arms and affluence", *International Security*, vol. 18, No. 3 (invierno de 1993/94), págs. 78 a 112; Michael Klare, "The next great arms race", *Foreign Affairs*, vol. 72, No. 3 (verano de 1993), págs. 136 a 152.
- ⁸ Jeffrey Boutwell, Michael T. Klare y Laura W. Reed, compiladores, *Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons* (Cambridge, Massachusetts, American Academy of Arts and Sciences, 1995).
- ⁹ Michael Klare, "The arms trade in the 1990s: changing patterns, rising dangers", *Third World Quarterly*, vol. 17, No. 5 (1996), págs. 857 a 874; Aaron Karp, "The rise of black and gray markets", *The Annals*, vol. 535 (septiembre de 1994), págs. 175 a 189.
- ¹⁰ Organismo de Control de Armamentos y de Desarme de los Estados Unidos, "The Wassenaar Arrangement on export controls for conventional and dual use goods and technologies", diciembre de 1996.
- ¹¹ Michael R. Gordon, "Russia buys IBM supercomputer despite U.S. export controls", *New York Times*, 25 de febrero de 1997.
- ¹² Kenneth Flamm, *Creating the Computer: Government, Industry and Technology* (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1988).
- ¹³ Michael A. Cusumano, *The Japanese Automobile Industry: Technology and Management at Nissan and Toyota* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1985), págs. 277 a 278.
- ¹⁴ Jay Stowsky, "From spin-off to spin-on: redefining the military's role in American technology development", en Wayne Sandholz y otros, *The Highest Stakes: The Economic Foundations of the Next Security System* (Nueva York, Oxford University Press, 1992).
- ¹⁵ Jacques Gansler, *Defense Conversion: Transforming the Arsenal of Democracy* (Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1995).
- ¹⁶ Masako Ikegami-Anderson, "Japan: a latent but large supplier of dual-use technology", en *Arms Industry Limited*, Herbert Wulf, compilador (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1993); Steven Vogel, "The power

behind 'spin-ons': the military implications of Japan's commercial technology", en Wayne Sandholtz y otros. *The Highest Stakes: The Economic Foundation of the Next Security System* (Nueva York, Oxford University Press, 1992).

¹⁷ Congreso de los Estados Unidos, Office of Technology Assessment, *Global Arms Trade (OTA-ISC-460)* (Washington, D.C., United States Government Printing Office, junio de 1991); William W. Keller, *Arm in Arm: The Political Economy of the Global Arms Trade* (Nueva York, Basic Books, 1995).

¹⁸ Ann Markusen y otros, *The Rise of the Gunbelt: The Military Remapping of Industrial America* (Nueva York, Oxford University Press, 1991) describe este proceso en el caso de los Estados Unidos.

¹⁹ Stephanie G. Neuman, "Coproduction, barter and countertrade: offsets in the international arms market", *Orbis*, vol. 29, No. 1 (primavera de 1985), págs. 183 a 213; Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos, *Military Exports: Offset Demands Continue to Grow (GAO/NSIAD-96-65)* (Washington, D.C., United States General Accounting Office, 1996).

²⁰ William D. Hartung, *Welfare for Weapons Dealers: The Hidden Costs of the Arms Trade* (Nueva York, World Policy Institute of the New School for Social Research, 1996).

²¹ David Gold, "The internationalization of military production", *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 1, No. 3 (1994), págs. 1 a 11; Richard A. Bitzinger, "Globalization in the post-Cold War defense industry: challenges and opportunities", documento preparado para el Council on Foreign Relations Study Group on Defense Industry Globalization, Conversion and the Arms Trade, noviembre de 1996.

²² David Mowery, compilador, *International Collaborative Ventures in U.S. Manufacturing* (Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company, 1988); Elisabeth Sköns, "Western Europe: internationalization of the arms industry", en *Arms Industry Limited*, Herbert Wulf, compilador (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1993).

²³ Michael J. Green, *Arming Japan: Defense Production, Alliance Politics and the Postwar Search for Autonomy* (Nueva York, Columbia University Press, 1995). Aparentemente, los Estados Unidos no han recibido toda la tecnología que esperaban obtener con el proyecto FSX/F-2 (véase Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos, *U.S.-Japan Fighter Aircraft: Agreement on F-2 Production (GAO/NSIAD-97-76)* (Washington, D.C., United States General Accounting Office, febrero de 1997)).

²⁴ Michael Micham, "South Korean manufacturers make F-16 their star", *Aviation Week & Space Technology*, 14 de octubre de 1996.

²⁵ Bates Gill y Taeho Kim, *China's Arms Acquisition From Abroad: A Quest for "Superb and Secret Weapons"*, Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), Research Report No. 11 (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1995).

²⁶ Green, *op. cit.*, págs. 154 a 156; Michiyo Nakamoto, "Japan abandons hope of flying solo", *Financial Times*, 10 de enero de 1997.

²⁷ Gansler, *op. cit.*

²⁸ W. Seth Carus, "Military technology and the arms trade: changes and their impact", *The Annals*, vol. 535 (septiembre de 1994), págs. 163 a 174.

²⁹ Jeff Cole, "Defense consolidation rushes toward an era of only 3 or 4 giants", *Wall Street Journal*, 6 de diciembre de 1996; "Lockheed to close 8 plants", *New York Times*, 19 de noviembre de 1996; Anthony L. Velocci, Jr., "U.S. industry poised for further realignment", *Aviation Week & Space Technology*, 23/30 de diciembre de 1996.

³⁰ Michael Brzoska, Peter Wilke y Herbert Wulf, "The changing civil-military production mix in Western Europe's defense industry", documento preparado para el Council on Foreign Relations Study Group on Defense Industry Globalization, Conversion and the Arms Trade, octubre de 1996.

³¹ Clifford G. Gaddy, *The Price of the Past: Russia's Struggle with the Legacy of a Militarized Economy* (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1996), págs. 174 y 175; International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1996/97* (Londres, Oxford University Press para el International Institute for Strategic Studies, 1996), págs. 275 y 276.

Capítulo X

Viajes internacionales: una dimensión vital de la integración mundial

Durante el último decenio la mayor integración de la economía mundial ha sido un tema destacado en las obras que se ocupan de las relaciones económicas internacionales. Algunos analistas han puesto de relieve la vinculación más estrecha de los mercados financieros mundiales, las transacciones por valor de 1 billón de dólares al día del mercado cambiario, y las mayores posibilidades de algunas economías con “mercados emergentes” para aprovechar los vastos recursos del financiamiento externo. Otros se han concentrado en la función más amplia que cumplen los bienes y servicios comerciados en las economías a medida que desaparecen los obstáculos que se oponen al comercio y las empresas transnacionales diversifican sus mercados y lugares de producción. En el presente capítulo se reseñan los acontecimientos en otro sector del comercio internacional, a saber, los viajes internacionales. Este sector ha crecido con rapidez, impulsado por el aumento de los ingresos discrecionales, la disminución de los costos reales y la mayor rapidez de los servicios de comunicaciones y

transporte, y ha adquirido una considerable importancia económica para algunos países.

Los viajes internacionales configuran una categoría excepcional del comercio internacional. En lugar del intercambio de un bien entre los residentes de dos países, en el viaje internacional se requiere la presencia física de un residente de cierto país en un segundo país. Los viajeros llegan al país extranjero por una de varias razones. Su estadía, sin embargo, es temporal y en general breve. Los bienes y servicios que consumen mientras se encuentran en el país anfitrión conforman, en esencia, la categoría de comercio denominada “viaje” para fines estadísticos (véase el recuadro X.1). En este capítulo se examina lo que ha acontecido en los viajes internacionales según lo indica el registro de estos datos. Sin embargo, el valor de los viajes en sí —los turísticos en particular— parece muy superior a los gastos que se han registrado, en especial si se toma en cuenta la mayor apreciación de los pueblos y culturas extranjeras que engendra.

RECUADRO X.1

Viajes internacionales: cuestiones relativas a su definición y medición

Un examen empírico del viaje internacional depende de la disponibilidad, la calidad y la comparabilidad de los datos. Las imperfecciones de los conceptos y de las metodologías, las diferencias entre las fuentes nacionales originales y otros problemas que surgen de la índole peculiar del viaje internacional en sí pueden crear ciertas incongruencias en la interpretación de los datos.

En este capítulo, los datos se derivan de dos fuentes principales: *Balance of Payments Statistics Yearbook* del Fondo Monetario Internacional (FMI) para los ingresos y los gastos relacionados con los viajes internacionales y el *Anuario de Estadísticas del Turismo* de la Organización Mundial de Turismo (OMT) para las llegadas de turistas interna-

cionales. Se utilizan principalmente la definición y los datos del FMI porque abarcan un número mayor de países respecto del valor de los gastos. El FMI define a los viajeros internacionales como aquellas personas que permanecen menos de un año en un país del que no son residentes. El gasto de los viajes abarca todos los bienes y servicios que usen personalmente los viajeros durante su estadía en un país extranjero. Excluye el gasto en transporte internacional. El viaje se divide en dos categorías: de negocios y personal^a. El viaje personal abarca vacaciones, actividades recreativas y culturales, visitas a parientes y amigos, peregrinajes y observancia de prácticas religiosas y los viajes relacionados con la educación y la salud.

Este concepto del FMI es equivalente en líneas generales al concepto de un visitante internacional según la recomendación de la OMT, salvo por los siguientes elementos:

a) La OMT excluye a los trabajadores estacionales^b y los de frontera;

b) La OMT excluye a los estudiantes y a los pacientes que van al extranjero por períodos superiores a un año;

c) La OMT incluye el gasto de transporte pagado a las empresas de transporte residentes por visitantes no residentes y pagado a empresas de transporte no residentes por visitantes residentes. Esta discordancia se ha superado en este capítulo separando el transporte de pasajeros de los ingresos del turismo internacional en las estadísticas de la OMT.

Incluso cuando se utilizan las definiciones internacionales, la comparabilidad, la exactitud y la cabalidad de los datos dependen de las metodologías específicas empleadas en su compilación. Al recoger datos de valor, se usan tres métodos. El más común es el que se basa en los informes bancarios sobre transacciones cambiarias (clasificadas por finalidad). Sin embargo, algunas transacciones no se captan en los informes de los bancos y no todas las transacciones notificadas corresponden necesariamente a gastos de viaje en el país que efectúa la notificación. Los datos obtenidos con este método son mucho menos confiables cuando no hay un sistema eficaz de control cambiario. Un segundo método abarca el muestreo de viajeros en los cruces de frontera y lo utilizan unos pocos países. Este método proporciona datos más detallados y confiables pero es costoso. El tercer método es una combinación de los dos anteriores pero son muy pocos los países que lo emplean.

Los métodos utilizados para recoger datos sobre llegadas de turistas internacionales también varían mucho según los países. Las estadísticas se compilan a través de los controles de inmigración en la frontera, estudios periódicos detallados o registro en el lugar de alojamiento. La mayoría de los países recoge datos sobre la llegada de turistas en la frontera. A medida que avanza la integración regional (como ocurre en el caso de la Unión

Europea), los datos son cada vez menos confiables y se espera que se recurra más a las encuestas. Los datos de los registros de alojamientos no son totalmente fidedignos debido a la insuficiente notificación. Además, hay inexactitudes que se producen cuando los visitantes se trasladan de un alojamiento a otro en el mismo país y tampoco se notifican los visitantes que permanecen en alojamientos no comerciales.

La cobertura también puede ser distinta según los países a causa de la amplia gama de bienes y servicios que consumen los viajeros. Las modificaciones de los tipos de cambio pueden afectar los valores porque se notifican en dólares de los Estados Unidos. En algunas economías en desarrollo y en transición donde hay control cambiario, se subestiman los gastos notificados. La existencia de una economía turística subterránea y de excursiones que abarcan varios países también producen dudas en cuanto a los datos.

Así pues, aunque se usa la misma definición, puede haber diversos grados de discrepancia entre los datos que notifica cada país y tal vez no sean comparables en sentido estricto. No es infrecuente encontrar apreciables discrepancias bilaterales que a veces pueden llegar al 50%^c. Sin embargo la falta de concordancia mundial entre créditos y débitos en la categoría viaje internacional es mucho menor que en otros componentes de la cuenta de comercio invisible^d. La discrepancia global correspondiente a viajes fue de 23.600 millones de dólares en 1995, equivalente al 6,1% del total de los ingresos mundiales por concepto de viajes, y guarda relación con el 24% y el 10,5% para el transporte y el ingreso, respectivamente, que son, ambos, componentes principales de la cuenta de comercio invisible.

A pesar de las reservas expresadas en cuanto a los conceptos y la metodología relacionada con los datos, las cifras publicadas parecen indicar tendencias amplias que pueden emplearse para analizar las cambiantes modalidades en el curso del tiempo, puesto que la metodología no se ha modificado.

Notas

^a Se adoptó este agrupamiento a efectos de compatibilidad con el tratamiento que se da a las cuentas de ingresos en el Sistema de Cuentas Nacionales, en el que el viaje de negocios se incluye en el consumo intermedio de productores mientras que el viaje personal se incluye en el consumo final de las unidades familiares.

- ^b Sin embargo su gasto personal se incluye en viaje.
^c Véase D. Choi y V. Singh, "Preliminary results of the development of service trade matrices", documento presentado en la reunión de primavera de 1996 del proyecto LINK, Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas, mimeografiado.
^d Véase FMI, *Report on the World Current Account Discrepancy* (Washington, D.C., FMI, septiembre de 1987).

TENDENCIA DE LOS VIAJES INTERNACIONALES

Durante los últimos 25 años, los ingresos por concepto de viajes internacionales aumentaron en promedio un 12,5% al año en dólares corrientes (véase el cuadro X.1¹), mucho más rápido que la cifra correspondiente de 9,7% para el producto mundial. En muchos países se reconoce cada vez más a la industria de los viajes como un sector estratégico para la obtención de divisas, la diversificación de la base de exportaciones, la generación de empleo y la reducción de los desequilibrios regionales.

En 1996, los ingresos por concepto de viajes internacionales llegaron a 389.400 millones de dólares²; de esta cifra correspondieron a las economías desarrolladas aproximadamente las tres cuartas partes y a las en desarrollo casi todo el resto (cuadro X.1). Estas cifras superaron el valor estimado del total de las exportaciones mundiales de petróleo (330.000 millones de dólares³) de ese mismo año. Se estima que la industria del turismo mundial ha generado un total de ingresos de 3,6 billones de dólares, equivalente al 10,7% del producto mundial, y ha dado empleo a 255 millones de personas en el mundo entero en 1996⁴.

Excepto por algunos reveses menores a principios del decenio de 1980 y en 1993, los ingresos por concepto de viajes mundiales crecieron ininterrumpida-

mente durante el período de 1970-1995. Las economías tanto desarrolladas como en desarrollo mostraron tendencias en general similares en los ingresos por este concepto durante este período (véase el gráfico X.1), aunque la tasa media de crecimiento en las economías en desarrollo fue 1,5 puntos porcentuales más alta que la de economías desarrolladas⁵. Luego de sufrir una disminución moderada a principios del decenio de 1980, los ingresos por concepto de viajes de las economías desarrolladas crecieron rápidamente durante la segunda mitad de ese decenio, por efecto de la prolongada expansión de la economía mundial y de una pronunciada disminución de las tarifas aéreas reales. Sin embargo, en la primera mitad del decenio de 1990, las tasas de crecimiento que corresponden a las economías desarrolladas se desaceleraron sensiblemente y mostraron grandes fluctuaciones anuales. Esta desaceleración fue más pronunciada que en los países en desarrollo, lo que es atribuible no sólo al cambio cíclico desfavorable y a los efectos de la guerra del Golfo en 1991, sino también a la intervención de los llamados efectos tope (como el límite máximo del derecho a licencia anual paga) y el desplazamiento de los turistas hacia puntos de destino más competitivos en las economías en desarrollo y en transición.

Cuadro X.1

Ingresos por concepto de viajes internacionales por región, 1970-1996
 (En miles de millones de dólares)

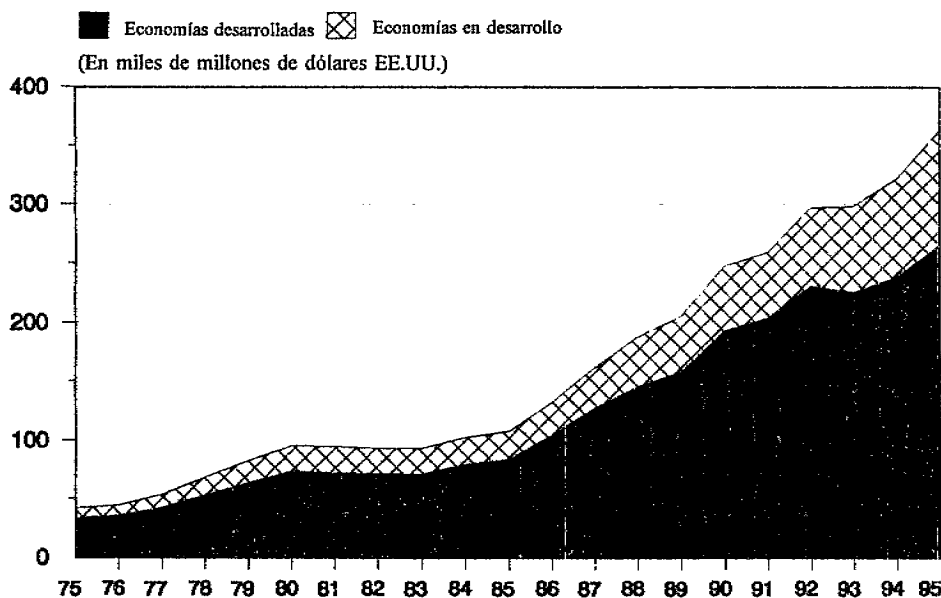
	1970	1980	1990	1994	1995	1996
Mundo	19,2	94,9	247,4	321,2	361,9	389,4*
Economías desarrolladas	15,0	72,8	192,8	237,4	264,2	..
Economías en desarrollo	4,0	21,5	54,1	83,2	96,9	..
de las cuales:						
América Latina	1,4	6,7	12,9	17,1	17,6	..
África	1,3	4,1	7,0	8,9	10,4	..
Asia occidental	0,3	2,2	6,5	9,7	11,1	..
China	0,04	0,62	2,2	7,3	8,7	..
Asia oriental y meridional	0,9	7,8	25,4	40,3	49,1	..
Economías en transición	0,2	0,56	0,46	0,56	0,84	..

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de los datos del FMI y la OMT (muestra de 110 países).

* Estimaciones basadas en los datos de la OMT.

Gráfico X.1

Ingresos mundiales por concepto de viajes, 1975-1995



Fuente: Naciones Unidas, basado en datos del FMI y la OMT (muestra de 110 países).

Los ingresos por concepto de viajes en las economías en transición de Europa oriental mostraron grandes fluctuaciones y tendencias divergentes, que en parte reflejan las incertidumbres políticas. Desde el inicio de este decenio, a diferencia de lo ocurrido en las economías desarrolladas y en desarrollo, en varias economías en transición los ingresos por concepto de viajes mostraron una firme recuperación. Según las estadísticas de la Organización Mundial de Turismo⁶, los ingresos globales por concepto de viajes en Europa central y oriental aumentaron un 31% al año durante el período 1990-1994. A medida que van disminuyendo las restricciones para cruzar las fronteras, los turistas de las economías desarrolladas se sienten más y más seducidos por las muchas atracciones de estos países que son casi totalmente nuevos para ellos. Estos países tienen ventajas competitivas por los precios bajos, la proximidad a las economías europeas desarrolladas, el patrimonio histórico, y las vinculaciones étnicas con muchas economías desarrolladas. Mediante la explotación de mercados especializados, están surgiendo como importantes puntos de destino competitivos.

Entre las economías desarrolladas, los ingresos por concepto de viajes de Australia y Nueva Zelanda fueron los que subieron con mayor rapidez, con un crecimiento anual medio de 16,8% y 17,9%, respectiva-

mente, durante el período 1970-1995. El mayor beneficio lo obtuvieron del notable aumento de las corrientes turísticas procedentes del Japón y de las florecientes economías asiáticas. En 1995, sus ingresos por concepto de viajes superaron el 10% de sus exportaciones de mercancías. En el caso de Australia, las exportaciones turísticas superaron en 1995 las de sus principales productos básicos, minerales y lana. Los Estados Unidos de América, Islandia y Malta mostraron también un crecimiento mucho mayor en los ingresos por concepto de viajes que las demás economías desarrolladas medias durante este período, mientras que el Canadá y casi todas las demás economías desarrolladas con monedas fuertes tuvieron un crecimiento inferior al promedio.

En el caso de las economías en desarrollo, la mayor parte del aumento por concepto de viajes es atribuible a China, Asia oriental y meridional y Asia occidental. Hubo grandes variaciones en el desempeño de cada uno de los países en desarrollo, y entre 1970 y 1995 el crecimiento varió de 1% al año en Gabón a 31,4% al año en Indonesia. En general fueron tres los grupos de economías en desarrollo que tendieron a mostrar un crecimiento alto: los países que tenían buenos recursos turísticos naturales y que aplicaron políticas turísticas activas; los países que habían experimentado una rápida industrialización y liberalizaron sus economías; y los

países que habían generado en los últimos años grandes corrientes de trabajadores migratorios y de emigrantes.

Algunas economías más dinámicas de Asia registraron un crecimiento de 20% a 30% al año en los ingresos por concepto de viajes durante la segunda mitad del decenio de 1980. Los viajes dentro de la región se vieron estimulados por el rápido aumento del ingreso, una mayor libertad para viajar, más tiempo libre y el dinamismo que se advierte en el comercio y las inversiones. Las excursiones grupales de bajo costo y las medidas oficiales de promoción (como el fomento de las inversiones en turismo y la iniciación de "años de visita") también fueron factores de importancia. En el caso de China, los ingresos por concepto de viajes aumentaron más de 10 veces durante el período 1980-1995. En 1995 llegó a ocupar el segundo lugar en importancia (después de Hong Kong) entre las economías en desarrollo. Las utilidades combinadas de estas dos economías ascendieron a 18.300 millones de dólares, un monto aproximadamente igual a las utilidades del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

En muchas economías en desarrollo, a excepción hecha de un cierto número de lugares que se prefieren desde hace tiempo, los ingresos por concepto de viajes son reducidos en relación con su potencial, y no se aprovechan muchas de las posibilidades que ofrecen las bellezas naturales y el rico legado cultural. El desarrollo del turismo en estas economías se ha visto limitado por las deficiencias de alojamiento y de transporte.

En varias economías en transición, como la Federación de Rusia, la República Checa y Eslovaquia, el aumento de los ingresos por concepto de viajes fue espectacular, de un 35% a 50% al año en la primera mitad de este decenio, si bien se partió de una base baja. En otras, en especial aquellas en que prevalecía cierta incertidumbre política, como Bulgaria y Rumania, mostraron grandes fluctuaciones. En 1994, la Federación de Rusia, Hungría, Polonia y la República Checa figuraban entre los 50 países del mundo que más ingresos obtuvieron. En 1980 ninguno de esos países figuraban en esta lista. Los ingresos combinados de estos cuatro países ascendieron a 10.700 millones de dólares en 1994, un monto inferior a los 13.100 millones de dólares de Austria, mientras que la cantidad de llegadas de turistas a Hungría solamente fue de 21,4 millones, una cifra superior a los 17,9 millones de Austria.

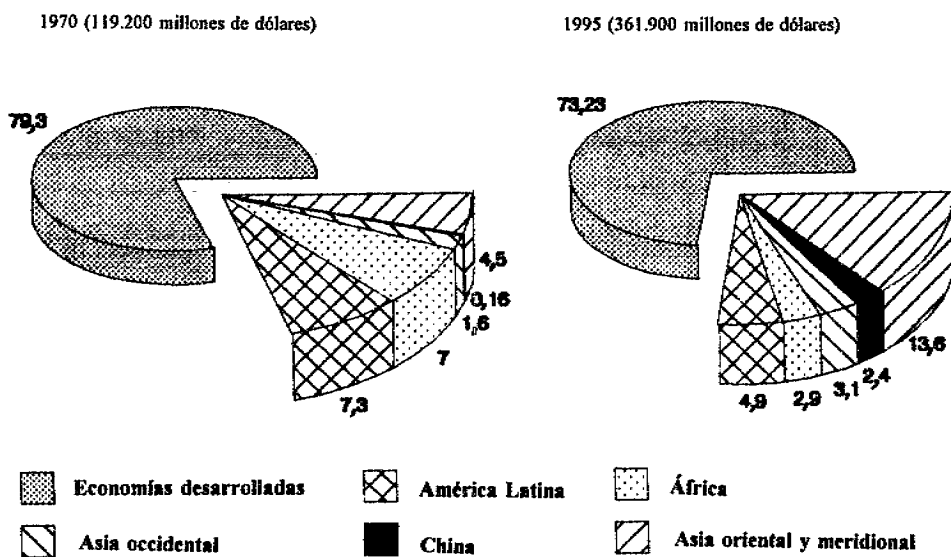
Virtualmente en todos estos países el alojamiento y la infraestructura son inadecuados puesto que durante decenios se ha invertido poco en las instalaciones turísticas. Éste es uno de los factores que explica sus reducidos ingresos medios por turista. En 1994, esta cifra fue 66,7 dólares para Hungría frente a 735,4 dólares en el

caso de Austria. Se cree que las empresas conjuntas con grandes cadenas extranjeras serán un recurso importante para eliminar la escasa capacidad de alojamiento y servicios de buena calidad, pero se ha progresado con lentitud hacia la adopción del marco normativo necesario. No obstante, en algunos países la participación del sector privado en las industrias turísticas ha avanzado significativamente.

En razón de su crecimiento más lento que el promedio mundial, la parte que corresponde a las economías desarrolladas en los ingresos por concepto de viajes mundiales ha disminuido 6 puntos porcentuales durante los últimos 25 años, mientras que en las economías en desarrollo ha subido en un porcentaje comparable⁷ (véase el gráfico X.2). Trece de los 20 principales "exportadores" de turismo del mundo fueron economías desarrolladas en 1994 (véase el cuadro X.2). Los Estados Unidos marchaban a la cabeza con una ganancia de 69.800 millones de dólares en 1995. Su participación global prácticamente se duplicó de 12% en 1970 a 19,3% en 1995, debido principalmente al incentivo proporcionado por la depreciación del dólar frente a otras monedas importantes. El porcentaje de los Estados Unidos duplicó holgadamente al país que le seguía en exportación de turismo, Francia. La mayoría de las otras economías desarrolladas, en especial Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, los Países Bajos y Suiza, perdieron sus porcentajes globales. El costo relativo más alto de estos países hizo que los viajeros se desplazaran hacia lugares de destino más competitivos.

Unas tres cuartas partes de los turistas internacionales que llegaron a las economías desarrolladas en 1994 provenían de este mismo grupo de países. A excepción hecha de Japón, donde las entradas procedentes de las economías desarrolladas representaron sólo un 35% del total de las llegadas, en las regiones desarrolladas más del 60% de los turistas procedía de la misma categoría de países. Dentro de Europa occidental, más de las tres cuartas partes de los turistas venían de la misma región, y el porcentaje varió de 66% en el Reino Unido a 97% en Portugal en 1994. Las llegadas de turistas en relación se concentraron más en los países de la costa del Mediterráneo, lo que denota las corrientes de viajeros ávidos de sol de los países del norte de Europa. El porcentaje de llegadas a Europa procedentes de los Estados Unidos disminuyó significativamente durante los últimos 10 años, mientras que las provenientes del Japón aumentaron. El porcentaje de llegadas a Europa procedentes de algunas economías de Europa oriental ha estado aumentando rápidamente en los últimos años, si bien la base inicial es baja.

Gráfico X.2
Ingresos mundiales por concepto de viaje, por grupos
de países, 1970 y 1995
(Porcentaje)



Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de los datos del FMI y la OMT (muestra de 110 países).

Cuadro X.2

Ingresos del turismo internacional de los principales países exportadores, 1980 y 1994
(En millones de dólares EE.UU.)

<i>País*</i>	<i>Ingresos 1980</i>	<i>Clasifi- cación 1980</i>	<i>Ingresos 1994</i>
Estados Unidos	10 590	1	66 740
Francia	8 257	3	24 796
Italia	8 959	2	23 906
España	6 958	4	21 629
Reino Unido	6 916	5	15 233
Alemania	5 000	7	14 002
Austria	6 489	6	13 102
Suiza	3 171	9	8 359
Hong Kong	1 317	17	8 239
China	617	29	7 323
Singapur	1 433	15	7 223
Canadá	2 962	10	7 108
México	3 202	8	6 363
Australia	1 137	20	6 098
Tailandia	868	24	6 063
Bélgica	1 817	12	5 556
Países Bajos	2 248	11	5 434
Indonesia	173	53	4 575
Turquía	326	39	4 321
Portugal	1 148	19	4 148
Grecia	1 733	13	3 905
Japón	640	28	3 477
Malasia	317	42	3 376
República de Corea	369	36	3 340
Dinamarca	1 236	18	3 302
Taiwán, provincia de China	988	21	3 210
Suecia	963	23	2 822
Israel	980	22	2 498
India	1 552	14	2 452
Noruega	759	25	2 194

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de los datos del FMI y la OMT.

* Clasificación en orden descendente según el monto de los ingresos de 1994.

Los cuantiosos recursos turísticos, el desarrollo del alojamiento y la infraestructura, el establecimiento de la Unión Europea, la apertura del túnel del canal de la Mancha, la ampliación de las redes de ferrocarriles de alta velocidad, la construcción de grandes parques de atracciones y la creciente tendencia de los viajeros a tomar vacaciones cortas ayudaron a sustentar las corrientes intrarregionales, en Europa occidental.

Las economías desarrolladas fueron también la fuente principal de los gastos turísticos, y les correspondió el 81% del total mundial en 1995. Dieciséis de los 20 países que más gastaron en el mundo eran economías desarrolladas. Alemania superó a los Estados Unidos y pasó a ser el país que más gasta, con 50.800 millones de dólares en 1995, lo que representa el 15,8% del total

mundial (frente a 14,3% en 1970). El porcentaje de los Estados Unidos descendió de 22% en 1970 a 14% en 1995. Le siguieron en cuantía de gastos el Japón, el Reino Unido, Francia e Italia. A estos seis países les correspondió más de la mitad del total del gasto turístico internacional en el mundo, y entre ellos el porcentaje del Japón experimentó un aumento espectacular, del 1,7% en 1970 al 11% en 1995. En dólares, su gasto en viajes subió más de cinco veces en la segunda mitad del decenio de 1980, principalmente en razón de la apreciación del yen y del fomento oficial de los viajes (en especial mediante el "programa de los 10 millones")⁸ y también de la semana laboral más corta. En 1994, su gasto ocupaba el tercer lugar en el mundo, después de haber ocupado el sexto en 1980, y su déficit de viajes compensó el 18,9% de su superávit en el comercio de mercancías.

Casi todo el porcentaje de ingresos globales por viajes que perdieron las economías desarrolladas pasó a las economías en desarrollo y virtualmente la totalidad a Asia oriental y meridional. A esta región le correspondió en 1995 la mitad del total de los ingresos por viajes en las economías en desarrollo. En 1994, de las 12 economías en desarrollo que figuraban entre los 30 lugares principales de destino del mundo, nueve se encontraban en esta región⁹. Por otra parte, África y América Latina y el Caribe perdieron sustanciales porcentajes mundiales. Sus ingresos combinados alcanzaron a 28.000 millones de dólares en 1995, menos de la mitad de las ganancias (69.800 millones de dólares) que correspondieron a los Estados Unidos.

El significado de lo que producen los viajes en los ingresos de importación y en la renta nacional ha aumentado constantemente en las economías desarrolladas y en desarrollo durante el período 1970-1995 (véanse los cuadros X.3 y X.4). Ambos coeficientes se han mantenido algo más altos en las economías en desarrollo que en las desarrolladas. En más de 30 economías en desarrollo y 10 desarrolladas, los ingresos por concepto de viajes fueron equivalentes a más del 10% del valor de las exportaciones de bienes en 1994. En muchos de estos países, el turismo había llegado a ser el rubro de exportación más importante.

En las economías desarrolladas, la relación entre los ingresos procedentes de viajes y las exportaciones de bienes varió en 1994 de 1% en el Japón a 70% en Grecia. Si bien esa relación superó el 20% en Austria, España, Grecia, Malta y Portugal, fue inferior al 5% en Alemania, Canadá, Finlandia, Japón, los Países Bajos y Suecia. La relación entre los ingresos por concepto de viajes y el producto nacional bruto (PNB) varió del 0,1% en el Japón a 24% en Malta¹⁰.

La variación de estos coeficientes entre las economías en desarrollo fue mucho mayor, lo que refleja

principalmente la distribución desigual de los recursos turísticos, distintas etapas de desarrollo y diferencias en las estrategias de desarrollo. En algunas economías insulares (como Barbados, Chipre y Seychelles), los ingresos por concepto de viajes representaron de dos a tres veces el valor de las exportaciones de mercancías en 1994, mientras que en Bangladesh, el Congo, el Gabón, Ghana, Kuwait y Nigeria fueron inferiores al 1%. En Costa Rica, Egipto, Fiji, Gambia, Haití, Jamaica, Malta, Mauricio, Marruecos, Nepal, Paraguay, la República Dominicana, Senegal, Túnez, Turquía y Uruguay, el porcentaje fue superior al 20%. La proporción de los ingresos por concepto de viajes en el PNB también varió mucho —de 0,1% en el Gabón a 31% en Barbados.

En la mayoría de las economías en desarrollo en que la relación entre los ingresos por concepto de viajes y las exportaciones de bienes era alta, los ingresos por viajes fueron los que más divisas aportaron, superando el valor de las exportaciones básicas tradicionales de esos países. Varios países en desarrollo tienen actualmente un sector de turismo bastante avanzado que, excepto en el caso de la mayoría de las economías insulares, ha establecido vinculaciones verticales bastante firmes con la economía interna. En lo que a atraer turistas se refiere, el bajo costo laboral y la abundancia de atracciones naturales y culturales fueron los factores dominantes. En el Caribe y el norte de África, la proximidad geográfica a países desarrollados constituyó una ventaja. En algunos países insulares distantes, la importancia de los ingresos por concepto de viajes aumentó significativamente cuando se comenzó a disponer de transporte aéreo de costo bajo. También fueron fundamentales las campañas oficiales de promoción.

Cuadro X.3
Relación entre los ingresos por viajes y las exportaciones de mercancías, por región, 1970-1995
 (Porcentaje)

	1970	1980	1990	1994	1995
Mundo	6,2	5,8	8,1	8,5	8,1
Economías desarrolladas	6,0	5,8	7,9	8,3	7,8
Economías en desarrollo	7,5	6,0	8,8	9,2	9,0
de las cuales:					
América Latina	7,7	7,0	9,2	9,0	7,7
África	10,5	4,5	8,5	10,9	11,6
Asia Occidental	6,9	6,9	17,5	19,0	18,9
China	1,7	3,4	4,3	7,1	6,8
Asia oriental y meridional	5,7	6,6	8,5	8,5	8,7
Economías en transición	4,6	2,3	2,2	2,4	2,7

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de los datos del FMI y la OMT.

Cuadro X.4
Relación entre los ingresos por viajes y el PNB, por región, 1970-1994
 (Porcentaje)

	1970	1980	1990	1994
Mundo	0,72	0,98	1,27	1,32
Economías desarrolladas	0,70	0,94	1,19	1,19
Economías en desarrollo	0,86	1,16	1,74	1,97
de las cuales:				
América Latina	0,88	0,94	1,22	1,07
África	2,17	1,28	2,03	2,51
Asia Occidental	1,28	1,78	2,64	3,72
China	0,03	0,31	0,62	1,45
Asia oriental y meridional	0,70	1,58	2,31	2,69
Economías en transición	0,42	0,70	0,49	0,46

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de los datos del FMI, el Banco Mundial y la OMT.

Aparte de un ligero superávit en 1993 (consecuencia del brusco aumento de los superávits de Italia y de los Estados Unidos) el saldo de la cuenta de viajes de las economías en desarrollo como grupo ha mostrado déficit desde 1986, mientras que la de las economías en desarrollo ha tenido un superávit constante desde 1970. El total del déficit por viajes de las economías desarrolladas aumentó a 6.700 millones de dólares en 1995, lo que se atribuye principalmente a los déficits de 34.500 millones de dólares de Alemania y de 33.500 millones de dólares del Japón. Los déficits de viaje de estas economías aumentaron rápidamente después que se apreció en valor de sus monedas a consecuencia del acuerdo del Plaza de 1985. Sin embargo, más de la mitad de las economías desarrolladas tuvieron superávit en la cuenta de viajes en 1995. En el caso de Australia, Austria, España, los Estados Unidos, Grecia y Portugal que se encuentran en su mayoría en zonas con abundancia de sol, el persistente y apreciable superávit de la cuenta de viajes ha compensado una parte significativa de los déficits crónicos de su comercio de mercancías. En el caso de España, un superávit de viajes de 21.000 millones de dólares compensa con holgura su déficit en comercio de mercancías que ascendió a 17.700 millones de dólares en 1995. Sus grandes recursos turísticos no sólo atrajeron a los viajeros extranjeros sino que también mantuvieron en un nivel bajo a los viajes de los residentes hacia el exterior.

El superávit de la cuenta de viajes de las economías en desarrollo en conjunto aumentó persistentemente de 900 millones de dólares en 1970 a 34.600 millones de dólares en 1995, lo que equivale al 64% del total de su déficit en cuenta corriente en valor absoluto. Este superávit casi se duplicó en la segunda mitad del decenio de 1980, debido principalmente a un marcado incremento del superávit de Asia oriental y meridional y de

África. Para los países considerados individualmente, estos saldos variaron de un déficit de 4.400 millones de dólares para Taiwán, provincia de China, a un superávit de 4.300 millones de dólares para China en 1995. China, Chipre, India, Indonesia, Malasia, México, la República Dominicana, Singapur, Tailandia, Túnez y Turquía tuvieron superávit de más de 1.000 millones de dólares en 1994, mientras que la Argentina, el Brasil, la República de Corea, Taiwán, provincia de China y Venezuela

incurrieron en déficit de más de 1.000 millones de dólares. Alrededor de las dos terceras partes de 79 economías en desarrollo seleccionadas tuvieron superávit en su cuenta de viajes. Es de destacar el paso de un déficit de 20 millones de dólares en 1992 a un superávit de 3.000 millones de dólares en 1995 en México, y de un superávit en constante aumento de 700 millones de dólares en 1982 a 5.000 millones de dólares en 1995 en China.

DETERMINANTES PRINCIPALES DEL VIAJE INTERNACIONAL

El rápido aumento y la creciente diversidad de los viajes internacionales durante los últimos 25 años han sido el resultado de una interacción compleja entre una multitud de factores socioeconómicos, demográficos, ambientales, tecnológicos e institucionales que han tenido profundas influencias en todos los aspectos de esta industria. Han modificado la base de competitividad y afectado los patrones de gasto de los viajes internacionales.

FACTORES DE DEMANDA

Una diversidad de factores interviene en la configuración de la demanda de viajes internacionales, lo que indica la heterogeneidad de los viajeros y sus distintas motivaciones. Los viajes de placer (vacaciones) constituyen el grupo dominante en las economías desarrolladas y en desarrollo y, por lo tanto, los factores que se asocian con este componente desempeñan un papel predominante. Según las estadísticas de la Organización Mundial de Turismo, en 1993 el 67,5% de los viajeros mundiales fueron personas que hicieron viajes de placer. Las que viajaron con fines de negocios u otra índole, incluso visitas a parientes y amigos, representaron porcentajes mucho menores pero significativos del total mundial de viajeros: 17,2% y 15,3%, respectivamente. Sin embargo, la línea divisoria entre estos componentes con frecuencia no es definida ya que a menudo los viajeros persiguen más de un propósito con el mismo viaje y combinan, por ejemplo, el viaje de negocios con el de placer.

La globalización de las actividades comerciales ha estimulado las corrientes internacionales de viajes, pero la rápida expansión de la demanda ha estado impulsada principalmente por el aumento del ingreso, la disminución del costo real de los viajes y el mayor tiempo disponible; también han influido la distensión de las restricciones a los viajes al exterior y las campañas de promoción públicas y privadas. El aumento de las corrientes se ha visto facilitado asimismo por la multiplicación de

las excursiones grupales de bajo costo. Otros factores, como la inmigración y la migración de los trabajadores, las perturbaciones políticas, los problemas económicos y la mala publicidad (como las enfermedades y ataques a los turistas) han afectado también a las corrientes de viajes.

Entre estos factores que actúan sobre la demanda, el ingreso y el costo del viaje son los más importantes. El turismo internacional es un bien de consumo suitario en la cesta de los consumidores y, por lo tanto, es elástico en relación al ingreso¹¹. Esto se nota en el ritmo bastante más alto del aumento del turismo en relación con el del PNB que se observó antes. La proporción de ingreso discrecional que se gasta en viajes tiende a aumentar cuando lo hace el ingreso hasta que se llega a un nivel de saturación. Esta relación positiva se advierte también en los movimientos cíclicos, en general paralelos, del ingreso y la demanda de turismo. No obstante, la sensibilidad del turismo a los ciclos del ingreso ha sido algo asimétrica, porque el turismo es más sensible a los cambios favorables que a los desfavorables, debido principalmente a factores estructurales como los beneficios sociales y la globalización. Su relación con el ingreso se advierte también en la participación dominante de las economías de ingresos altos en el gasto turístico global.

Otro determinante importante de la demanda es el costo del pasaje. En especial, la pronunciada disminución de las tarifas aéreas reales ha hecho que los viajes a larga distancia sean más fáciles de costear y ha tenido un papel fundamental en la ampliación de las corrientes turísticas internacionales de los últimos decenios. El costo del viaje se ve afectado asimismo por las variaciones de los tipos de cambio y de la inflación. Las fluctuaciones cambiarias, junto con el ingreso y las perturbaciones políticas, son los factores que mejor explican las variaciones a corto plazo de la demanda turística en un país.

El aumento del tiempo libre, que resulta de la reducción de las horas de trabajo y la constante

ampliación de los feriados oficiales, ha respaldado también el incremento sostenido de demanda de viajes. En las economías desarrolladas, la duración de las vacaciones pagas varía entre dos semanas en los Estados Unidos a siete semanas en los Países Bajos y esta diferencia afecta significativamente la duración del viaje. Sin embargo, en los últimos años, la actitud con respecto a este derecho se ha modificado y el beneficio ha dejado de aumentar en la mayoría de los países desarrollados. Este límite máximo al derecho a vacaciones se está transformando en un factor limitante del aumento de la demanda de viajes en varios de esos países.

En muchos países, la aminoración de diversas restricciones para los ciudadanos que desean viajar al exterior y para los turistas que vienen de visita han sido también importantes factores conducentes al rápido aumento de los viajes internacionales. Por ejemplo, en el caso de la República de Corea, la liberalización de las restricciones a los viajes al exterior hizo que éstos aumentaran en 30% al año en la segunda mitad del decenio de 1980. La reciente integración de las economías en transición al mercado mundial produjo asimismo un pronunciado aumento de las corrientes de viaje hacia varios de estos países en Europa oriental y el sudeste de Asia.

En las regiones en que ha progresado la integración, se ha producido un rápido aumento de los viajes intrarregionales, en particular, de personas en vacaciones cortas, trabajadores migratorios y viajeros de negocios. En Europa, el Acuerdo de Schengen, firmado en 1985, y el Convenio de Schengen, concertado en 1990, redujeron los controles en frontera a apenas unas verificaciones casuales entre Francia, Alemania y los países del Benelux y sentaron las bases para el libre desplazamiento de los viajeros.

A pesar de estos avances, en muchos países quedan varios obstáculos para el desplazamiento de las personas. Los principales son el control administrativo directo de ingreso y egreso, como las exigencias de visas, pasaportes y permisos de salida, y los controles indirectos, como las restricciones sobre la asignación de divisas y otras leyes y reglamentaciones que, si bien están dirigidas principalmente hacia la inmigración y la migración de trabajadores, afectan también a los viajes. Si estos obstáculos siguen disminuyendo, se podría liberar una tremenda demanda turística latente en un número de países en desarrollo y en transición en constante aumento.

La modificación de las preferencias de los consumidores, en respuesta a los cambios demográficos y a las crecientes inquietudes sobre las condiciones socioculturales y ambientales, ha venido afectando cada vez más la índole de la demanda turística en las economías desarrolladas. En especial, el envejecimiento de las personas nacidas durante la explosión demográfica que ocurrió

poco después de finalizar la segunda guerra mundial y su mayor esperanza de vida han aumentado el número de presuntos viajeros. A medida que los miembros de esta generación han llegado a la edad adulta, su presencia como grupo social se ha hecho sentir cada vez más en el mercado del turismo mundial. Son más ricos, más sofisticados, tienen mejor información que sus antecesores y exigen una variedad más grande, una mejor calidad, una mayor flexibilidad y un enfoque más personal cuando van de vacaciones. En consecuencia, en especial en las economías desarrolladas, se está produciendo un lento alejamiento del turismo masivo estandarizado basado en los lugares de destino convencionales de "sol, mar y arena" para pasar a formas más flexibles y diferenciadas que se basan en un espectro más amplio de elementos, entre ellos la cultura, el patrimonio, los espectáculos, la naturaleza, los deportes, la ampliación de conocimientos, la salud y otros intereses especiales. La demanda de estos nuevos productos turísticos va en rápido aumento.

La proliferación del turismo masivo de bajo costo basado en economías de escala y estandarización ha facilitado la decidida expansión del turismo internacional permitiendo viajar al exterior a personas que tienen un ingreso más bajo. Aunque en las economías desarrolladas el aumento de las nuevas formas de turismo comenzó a superar recientemente las excursiones programadas con rigidez, el turismo masivo convencional seguirá siendo la forma más común de irse de vacaciones durante cierto tiempo, en especial en las economías en desarrollo y en transición.

Las restricciones al comercio y a la inversión extranjera limitan indirectamente los viajes de negocios. En los últimos tiempos, con el estímulo de la globalización del comercio, el viaje de negocios, incluidos servicios como ferias, exposiciones y seminarios, ha aumentado con celeridad. En general, este es un segmento de los viajes internacionales más complejo, de precio alto y gran calidad. Los países en que el comercio exterior y la inversión son importantes tienden a generar y a recibir un número relativamente mayor de viajeros de negocios. Dentro de Europa, Francia, Italia y el Reino Unido son los principales puntos de destino de estos viajeros. En las economías en desarrollo emergentes, en las que el comercio exterior y las inversiones han aumentado con rapidez, también ha subido el número de viajes de negocios en los últimos 10 años.

En los países que tienen vinculaciones con ex colonias o culturales constantes o grandes corrientes de trabajadores migratorios, inmigrantes y refugiados, un alto porcentaje del viaje del extranjero implica la visita de amigos y parientes, como ocurre con los viajes entre Francia y sus ex colonias en África y en Asia, los viajes entre Alemania y Turquía y Portugal y los viajes entre los Estados Unidos y Viet Nam. En épocas más

recientes, las grandes corrientes inmigratorias y de "trabajadores extranjeros" de algunos países asiáticos a Australia, Canadá, Nueva Zelandia y a los países exportadores de petróleo de Asia occidental produjeron un aumento de los viajes de parientes en estas rutas.

Los problemas de la contaminación del agua, de los residuos sólidos y líquidos, de los daños al ecosistema¹², de la contaminación de la cultura tradicional, el hacinamiento y el aumento de los delitos y las enfermedades en ciertos lugares muy frecuentados ha hecho que la gente tome más conciencia de los límites de la capacidad social y ambiental. Esta mayor preocupación ha producido el surgimiento de un nuevo turismo ecológicamente consciente y ha producido una modificación de la demanda que se dirige ahora a nuevas playas y montañas menos atestadas y más limpias, y otros tipos especiales de turismo. Esto se refleja en el rápido aumento del ecoturismo, el turismo cultural y el agroturismo en un número cada vez mayor de países. Por ejemplo, el Brasil y Costa Rica, dotados de una abundante diversidad biológica y hermosos panoramas naturales, han desarrollado con éxito el ecoturismo para evitar que se siga degradando el medio ambiente, y al mismo tiempo para diversificar los ingresos en divisas, de modo que no sean sólo los del café, las bananas y la ganadería.

FACTORES DE LA OFERTA

Los factores que determinan la oferta de viajes internacionales son muchos y complejos porque los viajeros consumen una diversidad de bienes y de servicios. Son importantes los recursos turísticos naturales y culturales que no pueden reproducirse (como las montañas, las playas, el bosque húmedo, las fuentes termales, las condiciones climáticas y el patrimonio cultural), el alojamiento y la infraestructura, los recursos humanos y la tecnología. Estos factores no sólo determinan la capacidad para atender la demanda, sino que además configuran la base de la competitividad y la especialización de cada país.

Los recursos naturales y culturales tradicionales son los factores que más atraen a los turistas. En su mayoría permanecen inmóviles y significan una ventaja para los países en los que abundan. Unas cuantas economías en desarrollo en el Caribe, África septentrional y partes de Asia y el Pacífico, que no poseen otras alternativas de exportación o se ven frente a una disminución de las exportaciones de productos primarios, han desarrollado provechosamente industrias turísticas competitivas aprovechando sus recursos naturales y el bajo costo laboral. En el caso de Malasia, el turismo internacional se promovió como una alternativa más duradera en el contexto de la diversificación de las exportaciones; en 1995, estos

ingresos superaron a las exportaciones tradicionales del país, el aceite de palma y el petróleo crudo.

La oferta de servicios turísticos depende en forma decisiva de la capacidad y calidad del alojamiento, de la infraestructura y de otras instalaciones turísticas. El transporte en especial es fundamental para los viajes internacionales. Todo esto supone grandes sumas de capital.

Las economías desarrolladas tienen en general infraestructuras bien establecidas. Algunos de estos medios (como las redes de transporte) atienden otras necesidades aparte de las relacionadas con el turismo. Al mismo tiempo, la gran demanda de turismo dentro de sus mercados internos alienta el establecimiento de instalaciones dedicadas con exclusividad a esta actividad. Sin embargo unas cuantas economías desarrolladas, en especial las que tienen una alta densidad de viajeros, sufren congestión en los aeropuertos y las redes de transporte vial durante las estaciones de punta y deben perseverar en sus esfuerzos por aliviar estos trastornos.

En la mayoría de las economías en desarrollo, la industria turística se ve limitada por la insuficiencia de alojamiento e infraestructuras. Estos países carecen del capital necesario para invertir en estas esferas. En especial en África, Asia meridional y Asia occidental con frecuencia no existen enlaces aéreos directos a las fuentes principales de demanda turística y las redes viales son también deficientes, lo que es atribuible al menor nivel de desarrollo de la economía en conjunto. En varias economías dinámicas de Asia oriental y meridional, donde la infraestructura está más desarrollada, el rápido aumento de las corrientes de viajeros ha puesto en apremio sus capacidades, al igual que ocurre en los países desarrollados.

En muchas economías en desarrollo y en transición, los ingresos por turista son bajos debido a que la hotelería es inadecuada y su posición para negociar con los grandes operadores extranjeros es débil¹³. Este ingreso unitario bajo afecta adversamente su capacidad para financiar la mejora requerida de las instalaciones. No obstante en varias economías en desarrollo, las grandes cadenas hoteleras multinacionales han cumplido un papel importante en la evolución y la comercialización del turismo. Gracias a sus mayores conocimientos de gestión, los servicios de alta calidad y las redes bien establecidas de distribución mundial, pueden dar cabida a una mayor afluencia turística. Al facilitar la transferencia de capital, de tecnología, de aptitudes y de conocimientos de gestión, pueden también ayudar a crear la capacidad endógena local que se necesita para una industria turística de alta calidad.

Los avances en las tecnologías de transporte y de información, en particular, la invención de los aviones a

reacción y la introducción de los sistemas computarizados de reservas, han producido cambios revolucionarios en la industria de los viajes internacionales y han reducido los costos de éstos. Estos avances han facilitado el aumento del turismo masivo y han producido una transformación profunda de virtualmente toda la industria turística, desde la producción a la gestión y distribución y el consumo.

La introducción de los aviones a reacción grandes, como el Boeing 747 en el decenio de 1970, redujo el tiempo de viaje a grandes distancias en 40%, aumentó la capacidad de transporte y bajó sustancialmente las tarifas aéreas reales. Hoy en día, prácticamente cualquier punto de destino en el mundo está al alcance de los viajeros a un costo aceptable y en un tiempo razonable. Las tarifas aéreas reales más bajas y la mayor capacidad fueron los factores clave que respaldaron el aumento rápido y prolongado de los viajes internacionales de larga distancia. El creciente número de automóviles particulares y la introducción de redes ferroviarias de alta velocidad también han contribuido al aumento de los viajes de corta distancia.

La desreglamentación del mercado de las líneas aéreas y la introducción del fletamento de aviones grandes también contribuyeron en medida importante al descenso de las tarifas aéreas reales en el decenio de 1980. Desde 1978, fecha en que se aprobó en los Estados Unidos la Ley de desreglamentación de las líneas aéreas que permitió la libre competencia de los precios, muchos países han comenzado a desreglamentar estas industrias; ello ha incluido la privatización, la autorización de la participación de capitales extranjeros y la promoción de la competencia. Son más de 40 los países que están privatizando las líneas aéreas. Puesto que las líneas norteamericanas y de otros países que han desreglamentado la industria tienen derechos de tráfico basados en la reciprocidad con otros países donde todavía hay mucha reglamentación, ha surgido un sistema de dos niveles de precios, que ha provocado una disminución de facto del precio global en el caso de los vuelos regulares. Los vuelos bajo contrato de fletamento en mercados con tráfico no programado y un clima liberal representan asimismo una porción sustancial del mercado mundial y han contribuido a la disminución del costo del transporte. La competencia también ha obligado a las líneas que cumplen vuelos regulares a disminuir sus tarifas casi al nivel que se cobran en los vuelos fletados.

La industria de los viajes ha podido capitalizar cada vez más la tecnología de la información dada la multiplicación de las opciones de viaje¹⁴. La tecnología de información ha producido el efecto mayor en los segmentos de distribución y comercialización del turismo. Entre las numerosas aplicaciones de la tecnología de información en la industria del turismo el sistema com-

putadorizado de reservas es, con mucho, el más importante. Desde que se lo implantó como medio para automatizar las operaciones internas de las líneas aéreas en 1964, este sistema se ha convertido en un amplio sistema de información turística que abarca desde la distribución de los servicios de las líneas aéreas, las reservas de hoteles, los arrendamientos de automóviles, las excursiones, y los servicios de entretenimiento y financieros. Este proceso se intensificó desde la desreglamentación de las líneas aéreas de los Estados Unidos en 1978. Esta tecnología sirve de base para crear con flexibilidad nuevos productos diferenciados, adaptados a las cambiantes preferencias de los consumidores, y que pueden competir con el turismo masivo estandarizado. También permite a los proveedores de servicios de turismo integrar sus operaciones cubriendo toda la gama de industrias relacionadas¹⁵, no sólo en forma horizontal y vertical sino también diagonal¹⁶, y beneficiarse de las economías de escala así como de las economías de alcance¹⁷ y ventajas del sistema. La mayoría de las economías desarrolladas que disponen de una base científica y tecnológica avanzada, en especial en los sectores de transporte y de información, gozan de una ventaja en este sentido.

En un estudio se muestra que un sistema computarizado permitió reducir el costo de las reservas de 7,50 dólares a 0,50 dólares y elevó la productividad de la agencia de viajes en un 42%¹⁸. El sistema de reservas computarizado se ha convertido en la actualidad en un importante factor de la competitividad. Permite armar itinerarios flexibles y desde fines del decenio de 1970, se ha extendido con rapidez. A principios del de 1990, más del 90% de los agentes de viaje en los Estados Unidos estaban vinculados a uno de estos sistemas. Las empresas de transporte de otros países han desarrollado sus propios sistemas a través de consorcios regionales o bien han establecido alianzas estratégicas con sistemas de los Estados Unidos.

El gobierno cumple un papel fundamental en el progreso de la industria del turismo. En particular, muchas economías en desarrollo han procurado deliberadamente fomentar esta industria como sector estratégico que permite ganar divisas y ampliar la base de exportaciones. Con este propósito, han encarado la mejora de las conexiones de transporte aéreo a los países que generan turismo, la creación de nuevos productos, la liberalización del régimen cambiario, la devaluación de sus monedas, tarifas atractivas para el alojamiento y la privatización del sector del turismo. A fin de superar la escasez de fondos de inversión, han proporcionado incentivos para atraer la inversión extranjera y han alentado las empresas conjuntas.

En el contexto de las campañas de integración regionales, los gobiernos han tratado también de eliminar

las restricciones a los viajes intrarregionales, desreglamentar las industrias de transporte y armonizar las leyes, las reglamentaciones y las políticas. Cooperan cada vez más agrupando los recursos turísticos regionales, ofreciendo productos conjuntos más atractivos, desarrollando las infraestructuras regionales, protegiendo el medio ambiente regional y promoviendo sus productos turísticos. Por medio de la cooperación pueden aumentar también su poder de negociación frente a las principales líneas aéreas y empresas de turismo, lograr un desarrollo económico regional más equilibrado y promover los intercambios socioculturales en la región.

GLOBALIZACIÓN

La globalización y la integración regionales facilitan el movimiento de las personas en forma directa o indirecta. Desde el punto de vista de la demanda, la reducción de las restricciones a su desplazamiento y la reforma de las reglamentaciones promueven una mayor libertad para viajar y en consecuencia amplían el mercado correspondiente. Desde el punto de vista de la oferta, contribuyen a aumentar la productividad y la competitividad de la industria del turismo introduciendo la competencia extranjera y facilitando el acceso a factores externos de producción, como el capital extranjero, la tecnología de información, las modernas redes aéreas, los conocimientos de gestión y los trabajadores capacitados. El efecto, sin embargo, será distinto entre los países

según la etapa de desarrollo en que se encuentren, la estructura económica y el grado de reglamentación que predomina. Puesto que los obstáculos en esta industria son grandes y las diferencias entre los países también lo son, la liberalización de los viajes internacionales ofrece grandes ventajas potenciales.

El movimiento más libre de las empresas y la intensificación de la competencia como consecuencia de la globalización tienden a concentrar el control en las manos de un número reducido de grandes cadenas hoteleras multinacionales. Hay cierto peligro de que estas cadenas, grandes y sumamente competitivas, dominen a los hoteles locales que son, en general, pequeños, están menos organizados y se encuentran en una posición desaventajada en términos de capital, conocimientos de gestión y comercialización. En países como Francia, Italia y el Reino Unido, donde la industria turística se basa en un gran número de pequeñas operaciones¹⁹, las repercusiones de la globalización pueden ser grandes. La mayoría de los hoteles de propiedad local en los países en desarrollo se encuentra en una situación similar. A fin de sobrevivir, las empresas pequeñas buscan alianzas estratégicas con cadenas grandes, principalmente a través de acuerdos de administración y franquicias, o se especializan en determinados mercados adaptados a intereses turísticos especiales. Este proceso estimula la segmentación del mercado, con productos de precios distintos y gamas de calidad diferentes y con una amplia diversidad de lugares de destino.

CONCLUSIÓN

Se prevé que la intensificación de la globalización y los avances tecnológicos, junto con el aumento del nivel de vida y otros factores estructurales, continuarán cumpliendo un papel importante en la configuración de la industria de viajes internacionales en el siglo XXI. La mayor libertad de movimiento de las personas y de las empresas, la divulgación de la tecnología moderna de transporte y de información, la formación de una clase media con recursos suficientes en un número creciente de economías en desarrollo y en transición, la evolución de los gustos y los estilos de vida en las economías desarrolladas y las continuadas innovaciones en lo que se refiere a viajes y a comercialización sostendrán, según se prevé, la rápida expansión de los viajes internacionales, modificando gradualmente su composición y la estructura de los destinos por medio del fomento de la competencia y el aumento de la productividad, de la calidad y de la variedad. La función del Estado en la planificación y armonización de este proceso continuará siendo importante en muchos países. En especial en las zonas donde los recursos de turismo se han explotado excesivamente, se sentirán cada vez más los límites que imponen la

capacidad social y ambiental y aumentará la presión para que se apliquen medidas oficiales de protección.

Para muchas economías en desarrollo y en transición en las que abundan los recursos turísticos y los costos laborales son bajos²⁰, esta industria continuará siendo un camino estratégico para que ingresen divisas. A medida que se vayan abriendo las conexiones aéreas modernas, un número creciente de economías en desarrollo que se encuentran geográficamente a gran distancia de las fuentes principales de turistas surgirá como nuevos lugares de destino competitivos en el mercado de los viajes mundiales. Las preferencias de los viajeros se inclinan ahora hacia nuevos puntos de destino inexplorados, lo que también favorece a estos países. Dado su potencial para las exportaciones turísticas y su creciente concientización acerca de las oportunidades, se prevé que la estructura de puntos de destino seguirá desplazándose gradualmente hacia estas economías.

La mayor libertad de movimiento del capital y de las empresas de viajes ayudará a superar las dificultades de financiamiento del avance de esta industria en las economías en desarrollo y en transición. Concretamente,

continuará la ampliación de las redes hoteleras multinacionales y la combinación de su capital y sus conocimientos con el bajo costo de la mano de obra local y con los recursos turísticos naturales contribuirá a aumentar la competitividad de la industria local. Estas redes multinacionales proporcionarán también una ventaja en cuanto a la comercialización. Sin embargo, lo que se estipule en los arreglos contractuales entre las cadenas hoteleras multinacionales y los hoteles locales determinará el peso de su contribución a la industria local del turismo²¹.

Las economías desarrolladas pueden seguir consolidando las ventajas ganadas a través de su industria turística nacional bien establecida y su infraestructura, una mejor tecnología y un capital humano y financiero más abundante. La ampliación de las redes internacionales de sus competitivas cadenas hoteleras, aerolíneas y agencias de viajes, combinada con los sistemas de información globalizados, seguirá siendo decisiva para trasladar a los viajeros extranjeros hacia estas economías.

Los nuevos tipos de turismo pueden proporcionar oportunidades a las economías desarrolladas en razón de su capacidad superior para la innovación de los productos, la segmentación del mercado y la mejora de la calidad. Los productos turísticos nuevos o diferenciados de calidad más alta, adaptados a intereses especiales, suponen precios más altos y dan una ventaja absoluta a

estos países. En estas esferas, pueden competir con las economías en desarrollo donde predominan los salarios bajos, diferenciando sus productos o aumentando su calidad. Las empresas pequeñas de las economías desarrolladas tienen probabilidades de sobrevivir, incluso con una competencia intensa, si se especializan en ciertos mercados.

La liberalización de los viajes internacionales y la multinacionalización de las actividades empresariales, entre ellas la industria de los viajes, junto con los arreglos institucionales regionales y mundiales, seguirán facilitando la expansión de este mercado mundial y haciendo más difusas las fronteras nacionales. El costo de los viajes internacionales ya está al alcance de la masa de presuntos turistas y el tiempo que requieren es menor. Las excursiones que abarcan varios países ya han borrado los límites de la especialización por país porque los operadores agrupan varios puntos de destino en una sola excursión, según la proximidad geográfica y los atributos turísticos complementarios, para optimizar así el costo y el tiempo de viaje. La transformación de los estilos de vida, la mayor riqueza, los cambios demográficos y la evolución de las organizaciones laborales que produce la proliferación de los servicios a larga distancia tendrán también trascendencia para las actividades turísticas del siglo venidero.

Notas

¹ En este cuadro, la expresión "mundo" comprende los 110 países respecto de los cuales figuran datos completos sobre viajes internacionales correspondientes al período 1970-1995, en diversas ediciones del *IFM Balance of Payments Statistics Yearbook*.

² Según la Organización Mundial de Turismo, que cubre un número mayor de economías en desarrollo y en transición, en 1996 esa suma ascendió a 423.000 millones de dólares.

³ La estimación se basa en varias ediciones del *Annual Statistical Bulletin* de la OPEP.

⁴ Véase *1996/7 WTTC Travel and Tourism Report* del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) (Londres, 1996). La cifra registrada para el empleo en la esfera de los viajes y del turismo incluye no sólo los puestos en las industrias tradicionales de servicios de viajes, como las líneas aéreas, los hoteles y los restaurantes, sino también los puestos en los servicios oficiales de viajes, la construcción de obras turísticas y la elaboración de bienes consumidos por los turistas.

⁵ En términos de llegada de turistas, las economías en desarrollo mostraron un ritmo de crecimiento más rápido que las economías desarrolladas, 5,9% al año frente a 3,9% durante el período 1980-1994.

⁶ Estas estadísticas abarcan un número mayor de economías en transición que los datos del FMI.

⁷ El porcentaje mundial de llegadas de turistas internacionales correspondiente a las economías desarrolladas ha sido mucho menor que su porcentaje del valor mundial y ha declinado de 59,6% en 1980 a 50,1% en 1994, lo que refleja la diferencia en los gastos por llegada.

⁸ Este programa se inició en 1987 a fin de alentar a los japoneses para que viajaran al extranjero y contrarrestaran el desequilibrio comercial. La meta de llegar a los 10 millones de viajeros al exterior se alcanzó en 1991, antes de lo planeado.

⁹ Hong Kong, China, Singapur, México, Tailandia, Indonesia, Malasia, la República de Corea, Taiwán, provincia de China, Israel y la India (China, Indonesia, la República de Corea y Malasia no figuraban entre los 30 principales en 1980).

¹⁰ Si se incluyesen los efectos indirectos e inducidos, la plena repercusión en el producto mundial sería mucho mayor.

¹¹ Según nuestras estimaciones, la elasticidad-ingreso media en el caso de las economías desarrolladas es 1,8 y la de las economías en desarrollo es 1,6. Véase D. Choi, "Preliminary estimation results of invisible trade model", documento presentado en la reunión de primavera de 1995 del Proyecto LINK.

¹² En particular la destrucción del bosque húmedo y la extinción de especies raras de la flora y la fauna.

¹³ En Marruecos y Túnez, por ejemplo, el ingreso medio por llegada fue de apenas unos 350 dólares en 1994 frente a 1.148 dólares en Singapur.

¹⁴ En términos de disponibilidad, precios, calidad, tarifas aéreas, horarios, nuevas rutas, reservas, pasajes aéreos, hoteles y arrendamiento de automóviles.

¹⁵ Como los servicios financieros.

¹⁶ La integración diagonal es un proceso mediante el cual las empresas utilizan las tecnologías de información para combinar lógicamente varios servicios a fin de mejorar la productividad y maximizar las ganancias. Véase a Auliana Poon, *Tourism, Technology and Competitive Strategies* (Wallingford, Oxon, Reino Unido, C.A.B. International, 1993), págs. 224 a 228. Nota: C.A.B. es el Centre for Agriculture and Biosciences.

¹⁷ Economías que se asocian con la producción de una gama de elementos en lugar de una gran cantidad de unidades idénticas.

¹⁸ M. E. Guerin-Calvert y R. G. Noll, *Computer Reservations Systems and their Network Linkages to the Airline Industry*, Centre for Economic Policy Research Publication, No. 252, junio de 1991.

¹⁹ En Italia, más del 90% de los hoteles son empresas familiares y pequeñas, y corresponden principalmente al mercado hotelero de una a tres estrellas.

²⁰ La proporción entre los sueldos y salarios en el total de los costos es menor en las economías en desarrollo (14% a 20%) que en las economías desarrolladas (25% a 33%), y la proporción más baja registrada corresponde a Asia meridional y a África (Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (UNCTC), *Transnational Corporations in International Tourism* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.82.II.A.9), cap. V, décimo párrafo, y cuadro 17).

²¹ M. T. Sinclair, P. Alizadeh y E. Onunga, "The structure of international tourism and tourism development in Kenya", en *Tourism and the Less Developed Countries*, David Harrison, ed. (Londres, Belhaven Press, 1992).

Capítulo XI

En busca de una solución para el problema de las emisiones de CO₂

La utilización de energía es fundamental para el crecimiento económico, pero también le cabe un papel preponderante en el caso de los problemas sociales que afectan el desarrollo sostenible, como la pobreza, el acceso a los servicios sociales, la calidad del medio ambiente y el aumento de la temperatura mundial. Una de las características del mundo actual es una demanda de energía que sube rápidamente, principalmente en los países que están desarrollándose con celeridad. A medida que aumentan la población y su bienestar económico, se ha multiplicado la demanda de los servicios de bienes de capital y duraderos de uso final que utilizan energía, como los automóviles y los artefactos eléctricos. Proporcionar un suministro de energía y servicios suficientes para atender estas necesidades crecientes y al mismo tiempo salvaguardar el medio ambiente, plantea un reto de importancia a los encargados de las políticas del mundo entero. En la actualidad, los combustibles fósiles se usan a razón de unos 7.300 millones de toneladas de equivalente de petróleo al año. En promedio, más de las tres cuartas partes de estos combustibles se componen de carbono, que se emite a la atmósfera. Si no se hace nada para modificar las modalidades actuales de consumo de energía y la combinación de combustibles que se usa, es probable que las emisiones de carbono se dupliquen dentro de 25 a 30 años y se tripliquen en 45 a 50 años, con posibles repercusiones en cuanto al cambio climático. Lo que se necesita hoy es que se reconozca mundialmente que en el caso de la energía las actuales modali-

dades están llevando al mundo por un camino que es insostenible¹. Evidentemente reviste importancia fundamental desacelerar el aumento de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) a la atmósfera.

Habida cuenta de las crecientes inquietudes acerca del aumento de la temperatura mundial, la comunidad internacional tiene que encontrar opciones tecnológicas y normativas que, una vez plenamente adoptadas, reduzcan el aumento previsto del uso de los recursos energéticos². Sin embargo, las perspectivas de lograr la reducir la utilización de dichos recursos son inciertas y las políticas que se necesitan para mantener esa reducción aún está negociándose. Como aporte a ese debate, en el presente capítulo se explora la probable evolución de las emisiones de CO₂ según supuestos alternativos con respecto a la mejora de la eficiencia y la forma en que probablemente que se modifiquen las modalidades regionales de consumo de energía y de emisiones durante los próximos decenios. En este capítulo se demuestra que las actuales políticas orientadas a estabilizar las emisiones de CO₂ en las economías desarrolladas de modo que tengan en el año 2000 los mismos niveles de 1990, no bastarán para solucionar los problemas del medio ambiente mundial. Habrá que adoptar entonces enfoques internacionales paralelamente a los enfoques regionales para las estrategias de reducción de los gases que producen el efecto invernadero, que concuerden con los objetivos estipulados en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático³.

DIMENSIONES DE LA DEMANDA DE ENERGÍA Y DE LAS EMISIONES DE CO₂

Las concentraciones atmosféricas de varios gases de efecto invernadero son esenciales para que exista vida en la tierra, porque atrapan en la atmósfera parte del calor irradiado por el sol; pero la concentración atmosférica de gases tales como el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O), los clorofluorocarbonos (CFC) y el CO₂, ha aumentado en medida significativa desde la era preindustrial. La concentración de estos gases llamados de efecto invernadero en la atmósfera sigue creciendo velozmente

como resultado de las emisiones que producen ciertas actividades humanas. Se prevé que otro rápido aumento de la concentración de estos gases en la atmósfera producirá un incremento de la temperatura superficial media de la tierra —fenómeno que suele llamarse cambio climático mundial— con consecuencias inciertas pero potencialmente graves.

Antes de la Revolución Industrial, la concentración de los gases de efecto invernadero se mantuvo casi

constante en el transcurso de la historia moderna del hombre aproximadamente, en 280 partes por millón en volumen (ppmv) (0,028% del volumen de la atmósfera). No obstante, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC)⁴, esas concentraciones aumentaron a 360 ppmv⁵, aproximadamente. Por consiguiente, la temperatura superficial de la Tierra ha aumentado en 0,3° a 0,6°C (Celsius) en los últimos 100 años. Durante este mismo periodo, el nivel del mar en el mundo ha subido entre 10 y 25 centímetros y es posible que gran parte del aumento haya sido inducido por la mayor temperatura mundial.

El IPCC estimó asimismo que el CO₂ ha contribuido a un 65% de los efectos radiactivos combinados (una medida del calentamiento de la atmósfera) de los principales gases de efecto invernadero durante los últimos 100 años⁶. De acuerdo con una de las hipótesis acerca del clima que se citan con mayor frecuencia, el IS92 del IPCC, podría producirse en el mundo un aumento de la concentración de CO₂ atmosférico que oscilaría entre 480 ppmv y 960 ppmv, en el año 2100. Se prevé que este aumento de la concentración produzca un incremento de la temperatura superficial media de 1° a 3,5°C para el año 2100, con una estimación óptima de 2°C.

Hay todavía bastantes dudas en cuanto a las fechas, la magnitud, las manifestaciones regionales y la índole del cambio climático. Sin embargo, la opinión predominante es que, de continuar las emisiones de gases de efecto invernadero como el CO₂, podría producirse un aumento de la temperatura mundial media. Los científicos advierten que la mayor temperatura tendrá una diversidad de efectos, entre ellos, un aumento del nivel del mar y modificaciones importantes en los regímenes de los vientos y de las precipitaciones pluviales, además de efectos adversos en la diversidad biológica y en los ecosistemas. Este cambio drástico podría tener enormes repercusiones económicas y sociales y supondría una amenaza considerable para las zonas costeras de escasa altura y las islas pequeñas.

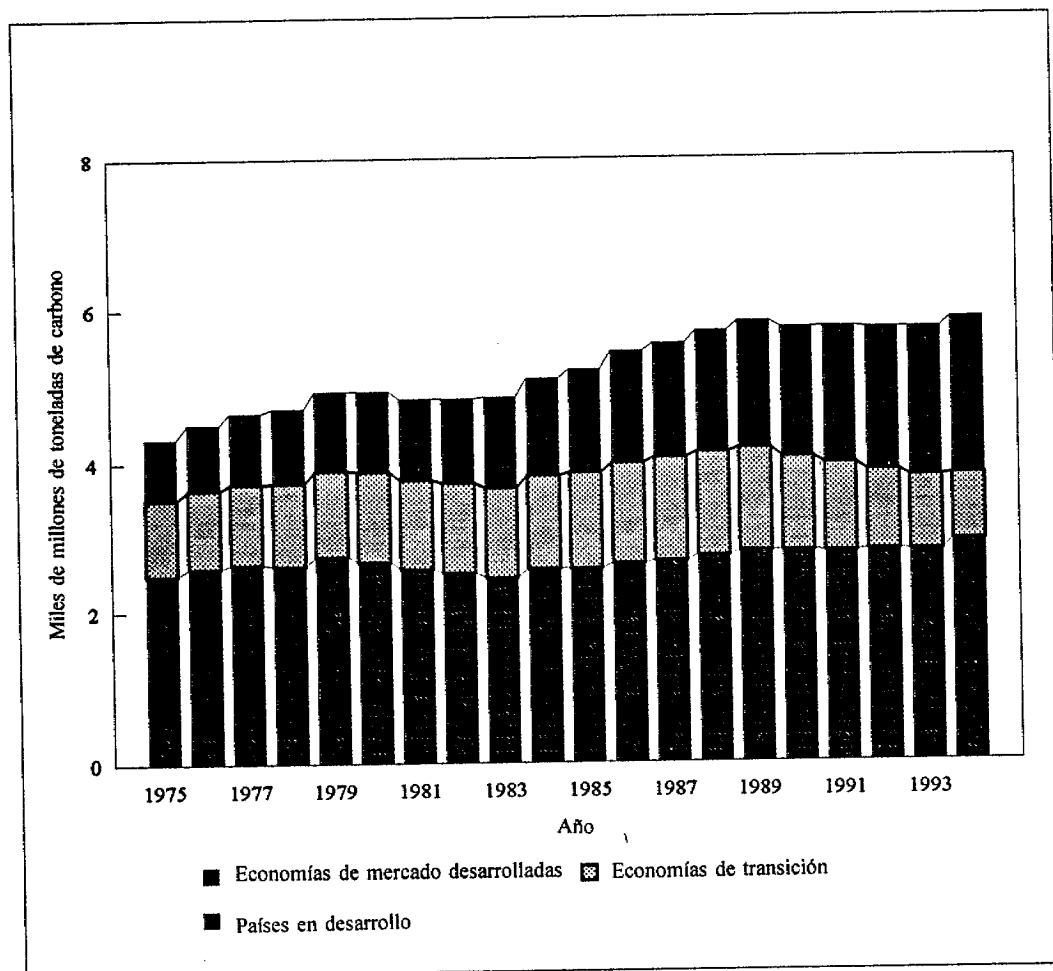
La fuente antropógena principal de emisiones de CO₂ es la utilización de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) para producir energía. Los niveles de consumo de combustibles fósiles son, entonces, fundamentales para analizar la acumulación de CO₂ en la atmósfera y para determinar la probabilidad de que se produzca un cambio climático y el momento en que ocurrirá⁷.

Entre 1975 y 1994, el aumento anual de la energía comercial que se usa en el mundo promedió 1,3% en los países desarrollados, 2% en las economías que anteriormente tenían planificación centralizada y 5,5% en los países en desarrollo. A pesar de esta alta tasa de crecimiento del consumo de energía en los países en desarrollo, el consumo per cápita actual en los países desarrollados supera en más de 20 veces el de un gran número de países en desarrollo. En África, por ejemplo, el consumo de energía comercial per cápita en 1994 fue de sólo 305 kilogramos de equivalente de petróleo (kgep) al año, frente a unos 8.000 kgep en los Estados Unidos de América.

En la actualidad, casi el 90% de las necesidades del consumo mundial de energía comercial primaria se satisfacen con combustibles fósiles. Entre 1975 y 1994, este consumo aumentó en un 55%, mientras que las emisiones de carbono relacionadas con la energía subieron 40% de unos 4.300 millones a 6.000 millones de toneladas métricas⁸ (gráfico XI.1). Las emisiones de CO₂ aumentaron dos veces y media en los países en desarrollo, frente a 15% en los desarrollados en el mismo periodo. Sin embargo a estos últimos países les correspondió un 50% de las emisiones mundiales de CO₂ en 1994. A los países en desarrollo les correspondió el 36% y a las economías en transición el 14%. Esta aparente nivelación de las emisiones de CO₂ de los últimos años es casi totalmente atribuible al brusco descenso del consumo de energía en los Estados que sucedieron a la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) luego de su desintegración.

Gráfico XI.1

Emisiones mundiales de CO₂ producidas por el uso de combustibles fósiles, 1975-1994



Fuente: Naciones Unidas.

Si se examina la situación país por país, a los Estados Unidos les correspondió el 25% de las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía, seguidos por China con 13% y la Federación Rusa con 8%. Estos tres países en conjunto representaron casi la mitad de las emisiones

en 1994. Cinco de los 15 países que tuvieron las emisiones más altas de CO₂ relacionadas con la energía en 1995 eran miembros del grupo de países en desarrollo (China, India, México, la República de Corea y Sudáfrica) (véase el cuadro XI.1).

Cuadro XI.1

 Estimación de emisiones de CO₂ relacionadas con la energía en los 15 países que mostraron las emisiones mayores en 1994

País	Emisiones de CO ₂ (millones de toneladas de carbono)	Producto nacional bruto (PNB) (miles de millones de dólares)	Población (miles)	PNB per cápita (dólares EE.UU.)		Intensidad de emisiones (kilogramos de carbono por 1.000 dólares de PNB)		
				Conversiones del tipo de cambio ^a	Conversiones de la PPA ^b	Emisiones per cápita (kilogramos de carbono por año)	Conversiones del tipo de cambio ^a	Conversiones de la PPA ^b
Estados Unidos	1 500	6 737	260 529	25 860	25 860	5 758	222	222
China	777	630	1 190 918	530	2 510	652	1 233	260
Federación de Rusia	457	392	148 366	2 650	5 260	3 080	1 166	587
Japón	342	4 321	124 782	34 630	21 350	2 740	79	128
Alemania	249	2 075	81 141	25 580	19 890	3 069	120	154
India	195	279	903 600	310	1 290	216	699	168
Reino Unido	157	1 069	58 088	18 410	18 170	2 703	147	149
Canadá	128	570	29 121	19 570	21 320	4 395	225	207
Italia	112	1 101	57 154	19 270	18 610	1 960	102	106
Ucrania	106	81	51 465	1 570	3 330	2 060	1 309	617
República de Corea	105	366	44 563	8 220	10 540	2 334	286	223
Francia	104	1 355	57 726	23 470	19 820	1 802	77	91
Polonia	93	95	38 341	2 470	5 380	2 426	979	449
Sudáfrica	93	125	41 591	3 010	..	2 236	744	..
México	85	369	91 858	4 010	7 050	925	230	131
Resto del Mundo	1 499	6 228	2 424 757	2 568	..	618	240	..
Total mundial	6 002	25 793	5 604 000	4 603	..	1 071	232	..

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de los datos del *Atlas del Banco Mundial*, 1996 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995).

^a Conversiones en dólares, empleando los métodos del *Atlas del Banco Mundial*.

^b Conversiones en dólares, empleando las paridades de poder adquisitivo, de acuerdo con el *Atlas del Banco Mundial*.

Durante los últimos 20 años, se han conectado cerca de 1.000 millones de personas que habitan en países en desarrollo a las redes de electricidad⁹. A pesar de este logro notable, hay todavía casi 2.000 millones de personas que no tienen acceso a la electricidad y se estima que más de 2.000 millones dependen casi con exclusividad de los biocombustibles, como los residuos de los cultivos, el estiércol y la leña, para cocinar. Cerca del 90% de la población de muchos países del África subsahariana prácticamente no tiene acceso a la energía comercial (o si lo tiene, no puede costearla).

A medida que continúa el crecimiento económico de los países industriales y se reactiva el de las economías en transición, la mayor cantidad de energía que necesitarán estas economías se sumará al rápido aumento de la demanda de muchos de los países en desarrollo. Si se consideran juntos estos aspectos de la demanda, el aumento demográfico y el creciente peso de los países en desarrollo en la economía mundial, hay buenas razones para suponer que la demanda mundial de energía subirá mucho. Quedan las interrogantes de cuánta energía se usará y cuántas oportunidades hay para conservar la energía y mejorar la eficiencia.

HIPÓTESIS SOBRE LA DEMANDA DE ENERGÍA Y LAS EMISIONES DE CO₂

Una estrategia para considerar el posible aumento futuro de la demanda de energía y de las emisiones de CO₂ es analizar distintas hipótesis, prolongando los valores históricos e introduciendo diversos supuestos

alternativos con respecto a las políticas y con respecto a la tecnología.

Durante los últimos años, se han elaborado numerosos pronósticos con respecto a las tendencias futuras de

la demanda de energía y de las emisiones de CO₂¹⁰. En todos se ofrece a la misma conclusión general: la demanda de energía crecerá con rapidez en los próximos decenios, principalmente en razón del aumento de la población y del ingreso en el mundo en desarrollo. En los países desarrollados, la demanda seguirá subiendo, pero a un ritmo más lento que en los países en desarrollo. En la mayoría de los casos, previsiblemente el suministro seguirá siendo abundante, aunque habrá cierta escasez en particular si la inversión en el sector de la energía no se mantiene a la par del aumento de la demanda.

Si bien se prevé un gran aumento de la demanda mundial de energía, parece haber asimismo un enorme potencial para contrarrestar gran parte de este crecimiento incrementando la eficiencia de las tecnologías que requieren uso de energía. Según las proyecciones, la demanda de energía en el mundo en desarrollo superará la de las economías desarrolladas aproximadamente en

el año 2010, ya que la parte actual (un tercio) que le corresponde en la demanda mundial pasará aproximadamente la mitad en 20 años y a los dos tercios en 50 años. En consecuencia, la mayor parte del aumento de las emisiones de CO₂ será atribuible a los países en desarrollo.

Las hipótesis¹¹ que figuran a continuación sobre la demanda de energía y las emisiones de CO₂ en el plano mundial se basan en supuestos sobre las siguientes variables fundamentales: a) el futuro crecimiento económico, b) los futuros precios del petróleo, c) el crecimiento demográfico y d) la mayor eficiencia energética, expresada como fracción del total de energía ahorrada por año debido a los progresos tecnológicos. Estos supuestos se esbozan en el cuadro XI.2¹². Las tres hipótesis presentadas indican la dirección general y la posible evolución de la energía y de las emisiones de carbono en el plano mundial conforme a estos supuestos específicos.

Cuadro XI.2

Supuestos principales de las tres hipótesis de la demanda mundial de energía y emisiones de CO₂

Aumento de la eficiencia	<i>Sin cambio</i>			<i>Aumento moderado</i>			<i>Gran aumento</i>		
	<i>Periodo</i>			<i>Periodo</i>			<i>Periodo</i>		
	<i>1996-2010</i>	<i>2011-2030</i>	<i>2031-2050</i>	<i>1996-2010</i>	<i>2011-2030</i>	<i>2031-2050</i>	<i>1996-2010</i>	<i>2011-2030</i>	<i>2031-2050</i>
Tasas del crecimiento del PIB (porcentaje/año)									
Países desarrollados	2,5	2,0	1,5	2,5	2,0	1,5	2,5	2,0	1,5
Economías de transición	3,0	2,0	1,5	3,0	2,0	1,5	3,0	2,0	1,5
Países en desarrollo	4,5	3,5	3,0	4,5	3,5	3,0	4,5	3,5	3,0
Precios del petróleo	Se mantienen constantes en términos generales			Aumentan 1% al año en términos reales			Aumentan 1% al año en términos reales		
Aumento de la eficiencia (porcentaje/año)									
	Ningún nuevo aumento de la eficiencia condicionado por políticas								
Países desarrollados				0,2	0,5	0,8	0,5	1,2	1,5
Economías en transición				0,0	0,5	0,8	0,2	1,0	1,5
Países en desarrollo				0,0	0,3	0,6	0,1	0,8	1,2

DEMANDA DE ENERGÍA

En la hipótesis de "Aumento moderado de la eficiencia", se supone que se usarán más las tecnologías que permiten economizar energía similares a las disponibles en la actualidad en los países desarrollados, en parte como consecuencia de la transferencia de tecnologías a los países en desarrollo y en parte en respuesta a las

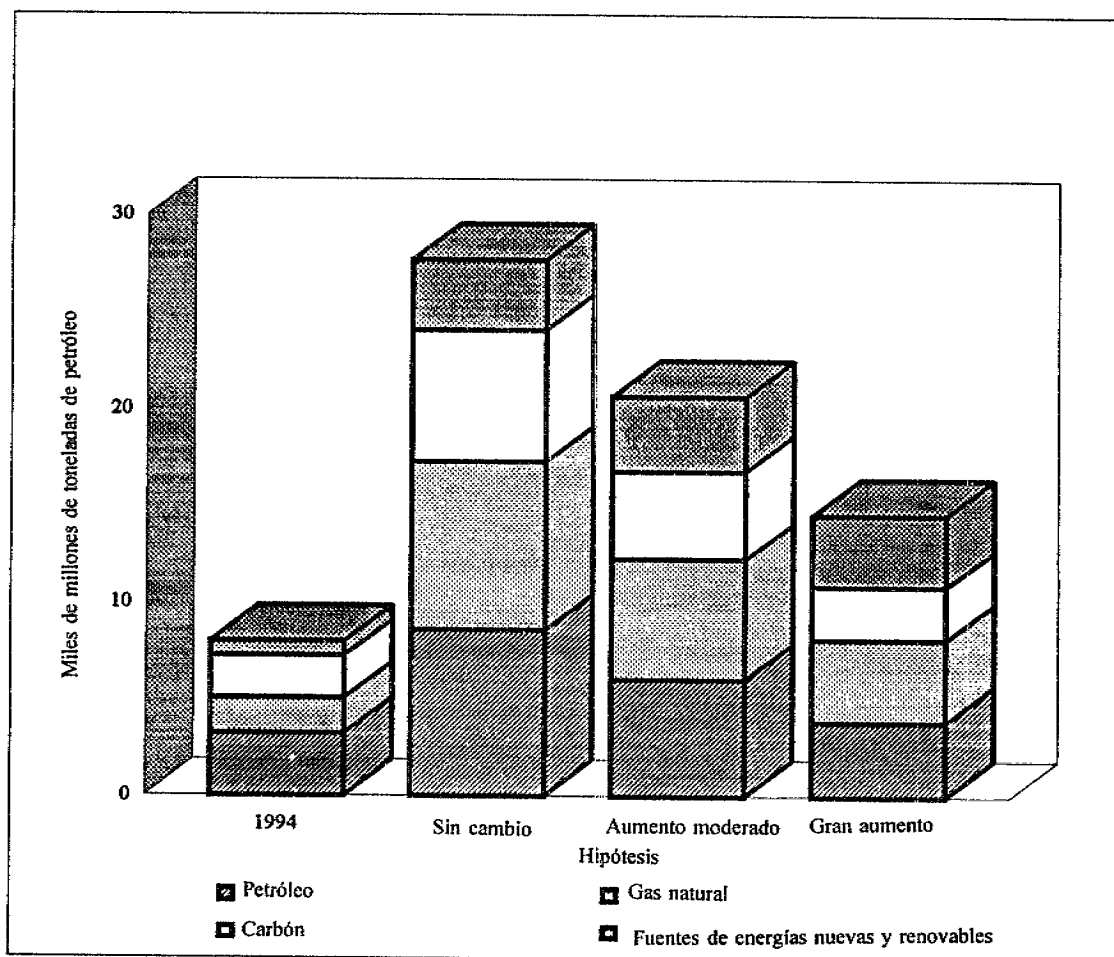
medidas tomadas por las autoridades. Se supone también que la eficiencia de los combustibles fósiles mejorará con lentitud en todas las regiones, en especial después del año 2010, con aumentos de eficiencia de 0,2% a 0,8% al año. Se supone también que el precio real del petróleo aumentará con suma lentitud pero constantemente hasta el año 2050. En esta hipótesis, se calcula que la demanda mundial de energía comercial crecerá a

una tasa media de 2% al año durante el período que cubren las proyecciones. Esto significaría casi una duplicación de los niveles actuales de consumo en el año 2025 y una expansión de 2,6 veces en 2050 (véase el gráfico XI.2). Los resultados de esta hipótesis concuer-

dan con los del escenario moderado (escenario B) del Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados y el Consejo Mundial de Energía¹³ y las proyecciones que figuran en el *Global Environment Outlook*¹⁴.

Gráfico XI.2

Proyecciones del consumo de energía comercial por tipo de combustible: tres hipótesis para el año 2050



Fuente: Naciones Unidas.

Puesto que se prevé que la demanda de los países en desarrollo aumentará a razón de 3,1% al año, se supone que les corresponderán las tres cuartas partes del aumento de la demanda mundial de energía, y su participación se elevará en dos quintas partes en el año 2010 y en dos tercios en el año 2050. Según las proyecciones, en las economías de mercado desarrolladas el total de la demanda de energía comercial crecerá 1,0% al año,

mientras que en las economías en transición la demanda subirá a una tasa media de 1,2% al año. Se prevé que la demanda de energía en las economías tanto de mercado desarrolladas como en transición se nivelará alrededor del año 2030, y luego comenzará a disminuir.

Si bien se prevé que el consumo per cápita de energía en los países en desarrollo continuará aumentando con rapidez, será no obstante bastante menor que el de

los países industrializados. En 1994, el consumo per cápita de los países en desarrollo era de aproximadamente 540 kgep al año. En el año 2050, se triplicará pero aun así sólo asciende a apenas una quinta parte del consumo de las economías de mercado desarrolladas.

En la actualidad, la energía nuclear y las fuentes de energía renovables representan un 10%, aproximadamente, del consumo mundial de energía comercial primaria. En el año 2050 estas fuentes atenderán tal vez alrededor de un 20% de la demanda total de energía comercial, y su participación aumentará con rapidez en todas las regiones¹⁵.

La hipótesis Sin cambio da a entender que continúan las pautas actuales de consumo de energía, en virtud de las cuales las autoridades de muchos países prestan poco o nada de atención a las políticas orientadas a la conservación y al aumento de la eficiencia de la energía (es decir, se supone que no habrá aumento alguno de la eficiencia energética condicionado por dichas políticas). El consumo y la producción de energía siguen subvencionados en muchos países, y no se prevén grandes novedades tecnológicas en el terreno del ahorro ni de la conservación de energía por parte de los consumidores. El precio del petróleo se mantiene constante en términos reales durante el período que abarcan las proyecciones. Conforme a esta hipótesis, el mundo consumiría en el año 2025 el doble de energía de lo que utiliza en la actualidad. En 2050, usaría tres veces y media más energía que en la época actual. El aumento de la demanda mundial de energía en este caso sería de casi 20.000 millones de toneladas de equivalente de petróleo en los 55 años que faltan hasta el 2050, y de esta cantidad les corresponden a los países en desarrollo cerca de 15.000 millones de toneladas de equivalente en petróleo, o el 74%. Gran parte del aumento de la demanda se atendería con combustibles fósiles, y la participación de las fuentes de energía nuevas y renovables subiría apenas a 14% en 2050.

En la hipótesis de Gran aumento de eficiencia, que denota una trayectoria de baja energía, se aplican un número creciente de tecnologías nuevas para reducir la utilización de energía a medida que aumenta la preocupación por el medio ambiente. Se persuade a fabricantes importantes de equipos industriales, de materiales de construcción, de artefactos domésticos y de automóviles que elaboren productos con bajo consumo de energía y se imponen nuevos tributos y reglamentaciones. Surgen gradualmente nuevas tecnologías que producen aumentos de la eficiencia de hasta 1,5% al año. En estas circunstancias, la demanda mundial aumentará a una tasa media de apenas 1,1% al año durante el período que abarca la

proyección, pero con mucha mayor lentitud después del año 2030. Tanto en las economías de mercado desarrolladas como en las en transición, la demanda seguirá subiendo muy lentamente antes de empezar a declinar alrededor del año 2010. En los países en desarrollo, la demanda de energía se elevará constantemente a un ritmo de 2,6% al año durante el período que abarca la proyección. En conjunto, el mundo usaría un 50% menos de energía que en la hipótesis Sin cambio, pero casi el doble de la que se consume actualmente. Con arreglo a esa hipótesis, en 2050 las fuentes de energía nuevas y renovables corresponderían al 25% del consumo global.

INTENSIDAD ENERGÉTICA

Una forma de interpretar los resultados de estas hipótesis es en términos de sus repercusiones para la intensidad energética¹⁶. En general, en las tendencias de la intensidad influyen la estructura de la economía, las tecnologías existentes, la combinación de energía y los precios de los combustibles¹⁷. Si bien en el mundo entero la intensidad ha bajado desde principios del decenio de 1970, en los países en desarrollo no ha habido disminución. El avance de los países en desarrollo hacia la industrialización suele estar acompañado por la urbanización, la electrificación la modernización, todas las cuales entrañan un uso mayor de energía comercial y, por ende, un aumento de la intensidad energética. Durante el proceso de industrialización suele ser difícil desvincular el crecimiento económico de la demanda de energía, en particular si no se han tomado decididas medidas en cuanto a la eficiencia energética. La intensidad de utilización de la energía es más alta en los países en que cobran precios artificialmente bajos (mayormente en las economías en transición y en los principales países exportadores de petróleo).

Se prevé que la intensidad energética en el mundo en conjunto declinará constantemente en el período abarcado por la proyección en casi todas las hipótesis (véase el cuadro XI.3). En la hipótesis de Aumento moderado de la eficiencia, las intensidades disminuirán a una tasa anual media de 1,6% en las economías de mercado desarrolladas, 1,2% en las economías en transición y 0,4% en los países en desarrollo. Sin embargo en las tres hipótesis, se prevé que en los países en desarrollo la intensidad seguirá subiendo lentamente antes de estabilizarse y comenzar a declinar alrededor del año 2010. En las economías desarrolladas y en transición, la intensidad declinará constantemente, pero un poco más rápido en los últimos 20 años del período abarcado por la proyección.

Cuadro XI.3

Tasas proyectadas de cambio de la intensidad energética, 1995-2050
(Porcentaje al año)

	<i>Sin cambio</i>	<i>Aumento moderado de la eficiencia</i>	<i>Gran aumento de la eficiencia</i>
Economías de mercado desarrolladas			
Petróleo	-1,5	-2,2	-3,1
Gas	-1,0	-1,6	-2,2
Carbón	-0,9	-1,5	-2,1
Fuentes de energía nuevas y renovables	0,6	-0,6	-2,3
Total	-0,8	-1,6	-2,5
Economías en transición			
Petróleo	0,1	-0,5	-1,1
Gas	-0,5	-1,6	-2,8
Carbón	-1,3	-1,8	-2,4
Fuentes de energía nuevas y renovables	-1,7	-0,3	-0,2
Total	-0,6	-1,2	-1,9
Países en desarrollo			
Petróleo	-0,3	-1,0	-1,8
Gas	1,3	0,8	0,1
Carbón	-0,7	-1,5	-2,6
Fuentes de energía nuevas y renovables	0,2	1,6	2,1
Total	0,0	-0,4	-1,0

EMISIONES DE CO₂

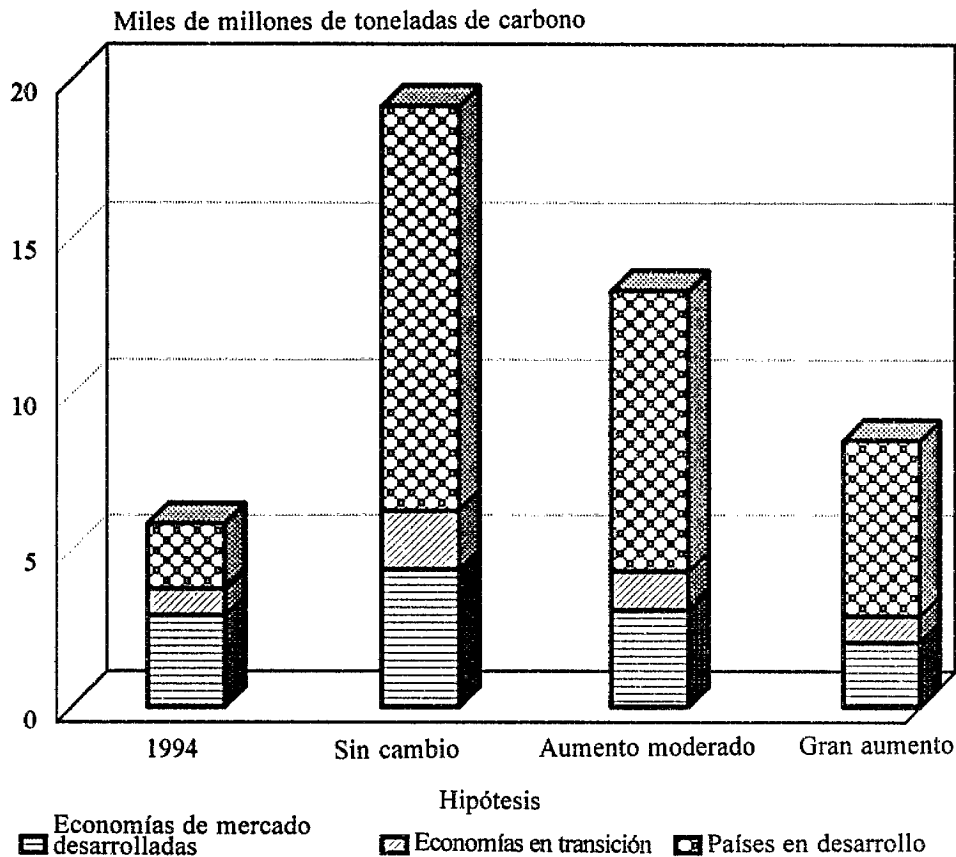
Hay diferencias significativas en la distribución regional de las emisiones de CO₂ que se obtiene con las tres hipótesis (gráfico XI.3). A mediados del próximo siglo, se proyecta que la participación que corresponderá a los países desarrollados en las emisiones mundiales descenderá a menos de un tercio mientras que la de los países en desarrollo subirá como mínimo a dos tercios del total. La razón de este cambio es evidente si se considera el patrón de consumo presentado antes, en el cual las tasas de aumento del consumo de energía en los países en desarrollo son más del doble que las de los países desarrollados o las economías en transición. En la hipótesis Sin cambio, en el año 2010 se emitirán a la atmósfera unos 8.300 millones de toneladas, cifra que probablemente se duplicará con holgura en el año 2050, para llegar a 19.000 millones de toneladas, y de esta cifra dos tercios serán atribuibles a los países en desarrollo.

En la hipótesis Aumento moderado de la eficiencia, todos los grupos de países pueden lograr niveles mucho

más bajos de emisiones de CO₂, principalmente las economías de mercado desarrolladas, donde previsiblemente las emisiones se mantendrán casi al mismo nivel después del año 2010. Según la hipótesis Gran aumento de la eficiencia, se puede lograr una reducción mucho más radical del aumento de las emisiones de carbono. En este caso, a nivel mundial este aumento no excedería del 0,7% al año en el período cubierto por la proyección y correspondería enteramente a los países en desarrollo después del año 2010. Lo que diferencia a esta hipótesis de las otras dos es que se supone que las emisiones de CO₂ mundiales declinarán después de llegar a un máximo de 8.900 millones de toneladas en el año 2030 y que las emisiones globales de CO₂ per cápita disminuirán en promedio 0,2% al año. Este descenso será más pronunciado en las economías de mercado desarrolladas, pero estas emisiones seguirán siendo de cuatro a cinco veces más altas que en los países en desarrollo. En contraposición, con la hipótesis Sin cambio, las emisiones de carbono per cápita subirán en todas las regiones.

Gráfico XI.3

Proyecciones de las emisiones de CO₂: tres hipótesis para el año 2050



Fuente: Naciones Unidas.

Nota: El nivel de emisiones de CO₂ en la hipótesis Sin cambio es comparable al de la hipótesis IS92e del IPCC; el nivel en la hipótesis de Aumento moderado es comparable a la IS92a del IPCC; y el nivel en la hipótesis de Gran aumento es comparable a la IS92d del IPCC (véase IPCC *Climate Change 1995: The Science of Climate change*, contribución del Grupo de Trabajo I al Segundo Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos, compilado por J. T. Houghton, et al., (Cambridge (Reino Unido) y Nueva York, Cambridge University Press, 1996).

Las emisiones anuales de CO₂ correspondientes a las tres hipótesis descritas se muestran en el gráfico XI.4. Las emisiones acumuladas de carbono que resultan de estas hipótesis entre 1995 y 2050 varían de 222.000 millones de toneladas de carbono en la de Gran aumento de la eficiencia a 319.000 millones de toneladas de carbono para la hipótesis Sin cambio¹⁸. Cuando se suman estas emisiones a la concentración actual¹⁹, las emisiones acumuladas serían en 2050 de 1,070 billones de toneladas según la hipótesis Sin cambio, 1,020 billones de toneladas (Aumento moderado) y 970.000 millones de toneladas (Gran aumento). Si bien los tres niveles

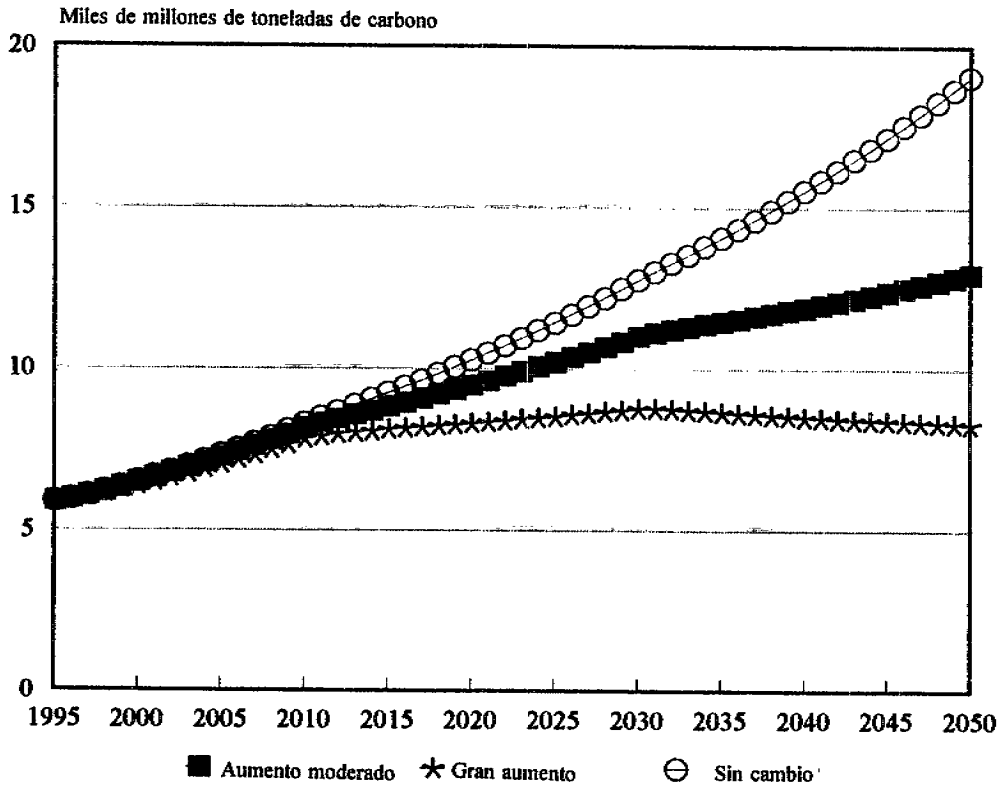
de concentración son inferiores a la duplicación de las concentraciones preindustriales, cifra que se estima en el 1,2 billones de toneladas de concentraciones atmosféricas de CO₂ (o 565 ppmv de CO₂)²⁰, las hipótesis Sin cambio y de Aumento moderado podrían ser sumamente perjudiciales para el medio ambiente, ya que la fecha en la que se produciría la duplicación sería anterior al año 2100 (suponiendo que continúen las mismas tendencias después de 2050). La fecha de duplicación del CO₂ proveniente de todas las fuentes de emisión debería venir antes que la del CO₂ relacionado con la energía. Se cree que la duplicación de las concentraciones de CO₂ sería

peligrosa; a este nivel, el CO₂ podría provocar un alza de la temperatura media mundial de unos 2,5°C²¹. Hay

que preguntarse entonces si es posible evitar esta situación peligrosa.

Gráfico XI.4

Proyecciones de las emisiones mundiales de CO₂ a partir de los combustibles fósiles



Fuente: Naciones Unidas.

POLÍTICAS Y OPCIONES EN MATERIA DE SUMINISTRO ENERGÉTICO

En razón de la casi universal preocupación por la posible amenaza que supone el aumento de la temperatura mundial, más de 150 países firmaron durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Esta Convención, que entró en vigor el 21 de marzo de 1994, ha sido ratificada por más de 160 países miembros. Aboga por la adopción de medidas que neutralicen el efecto invernadero. Se exige a sus signatarios que elaboren planes para reducir las emisiones de gases que producen el efecto invernadero, pero la Convención no obliga a ponerlos en práctica. En este sentido, el objetivo último de la Convención es "... la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la

atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas para el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible" (artículo 2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).

ADHESIÓN SUFICIENTE

Si bien la Convención no incorpora aún metas ni cronogramas específicos para la estabilización de las emisiones de los gases de efecto invernadero, los estados

miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los países de Europa oriental, que se denominan países del anexo I²², se comprometieron en 1992 a adoptar medidas voluntarias para mitigar el cambio climático y proporcionar información sobre las políticas y las medidas orientadas a lograr que los niveles de sus emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero lleguen al nivel que tenían en 1990 al finalizar este decenio. Las estrategias respecto de estos compromisos voluntarios que aplicaron los países de la OCDE fueron diversas; varios de ellos (Austria, Canadá, Dinamarca, Islandia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza) dieron su adhesión unilateral e incondicional-

mente a las metas, pero otros estipularon condiciones para lograr sus propias metas (véase el cuadro XI.4). Desde 1992, cuando se anunciaron la mayor parte de las metas, se han introducido diversas modificaciones y aclaraciones. Aunque la mayoría de estos países están aplicando políticas para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, es probable que sólo algunos de ellos logren en el año 2000 niveles de emisión que no superen los de 1990. De acuerdo con una propuesta que se está examinando, cada una de las Partes incluidas en el Anexo I reducirá su nivel de emisiones antropogénicas de CO₂ correspondiente a 1990 por lo menos en un 20% para el año 2005²³

Cuadro XI.4

Rasgos principales de los compromisos asumidos en 1992 por los países miembros de la OCDE con respecto a las políticas sobre el cambio climático

Adhesiones unilaterales e incondicionales respecto de ciertas metas (Austria, Canadá, Islandia, Luxemburgo y Suiza) de las cuales dos se ampliaron mediante planes de acción con financiamiento y se respaldaron con impuestos a las emisiones de CO₂ o de carbono (Países Bajos y Dinamarca).

Adhesiones unilaterales pero en principio no vinculantes o condicionales con respecto a ciertas metas (Alemania, Australia, Italia, Nueva Zelandia y el Reino Unido) de las cuales dos cuentan con el respaldo de un impuesto sobre las emisiones del carbono (Finlandia y Noruega).

Meta ajustada según la necesidad de lograr el crecimiento económico (España).

Metas condicionales basadas en las emisiones per cápita (Francia y Japón).

Adhesión a una serie de políticas que estabilizarán las emisiones (Estados Unidos).

Metas regionales que se equilibran permitiendo metas ajustadas en función del crecimiento económico de algunos países contrarrestadas por las metas más dinámicas de otros países (Comunidad Europea).

Metas no especificadas pero implícitas para el ingreso en la Comunidad Europea o en la Zona Europea de Libre Intercambio (Bélgica, Grecia, Irlanda, Islandia y Portugal), una de las cuales está respaldada por un impuesto a las emisiones de carbono (Suecia).

Fuente: Organismo Internacional de Energía Atómica, *Climate Change Policy Initiatives* (París, OCDE, 1992), pág. 23.

Se estima que en los países de la OCDE las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía han aumentado a razón de 4,6% al año entre 1990 y 1995 (véase el cuadro XI.5). Empero, sólo un puñado de países (Alemania, Austria, Francia, Italia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza) parecen bien encaminados hacia el logro de niveles de emisiones de CO₂ relacionadas con la energía para el año 2000 inferiores a los de 1990. Incluso si todos los países de la OCDE cumplieran plenamente los compromisos que asumieron, las emisiones relacionadas con la energía proyectadas a nivel mundial se reducirían en sólo 4% en el año 2000

(conforme a las hipótesis discutidas antes); en lugar de aumentar en un 15% entre 1990 y el año 2000, las emisiones globales sólo subirían en un 11%. La mejora es pequeña porque las emisiones que se reducirían en razón de compromisos asumidos por unos pocos países quedarían contrarrestadas por el aumento de las emisiones en los demás. Esto subraya la necesidad de contar con planes de acción más amplios para la aminoración de las emisiones. Si una meta es mundial hay que asegurar que equivalga a la suma de los compromisos de todos los países.

Cuadro XI.5

Estimación de las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía en países de la OCDE^a en 1990 y 1995

País	Millones de toneladas de carbono		Cambio porcentual en las emisiones de carbono entre 1995 y 1990
	1990	1995	
Alemania	268,6	248,1	-7,6
Australia	77,0	83,6	8,6
Austria	15,5	15,3	-1,0
Bélgica y Luxemburgo	35,3	37,5	6,3
Canadá	124,0	130,5	5,3
Dinamarca	14,0	17,5	24,5
España	64,1	71,1	10,9
Estados Unidos	1 429,3	1 510,2	5,7
Finlandia	13,9	14,3	3,0
Francia	108,3	105,0	-3,1
Grecia	21,1	23,2	10,2
Irlanda	6,7	8,1	21,9
Islandia	0,7	0,8	12,1
Italia	116,0	115,5	-0,5
Japón	310,0	345,5	11,5
Noruega	8,4	8,8	5,3
Nueva Zelanda	8,0	8,1	1,5
Países Bajos	55,1	60,8	10,4
Portugal	10,1	14,9	48,1
Reino Unido	163,8	155,7	-5,0
Suecia	14,6	17,0	16,0
Suiza	11,9	11,2	-5,5
Turquía	43,4	50,4	16,3
Total de la OCDE	2 919,7	3 053,3	4,6

Fuente: Naciones Unidas, basado en datos sobre combustibles fósiles del *BP Statistical Review of World Energy 1991* (Inglaterra (Reino Unido), Group Media and Publications, British Petroleum Company, P. L. C. (Public Limited Company), 1991) y *BP Statistical Review of World Energy, 1996* (Inglaterra (Reino Unido), Group Media and Publications, British Petroleum Company, P. L. C. (Public Limited Company), 1996).

^a No se incluyen los países que se incorporaron a la OCDE con posterioridad a 1990.

Un gran número de países en desarrollo han mencionado una y otra vez su inquietud en el sentido de que si bien en el Programa 21²⁴ se aborda la función de la energía y su repercusión en el cambio climático, no se consideraron suficientemente las dudas que se suscitan con respecto al desarrollo sostenible de los países de este grupo que carecen de suficientes recursos energéticos como para respaldar el progreso económico. En consecuencia han recalcado que sus obligaciones en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático son limitadas y han rechazado pro-

puestas que implicaría tener que convenir en la reducción de sus emisiones sin financiamiento suficiente ni transferencias de tecnología de los países desarrollados. No obstante, la mayoría de los países en desarrollo reconoce que es necesario participar en la campaña mundial por reducir emisiones de gases de efecto invernadero en la medida que tal participación no obstaculice su desarrollo social y económico.

En el primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Comisión Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Berlín en marzo y abril de 1995, los participantes reconocieron que los países desarrollados no estaban asumiendo compromisos proporcionales al objetivo de la Convención, a pesar de sus intentos por llevar las emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990 en el año 2000. No se propusieron nuevos compromisos para los países en desarrollo. Sin embargo, en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención, reunida en junio de 1996 en Ginebra, los participantes convinieron en acelerar las negociaciones sobre el texto de un protocolo jurídicamente vinculante u otro instrumento jurídico que se presentaría para su aprobación en la tercera Conferencia de las Partes en la Convención, programada para fines de 1997 en Kyoto (Japón). Los acuerdos en cuanto a las metas y al cronograma para alcanzarlas requerirán esfuerzos concertados de parte de los países industrializados y en desarrollo a fin de encontrar procedimientos eficientes y equitativos para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial.

La necesidad de disponer de energía para sustentar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida y la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y proteger el medio ambiente ha sido un tema polémico entre los países desarrollados y en desarrollo. Hay discordancia entre las economías que pueden crecer todavía sin necesitar demasiada energía adicional (es decir, los países desarrollados) y las que no pueden crecer sin contar con un suministro adicional de energía (es decir, los países en desarrollo). Dada la falta actual de tecnologías para absorber las emisiones de CO₂, las políticas de reducción deben concentrarse más en las fuentes que en las tecnologías de descontaminación²⁵. Las limitaciones que se imponen a las emisiones de dióxido de carbono son esencialmente límites sobre la utilización de combustibles fósiles. Por lo tanto, las reducciones en la fuente significan dejar de usar en parte la fuente de energía menos costosa y más fácil de obtener (es decir, los combustibles fósiles). Para alcanzar esta finalidad, sin la ayuda de los países desarrollados en forma de transferencias de tecnologías de energías renovables y de mejoras de eficiencia energética, los

países en desarrollo, en especial los pobres, probablemente no podrán desacelerar sus emisiones de CO₂ sin incurrir en penalidades económicas.

TECNOLOGÍA

Como se dice en el informe del Secretario General a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible²⁶ en su quinto período de sesiones, sobre los cambios en el mundo y el desarrollo sostenible: tendencias fundamentales: "Las tecnologías permiten a los seres humanos ampliar su gama de actividades y transformar los recursos de la Tierra. Los adelantos tecnológicos, en principio, permiten usar de manera más productiva los recursos, prestando así servicios equivalentes o mejorados al tiempo que se reducen las cargas sobre la salud y el medio ambiente. Hay dos tendencias a largo plazo que son prometedoras para la mitigación de los efectos adversos: el mejoramiento de la eficiencia de la energía y los materiales y la descarbonización de las fuentes energéticas" (párr. 55).

Desde el punto de vista técnico es posible lograr una considerable reducción de las emisiones de CO₂ proveniente del sistema mundial de suministro de energía utilizando diversas tecnologías que no producen mucha contaminación²⁷. A corto plazo, las opciones principales incluyen una conversión más eficiente de los combustibles fósiles y el abandono del carbón en favor de combustibles con menos contenido de carbono por unidad de producción (por ejemplo, el gas natural); a mediano o largo plazo, la opción principal serían las tecnologías de energías renovables (principalmente energía solar, biomasa, energía geotérmica, hidroelectricidad y energía eólica). Otras opciones para reducir las emisiones de CO₂ producidas por el sistema de suministro de energía incluyen la descarbonización, que entraña la eliminación del CO₂ de los gases de chimenea de las centrales eléctricas que funcionan con combustibles fósiles, pero esta opción reduce la eficiencia de conversión y aumenta el costo de la generación de electricidad. La descarbonización comprende asimismo la eliminación de carbón antes de quemar el combustible para la generación de electricidad. Este método es menos costoso y entraña una pérdida menor de eficiencia en la conversión. La otra única opción importante sería pasar a la energía nuclear. En algunos casos estas opciones pueden reforzarse entre sí.

Las opciones que elige cada país para reducir las emisiones dependen de los sistemas de energía que tengan, de sus recursos naturales, de las necesidades de energía, de las opciones tecnológicas y de las políticas que apliquen para la hidroelectricidad y la energía nuclear. Una opción fundamental en cuanto reducir las emisiones es sustituir los combustibles con un alto contenido de carbono por otros de contenido menor, en

particular en las centrales eléctricas. En la actualidad le corresponde a la generación mundial de electricidad aproximadamente una tercera parte del consumo de combustibles fósiles y la mitad del consumo de carbón. Si se pasa del carbón al gas natural seguramente se reducirán sustancialmente las emisiones de CO₂ y de otros contaminantes.

Además, las grandes variaciones en intensidad de las emisiones de carbono relacionadas con la energía (véase el cuadro XI.1) indican que hay enormes posibilidades de mejorar la eficiencia del sistema energético y de sustituir los combustibles con alto contenido de carbono por otros de contenido menor o incluso sin contenido alguno. Las posibilidades de reducción de la intensidad de las emisiones de carbono pueden variar en muchos órdenes de magnitud. Por ejemplo, la intensidad es inferior a los 100 kilogramos de carbono por 1.000 dólares del PNB en Francia y el Japón, pero mayor de 1.000 kilogramos de carbono por 1.000 dólares de PNB en China, la Federación de Rusia y Ucrania.

De modo similar, la gran variación de la intensidad energética que se observa entre los distintos países indica que hay un gran potencial para mejorar la eficiencia energética del uso final. Los estudios muestran diferencias de 20% a 25% entre el consumo real y el que podría lograrse con tecnologías más eficientes en las esferas de la iluminación, el transporte, la edificación, la refrigeración, la cocción, la calefacción de ambientes y el aire acondicionado²⁸.

Se han elaborado muchos métodos para mejorar la eficiencia energética del transporte, de la industria, de los edificios y los artefactos domésticos que suponen un sustancial ahorro de energía. Hoy día, se dispone en el comercio de tecnologías que permiten reducir el consumo de energía en estos sectores hasta en un 50%. También se está desarrollando una serie de tecnologías de las energías renovables que podrían competir con las fuentes de combustibles fósiles dentro de unos 10 años aproximadamente. Estas incluyen las fuentes geotérmicas, eólicas, solares, fotovoltaicas, los alcoholes y la biomasa.

El potencial de las tecnologías de energías renovables para satisfacer un porcentaje mayor de las necesidades mundiales es considerable. Las que se basan en la energía solar, como los sistemas fotovoltaicos y solares-térmicos para la generación de electricidad, la energía eólica, de biomasa y geotérmica siguen mejorando con rapidez y sus costos de producción están disminuyendo²⁹. Si se sigue investigando y desarrollando, las perspectivas de mejora en los próximos decenios serán mayores. Si se toman en cuenta los costos ambientales, estas opciones serán más económicas, incluso en la actualidad. La instalación de estas tecnologías alternativas, que pueden usarse en pequeña o en gran escala, sólo necesita un período breve de gestación antes

de su instalación y (excepto en el caso de la biomasa) no demandan grandes superficies. En promedio, la Tierra recibe al año unas 10.000 veces más de energía de lo que consume en total el mundo, o 10 veces la energía contenida en todos los combustibles fósiles y reservas de uranio combinadas. Se ha estimado que los países en desarrollo pueden satisfacer todas sus necesidades energéticas con la energía solar, usando una superficie equivalente a sólo el 5% o menos de la que dedican ahora a la agricultura³⁰.

POLÍTICAS PARA REDUCIR LAS EMISIONES DE CO₂

Los dos medios principales para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero son las reglamentaciones y los instrumentos económicos basados en el mercado³¹. El primer método, que comprende leyes y reglamentaciones ambientales, podría ser muy eficaz en la reducción de las emisiones estableciendo normas de eficiencia para los autos, edificios y los artefactos de consumo. Sin embargo, es difícil de elaborar y de administrar. El método de mercado abarca principalmente tres mecanismos: a) compensaciones externas, b) permisos negociables de emisión y c) impuestos sobre las emisiones de carbono³².

En el caso del mecanismo de compensaciones externas, un país podría alcanzar una meta convenida sobre las emisiones financiando la reducción de emisiones en otros países. Las compensaciones externas se crean invirtiendo ya sea en la reducción de las emisiones en otros países o en la mejora de los sumideros de los gases de efecto invernadero, como la reforestación. Sin embargo, el seguimiento de las compensaciones externas es muy difícil porque exige mediciones y procedimientos de vigilancia que no son fáciles de instaurar en países que tienen distintos niveles de desarrollo y distintas estructuras burocráticas³³.

Los permisos negociables de emisión requieren la imposición de un límite global (por ejemplo, una meta aceptable). Una vez que se ha fijado esa meta, se asignan permisos de emisión pero sin superar la meta total, a cada miembro participante. La idea de usar permisos negociables de emisión como instrumento para combatir el aumento de la temperatura mundial ha ganado amplia aceptación, en especial luego de que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) publicó un estudio sobre un sistema mundial de derechos negociables de emisiones de carbono³⁴. En el estudio se argumenta que los permisos negociables de emisión no sólo son eficaces para controlar las emisiones de CO₂ sino que también constituyen un mecanismo práctico para transferir recursos financieros a países en desarrollo y en transición a fin de que éstos puedan

participar en la campaña mundial en pro de la reducción de los gases de efecto invernadero. También se ha mencionado que los permisos negociables son un instrumento eficaz en la transferencia internacional de tecnología. A diferencia de los impuestos sobre las emisiones de carbono, que ejercen una influencia indirecta sobre las emisiones a través de unos precios más altos, los permisos negociables permiten controlar la cantidad de emisiones y también son menos polémicos que dichos impuestos. Conforme a lo acontecido recientemente en los Estados Unidos en lo relativo a la disminución de las emisiones de dióxido de azufre a la mitad de su nivel de 1980 en el año 2000, los permisos negociables han probado su eficiencia como mecanismos de control de las emisiones de bajo costo³⁵.

Si bien las compensaciones externas y los permisos negociables ocupan un lugar destacado entre las medidas económicas propuestas para hacer frente al cambio climático, el estudio y el análisis de su impacto sobre la eficiencia, la equidad y el crecimiento económico son muy recientes y la tarea aún continúa. Hasta la fecha, los mecanismos de mercado más utilizados para reducir las emisiones producidas por el uso de combustibles fósiles es la imposición de gravámenes sobre las emisiones de carbono. Hasta la fecha, estos impuestos se han aplicado mayormente en los países desarrollados. Un análisis sugirió que en el caso de países en que no se aplican impuestos a la energía o en que las tasas impositivas son muy bajas, un impuesto sobre las emisiones de carbono producirá un beneficio neto sustancial, no sólo en términos de eficiencia sino también en los aspectos ambientales locales³⁶. Sin embargo, dado que los impuestos pueden distorsionar la producción, la inversión y el consumo, los costos económicos que puede entrañar la imposición de gravámenes sobre las emisiones de carbono tal vez afecte adversamente el aumento del PIB³⁷.

Varios estudios sobre la reducción de las emisiones de CO₂ han sugerido que si bien las primeras reducciones pueden ser menos costosas, una disminución significativa en una etapa posterior requeriría impuestos excesivos³⁸. Los impuestos que se necesitarían en los Estados Unidos para reducir las emisiones en un 45% para el año 2020 en relación al nivel de 1990 variarían entre 200 dólares y 350 dólares por tonelada métrica de carbono, frente a un impuesto actual de alrededor de 30 dólares por tonelada. Este impuesto a las emisiones de carbono equivale a agregar unos 50 centavos de dólar a cada dólar que se paga por galón de gasolina en dólares corrientes. En tanto que sigue siendo difícil adoptar los impuestos a la energía, en varios países desarrollados se está estudiando ya una nueva opción de política energética más prometedora, a saber, la "reforma fiscal ecológica", en virtud de la cual los gravámenes sobre los

combustibles fósiles se compensan con una reducción de, por ejemplo, los impuestos sobre el trabajo.

En muchos países en desarrollo, los precios de la energía apenas alcanzan para cubrir los costos actuales de producción. Por razones de política interna, es muy poco probable que estos gobiernos estén dispuestos a aumentar el precio de la energía lo suficiente como para reducir en forma significativa las emisiones de carbono. Incluso entre los países de la OCDE, es poco probable que muchos impongan el tipo de gravamen, las reglamentaciones y los aumentos de precio que se necesitarían para limitar sus niveles ya altos de consumo. Por lo tanto, será necesario introducir otras políticas complementarias orientadas a aumentar la eficiencia y a reducir las emisiones, como la eliminación de las subvenciones a la electricidad, al transporte y a la producción de carbono, y recurrir a incentivos económicos, leyes y reglamentaciones respecto del uso de combustibles poco contaminantes y la aplicación de normas de eficiencia para los automóviles, los edificios y artefactos eléctricos.

A medida que los esfuerzos que se realizan en el plano internacional para hacer frente al problema del cambio climático pasan de la etapa de negociaciones a la adopción de medidas, toda propuesta que se efectúe debe contener estructuras y procedimientos que permitan armonizar los intereses a corto y a largo plazo, que se justifiquen desde el punto de vista económico y sean lo suficientemente razonables como para persuadir a los países que la ratifiquen. Sin embargo, si los países no están dispuestos o no pueden acordar medidas universales, drásticas y jurídicamente vinculantes para reducir las emisiones de CO₂, ¿cuáles son las opciones? Como antes, el mundo tendrá que recurrir a la tecnología para amortiguar el crecimiento de la demanda de energía sin incurrir en pérdidas económicas. Pero tal vez sea necesario que los gobiernos establezcan un medio económico, social y comercial en el que pueda prosperar la tecnología. Modificar la tendencia de la demanda de energía mediante la utilización de técnicas nuevas significaría que los países consumiría menos energía y produciría menos contaminación con un nivel dado de producto económico y un precio de la energía.

CONCLUSIONES

Las hipótesis que se presentan en este capítulo indican que si no hay cooperación internacional, el problema del CO₂ no desaparecerá porque el consumo de energía, que es un requisito previo y vital del crecimiento y el desarrollo económicos, inevitablemente aumentará. Si bien es probable que seguirá habiendo una cierta "desvinculación" entre el consumo de energía y el crecimiento económico, en especial en los países más desarrollados, el aumento del consumo de energía en los países en desarrollo será una consecuencia inevitable de los mayores ingresos y del crecimiento demográfico, lo que producirá un incremento constante de las emisiones de carbono. Los esfuerzos por detener el cambio del clima mundial que se produce en razón de las actividades energéticas deben concentrarse también en las opciones tecnológicas para limitar el aumento de las emisiones de CO₂. De todas las opciones y oportunidades disponibles, las que tienen el potencial mayor son las que se basan en las tecnologías orientadas a lograr una mayor eficiencia energética y el uso de fuentes de energía con poco o nada de carbono.

Debe darse alta prioridad a las políticas que buscan mejorar la eficiencia energética a fin de atenuar los efectos perjudiciales que supone el mayor consumo de energía para el medio ambiente. En los países desarrollados, las tecnologías y las medidas orientadas a abordar los problemas ambientales producidos por el consumo de

energía ya están disponibles o bien se encuentran en diversas etapas de desarrollo. Si se mejora la eficiencia con que se usa la energía, no se detendrá el aumento de la demanda, pero se podría contribuir a limitar la demanda a la mitad de lo que sería sin estas mejoras.

Desde un punto de vista global, es improbable que estos cambios sean suficientes. Tendrán que adoptarse simultáneamente políticas, tanto económicas como reglamentarias, que promuevan una gran eficiencia energética y normas ambientales para automóviles, edificios residenciales y comerciales y para la industria, además del sector de electricidad. Estos instrumentos, algunos de los cuales se han usado para fines de seguridad energética y ambiental en varios países de la OCDE, incluyen:

- Internalización de los costos ambientales en los precios de los servicios y los productos;
- Eliminación de los subsidios a la producción y uso de combustibles fósiles;
- Suministro de incentivos para promover las fuentes de energía menos contaminantes, como la energía renovable;
- Introducción de las políticas "quien contamina paga";
- Promoción de campañas de educación e información pública para intensificar la sensibilización a los problemas ambientales.

En las negociaciones que tendrán lugar en Kyoto a fines de este año, todos los países tendrán que aceptar el hecho de que la carga de salvaguardar al medio ambiente debe compartirse en forma equitativa. Sin embargo, los

países desarrollados pueden asumir una función indispensable, facilitando las mejoras en eficiencia energética en los países menos adelantados.

Notas

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Energy After Rio: Prospects and Challenges*, autores: Amulya K. N. Reddy, Robert H. Williams y Thomas B. Johansson (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.97.III.B.11).

² "Los cambios en el mundo y el desarrollo sostenible: tendencias fundamentales: informe del Secretario General" (E/CN.17/1997/3 y Corr.1), secc. III.

³ Documento A/AC.237/18 (Parte II)/Add.1 y Corr.1, anexo I.

⁴ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos fue creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente con la finalidad de proporcionar evaluaciones del cambio climático a los encargados de las políticas. Tiene tres grupos de trabajo, que se concentran respectivamente en la ciencia del cambio climático, las repercusiones ambientales, sociales y económicas del cambio climático, y las estrategias de adaptación.

⁵ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos, *Climate Change 1995: The Science of Climate Change*, contribución del Grupo de Trabajo I al Segundo Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos, compilado por J. T. Houghton, et al. (Cambridge (Reino Unido) y Nueva York, Cambridge University Press, 1996).

⁶ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos, *Climate Change 1995: Impacts, Adaptations and Mitigation of Climate Change: Scientific-Technical Analyses*, Contribución del Grupo de Trabajo II al Segundo Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos, compilado por Robert T. Watson, Marufu C. Zinyowera y Richard H. Moss (Cambridge (Reino Unido) y Nueva York, Cambridge University Press, 1996), pág. 21.

⁷ Si bien la mayoría de las emisiones de CO₂ de origen humano provienen del consumo de energía, hay otros procesos industriales que también emiten CO₂ aunque no sea a través de la combustión. Entre ellos figuran la calcinación en la producción de cemento, la elaboración de aceros, la extracción de aceite de esquistos, y la quema de gas natural en conexión con la producción de petróleo. Otras fuentes incluyen la quema de árboles y de praderas. El IPCC ha estimado que a la combustión de fósiles corresponden unos 6.000 millones de toneladas de carbono liberados al año, mientras que los cambios en el aprovechamiento de la tierra aporta otros 1.600 millones de toneladas. Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos, *Climate Change 1992: The Supplementary Report to the IPCC Scientific Assessment*, J. T. Houghton, B. A. Callander y S. K. Varney, comp. (Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 1992), pág. 8.

⁸ Hay dos formas de medir las emisiones de CO₂: a) en términos de carbono (es decir, midiendo —como en este capítulo— sólo el contenido de carbono del CO₂ y b) en términos de peso molecular. Puesto que el peso atómico del carbono es 12 y el de oxígeno 16, el carbono emitido a partir de la combustión de fósiles puede convertirse en emisiones medidas como CO₂ multiplicando la masa del carbono emitido por 44/12.

⁹ Dennis Anderson, "Energy, Environment and Economy: complementarities and conflicts in the search for sustainable growth", documento presentado en el XVI Congreso del Consejo Mundial de Energía, Tokio, 8 a 13 de octubre de 1995.

¹⁰ Por ejemplo, han realizado proyecciones el Consejo Mundial de Energía (1993), el Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados y el Consejo Mundial de Energía (1995), el IPCC y el Organismo Internacional de Energía (1994).

¹¹ Estas hipótesis han sido generadas por un modelo de simulación elaborado por el antiguo Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas. El modelo proyecta la demanda de energía alternativa y tendencias de las emisiones de CO₂ por tipo de combustible por periodos hasta el año 2050.

¹² Los supuestos sobre las tasas de crecimiento del PIB son similares a los empleados en el escenario moderado del Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados y el Consejo Mundial de Energía en las *Global Energy Perspectives to 2050 and Beyond: Report 1995* (Londres, 1995). Las estimaciones de las tasas de crecimiento demográfico son las del escenario de variación media de la División de Población de las Naciones Unidas en *World Population Prospects: The 1996 Revision* (próxima publicación de las Naciones Unidas).

¹³ Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados y Consejo Mundial de Energía, *Global Energy Perspectives to 2050 and Beyond: Report 1995* (Londres, 1995), pág. 49, cuadro 5-1.

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Global Environment Outlook* (Nueva York, Oxford University Press, 1997), pág. 216, cuadro 4.1.

¹⁵ Estos resultados se basan en tendencias históricas. Por lo tanto, deben considerarse con cautela, en especial en el caso de las fuentes de energía renovables. Dado que su origen es reciente y que además no perjudican el medio ambiente, las tecnologías que utilizan este tipo de energía pueden llegar a desempeñar un papel mucho más grande en la futura combinación de energía.

¹⁶ La intensidad energética se define como la energía que se necesita para producir una unidad de producto económico (es decir, el consumo de energía dividido por el PIB real).

¹⁷ La intensidad energética tiende a aumentar durante las primeras etapas de la industrialización hasta que se nivela y luego comienza a disminuir. El reemplazo de la energía no comercial, como la madera y los residuos agrícolas, por energía comercial, como los combustibles fósiles y la electricidad primaria, durante la transición de una sociedad rural menos adelantada a una sociedad urbana industrializada es una característica común del proceso de desarrollo que requiere una mayor utilización de energía.

¹⁸ Suponiendo una fracción aérea del 50% (es decir, que el 50% del carbono producido por la quema de combustibles fósiles permanece suspendido en la atmósfera).

¹⁹ Se estima que actualmente el contenido atmosférico de carbono asciende a unos 750.000 millones de toneladas de carbono. No se utilizó un modelo de ciclo del carbono para estimar las concentraciones atmosféricas de CO₂ expresadas en ppmv.

²⁰ Nordhaus, William y Yang, Zili, "A regional dynamic general-equilibrium model of alternative climate-change strategies", *The American Economic Review*, septiembre de 1996, pág. 750.

²¹ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos, *Climate Change 1995: The Science of Climate Change*, contribución del Grupo de Trabajo I al Segundo Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos, compilado por J. T. Houghton, et. al. (Cambridge (Reino Unido) y Nueva York, Cambridge University Press, 1996), pág. 60.

²² En el anexo I se incluyen todos los países de la OCDE más Belarús, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, la Federación de Rusia, Hungría, Letonia, Lituania, la República Checa, Rumania y Ucrania.

²³ Documento FCCC/AGBM/1997/3/Add.1, párr. 110 a).

²⁴ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I. *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución I, anexo II.

²⁵ Terry Barker, Paul Ekins, y Nick Johnstone, comp. *Global Warming and Energy Demand* (Londres y Nueva York, Routledge, 1995), pag. 6.

²⁶ Documento E/CN.17/1997/3 y Corr.1.

²⁷ Para los detalles sobre las opciones tecnológicas disponibles para limitar las emisiones de CO₂, véase T. B. Johansson, et. al., "Options for reducing CO₂ emissions from the energy supply sector", *Energy Policy*, vol. 24, Nos. 10/11 (1996), págs. 985 a 1003.

²⁸ Robin W. Bates y Edwin A. Moore, *Commercial Energy Efficiency and the Environment*, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo del Banco Mundial, No. 972 (Washington, D. C., Banco Mundial, septiembre de 1992), pág. 3. Respecto del potencial para mejorar la eficiencia energética, véase Ernest Worrel, et. al., *Potentials and Policy implications of Energy and Material Efficiency Improvement* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.97.11.a.3).

²⁹ Véase por ejemplo, K. Ahmed, y D. Anderson, "Where we stand with renewable energy", *Finance & Development*, junio de 1993; y *Renewable Energy: Sources for Fuels and Electricity*, Thomas B. Johansson et. al. (Washington D. C. y Covelo, California, Island Press, 1993), revisado en 1996.

³⁰ Dennis Anderson, "Energy and the environment: technical and economic possibilities", *Finance & Development*, junio de 1996, pág. 12.

³¹ Para la descripción de los instrumentos de mercado que pueden usarse en el control de las emisiones, véase Frederico Neto, *Market-based Mechanisms for Controlling Global Emissions of Greenhouse Gases: Possible Reference Bases for International Agreements* (ST/ESA/1994/WP.4), Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas, documento de trabajo No. 4 (1994).

³² Para más detalles sobre estos mecanismos de reducción, véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Combating Global Warming: Study on a Global System of Tradeable Carbon Emission Entitlements* (UNCTAD/RDP/DFP/1) (Nueva York, 1992).

³³ J. C. Hourcade, y R. Baron, "Tradeable permits", en *International Economic Instruments and Climate Change*, (París, OCDE, 1993), págs. 11 a 42.

³⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Combating Global Warming: Study on a Global System of Tradeable Carbon Emission Entitlements* (UNCTAD/RPD/DEP/1) (Nueva York, 1992).

³⁵ Frederico Neto, *Market-based Mechanisms for Controlling Global Emissions of Greenhouse Gases: Possible Reference Bases for International Agreements* (ST/ESA/1994/WP.4), Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas, documento de trabajo No. 4, 1994, pág. 7.

³⁶ Anwar Shah, y Bjorn Larsen, *Carbon Taxes, the Greenhouse Effect, and Developing Countries*, documento de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1992 (Washington D.C., Banco Mundial, 1992).

³⁷ Véase, por ejemplo, Jean-Mark Burniaux y otros, *The Costs of Reducing CO₂ Emissions: Evidence From GREEN*, OECD Economics Department Working Papers, No. 115 (París, OCDE, 1992), pág. 39.

³⁸ OCDE, *The Costs of Cutting Carbon Emissions: Results from Global Models* (París, OCDE, 1993).

Anexo

Cuadros estadísticos

En el presente anexo estadístico figuran los grupos principales de datos en que se ha basado el análisis del *Estudio Económico y Social Mundial, 1997*. Estos datos se presentan con mayor detalle que en el texto, las series cronológicas son más extensas y en ellas se incluye la información disponible hasta el 30 de abril de 1997.

El anexo, al igual que el propio *Estudio*, ha sido preparado por la División de Macroeconomía de la Secretaría de las Naciones Unidas. El anexo se basa en la información suministrada por la División de Estadística de las Naciones Unidas y la División de Población de la Secretaría de las Naciones Unidas, así como por las comisiones regionales de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y distintas fuentes nacionales y privadas. La División de Macroeconomía, en consulta con las comisiones regionales, realizó las estimaciones correspondientes a los años más recientes.

Las previsiones se basan en los resultados de los pronósticos de marzo y abril de 1997 del Proyecto LINK, grupo investigador internacional de constructores

de modelos econométricos, con sede en la División de Macroeconomía. LINK es un modelo mundial que vincula las relaciones comerciales y financieras de 79 modelos regionales o nacionales administrados por más de 40 instituciones nacionales y por la División. En los modelos se parte del supuesto de que se encuentran en vigor las políticas macroeconómicas que al 15 de abril estaban establecidas o anunciadas oficialmente. Las vinculaciones fundamentales se refieren al comercio y a los precios de las mercaderías, así como a las tasas de interés y a los tipos de cambio de los países que tienen las monedas principales. El modelo produce una solución lógica por medio de un proceso iterativo, y en esa forma se determinan por vía endógena los tipos de cambio, las tasas de interés y una matriz completa de corrientes comerciales y variaciones de precios. La única excepción importante es el precio internacional del petróleo crudo, que se obtiene aplicando un modelo subsidiario del sector petrolero. En este caso, se preveía que el precio medio del conjunto de siete crudos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) disminuiría en un 9% en 1997 y se suponía que no experimentaría cambios en 1998.

CLASIFICACIÓN DE PAÍSES

Para fines analíticos, en el *Estudio Económico y Social Mundial* todos los países del mundo están agrupados en tres categorías mutuamente excluyentes: países desarrollados, países con economías en transición y países en desarrollo. La composición de esos grupos se indica en las notas explicativas que figuran al comienzo del *Estudio*. Los grupos intentan reflejar características económicas básicas de cada región y subregión. Varios países tienen características que podrían justificar su inclusión en más de un grupo (en particular, los países con economías en transición), pero a los efectos del análisis se ha hecho que los grupos fueran mutuamente excluyentes. La composición de los grupos no supone una evaluación de la etapa de desarrollo de determinados países. Distintas agrupaciones de países pueden considerarse apropiadas en diferentes ocasiones y para fines

analíticos diferentes. De hecho, en el presente *Estudio* se ha modificado la composición de los grupos.

El carácter de cada uno de los tres agrupamientos analíticos principales no ha experimentado cambios y puede indicarse a grandes trazos. Los países desarrollados tienen los niveles de vida más altos desde el punto de vista material, pese a lo cual pueden contener enclaves importantes de mucha pobreza. La producción se orienta en medida considerable y cada vez mayor hacia el suministro de una amplia gama de servicios que con frecuencia son de gran complejidad; por lo común, el porcentaje del producto que corresponde a la agricultura es muy pequeño. En promedio, los trabajadores de los países desarrollados son los más productivos del mundo y suelen utilizar equipo y técnicas de producción avanzadas. Muchas veces, los países desarrollados constituyen

centros mundiales de investigación en ciencia y tecnología. En el plano internacional, es probable que los gobiernos de los países desarrollados ofrezcan asistencia a otros países y por lo general no solicitan asistencia del exterior.

El grupo de los países desarrollados se subdivide para los fines del análisis en dos subgrupos: uno de ellos es el de los principales países industrializados (el Grupo de los Siete), categoría que abarca a los siete países con economías más importantes en lo que se refiere al producto interno bruto (PIB), a saber: Alemania, el Canadá, los Estados Unidos de América, Francia, Italia, el Japón y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; el segundo subgrupo es el de "otros países desarrollados". Los datos sobre la Unión Europea (UE) incluyen en todos los años a los 15 miembros actuales de la UE.

Los países con economías en transición se caracterizan por la gran transformación social que experimentaron a fines del decenio de 1980, en que se apartaron por completo del concepto de dirección centralizada como elemento principal de la organización económica y se orientaron hacia el restablecimiento de la economía de mercado. El impacto que sufrieron esas economías fue muy fuerte y provocó una considerable disminución de la producción, así como el deterioro de las condiciones sociales y económicas. Algunos de esos países comenzaron el proceso de transición contando con muchas de las características de los países desarrollados, mientras que otros tenían —y aún conservan— varias características de los países en desarrollo; pero aunque cabría sostener que algunos de los países con economías en transición podrían agruparse junto con los países desarrollados o los países en desarrollo, en esta ocasión, a los fines del análisis en el presente *Estudio*, se considera que su característica central es su estado de transición.

El grupo de los países con economías en transición se subdivide en tres subgrupos: uno es el de Europa central y oriental, denominado también abreviadamente Europa oriental, que comprende a Albania, Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia, la República Checa, Rumanía y los Estados sucesores de la República Federativa Socialista de Yugoslavia (a saber, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Yugoslavia); un segundo grupo comprende a los Estados de la Comunidad de Estados Independientes (CEI); el tercero está formado por los Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). En algunos casos, para facilitar el análisis de las tendencias a lo largo del tiempo, los datos presentados se refieren hasta 1991 a la ex Unión Soviética y a partir de 1992 al conjunto de los Estados sucesores de la URSS. Los datos de los distintos Estados sucesores de la Unión Soviética se incluirán en el anexo a medida que se disponga de ellos.

El resto de los países del mundo figuran agrupados como países en desarrollo. Es un agrupamiento heterogéneo, aunque sus componentes poseen ciertas características comunes. Los niveles medios de vida de los países en desarrollo son más bajos que los de los países desarrollados y en muchos de ellos hay una pobreza considerable y muy difundida. Además, los países en desarrollo suelen ser importadores antes que creadores de las innovaciones científicas y tecnológicas y de sus aplicaciones a nuevos productos y procesos de producción. Asimismo, tienden a ser relativamente más vulnerables a las perturbaciones económicas. Incluso los países cuyas economías han crecido rápidamente durante un número de años bastante largo se suelen considerar algo menos resistentes y sólidos que los países desarrollados; por ejemplo, habitualmente se estima que el riesgo de colocación de fondos de inversión internacionales en los países en desarrollo es mayor que en los países desarrollados. Es innecesario señalar la precariedad de los países en desarrollo que no han experimentado un crecimiento económico apreciable.

Dado el tamaño y la amplia distribución geográfica del grupo de los países en desarrollo, concita un natural interés el comportamiento económico de los subgrupos geográficos. En el *Estudio* se han adoptado las denominaciones usuales de las regiones geográficas, sobre la base de la clasificación utilizada por la División de Población y la División de Estadística. En consecuencia, las siguientes se definen como regiones de países en desarrollo: África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico (que comprende Asia occidental, China y Asia oriental y meridional, incluidas las islas del Pacífico).

Se han trazado también otras distinciones con fines analíticos. La distinción entre países importadores y exportadores de combustibles sigue siendo de utilidad. La capacidad de exportar combustibles o la necesidad de importarlos tiene efectos apreciables sobre la capacidad de importación y también sobre el crecimiento de la producción, ya que el crecimiento de los países en desarrollo suele verse limitado por la disponibilidad de divisas. Por esa razón, los países en desarrollo han sido divididos en exportadores e importadores de combustibles. Esos combustibles comprenden el petróleo, el gas natural, el carbón y el lignito, pero no incluyen la electricidad de origen hídrico o nuclear. Sólo se consideran los combustibles y no, en un sentido más amplio, las fuentes de energía, porque los precios de los combustibles están vinculados más directamente a los precios del petróleo y los precios del petróleo son muy variables y tienen una repercusión considerable sobre los ingresos y el poder adquisitivo de las exportaciones en los países en cuestión.

Se ha definido a un país como exportador de combustible si, simultáneamente:

- a) Su producción interna de combustible comercial primario (petróleo, gas natural, carbón y lignito) excede al consumo nacional en por lo menos un 20%;
- b) El valor de sus exportaciones de combustible es equivalente al 20% por lo menos de sus exportaciones totales;
- c) No ha sido clasificado también como país menos adelantado.

La lista revisada de países exportadores de combustibles comprende a Angola, Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Bolivia, Brunei Darussalam, Camerún, Colombia, el Congo, el Ecuador, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Indonesia, el Iraq, la Jamahiriya Árabe Libia, Kuwait, México, Nigeria, Omán, Qatar, la República Árabe Siria, la República Islámica del Irán, Trinidad y Tabago, Venezuela y Viet Nam. Todos los demás países en desarrollo se clasifican como países importadores de combustibles.

A veces se especifican en los cuadros del *Estudio* dos subgrupos de los países desarrollados importadores de combustibles. Uno de ellos es un grupo integrado por cuatro exportadores de manufacturas, a saber, los cuatro países asiáticos que se consideran la primera generación de exportadores con éxito de manufacturas (Hong Kong, la provincia china de Taiwán, la República de Corea y Singapur).

El otro subgrupo es el de los países menos adelantados. A diferencia de lo que ocurre con los grupos anteriores, creados por la Secretaría para facilitar el análisis económico y social, es la Asamblea General la que decide qué países han de incluirse en la lista de los menos adelantados basándose en las recomendaciones del Comité de Planificación del Desarrollo, el cual estudia los criterios para determinar cuáles son los países menos adelantados y examinar la clasificación de cada país. En su resolución más reciente sobre la cuestión (resolución 49/133 de la Asamblea, de 19 de diciembre de 1994), la Asamblea añadió a Angola y Eritrea a la lista y retiró de ella a Botswana. En consecuencia, actualmente figuran en la lista 48 países¹. Los criterios básicos para la inclusión de un país en la lista son que dicho país se encuentre por debajo de ciertos límites en lo relativo al PIB per cápita, un índice de diversificación económica y un "índice ampliado de la calidad física de la vida"².

Durante muchos años se utilizó también en el *Estudio* una clasificación de países basada en la distinción entre los países exportadores de capitales financieros (países con superávit de capital) o importadores netos de capitales financieros (países que importan capitales).

Estos grupos se basaban en la experiencia recogida en el decenio de 1970 cuando, después del aumento de los precios del petróleo, los exportadores de petróleo pasaron a ser una fuente importante de capitales financieros. De hecho, todos los integrantes del grupo de países con superávit de capital eran importantes exportadores de petróleo. Sin embargo, la situación de un país como importador o exportador de capital variaba de un año a otro. Por ejemplo, cuando el Iraq y la República Islámica del Irán libraron una guerra en el decenio de 1980 pasaron a ser importadores de capitales y Arabia Saudita y Kuwait también se convirtieron en importadores de capitales en el decenio de 1990 a consecuencia de la guerra del Golfo.

A partir del *Estudio* de 1997, la distinción entre países con superávit de capital y países que importan capitales será reemplazada por otra distinción, si bien vinculada con la anterior. La nueva dicotomía se basa en la posición neta de cada país en materia de activos en el exterior a fines de 1995 según la estimación que hace el FMI en *Perspectivas de la economía mundial, octubre de 1996*³. La posición neta de un país en activos exteriores es un fondo que es poco probable que varíe de positivo a negativo (o viceversa) de un año al siguiente y, en consecuencia, el hecho de que un país importe o exporte capital en un año determinado es menos pertinente para este criterio. En realidad, las denominaciones "que importan capitales" y "con superávit de capital" no resultan apropiadas para los nuevos grupos, ya que se refieren a corrientes. En consecuencia, en el *Estudio* de 1997 se utilizan las denominaciones del FMI, es decir "países acreedores netos" y "países deudores netos". La lista de países acreedores netos comprende a Arabia Saudita, Brunei Darussalam⁴, los Emiratos Árabes Unidos, la Jamahiriya Árabe Libia, Kuwait, Omán, la provincia china de Taiwán, Qatar y Singapur.

Por último, en ocasiones se emplea un subgrupo de los países deudores netos, a saber, el del "África subsahariana", que incluye a todos los países africanos situados al sur del desierto del Sáhara con exclusión de Nigeria y Sudáfrica. El propósito de este agrupamiento es centrar la atención en los países africanos con economías más pequeñas, aparte de que los datos de los dos últimos países mencionados tendrían en el conjunto un efecto desmesurado sobre los datos de los países con economías de menor tamaño y darían una imagen falsa de la región en lo relativo al PIB, la población, el comercio internacional, etc. El FMI utiliza también este agrupamiento en sus *Perspectivas de la economía mundial*.

CALIDAD DE LOS DATOS

Tanto por parte del sector público como del privado, cada vez es mayor la demanda de estadísticas oportunas y confiables que sirvan para el análisis económico y social y la toma de decisiones en las actuales circunstancias de rápida internacionalización y difusión de la información. Cuando se trata de observar los efectos del ajuste estructural, deliberar sobre asistencia social, política ambiental y pobreza y evaluar los mercados y economías que están en proceso de formación, es indispensable contar con información estadística que sea congruente y comparable en momentos y países diferentes. Además, la multiplicidad de facetas de estos y otros problemas, como la gran movilidad del capital y las personas y la regionalización económica, requieren un enfoque integrado y selectivo de los datos nacionales e internacionales.

En relación con el establecimiento de normas internacionales para la definición y presentación de datos, la revisión del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) hecha en 1993⁵ y la última edición del *Manual de Balanza de Pagos del FMI*⁶ (el Manual del FMI) ponen de relieve los cambios acaecidos en la situación económica y social objeto de los datos estadísticos en el curso de los dos últimos decenios y representan un paso importante hacia la incorporación de esos cambios en un sistema de estadísticas integrado y armonioso. El SCN de 1993 procura incorporar conceptos, definiciones y clasificaciones que están interrelacionadas al nivel tanto macroeconómico como microeconómico. Los conceptos del Manual del FMI se han armonizado al máximo con los del SCN de 1993 y con los métodos del Fondo en materia de estadísticas sobre dinero y operaciones bancarias y estadísticas sobre finanzas públicas. Además, a través de un sistema de cuentas subsidiarias, que están semiintegradas con la estructura central del SCN, es posible establecer conexiones entre los datos de las cuentas nacionales y otros sectores de las estadísticas económicas y sociales, como, los del medio ambiente, la salud, la protección social y el turismo. El hecho de que los expertos no hayan podido ponerse de acuerdo acerca de un conjunto de normas para definir las actividades de los sectores estructurado y no estructurado, las subvenciones al consumo y a la producción, la educación y otros aspectos de la inversión en capital humano muestra los límites metodológicos y materiales que impiden recoger y cuantificar todos los acontecimientos y cambios que se producen. No obstante, tanto el SCN de 1993 como el Manual del FMI servirán de pautas a los países que deseen actualizar, revisar o mejorar la presentación de sus datos estadísticos.

A medida que los gobiernos comiencen a presentar sus datos ateniéndose a estas normas, se incorporarán a

las estadísticas del presente anexo. Mientras tanto, el lector deberá tener en cuenta las profundas deficiencias de que adolecen algunas de las estadísticas nacionales e internacionales que forzosamente se recogen en este *Estudio* y otras publicaciones internacionales. Las incongruencias entre los países notificantes en cuanto a la cobertura, las definiciones y los métodos de acopio de datos obstaculizan en ocasiones la fácil interpretación de los datos publicados por los organismos internacionales.

Otro problema sempiterno es que los datos no se notifican o se notifican en forma tardía o incompleta. Por más que se puedan efectuar ajustes y estimaciones, y así se hace efectivamente en ciertos casos, es necesario, en una época en que los indicadores económicos y sociales son observados muy de cerca y se utilizan ampliamente, que los datos se notifiquen a tiempo y con una periodicidad no sólo anual sino, cuando proceda, trimestral o aún más frecuente. Conviene señalar a este respecto los notables progresos realizados por algunos países en desarrollo o con economías en transición hacia la publicación de datos anuales o trimestrales sin demoras y con regularidad, aunque también se han producido grandes lagunas en otros países cuyas economías se encuentran en transición o que son víctimas de disturbios o guerras.

Por una parte, una fuente muy difundida de inexactitudes es el empleo de encuestas y censos de referencia anticuados o de viejos modelos y supuestos acerca del comportamiento y las situaciones que ya no son valederos. Por otra parte, cuando los servicios de estadística se esfuerzan por mejorar sus estimaciones recurriendo en forma esporádica a nuevas fuentes de datos, estudios actualizados y cuadros de insumo-producto, puede suceder que las series de datos tengan vacíos frecuentes. Las estimaciones de los ingresos nacionales se han visto particularmente afectadas y han sido objeto de considerables revisiones cuya magnitud va del 10% al 30%⁷.

Las cuentas nacionales y los indicadores con ellas relacionados registran sobre todo las transacciones efectuadas en el mercado mediante intercambio de dinero. No siempre se registran el trueque, la producción doméstica, la producción de subsistencia y las actividades del sector no estructurado; pero las categorías omitidas pueden representar, en conjunto, una gran proporción de la actividad total y hacer que se subestime la producción nacional hasta en un 40%. Como el grado de subestimación varía en los distintos países, la comparación de las producciones puede dar resultados incorrectos. Por añadidura, a medida que el sector ajeno al mercado vaya siendo absorbido en el grueso de la producción como resultado de una monetización creciente, se consignará un incremento de la producción superior al real en

proporción a la magnitud de esa absorción (véase la sección "Definiciones y convenciones para la interpretación de los datos" *infra*, en la que se describen las dificultades del tipo aquí aludido).

No es exagerado decir que las deficiencias a nivel nacional se tornan importantes obstáculos para el análisis cuando se hacen comparaciones entre países o grupos de países en un momento determinado o a lo largo de un período de tiempo. Cuando los datos de los países son inexistentes, incompatibles o no merecedores de confianza, las organizaciones internacionales se ven obligadas a una labor considerable de estimación y sustitución para que la composición de los agregados de datos de los países sea coherente a lo largo del tiempo. Además, la ausencia de estimaciones confiables del PIB de numerosos países en desarrollo y de los países con economías en transición fuerza a los analistas a recurrir a estimaciones muy aproximadas cuando preparan agregados de datos para los países, ya que en la base de muchas series de datos está el PIB como factor de ponderación.

También plantean graves problemas, aparte del PIB, otros tipos de estadísticas que se citan con frecuencia, como las del desempleo, la inflación de los precios de consumo y el volumen de exportaciones e importaciones. La comparación de las tasas de desempleo entre distintos

países ha de hacerse con precaución a causa de las diferentes definiciones que aplican unos y otros. Por este motivo, en particular, en el cuadro A.6 se emplean las definiciones normalizadas de las tasas de desempleo que, en ciertos casos, difieren notablemente de las definiciones nacionales.

Los índices de precios de consumo figuran entre las primeras series de datos económicos compiladas por los gobiernos y siguen siendo objeto de polémica incluso en países dotados de los sistemas estadísticos más avanzados, debido en particular a las variaciones en la calidad de los productos y al comportamiento de los consumidores que a menudo no se registran a causa de la poca frecuencia con que se efectúan encuestas sobre el gasto de los consumidores y se revisan los artículos que componen la cesta de consumo tipo.

Muchos de los problemas señalados no tienen soluciones obvias e, incluso cuando las tienen, la insuficiencia de los recursos asignados al perfeccionamiento de los sistemas estadísticos y a la notificación de datos puede hacer perdurar las deficiencias estadísticas. Conviene, por consiguiente, ver en los indicadores económicos y sociales presentados en este *Estudio* aproximaciones y estimaciones, en especial cuando se trata de agregaciones de datos.

DEFINICIONES Y CONVENCIONES PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

Los agregados de datos representan sumas o promedios ponderados de los datos de los distintos países. A menos que se indique otra cosa, los promedios de las tasas de crecimiento calculados para varios años se expresan en forma de tasas anuales compuestas de variación. Por convención, se determina el *período de variación* a que se refiere la tasa de crecimiento plurianual y se omite el año de base; por ejemplo, la tasa media decenal de crecimiento de una variable en el decenio de 1980 sería el promedio de las tasas medias anuales de crecimiento en el período 1981-1990. Las tasas de crecimiento de un año a otro se expresan como variaciones porcentuales anuales.

Los datos históricos presentados en el anexo estadístico pueden diferir de los consignados en ediciones anteriores, ya sea porque hayan sido actualizados o porque haya habido variaciones en la disponibilidad de datos de determinados países.

PRODUCCIÓN

El crecimiento del producto en cada grupo de países se computa partiendo de la suma del PIB de los distintos países calculado a los precios y tipos de cambio de 1993. Es decir, los datos del PIB de 1993 en moneda

nacional se convirtieron a dólares (con ciertos ajustes en algunos casos⁸ y se extendieron a años anteriores y posteriores basándose en las variaciones del PIB "real" en cada país. Se piensa que este método proporciona un conjunto razonable de agregados de datos de la tasa de crecimiento para un período de aproximadamente 15 años centrado en torno a 1993. En otras palabras, el año de base debe desplazarse de tanto en tanto para tomar en cuenta la composición cambiante de la producción y el gasto a lo largo de períodos prolongados. De hecho, la presente es la primera edición del *Estudio* en que se utiliza a 1993 como año de base (el año de base anterior era 1988).

Para establecer las cifras del producto agregado regional se utilizan los datos nacionales sobre el "PIB real", de manera que el PIB real de cada país se determina con arreglo a las prácticas nacionales. Sería pura coincidencia que los países escogiesen también a 1993 como año de base para sus cuentas, pero en general no lo han hecho.

En el caso de los Estados Unidos, el propio año de base tiene ahora un significado muy distinto, porque los datos del PIB de los Estados Unidos se han recalculado hace poco en función de un índice "ponderado en cadena". En lugar de estimar el PIB para varios años según

los precios del año de base y calcular después la tasa de crecimiento entre años distintos a partir de esas estimaciones, la tasa de crecimiento del PIB real de los Estados Unidos para un año dado es ahora el promedio de la tasa de crecimiento del PIB calculada a los precios de ese año y la tasa de crecimiento calculada a los precios del año anterior. Luego se calcula una serie de "PIB reales" de los Estados Unidos aplicando esas tasas de crecimiento al valor en dólares del PIB en el año de base, que actualmente es 1992⁹.

Países desarrollados

Hasta el *Estudio Económico Mundial, 1992*¹⁰, inclusive, en los *Estudios* se utilizaban las cifras del PIB o del producto nacional bruto (PNB) —según cuáles fueran las series de datos que se daban a conocer primero— como indicadores de la actividad económica de los países desarrollados con economías de mercado a fin de que la publicación tuviera la mayor actualidad posible. Sin embargo, debido a un mejoramiento en la disponibilidad de los datos del PIB, a partir del *Estudio Económico Mundial, 1993*¹¹, se ha utilizado el PIB para presentar las cifras del producto total para todos los países.

Desde 1991, los datos agregados del crecimiento económico correspondientes a Alemania incluyen a la ex República Democrática Alemana. Debido a que desde ese año se dispone de datos oficiales sobre el nivel del PIB en la Alemania reunificada, 1992 fue el primer año para el cual se pudo calcular la tasa de crecimiento a partir de los datos oficiales. La tasa de crecimiento de 1991, que figura en el cuadro A.2, es un promedio ponderado de las tasas de crecimiento oficiales y estimadas del PIB en las dos partes de Alemania, y el coeficiente de ponderación se basó en el nivel del PIB en 1991, publicado por la *Statistisches Bundesamt* (Oficina Federal de Estadísticas) de Alemania.

Países con economías en transición

A partir del *Estudio Económico Mundial, 1992*, el PIB sustituyó al producto material neto como indicador del producto total de los países con economías en transición. Con el fin de obtener una serie cronológica que facilitara el análisis en términos reales y nominales, se efectuaron ajustes, sobre todo en el caso de la ex Unión Soviética, a los datos del PNB publicados en moneda nacional. En numerosas ocasiones no había para el decenio de 1980 ni datos de cuentas nacionales que fueran plenamente fiables ni tipos de cambio válidos, situación que en varios casos ha perdurado en el decenio de 1990. En consecuencia, hubo que calcular un conjunto de coeficientes de ponderación partiendo de datos fragmentarios (y se elaboró para la Unión Soviética, para

1981-1990, una serie de tasas aproximadas de crecimiento del PIB a precios constantes).

Posteriormente, se dispuso de nuevos datos que hacían aconsejable la actualización de las estimaciones del sistema de ponderación. Además, con el cambio del año de base de 1988 a 1993, se ha vuelto posible por primera vez utilizar las estimaciones nacionales del PIB para calcular los valores y coeficientes de ponderación del PIB correspondiente al año de base.

Además de la precaución general que se ha de tener en cuanto a la fiabilidad, congruencia y comparabilidad de los datos sobre cuentas nacionales en su conjunto, y que es aplicable a todos los países, el grado de actividad económica no registrado en las estadísticas nacionales se ha convertido en un problema particularmente agudo en algunos países con economías en transición. La proliferación de nuevos métodos de producción y de nuevas transacciones y entidades ha hecho que el marco institucional y metodológico anterior para la elaboración de estadísticas resultara inadecuado. Esto ha producido grandes discrepancias en los datos oficiales y en la Federación de Rusia y en otros países con economías en transición se ha venido haciendo una reforma general de los sistemas nacionales de estadísticas. Como resultado de ello, se han publicado revisiones importantes de varias series de datos. Se espera que se efectúen otras revisiones de los datos anteriores y actuales y es probable que con ellas se logre una imagen más precisa de la actividad económica del mercado en su totalidad, y en particular de los componentes acerca de los cuales no se informa actualmente. Por lo tanto, más que nunca vale la pena repetir que las informaciones estadísticas proporcionadas sobre todo en los casos de muchos de los Estados sucesores de la Unión Soviética y otros países en transición, deben considerarse como estimaciones provisionales, susceptibles de revisiones que pueden ser apreciables¹².

Países en desarrollo

A partir del *Estudio Económico Mundial, 1993*, las estimaciones del crecimiento del producto de los países en desarrollo se han basado en los datos de 93 países. En el presente *Estudio*, simultáneamente con la revisión de los grupos de países a que se hizo mención más arriba se ha revisado también la muestra de países cuyos datos integran las cifras agregadas correspondientes a los países en desarrollo. Ese total incluye ahora a 95 países, que representan, según se estima, el 97% del PIB de 1993 y contienen el 98% de la población de todos los países y territorios en desarrollo en 1993. A esa muestra de países corresponde más del 95% del PIB y la población de cada una de las regiones geográficas a que pertenecen los países en desarrollo, a excepción del

África subsahariana, en la cual los países incluidos en la muestra representan el 90% del PIB y el 93% de la población.

Es necesario tener presente que la fiabilidad de las estimaciones del producto y de otros datos estadísticos de los países en desarrollo tiene relación con el estado de adelanto de sus sistemas estadísticos. A medida que estos mejoren, es de prever que se revisarán los datos. Por ejemplo, en 1994 Turquía recalculó su PIB desde 1968 utilizando nuevos datos, como los resultados de estudios recientes, e incorporando algunos rubros y subsectores económicos que no se habían podido incluir en anteriores cuentas nacionales anuales¹³. En África, en particular, hay una amplia divergencia en los valores de los totales económicos proporcionados con respecto a muchos países por fuentes nacionales e internacionales diferentes. Los datos de los países de Asia y Europa, así como de África, en que se han producido disturbios civiles y guerras deben interpretarse en el sentido de que indican solamente órdenes de magnitud aproximadas. Además, en los países con tasas elevadas de inflación y tipos de cambio desequilibrados, eso puede alterar profundamente los datos de las cuentas nacionales. Por este motivo, entre otros, la Argentina revisó en un 30% los valores de su PIB para el decenio de 1980.

Otros métodos de agregación para el cálculo del producto mundial

En el *Estudio Económico y Social Mundial*, como ya se señaló, se utiliza, para obtener totales regionales y mundiales a partir de la agregación de las tasas de crecimiento del producto de los distintos países, un sistema de ponderación derivado de las conversiones cambiarias de los datos nacionales. Un enfoque análogo se aplica en otros informes internacionales, como los del Banco Mundial. No obstante, el FMI, especialmente en sus *Perspectivas de la economía mundial*, aplica ahora un enfoque diferente. En mayo de 1993, adoptó para la agregación un sistema de ponderación en que los factores de ponderación de los países se derivan del PIB nacional en "dólares internacionales" obtenidos mediante la conversión de la moneda nacional usando como tipos de cambio las PPA. La OCDE adoptó el nuevo método del FMI en diciembre de 1993 para su *OECD Economic Outlook*¹⁴. Todavía se sigue discutiendo cuál de esos procedimientos es más apropiado¹⁵.

El incentivo para el uso de las PPA como coeficientes de ponderación es la creencia de que cuando se suma la producción de dos países se debe aplicar una serie común de precios al valorar las mismas actividades en ambos países, lo que frecuentemente no ocurre cuando se usan los tipos de cambio del mercado para la conversión de los valores del PIB en moneda nacional.

Con las PPA se expresa el valor del producto bruto (en realidad, el gasto) de diferentes países como un conjunto único de precios. El factor de conversión de las PPA es en principio el número de unidades de moneda nacional necesario para comprar una cantidad de bienes y servicios equivalente a la que podría comprarse con una unidad monetaria del país utilizado para la comparación, a saber, los Estados Unidos. No obstante, tanto en principio como en la práctica es difícil calcular las PPA porque los bienes y servicios no son siempre directamente comparables de un país a otro, lo que hace que las comparaciones directas de sus precios sean también difíciles. Eso se aplica especialmente a varios servicios como la atención médica y la educación en que la propia producción es difícil de medir, para no hablar de los precios.

Un problema importante que plantea el empleo de esas mediciones basadas en la PPA para calcular las magnitudes relativas de la producción de los países es que la serie de PPA más reciente, correspondiente a 1985, comprendía sólo 64 países¹⁶. El Programa de Comparación Internacional (PCI), cuyas actividades coordina la División de Estadística de las Naciones Unidas, tiene en una etapa avanzada de preparación estimaciones para un nuevo año de referencia (1993) que abarcan un mayor número de países.

A pesar de lo dicho, se han observado ciertas regularidades entre el PIB y sus principales componentes en términos de gasto, cuando, por un lado, se calculan a precios de mercado y cuando, por otro, se calculan a precios "internacionales" como los obtenidos en los trabajos del PCI. Sobre esa base (y utilizando otros datos, muy parciales, sobre precios de consumo) se elaboró una técnica para calcular aproximadamente los niveles del PIB expresados en PPA y sus principales componentes de gasto para países que no habían participado en el PCI; los valores resultados han recibido entre los estadísticos la denominación de cuadro mundial de la Universidad de Pensilvania¹⁷.

Para obtener valores ponderados del PIB de los países, ni el método de las PPA ni el de los tipos de cambio son susceptibles de aplicación con pleno rigor teórico o una coherencia total. La masa de datos que se requiere para un PCI verdaderamente mundial es enorme, si bien es cierto que en cada etapa de actividades la cobertura del PCI va aumentando. De manera análoga, dado que todo sistema de factores de ponderación basados en los tipos de cambio supone un mundo de mercados de divisas y de economías nacionales que funcionen en condiciones de competitividad y liberalismo económico, su aplicación se ha visto obstaculizada por controles de cambios y graves distorsiones de los precios de mercado en muchos países. Además, en cada país existe un gran número de bienes y servicios que no son objeto

del comercio y a los cuales no se aplica, ni aún en teoría, la "ley del precio único". No obstante, la tendencia mundial hacia la liberalización puede propiciar una aplicación más completa del método de los tipos de cambio a lo largo de los años. Pero aún en ese caso, los dos métodos son conceptualmente diferentes y dan, por consiguiente, medidas diferentes del crecimiento del producto mundial.

Las diferencias en las mediciones del crecimiento del producto pueden observarse en el cuadro A.1 para

los períodos 1981-1990 y 1991-1996. En las estimaciones se emplean los mismos datos del PIB para cada país y en ambos juegos de promedios se utilizan datos correspondientes al mismo número de países. Las columnas difieren sólo en los factores de ponderación usados para obtener los promedios, que figuran en el cuadro titulado "Producción y producto per cápita en el año de base"¹⁸.

Cuadro

Producción y producto per cápita en el año de base

	PIB (en miles de millones de dólares)		PIB per cápita (en dólares)	
	Basado en el tipo de cambio	Basado en las PPA	Basado en el tipo de cambio	Basado en las PPA
	1993	1993	1993	1993
<i>Todo el mundo</i>	24 301	30 497	4 461	5 598
<i>Países desarrollados</i>	18 987	17 005	23 213	20 799
De los cuales:				
Estados Unidos	6 553	6 553	25 006	25 006
Unión Europea ^a	6 914	6 593	18 724	17 854
Japón	4 275	2 628	34 332	21 105
<i>Países con economías en transición</i>	682	1 842	1 661	4 488
<i>Países en desarrollo</i>	4 641	11 650	1 100	2 761
Por región:				
América Latina	1 405	2 539	3 089	5 582
África	429	1 001	656	1 531
Asia occidental	713	1 066	3 426	5 118
Asia meridional y oriental	1 495	4 441	876	2 603
China	599	2 603	501	2 176
Por grupo analítico:				
Países acreedores netos	506	644	9 483	12 080
Países deudores netos	4 136	11 006	993	2 642
Países exportadores netos de combustibles	1 270	2 697	1 648	3 499
Países importadores netos de combustibles	3 372	8 954	978	2 596
<i>Partidas pro memoria:</i>				
África subsahariana	130	337	339	879
Países menos adelantados	130	569	246	1 075

Fuente: Naciones Unidas.

^a A partir de 1991 la República Democrática Alemana ha sido incluida en Alemania occidental.

Es evidente que cuando los PIB de los países se basan en los factores de conversión de las PPA se obtienen mayores tasas de crecimiento de la economía mundial, aunque las tasas de crecimiento de los

diferentes grupos de países no sean en general muy diferentes cuando los datos se convierten a valores basados en las PPA y no en los tipos de cambio. La explicación es sencilla: los países en desarrollo de Asia,

a los cuales corresponde una gran proporción del PIB de los países en desarrollo, están creciendo más rápidamente que el resto del mundo y su influencia cuando se utilizan las PPA es mayor que cuando se utilizan los tipos de cambio. La influencia de China es especialmente importante. En 1993, el PIB total de todos los países en desarrollo, salvo China, fue mayor en un factor de 2,2 cuando se calculó basándose en las PPA antes que en los tipos de cambio, pero el PIB de China fue 4,3 veces mayor. Por otra parte, el PIB de los países en desarrollo, salvo China, basado en los tipos de cambio creció entre 1991 y 1996 a aproximadamente el mismo ritmo que el PIB basado en las PPA, a saber, en el 4,0% en comparación con el 4,3%, pero cuando se incluye a China, las tasas de crecimiento son del 4,9% y 5,8%, respectivamente.

COMERCIO INTERNACIONAL

La principal fuente de datos para los cuadros A.15 y A.16 es la base de datos *Direction of Trade Statistics* del FMI, mientras que los cuadros A.17 y A.18 se han tomado de los datos comerciales más detallados de la base de datos estadísticos del comercio externo (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

Las cifras de comercio que se presentan en el cuadro A.19 se basan en gran medida en los datos aduaneros sobre el comercio de mercancías convertidos a dólares mediante la utilización del tipo de cambio medio anual, y proceden principalmente de *Estadísticas financieras internacionales* del FMI. Estos datos se complementan, en ciertos casos, con los datos de la balanza de pagos. En el caso de los países con economías en transición, los cálculos del valor en dólares del comercio hasta 1990 se basaron en las investigaciones realizadas en la Comisión Económica para Europa (CEPE). Los datos de los años más recientes incluyen estimaciones de las comisiones regionales y de la División de Macroeconomía.

Para los países desarrollados con economías de mercado y los países con economías en transición, el crecimiento del volumen del comercio se totaliza a partir de los datos nacionales, tal como fueron compilados por la CEPE, el FMI y la División de Macroeconomía. Los índices de valores unitarios implícitos del cuadro A.20 se calculan a partir de las mediciones de valores y volúmenes. La relación de intercambio se define como el cociente entre los valores unitarios de las exportaciones y las importaciones.

Las oficinas de aduana de las fronteras entre los Estados miembros de la Unión Europea (UE), que recogían y verificaban las declaraciones de aduana correspondientes a las exportaciones e importaciones nacionales, se suprimieron con efecto a partir del 1° de

enero de 1993 a raíz de la entrada en vigor del Mercado Único. Se ha instituido un nuevo sistema de compilación de datos sobre el comercio interior de la UE, denominado INTRASTAT. Este sistema utiliza información recogida directamente de las empresas y está vinculado al sistema de declaraciones del impuesto sobre el valor añadido (IVA) referentes al comercio dentro de la UE, para que sea posible controlar la calidad de los datos estadísticos. Sigue habiendo, no obstante, cierta discontinuidad a causa de los cambios de metodología.

En lo que respecta a los países con economías en transición, hay dos factores que hacen que los cálculos de valores y volúmenes comerciales sean meramente provisionales. En primer lugar, el cambio, producido principalmente en 1991, de un sistema en que las cifras del comercio intrarregional se expresaban a precios artificiales en rubros transferibles a otro en que se expresan a precios del mercado mundial en monedas convertibles. En segundo lugar, el hecho de que los sistemas de compilación de datos de la región son inadecuados. Esos factores afectan en gran medida a la fiabilidad de los cálculos de las variaciones en valores unitarios. Sin embargo, hemos podido incluir estimaciones para los países de Europa central y oriental preparadas por la CEPE.

Los valores unitarios de las exportaciones de los grupos de países en desarrollo se han estimado a partir de los promedios ponderados de los precios de exportación de los grupos de productos clasificados en una combinación de niveles de tres y cuatro cifras de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) basados en el COMTRADE (los coeficientes de ponderación están determinados por la proporción que corresponde a cada producto o grupo de productos dentro del valor de las exportaciones o importaciones totales de la región). Los valores unitarios y las variaciones de volúmenes correspondientes a América Latina y el Caribe han sido suministrados a la División por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las estimaciones correspondientes a África se basan en parte en las estimaciones del FMI que figuran en *Perspectivas de la economía mundial*.

FINANZAS INTERNACIONALES

Además de los cuadros sobre la balanza de pagos en cuenta corriente, la deuda externa y determinadas corrientes financieras, en el *Estudio* se incluyen cuadros uniformados de las transferencias netas de recursos financieros de países desarrollados y países en desarrollo. La transferencia neta se determina de dos maneras, según que se base en una u otra de dos definiciones, con arreglo a la fórmula de cálculo que figura en el *Estudio*

*Económico Mundial, 1986: tendencias y políticas actuales en la economía mundial*¹⁹.

Una de las definiciones se refiere al concepto de transferencia neta sobre la base de los desembolsos, a fin en términos generales al Sistema de Cuentas Nacionales, o sea la financiación implícita de la balanza comercial de bienes, servicios, remuneración de empleados y transferencias de ingresos del trabajo (principalmente, remesas de los trabajadores). Desde el punto de vista algebraico, si X representa las exportaciones de bienes y servicios, la remuneración de los empleados y las transferencias y M representa la variable de importación correspondiente, la transferencia neta sobre la base de los desembolsos se define como $-(X - M)$. Una transferencia neta positiva significa que los gastos totales de la economía en materia de producción interna e importaciones superan el valor del producto generado internamente (incluidos los ingresos netos del factor trabajo procedentes del exterior).

El segundo concepto es el de la transferencia neta sobre una base financiera, que se define como la corriente neta de capital menos el pago neto de intereses y dividendos. El capital se define de tal manera que incluya las donaciones oficiales, las donaciones privadas (distintas de las remesas de los trabajadores), la

inversión directa²⁰ y todas las corrientes de crédito, incluido el uso de los recursos del FMI. Esta es una forma normal de considerar la balanza de pagos, aunque no la única. En ella se incorpora una definición de la cuenta corriente como la balanza de pagos de los bienes, de todos los servicios y las transferencias privadas. También incluye los préstamos obtenidos del FMI como una corriente de créditos, en tanto que con arreglo a otros métodos esos préstamos se consideran como parte de las variaciones de las reservas.

El vínculo entre las dos definiciones de la transferencia neta es la variación neta de las reservas, es decir que la transferencia neta sobre una base financiera menos los incrementos netos de las reservas equivale a la transferencia neta sobre la base del desembolso. En el concepto de transferencia neta sobre la base del desembolso no se hace de hecho ninguna distinción entre las variaciones de las reservas y otras corrientes de capital, ya que se agrupan en conjunto como el medio de financiar la transferencia neta. El concepto de transferencia neta sobre una base financiera, en efecto, concentra la atención en la composición de las corrientes financieras de todos los participantes, excepto el banco central del país interesado.

Notas

¹ Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen, Zaire y Zambia.

² Informe del Comité de Planificación del Desarrollo sobre su 29º período de sesiones (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento No. 2*) (E/1994/22), cap. V.

³ Washington, D.C., FMI, 1996.

⁴ Brunei Darussalam no figura en la lista del FMI, aunque es también un país acreedor neto según datos de otras fuentes.

⁵ Banco Mundial, Comisión de las Comunidades Europeas, FMI y OCDE, *System of National Accounts, 1993* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.XVII.4).

⁶ FMI, *Manual de Balanza de Pagos*, 5a. compiladores (Washington, D.C., FMI, 1993).

⁷ Wilfred Beckerman, "National income", en *The New Palgrave: The World of Economics*, John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman, compiladores (Nueva York, The Macmillan Press, Limited, 1991), pág. 486.

⁸ En los casos en que los tipos de cambio no parecían en absoluto "realistas", fueron sustituidos por otros tipos de cambio. Con ese fin, se han utilizado promedios de los tipos de cambio correspondientes a los años que interesan o se ha ajustado el tipo de cambio de un año más normal en función de las tasas relativas de inflación que se registraron desde el momento en que el tipo de cambio se consideró "correcto".

⁹ Véase Charles Steindel, "Chain-weighting: the new approach to measuring GDP", *Current Issues in Economics and Finance*, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, diciembre de 1995; para más detalles, véase Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, enero/febrero de 1996, págs. 1 a 118.

¹⁰ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.II.C.1 y Corr. 1 y 2.

- ¹¹ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.II.C.1.
- ¹² Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1), anexo estadístico, sección titulada "Precauciones y convenciones para la interpretación de los datos".
- ¹³ Instituto Estatal de Estadística, Oficina del Primer Ministro, República de Turquía, *Gross National Product: Concepts, Methods and Sources* (Ankara, Instituto Estatal de Estadística, 1994), págs. iii y iv.
- ¹⁴ París, OCDE, 1993.
- ¹⁵ Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 1995 ...*, anexo estadístico, sección titulada "Métodos de agregación alternativos para el PIB".
- ¹⁶ Véase *World Comparisons of Real Gross Domestic Product and Purchasing Power, 1985: Phase V of the International Comparison Programme* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.XVII.7 y Corr.1).
- ¹⁷ Véase Robert Summers y Alan Heston, "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2 (mayo de 1991), págs. 327 a 368 (pueden obtenerse versiones actualizadas de estos datos por medio de la Internet, o en una disquete distribuida por el National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos de América; dirección en la Internet: <http://www/nber.org/pwt56.html>).
- ¹⁸ Los datos de las PPA son estimaciones preliminares del cuadro mundial de la Universidad de Pensilvania.
- ¹⁹ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.86.II.C.1, anexo III.
- ²⁰ La inversión directa se define sobre la base de la corriente real de efectivo, lo que es compatible con la práctica adoptada por muchos países en desarrollo para comunicar esos datos; es decir, que la inversión directa no incluye los ingresos reinvertidos y, de la misma manera, los ingresos procedentes de la inversión directa tampoco incluyen los ingresos reinvertidos.



ANEXO ESTADÍSTICO

LISTA DE CUADROS

	<i>Página</i>
I. PRODUCTO MUNDIAL E INDICADORES MACROECONÓMICOS	
A.1. Población mundial, producto y PIB per cápita, 1980-1996	221
A.2. Países desarrollados: tasas de crecimiento del PIB real, 1987-1997 .	222
A.3. Países con economía en transición: tasas de crecimiento del PIB real, 1987-1997	223
A.4. Países en desarrollo: tasas de crecimiento del PIB real por grupos de países, 1987-1997	224
A.5. Países desarrollados: inversión, ahorro y transferencias netas, 1980-1995	225
A.6. Países desarrollados: tasas de desempleo, 1987-1997	226
A.7. Países desarrollados: inflación en los precios al consumidor, 1987-1997	227
A.8. Principales países desarrollados: indicadores financieros, 1986-1996	228
A.9. Principales países desarrollados: tipos de cambio efectivos, medición amplia, 1986-1996	229
A.10. Países con economía en transición: indicadores del producto y la demanda, 1989-1996	230
A.11. Países en desarrollo: inversión, ahorro y transferencias netas, 1980-1995	232
A.12. Países en desarrollo: principales fuentes de ingresos de divisas, 1985-1995	233
A.13. Países en desarrollo: inflación, 1987-1997	234
A.14. Economías en desarrollo escogidas: tipos de cambio efectivos reales, medición amplia, 1986-1996	235
II. COMERCIO INTERNACIONAL	
A.15. Corrientes comerciales: exportaciones (f.o.b.), 1980-1996	236
A.16. Corrientes comerciales: importaciones (f.o.b.), 1980-1996	237
A.17. Desglose del comercio mundial por productos: exportaciones, 1980-1995	238
A.18. Desglose del comercio mundial por productos: importaciones, 1980-1995	239
A.19. Comercio mundial: cambios en el valor y el volumen de las exportaciones e importaciones, por principales grupos de países, 1987-1997	240
A.20. Comercio mundial: cambios en los precios de las exportaciones e importaciones y la relación de intercambio, por principales grupos de países, 1987-1997	242
A.21. Índices de precios de los productos básicos primarios (con excepción de los combustibles) exportados por los países en desarrollo, 1986-1996	244

	<i>Página</i>
III. FINANZAS Y MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES	
A.22. Balanza mundial de pagos en cuenta corriente por grupos de países, 1986-1996	245
A.23. Transacciones en cuenta corriente: países desarrollados, 1986-1996	246
A.24. Transacciones en cuenta corriente: países con economía en transición, 1986-1996	248
A.25. Transacciones en cuenta corriente: países en desarrollo, 1986-1996	250
A.26. Transferencia neta de recursos financieros de los países industrializados, 1986-1996	252
A.27. Transferencia neta de recursos financieros de los países en desarrollo deudores netos, 1986-1996	254
A.28. Reservas oficiales y respaldo de los gastos corrientes de los países en desarrollo deudores netos, 1986-1996	256
A.29. Préstamos netos del FMI a países en desarrollo, por servicios, 1986-1996	257
A.30. Préstamos netos del FMI a países con economía en transición, por servicios, 1986-1996	258
A.31. Fondos recaudados en los mercados de crédito internacionales, 1986-1996	259
A.32. Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta por fuentes principales y por tipos, 1976-1995	260
A.33. Distribución regional de la AOD proveniente de las fuentes principales, 1984-1995	261
A.34. Recursos comprometidos por instituciones multilaterales de desarrollo, 1986-1996	262
A.35. Deuda externa e indicadores de los países con economía en transición, 1986-1996	263
A.36. Deuda externa de los países en desarrollo deudores netos, 1986-1996	265
A.37. Indicadores de la deuda y pagos correspondientes al servicio de la deuda de los países en desarrollo deudores netos, 1986-1996	268
A.38. Acuerdos de reestructuración de la deuda con los acreedores oficiales, 1986-1996	270
A.39. Acuerdos de reestructuración de la deuda con los bancos comerciales: todos los países en desarrollo, 1986-1996	271
IV. MERCADO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO	
A.40. Demanda mundial de petróleo, 1987-1997	272
A.41. Producción mundial de petróleo crudo, 1987-1997	273
A.42. Producción de petróleo crudo de la OPEP, 1996	274
A.43. Valor de las exportaciones de petróleo de los países miembros de la OPEP, 1960-1996	275

I. PRODUCTO MUNDIAL E INDICADORES MACROECONÓMICOS

Cuadro A.1
Población mundial, producto y PIB per cápita, 1980-1996

	Crecimiento del PIB (porcentaje anual de variación)						PIB per cápita			
	Sobre la base de los tipos de cambio (en dólares de 1993)		Sobre la base de las PPA		Tasa de creci- miento de la población (porcentaje anual de variación)		Población (en millones)		Sobre la base de los tipos de cambio (en dólares de 1993)	
	1981- 1990	1991- 1996	1981- 1990	1991- 1996	1981- 1990	1991- 1996	1980	1996	1980	1996
<i>Todo el mundo</i>	2,8	2,1	3,1	3,3	1,7	1,4	4 384	5 666	4 061	4 655
<i>Países desarrollados</i>	2,9	1,7	2,8	1,7	0,6	0,3	756	818	18 184	24 855
De los cuales:										
Estados Unidos	2,9	2,0	2,9	2,0	1,0	0,5	230	262	20 551	27 033
Unión Europea (15) ^a	2,3	1,3	2,3	1,3	0,3	0,2	355	369	15 041	20 048
Japón	4,0	1,7	4,0	1,7	0,6	0,1	117	125	23 483	36 066
<i>Países con economía en transición^b</i>	1,7	-6,6	2,0	-6,4	0,7	0,1	378	411	2 261	1 552
<i>Países en desarrollo</i>	2,4	4,9	3,8	5,8	2,1	1,8	3 250	4 438	986	1 221
Por región:										
América Latina	1,0	3,2	1,3	3,0	2,0	1,7	354	478	3 247	3 213
África	1,9	1,6	2,0	2,1	2,9	2,7	455	708	780	663
Asia occidental	-2,2	2,0	-0,6	2,6	3,4	2,6	137	224	6 232	3 432
Asia meridional y oriental	6,6	6,4	5,8	5,9	2,2	1,8	1 306	1 796	510	1 018
China	9,1	11,6	9,1	11,6	1,5	1,1	999	1 232	178	664
Por grupo analítico:										
Países acreedores netos	1,5	4,8	1,4	4,6	3,2	1,9	37	56	10 203	10 213
Países deudores netos	2,5	4,9	4,0	5,9	2,1	1,8	3 214	4 382	880	1 105
Exportadores netos de combustible	-0,7	2,3	1,1	3,3	2,6	2,2	559	821	2 296	1 664
Importadores netos de combustible	4,1	5,9	4,9	6,6	2,0	1,7	2 692	3 618	714	1 121
<i>Partidas pro memoria:</i>										
África subsahariana	1,7	1,0	0,5	2,6	3,0	2,9	262	417	437	345
Países menos adelantados	2,1	1,8	2,4	3,5	2,6	2,5	379	571	280	255

Fuente: Naciones Unidas.

^a Incluidos los *Länder* (estados) orientales de Alemania a partir de 1991.

^b La ex República Democrática Alemana hasta 1990.

Cuadro A.2
Países desarrollados: tasas de crecimiento del PIB real, 1987-1997
 (Porcentaje anual de variación^a)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b	1997 ^c
<i>Todos los países desarrollados</i>	3,1	4,4	3,7	2,7	♦ 0,8	1,6	0,7	2,6	1,9	2,4	2 ½
<i>Países industrializados más importantes</i>	3,2	4,6	3,7	2,7	♦ 0,7	1,7	0,8	2,6	1,8	2,4	2 ½
Alemania	1,4	3,7	3,3	4,7	♦ 1,2	2,1	-1,1	2,9	1,9	1,4	2 ½
Canadá	4,3	4,9	2,5	-0,2	-1,8	0,8	2,2	4,1	2,3	1,5	3 ½
Estados Unidos	2,9	3,8	3,4	1,3	-1,0	2,7	2,3	3,5	2,0	2,4	2 ½
Francia	2,3	4,5	4,3	2,5	0,8	1,2	-1,3	2,8	2,2	1,5	2 ½
Italia	3,1	4,1	2,9	2,1	1,3	0,6	-1,2	2,2	2,9	0,7	1 ½
Japón	4,2	6,2	4,8	5,1	4,0	1,1	0,1	0,5	0,9	3,6	1 ¾
Reino Unido	4,8	5,0	2,2	0,4	-2,0	-0,5	2,1	3,8	2,5	2,6	3 ½
<i>Otros países industrializados</i>	2,9	3,6	3,7	2,7	0,9	1,0	0,2	2,9	2,6	2,3	2 ½
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Europa occidental	2,7	4,0	3,4	2,9	♦ 0,8	1,0	-0,6	2,8	2,4	1,7	2 ½
Unión Europea (15)	2,7	4,1	3,4	2,9	♦ 0,7	1,0	-0,6	2,9	2,4	1,7	2 ½

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base del FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

♦ Indica discontinuidad en la serie: a partir de 1991, Alemania comprende los *Länder* (estados) orientales.

^a Los datos correspondientes a los grupos de países son promedios ponderados en que los coeficientes de ponderación para cada año son el PIB a precios y tipos de cambio de 1993.

^b Valores basados parcialmente en estimaciones.

^c Predicción basada parcialmente en el Proyecto LINK.

Cuadro A.3
Países con economía en transición: tasas de crecimiento del PIB real, 1987-1997
 (Porcentaje anual de variación^a)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b	1997 ^c	
<i>Países con economía en transición^d</i>	2,2	3,6	2,0	-6,6	♦ -9,2	-13,6	-9,1	-4,4	-1,4	-0,9	2	
<i>Europa central y oriental^d</i>	1,4	1,5	0,6	-10,2	♦ -11,2	-9,0	-5,5	3,6	5,3	3,6	3	
Albania	-0,8	-1,4	9,8	-13,1	-29,4	-6,0	11,0	9,4	8,6	4,0	-1	
Bulgaria	6,1	2,6	-1,4	-9,1	-6,9	-5,7	-3,7	1,8	2,1	-10,0	-5	
Croacia				-8,5	-20,9	-9,7	-3,7	0,6	1,7	5,0	5 ½	
Eslovaquia							-4,1	4,8	7,3	6,8	6	
Eslovenia				-4,7	-8,1	-5,4	1,3	5,3	3,9	3,1	4	
ex Checoslovaquia	0,8	2,6	1,3	-1,2	-14,2	-6,4						
ex República Yugoslava de Macedonia				-10,2	-12,1	-13,4	-14,1	-7,2	-3,0	1,6	4	
Hungría	3,8	2,7	3,8	-3,3	-11,9	-3,0	-0,8	2,9	1,5	1,0	2 ½	
Polonia	2,0	4,4	0,2	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,3	5,3	5 ½	
República Checa							-0,9	2,6	4,8	4,2	3 ½	
República Federativa de Yugoslavia				-8,4	-11,2	-26,2	-27,7	2,5	6,0	4,0	1	
Rumania	0,8	-0,5	-5,8	-8,2	-12,9	-8,8	-3,0	3,9	7,1	4,1	-3	
Yugoslavia	-0,5	-1,5	0,6									
<i>Estados bálticos</i>							-31,8	-14,6	1,5	1,5	3,3	3 ¾
Estonia							-14,8	-7,8	4,0	3,0	4,0	4 ½
Letonia							-34,9	-14,9	0,6	-1,6	2,5	3
Lituania							-35,0	-17,0	1,0	2,7	3,5	4
<i>Unión Soviética</i>	2,8	5,3	3,0	-4,0	-8,0							
<i>Comunidad de Estados Independientes</i>							-14,8	-11,1	-10,5	-7,2	-5,6	½
Armenia							-52,3	-14,6	5,5	10,3	5,7	7
Azerbaiyán							-22,6	-23,1	-21,9	-17,4	1,3	4
Belarús							9,6	-10,6	-15,8	-16,0	-2,6	3
Federación de Rusia							-14,5	-8,7	-12,6	-4,0	-6,0	1
Georgia							-40,3	-39,4	-30,0	2,4	11,0	15
Kazakstán							-13,0	-12,9	-24,6	-8,9	1,1	2
Kirguistán							-15,9	-15,5	-20,1	-6,2	5,6	6 ½
República de Moldova							-29,1	-1,2	-31,2	..	-8,0	4
Tayikistán							..	-17,3	-21,3	-12,4	-17,0	-4
Turkmenistán							..	..	-20,0	-15,0	0,1	4
Ucrania							-13,7	-14,2	-23,0	-11,8	-10,1	-2 ½
Uzbekistán							-11,1	-2,4	-3,5	..	1,6	3 ½

Fuente: Naciones Unidas y CEPE.

♦ Indica discontinuidad en la serie.

^a Las cifras agregadas por grupos de países son promedios ponderados mediante el PIB a dólares de 1993 [véase la metodología en el *Estudio Económico Mundial, 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.II.C.1 y corrección), anexo, texto introductorio].

^b Valores basados parcialmente en estimaciones.

^c Predicción, basada parcialmente en el Proyecto LINK.

^d Incluye la ex República Democrática Alemana hasta 1990.

Cuadro A.4
Países en desarrollo: tasas de crecimiento del PIB real
por grupos de países, 1987-1997
 (Porcentaje anual de variación)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a	1997 ^b
<i>Todos los países en desarrollo^c</i>	4,3	3,8	3,2	2,2	3,3	5,1	5,2	5,6	4,6	5,7	6
<i>Por región:</i>											
América Latina	2,9	0,3	0,7	0,0	3,6	3,0	3,6	5,5	-0,1	3,7	4 ¼
África	0,9	2,9	2,7	1,5	0,7	-0,2	-0,4	2,1	2,8	4,3	4
Asia occidental	-0,1	-0,3	2,4	-1,9	-4,9	5,5	4,1	-0,9	3,5	5,0	5 ½
Asia meridional y oriental	8,4	8,7	6,6	6,8	6,2	5,6	5,9	7,0	7,3	6,5	6 ½
China ^d	11,6	11,3	4,1	3,8	9,2	14,2	13,5	12,6	10,5	9,7	10
<i>Por grupo analítico:</i>											
Países acreedores netos	4,9	6,4	5,9	4,7	3,9	6,2	5,3	3,6	4,4	5,3	5 ¼
Países deudores netos	4,3	3,5	2,9	2,0	3,2	5,0	5,2	5,8	4,6	5,8	6
Exportadores netos de combustible	0,3	0,8	-7,7	12,2	-0,5	4,5	2,4	2,3	0,5	4,6	5 ½
Importadores netos de combustible	6,2	5,2	3,3	3,0	4,8	5,3	6,3	6,9	6,0	6,1	6
<i>Partidas pro memoria:</i>											
África subsahariana	0,5	2,9	1,1	0,7	-0,4	-1,2	-2,7	1,5	4,2	4,8	4 ¾
Países menos adelantados	2,2	3,6	2,1	1,3	-0,5	0,7	-0,8	2,0	4,5	5,0	4 ¾

Fuente: Naciones Unidas.

^a Estimaciones preliminares.

^b Predicción basada parcialmente en el Proyecto LINK.

^c Los países incluidos representan el 98% de la población de todos los países en desarrollo.

^d Los datos correspondientes a 1987-1989 son estimaciones del Gobierno.

Cuadro A.5
Países desarrollados: inversión, ahorro y transferencias netas, 1980-1995
 (Porcentaje del PIB)

		<i>Inversión interna bruta</i>	<i>Ahorro interno bruto</i>			<i>Transferencia financiera neta</i>
			<i>Total</i>	<i>Ahorro del sector público</i>	<i>Ahorro del sector privado</i>	
<i>Total^a</i>	1980	23,4	23,7	0,9	22,8	-0,3
	1985	21,4	21,8	-0,6	22,4	-0,4
	1990	22,2	22,3	1,2	21,1	-0,1
	1991	21,5	21,7	0,6	21,1	-0,2
	1992	20,8	21,2	-0,5	21,7	-0,4
	1993	20,4	21,1	-0,7	21,8	-0,7
	1994	21,4	22,0	0,1	21,9	-0,6
	1995	21,2	21,9	..	..	-0,7
<i>Principales países industrializados^a</i>	1980	23,2	22,7	0,8	21,9	0,5
	1985	21,4	20,9	-0,8	21,6	0,5
	1990	22,0	22,0	1,1	20,8	-0,0
	1991	21,4	21,5	0,7	20,8	-0,1
	1992	20,8	21,1	-0,4	21,5	-0,3
	1993	20,6	21,1	-0,4	21,5	-0,5
	1994	21,2	21,6	0,4	21,1	-0,4
	1995	21,4	21,7	..	..	-0,4
<i>De los cuales:</i>						
<i>Alemania^b</i>	1980	23,4	22,9	2,4	20,5	0,5
	1985	19,6	23,1	2,6	20,5	-3,5
	1990	21,4	27,3	1,3	26,0	-5,9
	1991	23,4	23,4	1,0	22,4	0,1
	1992	22,9	22,9	1,4	21,5	0,0
	1993	21,5	22,0	0,5	21,5	-0,5
	1994	22,5	23,1	0,9	22,2	-0,6
	1995	22,5	23,4	..	..	-0,8
<i>Estados Unidos</i>	1980	19,9	19,3	-0,1	19,5	0,6
	1985	20,2	17,2	-2,5	19,7	3,0
	1990	17,2	15,7	-2,0	17,7	1,5
	1991	15,6	15,1	-2,8	17,9	0,5
	1992	15,7	15,0	-3,9	18,9	0,7
	1993	16,5	15,2	-2,9	18,2	1,2
	1994	17,9	16,2	-1,0	17,2	1,7
	1995	18,0	16,3	..	..	1,6
<i>Japón</i>	1980	32,2	31,3	3,2	28,2	0,9
	1985	28,2	31,5	4,9	26,6	-3,4
	1990	32,3	33,0	8,9	24,1	-0,7
	1991	32,1	33,9	9,3	24,6	-1,8
	1992	30,7	33,1	8,2	24,9	-2,4
	1993	29,7	32,0	6,2	25,7	-2,3
	1994	28,7	30,8	5,8	25,0	-2,1
	1995	28,7	30,1	..	..	-1,5

Fuente: OCDE, *National Accounts*, e información nacional suministrada a la División de Estadística de las Naciones Unidas.

^a Los datos en moneda nacional se convirtieron a dólares a los efectos agregativos, utilizando los tipos de cambio medios anuales.

^b Los datos anteriores a 1991 se refieren únicamente a Alemania occidental.

Cuadro A.6
Países desarrollados: tasas de desempleo, 1987-1997*
 (Porcentaje del total de la fuerza de trabajo)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b	1997 ^c
<i>Todos los países desarrollados</i>	7,2	6,6	6,1	6,0	6,7	7,4	8,1	7,9	7,6	7,6	7½
<i>Principales países industrializados</i>	6,7	6,1	5,7	5,6	6,2	6,8	7,2	7,1	6,7	6,8	6¾
Alemania ^d	6,2	6,2	5,6	4,9	4,2	4,6	7,9	8,4	8,2	9,0	10
Canadá	8,8	7,7	7,5	8,1	10,2	11,3	11,2	10,4	9,5	9,7	9½
Estados Unidos	6,1	5,4	5,2	5,4	6,6	7,3	6,9	6,1	5,6	5,4	5½
Francia	10,4	9,8	9,3	9,0	9,5	10,4	11,7	12,3	11,6	12,3	12½
Italia	10,9	11,0	10,9	10,3	9,9	10,5	10,3	11,4	11,9	12,0	12
Japón	2,9	2,5	2,3	2,1	2,1	2,2	2,5	2,9	3,1	3,4	3¾
Reino Unido	10,3	8,5	7,1	6,8	8,8	10,1	10,5	9,6	8,8	8,2	8
<i>Otros países industrializados</i>	9,8	9,3	8,4	8,1	8,9	10,1	12,1	12,2	11,6	11,4	11
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Europa occidental	9,7	9,1	8,3	7,7	8,0	8,9	10,7	11,0	10,6	10,8	11
Comunidad Europea (15)	10,0	9,4	8,5	7,8	8,2	9,1	10,9	11,3	10,9	11,0	11

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos de la OCDE.

* Los datos para los siete países que figuran en el cuadro y para otros diez países son normalizados por la OCDE para preservar la comparabilidad entre países y a lo largo del tiempo y para ajustarlos a las definiciones de la Organización Internacional del Trabajo [véase OCDE, *Standardized Unemployment Rates: Sources and Methods* (París, 1985)]; para otros países se utilizan las definiciones y estimaciones nacionales.

^b Valores basados parcialmente en estimaciones.

^c Previsión.

^d Antes de enero de 1993, Alemania occidental únicamente.

Cuadro A.7
Países desarrollados: inflación en los precios al consumidor, 1987-1997^a
(Porcentaje anual de variación)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^b
<i>Todos los países desarrollados</i>	2,7	3,1	4,3	4,9	4,3	3,2	2,7	2,3	2,3	2,2	2½
<i>Principales países industrializados</i>	2,5	2,9	4,2	4,7	4,1	3,0	2,5	2,1	2,2	2,1	2½
Alemania	0,2	1,2	2,8	2,7	3,6	5,1	4,4	2,7	1,9	1,4	1½
Canadá	4,4	4,0	5,1	4,7	5,6	1,5	1,9	0,2	2,2	1,4	1½
Estados Unidos	3,7	4,0	4,9	5,4	4,2	3,1	2,7	2,6	2,8	2,9	3
Francia	3,3	2,8	3,4	3,4	3,2	2,4	2,1	1,7	1,7	2,1	1½
Italia	4,7	5,1	6,2	6,5	6,3	5,1	4,5	4,0	5,3	3,9	2½
Japón	0,1	0,7	2,2	3,1	3,3	1,7	1,2	0,7	-0,1	0,2	1½
Reino Unido	4,1	4,8	7,8	9,5	5,9	3,7	1,6	2,5	3,4	2,5	3
<i>Otros países industrializados</i>	4,2	4,2	5,3	6,3	5,5	4,2	3,9	3,3	3,4	2,7	2½
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Europa occidental	2,8	3,2	4,7	5,3	4,9	4,3	3,6	3,0	3,0	2,4	2½
Comunidad Europea (15)	2,8	3,2	4,8	5,3	4,9	4,4	3,6	3,0	3,0	2,5	2½

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base del FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

^a Los datos correspondientes a los grupos de países son promedios ponderados en que los coeficientes de ponderación para cada año son los gastos de consumo para el año a precios y tipos de cambio de 1993.

^b Previsión.

Cuadro A.8
Principales países desarrollados: indicadores financieros, 1986-1996

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Crecimiento de la oferta monetaria real^a (porcentaje de variación)</i>											
Alemania	3,2	4,0	4,2	2,6	14,8	2,5	2,4	7,5	0,1	2,1	5,2
Canadá	4,9	3,9	5,6	8,3	4,4	1,9	8,2	9,7	7,2	4,7	1,5
Estados Unidos	7,7	-0,1	2,3	1,2	0,6	-1,3	-4,3	-1,1	-2,1	3,1	-0,3
Francia	2,3	0,6	2,0	2,0	0,1	-4,0	-0,9	1,3	5,2	8,9	-2,5
Italia	0,6	1,5	1,0	4,8	1,1	2,0	0,8	3,7	1,5	-5,0	-5,8
Japón	7,4	11,1	9,4	9,7	5,8	0,3	-1,7	1,8	2,9	3,3	-0,8
Reino Unido	18,7	15,3	10,0	12,2	3,9	-4,6	4,8	1,6	3,8	10,7	7,6
<i>Tipos de interés a corto plazo^b (porcentaje)</i>											
Alemania	4,6	3,7	4,0	6,6	7,9	8,8	9,4	7,5	5,4	4,5	3,3
Canadá	8,2	8,5	10,4	12,1	11,6	7,4	6,8	3,8	5,5	5,7	3,0
Estados Unidos	6,8	6,7	7,6	9,2	8,1	5,7	3,5	3,0	4,2	5,8	5,3
Francia	7,7	8,0	7,5	9,1	9,9	9,5	10,4	8,8	5,7	6,4	3,7
Italia	13,4	11,5	11,3	12,7	12,4	12,2	14,0	10,2	8,5	10,5	8,8
Japón	4,8	3,5	3,6	4,9	7,2	7,5	4,6	3,1	2,2	1,2	0,5
Reino Unido	10,8	9,5	9,7	13,6	14,6	11,8	9,4	5,5	4,8	6,0	5,9
<i>Tipos de interés a largo plazo^c (porcentaje)</i>											
Alemania	5,9	5,8	6,1	7,1	8,9	8,6	8,0	6,3	6,7	6,5	5,6
Canadá	9,5	10,0	10,2	9,9	10,9	9,8	8,8	7,8	8,6	8,3	7,5
Estados Unidos	7,7	8,4	8,9	8,5	8,6	7,9	7,0	5,8	7,1	6,6	6,4
Francia	8,6	9,4	9,1	8,8	10,0	9,1	8,6	6,9	7,4	7,6	6,4
Italia	10,5	9,7	10,2	10,7	11,5	13,2	13,3	11,3	10,6	12,2	9,4
Japón	4,9	4,2	4,3	5,1	7,4	6,5	4,9	3,7	3,7	2,5	2,4
Reino Unido	9,9	9,5	9,4	9,6	11,1	9,9	9,1	7,9	8,1	8,3	8,1
<i>Saldos financieros de la administración pública^d (porcentaje)</i>											
Alemania ^f	-1,3	-1,9	-2,2	0,1	-2,1	-3,3	-2,8	-3,5	-2,4	-3,5	-4,1
Canadá	-5,4	-3,8	-2,5	-2,9	-4,1	-6,6	-7,4	-7,3	-5,3	-4,1	-2,7
Estados Unidos	-3,5	-2,6	-2,1	-1,7	-2,7	-3,3	-4,4	-3,6	-2,3	-2,0	-1,6
Francia ^g	-2,7	-1,9	-1,7	-1,2	-1,6	-2,0	-3,8	-5,6	-5,6	-4,8	-4,1
Italia	-11,7	-11,0	-10,7	-9,9	-11,0	-10,2	-9,5	-9,6	-9,0	-7,1	-6,7
Japón	-0,9	0,5	1,5	2,5	2,9	2,9	1,4	-1,6	-2,1	-3,3	-4,1
Reino Unido	-2,4	-1,4	1,0	0,9	-1,2	-2,5	-6,3	-7,8	-6,8	-5,7	-4,8

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base del FMI, *Estadísticas financieras internacionales*, y OCDE, *Economic Outlook*.

^a Por oferta monetaria real se entiende aquí el dinero en sentido amplio (se expresa como M2 y comprende el efectivo en circulación y los depósitos a la vista, así como los depósitos a plazo fijo, en cajas de ahorro y en moneda extranjera de los sectores residentes con excepción del gobierno central) deflactado con los deflatores del PIB. Las tasas de crecimiento miden los cambios ocurridos de un fin de año a otro (parte de los datos correspondientes a 1996 se basan en estimaciones).

^b Tipos del mercado monetario.

^c Algunos datos de 1996 son promedios de nueve meses.

^d Rendimiento de los títulos del Estado a largo plazo.

^e Se expresa el superávit (+) o el déficit (-) como porcentaje del PNB o del PIB nominales; los datos correspondientes a 1996 son estimaciones de la OCDE.

^f Antes de 1991, los datos corresponden a Alemania occidental únicamente.

^g A partir de 1992, los déficit se calculan usando la definición de Maastricht.

Cuadro A.9
Principales países desarrollados: tipos de cambio efectivos, medición amplia, 1986-1996^a
(1990 = 100)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Tipos de cambio efectivos nominales</i>											
Alemania	81,7	88,4	89,9	91,1	100,0	101,2	106,9	112,5	116,8	125,1	123,1
Canadá	81,9	84,2	90,9	97,4	100,0	103,1	98,1	94,1	89,7	88,6	91,1
Estados Unidos	87,4	85,0	86,4	94,8	100,0	104,3	107,5	116,7	122,9	123,5	131,1
Francia	90,1	91,6	91,3	91,8	100,0	99,7	104,9	109,3	113,0	118,1	118,8
Italia	87,8	89,8	89,2	92,8	100,0	101,0	100,7	86,7	86,2	79,1	87,3
Japón	84,2	94,8	106,9	104,4	100,0	111,7	120,4	148,6	166,5	177,4	158,1
Reino Unido	92,5	92,7	99,8	98,3	100,0	102,3	100,3	93,2	95,6	92,3	94,5
<i>Tipos de cambio efectivos reales</i>											
Alemania	96,7	101,0	99,7	96,7	100,0	97,8	100,6	100,9	99,8	104,8	100,3
Canadá	91,0	93,5	101,8	105,0	100,0	97,6	91,4	88,5	87,8	92,1	91,4
Estados Unidos	116,6	105,6	97,9	101,9	100,0	101,2	101,1	103,4	100,7	95,7	100,0
Francia	99,7	101,7	98,8	95,8	100,0	97,9	101,6	103,1	102,6	103,1	103,1
Italia	90,9	91,6	90,1	93,1	100,0	101,0	98,3	85,0	83,3	81,0	91,4
Japón	111,2	114,5	120,4	112,1	100,0	104,8	106,7	121,7	126,7	127,2	109,5
Reino Unido	92,3	93,5	100,3	98,2	100,0	102,9	99,8	91,7	92,6	89,8	92,4

Fuente: Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*.

^a Los índices se basan en una cesta amplia de monedas de 22 países de la OCDE y 23 países en desarrollo (la mayoría de Asia y América Latina). El tipo de cambio efectivo real, que sirve para ajustar el índice nominal para reflejar cambios relativos en los precios, mide el efecto de las fluctuaciones cambiarias y de las diferencias en las tasas de inflación en la competitividad internacional de los precios de las manufacturas de un país. Un alza del índice lleva a una baja de la competitividad y viceversa. Los cambios relativos en los precios se basan en los índices que mejor reflejan los precios de productos manufacturados fabricados en el país, a excepción de los alimentos y la energía, en la primera etapa de producción. Los factores de ponderación para los índices monetarios se derivan de las modalidades del comercio bilateral de los países correspondientes en 1990.

Cuadro A.10
Países con economía en transición: indicadores del producto
y la demanda, 1989-1996
 (Porcentaje anual de variación)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
<i>Industria, producto bruto</i>								
<i>Europa central y oriental^b</i>	-0,8	-15,9	+16,7	-6,5	0,8	6,7	7,6	7,2
Albania		-7,5	-37,0	-44,0	-10,0	-18,6	-7,2	..
Bulgaria	2,2	-16,8	-27,8	-15,0	-6,9	8,5	5,4	-1,0
Checoslovaquia	0,8	-3,7	-23,0	-7,9				
República Checa					-5,1	2,1	9,2	6,8
Eslovaquia					-10,6	4,6	8,2	2,5
Hungría	-1,0	-9,6	-18,2	-9,7	4,0	9,5	4,6	3,3
Polonia	-0,5	-24,2	-11,9	3,9	5,6	11,9	9,4	9,1
Rumania	-5,3	-23,7	-22,8	-21,9	1,3	3,3	9,4	9,8
Croacia		-11,0	-29,0	-15,0	-6,0	-2,7	0,3	3,1
ex República Yugoslava de Macedonia		-10,6	-17,2	-16,0	-10,0	-10,6	-9,8	3,2
Eslovenia		-10,5	12,4	-13,2	-2,5	6,4	2,0	1,0
República Federativa de Yugoslavia						1,2	3,8	6,8
<i>Estados bálticos</i>						-15,7	0,6	1,7
Estonia						-2,0	1,9	1,1
Letonia						-6,8	-6,3	0,7
Lituania						-28,0	6,2	2,8
<i>Unión Soviética</i>	1,7	-1,2	-7,8					
<i>Comunidad de Estados Independientes</i>				-18,0	-12,0	-21,5	-5,8	-3,4
Armenia						5,3	2,4	1,0
Azerbaiyán						-22,7	-17,2	-6,7
Belarús						-17,1	-11,9	3,2
Federación de Rusia						-20,9	-3,3	-5,0
Georgia						-39,7	-9,8	7,7
Kazakstán						-28,1	-8,2	0,3
Kirguistán						-28,0	-17,8	10,8
República de Moldova						-27,7	-3,9	-8,5
Tayikistán						-25,4	-5,1	-19,8
Turkmenistán						-24,7	-6,4	17,9
Ucrania						-27,3	-12,0	-5,0
Uzbekistán						1,6	0,1	6,0
<i>Agricultura, producto bruto</i>								
<i>Europa central y oriental^b</i>	0,2	-3,4	♦-2,3	-14,0	-1,9	-0,2	6,1	-1,0
Albania		-6,9	-24,0	-15,0	15,0	..	..	..
Bulgaria	1,2	-6,0	-0,3	-12,0	-18,2	6,8	15,4	-13,0
Croacia			-7,0	-13,0	-2,3	-3,0	1,0	2,1
Checoslovaquia	1,7	-3,9	-8,4	-12,7				
Eslovaquia					-8,1	2,6	0,1	1,9
Eslovenia			-0,2	-5,5	-3,5	6,4	3,6	..
ex República Yugoslava de Macedonia			17,9	-	-20,3	8,2	5,0	-4,0
Hungría	-1,3	-4,8	-6,2	-20,0	-9,7	9,7	1,9	5,0
Polonia	1,5	-2,2	-1,6	-12,8	1,5	-7,8	10,7	-4,0
República Checa					-2,3	-6,0	5,0	-0,2
República Federativa de Yugoslavia			10,0	-18,0	-3,0	6,0	4,0	-3,0
Rumania	-5,0	-2,9	1,0	-13,8	12,4	0,2	4,5	1,8

Anexo

Cuadro A.10 (continuación)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
<i>Estados bálticos</i>						-15,7	-0,6	..
Estonia						-11,0	-2,0	-2,5
Letonia						-16,9	-3,4	-11,0
Lituania						-17,1	1,8	..
<i>Unión Soviética</i>	1,3	-2,8	-7,0					
<i>Comunidad de Estados Independientes</i>				..	..	-13,6	-7,2	-6,4
Armenia						3,0	5,0	7,0
Azerbaiyán						-13,0	-7,0	5,0
Belarús						-14,0	-5,0	2,0
Federación de Rusia						-12,0	-8,0	-7,0
Georgia						11,0	13,0	15,0
Kazakstán						-20,0	-23,8	-10,0
Kirguistán						-18,0	-9,0	3,0
República de Moldova						-25,0	3,0	-10,0
Tayikistán						-25,0	-28,0	-15,0
Turkmenistán						-11,0	-18,0	-2,0
Ucrania						-16,0	-4,0	-8,0
Uzbekistán						-8,0	-3,0	-7,0
<i>Inversión bruta^c</i>								
<i>Europa central y orientada^b</i>	-0,1	-7,7	♦-14,7	1,5	-0,3	11,3	11,1	11,9
Albania		-14,8	..	..	..	..	..	..
Bulgaria	-10,1	18,5	-19,9	-1,5	-17,5	1,1	8,8	-18,0
Checoslovaquia	1,6	6,1	-27,2	4,7				
Eslovaquia					-4,1	-5,1	5,8	33,3
Hungría	7,0	-9,6	-11,9	-1,3	2,0	12,5	-4,3	-1,0
Polonia	-2,4	-10,1	-4,1	0,7	2,9	9,2	18,5	19,2
República Checa					-7,7	17,3	14,1	15,5
Rumania	-1,6	-38,3	-25,8	-1,1	8,3	20,7	8,6	5,3
<i>Estados bálticos</i>						..	..	..
Estonia					10,2	10,2	2,3	..
Letonia					-15,8	0,8	12,6	..
Lituania						..	..	..
<i>Unión Soviética</i>	4,7	1,0	-12,0					
<i>Comunidad de Estados Independientes</i>				-39,0	-10,0	-22,1	-18,9	-15,9
Armenia					-24,0	-35,0	..	..
Azerbaiyán					-39,0	89,0	-18,0	74,0
Belarús					-15,0	-11,0	-31,0	-10,0
Federación de Rusia					-12,0	-26,0	-10,0	-18,0
Georgia					-62,0	-0,5	2,0	19,0
Kazakstán					-39,0	-15,0	-38,0	-35,0
Kirguistán					-31,0	-42,0	82,0	18,0
República de Moldova					-44,0	-51,0	-17,0	-15,0
Tayikistán					..	-43,0	-25,0	..
Turkmenistán						..	..	..
Ucrania					-10,0	-23,0	-35,0	-20,0
Uzbekistán					-5,0	-22,0	4,0	7,0

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos de la CEPE y del proyecto UNIS.

♦ Indica discontinuidad en la serie.

^a Estimación preliminar.

^b Incluye la ex República Democrática Alemana hasta 1990.

^c Inversiones totales en el caso de la Comunidad de Estados Independientes.

Cuadro A.11
Países en desarrollo: inversión, ahorro y transferencias netas, 1980-1995
 (Porcentaje del PIB)

	<i>Inversión interna bruta</i>				<i>Ahorro interno bruto</i>				<i>Transferencia neta de recursos</i>			
	1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1995
<i>Todos los países en desarrollo</i>	25,9	23,3	25,2	27,3	29,0	23,9	25,9	26,7	-3,1	-0,6	-0,6	0,6
<i>Por región:</i>												
América Latina	24,8	19,1	19,8	19,7	23,6	23,8	22,1	19,5	1,2	-4,7	-2,3	0,3
África	25,1	20,7	22,6	21,8	30,0	20,8	19,3	16,7	-4,9	-0,1	3,2	5,2
Asia occidental	23,7	20,7	23,1	22,0	40,9	19,5	24,3	24,2	-17,1	1,3	-1,2	-2,1
Asia meridional y oriental ^a	26,1	24,1	29,3	31,9	23,8	24,2	28,9	30,4	2,2	-0,2	0,4	1,5
<i>Por grupo analítico:</i>												
Países acreedores netos	24,2	23,2	24,7	24,7	56,9	27,4	29,8	30,2	-32,7	-4,1	-5,0	-5,5
Países deudores netos	26,1	23,3	25,3	27,6	24,6	23,5	25,4	26,3	1,5	-0,2	-0,1	1,3
Exportadores netos de combustible	25,2	21,4	23,7	22,8	37,7	23,3	25,5	24,6	-12,5	-1,9	-1,8	-1,8
Importadores netos de combustible	26,3	24,4	25,8	28,6	22,9	24,3	26,0	27,3	3,4	0,2	-0,2	1,3
Cuatro países exportadores de productos manufacturados	34,3	26,2	31,3	32,7	29,9	32,3	34,5	34,0	4,4	-6,0	-3,2	-1,2
<i>Partidas pro memoria:</i>												
África subsahariana	19,5	17,3	18,1	18,5	14,4	15,3	13,8	13,4	5,1	2,0	4,3	5,1
Países menos adelantados	19,0	14,7	15,5	18,5	5,6	3,7	5,0	6,9	13,4	11,0	10,5	11,6
<i>Países en desarrollo escogidos</i>												
Argentina	25,3	17,6	14,0	18,3	23,8	23,1	19,7	18,4	1,4	-5,5	-5,7	-0,0
Bangladesh	14,9	12,9	12,8	16,6	2,1	2,0	2,7	8,3	12,8	10,9	10,1	8,3
Brasil	23,3	19,2	21,5	21,9	21,1	24,4	23,2	21,1	2,3	-5,2	-1,7	0,8
China	35,2	37,8	34,7	40,5	34,9	33,7	37,5	42,0	0,3	4,1	-2,8	-1,6
Côte d'Ivoire	26,5	13,0	8,5	13,2	20,4	27,3	13,0	20,1	6,2	-14,4	-4,6	-6,9
Egipto	27,5	26,7	21,9	16,9	15,2	14,5	6,8	6,0	12,4	12,1	15,1	11,0
India	20,9	23,9	25,2	24,5	17,4	20,8	22,4	21,8	3,5	3,1	2,8	2,7
Indonesia	24,3	26,2	30,6	37,8	37,1	27,9	32,2	35,8	-12,8	-1,8	-1,5	2,0
Kenya	29,2	26,0	24,2	19,2	18,1	24,9	19,0	12,9	11,1	1,1	5,2	6,3
México	27,2	20,8	22,8	15,3	24,9	25,9	21,7	18,5	2,3	-5,1	1,2	-3,2
Nigeria	22,2	9,0	14,7	18,4	32,3	12,6	29,4	20,9	-10,1	-3,7	-14,6	-2,4
Perú	29,0	18,4	14,7	16,8	32,0	24,9	15,1	10,7	-3,0	-6,5	-0,4	6,1
República de Corea	32,0	29,6	36,9	37,1	24,8	30,9	36,4	36,1	7,3	-1,3	0,5	1,0
Sudáfrica	28,3	20,1	17,1	18,3	36,5	29,2	23,1	18,2	-8,2	-9,1	-6,0	0,1
Tailandia	29,1	28,2	41,1	43,1	22,9	25,5	33,6	36,2	6,3	2,7	7,5	6,9
Túnez	29,4	30,2	27,1	24,0	24,0	24,1	20,0	20,3	5,4	6,0	7,0	3,6
Turquía	18,2	16,5	25,5	24,9	11,4	13,4	21,2	20,2	6,8	3,1	4,3	4,7
Zambia	23,3	14,9	17,3	11,7	19,3	14,1	17,8	3,3	4,0	0,8	-0,5	8,4

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base del Banco Mundial, 1997 *World Development Indicators* (CD-ROM), y estimaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas.

^a No incluye China.

Cuadro A.12
Países en desarrollo: principales fuentes de ingresos de divisas, 1985-1995

	Participación en el total de ingresos de divisas															
	Productos básicos, con excepción de los combustibles				Combustibles				Servicios ^a				Remesas de trabajadores			
	1985	1990	1995		1985	1990	1995		1985	1990	1995		1985	1990	1995	
<i>Todos los países en desarrollo</i>	27,8	42,5	54,4	17,4	14,9	13,1	32,6	19,6	11,6	11,4	12,2	12,7	2,7	2,4	1,8	
Por región:																
América Latina	18,0	23,7	36,9	31,3	31,8	26,9	27,2	18,9	11,3	13,9	16,1	14,6	1,4	2,4	3,3	
África	8,1	15,2	19,1	20,2	16,2	19,4	51,3	37,4	31,7	12,0	15,5	17,8	5,2	5,7	4,9	
Asia occidental	10,9	18,0	23,1	4,8	7,0	7,9	57,3	49,3	44,0	10,2	11,5	15,7	2,2	2,9	2,6	
Asia meridional y oriental ^b	49,9	63,1	69,3	16,0	11,4	9,4	14,6	6,8	3,6	10,5	10,2	10,9	2,6	1,3	0,8	
Por grupo analítico:																
Países acreedores netos	26,7	38,7	50,0	4,1	4,0	4,1	47,0	34,1	23,2	7,9	8,8	11,5	..	..	..
Países deudores netos	28,2	43,9	55,8	22,2	18,9	15,9	27,4	14,3	8,0	12,6	13,4	13,1	3,6	3,2	2,4	
Exportadores netos de combustible	6,7	12,1	26,8	6,2	7,9	9,6	67,3	60,5	46,3	7,6	8,7	10,2	2,1	2,5	2,1	
Importadores netos de combustible	42,6	55,1	62,3	25,3	17,8	14,0	8,3	2,6	1,6	14,0	13,8	13,5	3,1	2,3	1,7	
Cuatro países exportadores de productos manufacturados	69,9	70,2	71,9	6,7	5,3	4,7	6,5	4,0	2,4	13,0	13,0	14,1	..	..	..
<i>Partidas pro memoria:</i>																
África subsahariana	7,1	14,9	15,8	46,1	38,9	43,0	25,1	23,1	19,7	15,9	16,5	16,9	2,1	1,6	2,0	
Países menos adelantados	11,0	19,4	20,1	46,0	29,8	32,0	17,2	21,3	18,7	14,9	13,2	16,4	6,5	10,4	9,5	
<i>Países en desarrollo escogidos</i>																
Arabia Saudita	2,0	5,5	..	0,3	1,0	..	60,9	71,9	..	8,2	5,4	5,9	..	..	..
Argentina	17,1	21,7	25,5	58,0	46,5	41,4	6,2	5,9	7,8	16,0	14,7	10,3	..	..	..
Bangladesh	36,9	44,6	..	17,5	12,2	..	1,4	0,7	..	13,4	13,5	11,7	28,2	26,8	20,4	
Brasil	38,3	44,2	41,8	42,5	38,1	34,6	5,6	1,9	0,7	7,1	10,2	10,4	0,1	1,4	4,9	
China	30,6	60,8	70,4	21,4	15,6	10,2	21,8	7,2	3,0	10,2	9,6	12,5	0,6	0,2	0,2	
Côte d'Ivoire	8,1	..	..	69,0	..	..	8,4	..	..	12,5	16,6	12,2	..	..	..
Egipto	3,7	11,1	10,4	8,0	7,3	5,8	24,9	7,7	9,6	28,8	39,7	47,6	30,6	28,5	17,9	
India	34,7	49,9	61,7	21,4	18,1	19,8	3,6	2,1	1,4	21,4	18,0	..	15,6	9,2	..	
Indonesia	10,1	31,6	43,3	18,5	18,4	20,5	63,0	39,3	21,7	4,2	8,3	10,7	0,3	0,6	1,2	
Kenya	7,0	14,3	..	44,6	28,1	..	10,0	6,4	..	35,9	51,0	34,8	..	..	..
Malasia	23,4	45,0	66,4	35,2	22,9	15,1	27,0	15,3	6,2	10,9	11,2	..	..	..	..
Maruecos	21,2	26,5	32,0	29,2	22,4	28,9	2,0	1,8	1,4	23,8	24,1	18,1	..	..	..
México	..	32,3	63,4	..	14,0	9,7	..	27,9	8,4	13,7	14,8	10,6	..	..	..
República de Corea	72,9	76,4	73,9	4,4	4,4	..	2,5	0,9	1,6	16,9	14,6	17,2	0,8	0,8	0,4	
Sudáfrica	..	..	37,3	..	..	18,7	..	..	6,8	10,3	12,7	13,1	..	..	..
Tailandia	26,3	46,0	54,7	41,3	25,4	18,9	0,9	0,6	0,5	20,0	20,5	20,0	..	..	..
Túnez	25,5	41,5	49,5	7,5	8,2	7,6	24,1	10,4	5,3	32,3	28,8	28,6	..	..	..
Turquía	38,3	35,0	..	21,4	15,5	..	3,0	1,2	..	21,8	31,8	35,3	13,1	12,9	8,0	
Venezuela	7,7	8,4	11,7	9,1	8,0	7,3	67,4	63,7	64,8	4,6	5,5	6,6	..	..	..

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de información de las División de Estadística de las Naciones Unidas y del FMI.

^a Incluye ingresos por concepto de transporte, viajes y servicios empresariales, pero no incluye la renta de la inversión ni las remesas de trabajadores.

^b Incluye China.

Cuadro A.13
Países en desarrollo: inflación, 1987-1997^a
 (Porcentaje anual de variación)

	1987 ^b	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^c	1997 ^c
<i>Todos los países en desarrollo</i>	57,5	123,8	361,2	532,0	81,6	132,9	253,9	134,7	21,0	16,6	15
<i>Por región:</i>											
América Latina	159,8	363,6	1 128,6	1 679,7	210,7	354,1	757,8	326,4	23,4	19,4	12
África	19,3	18,4	19,8	16,2	96,0	172,5	111,1	244,7	40,6	34,9	48
Asia occidental	23,9	33,0	27,7	23,9	27,9	29,0	27,0	41,6	41,3	33,7	30
Asia meridional y oriental	4,6	6,4	6,2	7,8	9,5	7,3	5,8	7,1	6,8	5,8	6
China	8,7	18,8	18,0	3,2	3,3	6,4	14,7	24,1	17,1	8,3	7
<i>Por grupo analítico:</i>											
Países acreedores netos	-0,0	1,4	2,8	4,1	5,2	2,6	2,2	2,8	3,7	2,4	3
Países deudores netos	63,7	137,0	399,8	588,8	89,8	146,9	281,0	148,8	22,8	18,2	16
Exportadores netos de combustible	53,5	49,1	20,2	17,5	18,0	16,4	14,3	16,5	28,9	25,7	15
Importadores netos de combustible	58,8	148,8	475,3	704,0	102,8	171,9	334,0	174,1	18,3	13,6	14
Cuatro países exportadores de productos manufacturados	2,4	5,0	5,5	7,2	7,9	5,9	4,7	5,7	4,8	4,4	3
<i>Partidas pro memoria:</i>											
África subsahariana	35,2	24,6	25,8	23,1	283,3	533,4	333,5	780,4	87,0	86,8	136
Países menos adelantados	44,2	31,6	33,4	28,3	365,9	688,2	430,4	997,9	103,6	108,1	176

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base del FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

- ^a Los factores de ponderación utilizados son los PIB en dólares de 1993.
- ^b Estimaciones preliminares basadas en los datos correspondientes a una parte del año.
- ^c Predicción.

Cuadro A.14
Economías en desarrollo escogidas: tipos de cambio efectivos reales,
medición amplia, 1986-1996^a
(1990 = 100)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	107,1	94,4	104,8	86,4	100,0	117,8	115,7	117,3	113,6	111,1	115,1
Brasil	62,0	61,7	67,4	82,9	100,0	80,8	73,5	82,7	94,5	100,7	99,1
Chile	110,8	105,8	98,7	101,9	100,0	106,1	113,8	113,9	114,0	120,3	126,4
México	90,0	92,7	112,3	107,6	100,0	106,2	107,7	116,6	112,0	78,7	89,7
Venezuela	164,0	119,4	135,5	115,7	100,0	99,8	100,7	104,0	109,0	138,8	118,7
Hong Kong	95,7	91,9	93,2	98,1	100,0	103,5	106,1	111,6	114,5	112,9	120,9
Indonesia	134,5	103,7	101,9	102,9	100,0	100,9	99,6	101,6	100,3	98,7	103,2
Malasia	126,2	118,7	106,0	103,5	100,0	98,8	106,4	109,6	106,4	106,1	111,0
Filipinas	101,4	98,1	100,2	106,2	100,0	97,0	105,8	97,3	104,5	103,5	115,5
República de Corea	89,1	88,5	96,3	107,9	100,0	-97,5	88,3	85,8	84,1	85,6	88,0
Singapur	98,3	90,7	90,1	95,5	100,0	102,5	105,2	106,1	109,2	110,2	114,8
Provincia china de Taiwán	9,1	96,9	100,5	107,1	100,0	97,4	96,0	92,8	91,2	91,6	90,0
Tailandia	102,6	96,9	97,4	100,4	100,0	102,3	98,6	100,1	99,4	97,7	104,5
Turquía	80,4	84,3	87,2	95,4	100,0	97,1	89,1	92,6	72,4	75,6	74,3

Fuente: Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*.

^a Los índices se basan en una cesta amplia de monedas de 22 países de la OCDE y 23 países en desarrollo. El tipo de cambio efectivo real, que sirve para ajustar el índice nominal para reflejar cambios relativos en los precios, mide el efecto de las fluctuaciones cambiarias y de las diferencias en las tasas de inflación en la competitividad internacional de los precios de las manufacturas de un país. Un alza del índice lleva a una baja de la competitividad y viceversa. Los cambios relativos en los precios se basan en los índices que mejor reflejan los precios de productos manufacturados fabricados en el país, a excepción de los alimentos y la energía, en la primera etapa de producción. Los factores de ponderación para los índices monetarios se derivan de las modalidades del comercio bilateral de los países correspondientes en 1990.

II. COMERCIO INTERNACIONAL

 Cuadro A.15
 Corrientes comerciales: exportaciones (f.o.b.), 1980-1996

Origen		Destino ^a								
		Todo el mundo ^b	Paises desarrollados	Paises con economía en transición	Paises en desarrollo (total)	América Latina y el Caribe	África	Asia occidental	Asia meridional y oriental	Otros paises de Asia ^c
		En miles de millones de dólares		Porcentaje						
Todo el mundo ^b	1980	1 835,1	67,0	4,9	25,6	6,1	3,8	4,5	7,1	1,1
	1985	1 860,3	68,8	5,5	24,1	4,3	2,8	4,4	7,6	2,1
	1990	3 383,7	72,2	3,5	23,0	3,8	2,2	3,0	9,7	1,5
	1995	5 011,0	65,3	4,0	29,4	4,9	1,9	2,6	13,7	3,2
	1996 ^d	5 171,2	64,3	4,6	29,7	5,1	1,9	2,8	13,5	3,4
Paises desarrollados	1980	1 229,2	68,8	3,9	25,7	6,0	4,7	5,0	5,8	1,2
	1985	1 279,0	72,9	3,1	23,0	4,5	3,1	4,3	6,2	2,0
	1990	2 442,0	76,4	2,9	20,0	3,9	2,3	2,9	7,5	0,9
	1995	3 270,1	70,5	3,4	25,4	5,1	2,0	2,7	10,7	1,8
	1996 ^d	3 325,6	69,5	3,9	25,9	5,4	2,0	3,0	10,8	1,8
Paises con economías en transición	1995	202,9	52,5	33,8	12,6	0,9	0,8	3,4	3,0	2,8
	1996 ^d	235,5	49,6	36,6	12,4	0,9	0,8	3,6	2,7	3,6
Paises en desarrollo	1980	470,1	66,9	2,4	26,7	6,9	2,0	3,4	10,7	0,8
	1985	447,7	64,0	3,0	28,8	4,7	2,0	4,6	12,2	2,3
	1990	777,9	61,4	2,2	32,9	4,0	1,9	3,0	17,1	3,1
	1995	1 471,4	54,8	1,4	40,9	4,8	2,0	2,2	22,0	6,3
	1996 ^d	1 537,0	54,9	1,4	40,5	5,0	2,0	2,2	20,8	6,9
De los cuales:										
América Latina y el Caribe	1980	111,6	66,0	3,7	28,4	20,9	1,7	1,7	1,1	0,6
	1985	80,8	72,1	3,2	22,4	12,5	2,3	2,5	1,6	1,6
	1990	129,3	70,5	1,6	26,2	16,0	1,1	1,9	3,1	0,7
	1995	243,9	70,3	0,7	28,2	19,4	0,9	1,2	3,7	1,2
	1996 ^d	263,1	69,2	0,7	29,4	20,0	0,9	1,2	4,0	1,4
África	1980	69,9	66,5	2,1	11,9	2,4	3,0	0,9	1,5	0,3
	1985	51,2	71,4	2,5	13,6	3,3	3,6	1,5	1,6	0,4
	1990	73,7	69,3	1,4	15,2	1,3	5,9	1,6	2,8	0,4
	1995	96,9	64,4	1,2	23,5	1,9	10,2	2,1	5,6	1,2
	1996 ^d	100,6	64,0	1,2	23,7	1,9	10,1	1,8	6,0	1,2
Asia occidental	1980	83,2	74,6	0,9	22,0	2,9	1,4	3,7	10,2	0,1
	1985	81,7	58,9	4,1	33,7	4,6	2,0	11,4	11,5	0,1
	1990	100,3	61,5	3,4	30,0	3,4	1,9	7,7	10,2	0,4
	1995	128,6	50,7	3,1	35,1	1,8	2,5	6,3	17,8	1,4
	1996 ^d	143,2	49,2	3,5	35,9	1,7	2,6	5,8	18,8	2,0
Asia meridional y oriental	1980	129,6	61,2	3,0	34,8	2,3	2,5	3,9	20,1	2,1
	1985	141,7	60,3	2,2	36,2	1,6	1,5	3,2	19,9	6,3
	1990	328,8	59,6	1,7	37,3	1,6	1,3	2,0	20,5	7,4
	1995	685,9	50,2	1,1	47,3	2,3	1,3	1,7	25,1	12,3
	1996 ^d	695,5	49,9	1,2	47,3	2,3	1,2	1,7	24,7	12,6
Otros paises de Asia ^c	1980	19,9	44,8	6,4	45,3	2,2	0,4	2,1	6,6	2,1
	1985	39,6	40,9	8,2	48,6	1,8	1,5	5,5	37,9	1,6
	1990	51,5	34,5	5,8	57,7	1,0	1,9	1,8	51,4	0,8
	1995	158,2	51,7	2,2	45,4	2,0	1,3	1,5	36,6	1,1
	1996 ^d	177,5	54,9	2,5	41,9	1,9	1,4	1,6	33,1	1,1

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI, *Direction of Trade Statistics*.

^a La suma de los porcentajes de las corrientes comerciales por destino no es igual a 100% debido a información incompleta sobre destinos en los datos subyacentes.

^b Incluye datos sobre paises con economía en transición; los datos sobre paises con economía en transición anteriores a 1994 son incompletos.

^c Incluye datos sobre China, Mongolia, la República Popular Democrática de Corea y Viet Nam.

^d Estimaciones.

Anexo

Cuadro A.16
Corrientes comerciales: importaciones (f.o.b.), 1980-1996

Origen		Destino ^a							Asia meridional y oriental	Otros países de Asia ^c
		Todo el mundo ^b	Países desarrollados	Países con economía en transición	Países en desarrollo (total)	América Latina y el Caribe	África	Asia occidental		
<i>En miles de millones de dólares</i>										
Todo el mundo ^b	1980	1 910,7	1 221,9	79,1	580,3	105,0	71,2	166,1	118,1	20,2
	1985	1 951,1	1 319,3	95,2	522,3	114,3	57,5	77,1	140,5	32,0
	1990	3 495,3	2 494,9	98,6	873,1	157,1	71,2	109,0	285,6	91,1
	1995	4 323,3	2 917,8	164,3	1 188,9	201,2	64,0	97,9	443,2	197,8
	1996 ^d	5 183,2	3 489,5	218,1	1 427,8	237,1	73,7	109,7	554,6	238,8
<i>Porcentaje</i>										
Países desarrollados	1980	63,2	64,5	40,6	62,9	62,9	70,4	66,3	55,4	73,7
	1985	67,0	70,1	42,0	63,1	64,9	73,8	65,1	56,0	67,5
	1990	71,0	74,2	62,1	61,6	70,7	70,0	68,6	56,2	48,0
	1995	66,8	70,6	55,3	59,8	70,7	66,9	67,0	53,5	57,2
	1996 ^d	65,7	69,9	55,0	58,2	69,4	64,5	67,7	52,0	54,5
Países con economía en transición	1995	4,1	3,4	35,8	1,6	0,8	1,5	4,4	0,8	4,5
	1996 ^d	4,1	3,2	36,0	1,3	0,8	1,8	4,8	0,8	5,8
Países en desarrollo	1980	30,8	31,8	16,4	30,1	34,1	17,5	24,3	41,8	15,7
	1985	26,7	26,3	15,9	30,1	32,1	18,8	25,5	40,5	24,7
	1990	24,9	22,6	18,2	33,0	27,3	21,2	24,9	41,1	42,5
	1995	28,2	25,2	8,3	36,9	27,2	29,6	25,3	44,4	44,4
	1996 ^d	29,3	26,2	8,1	38,7	28,4	31,4	24,2	45,8	45,8
De los cuales:										
América Latina y el Caribe	1980	5,5	5,6	3,0	5,7	15,0	2,0	0,9	1,2	2,9
	1985	5,9	6,2	3,3	5,1	18,2	3,2	2,8	2,1	4,1
	1990	4,5	4,7	2,1	4,1	17,8	1,9	2,5	1,6	2,2
	1995	4,7	5,1	1,1	4,2	17,0	2,0	2,3	1,4	2,1
	1996 ^d	5,0	5,4	0,9	4,6	17,2	2,2	2,2	1,5	2,7
África	1980	4,5	5,5	2,1	1,8	1,7	4,4	1,0	0,9	0,5
	1985	3,6	4,2	1,4	2,2	5,1	5,0	1,2	1,2	0,6
	1990	2,5	2,8	1,2	1,7	1,4	7,0	1,9	0,8	0,6
	1995	1,9	2,2	0,7	1,6	0,8	9,8	1,5	0,8	1,0
	1996 ^d	2,0	2,3	0,7	1,7	0,8	10,7	1,4	0,9	1,0
Asia occidental	1980	8,9	8,9	6,0	9,1	8,7	5,2	9,8	12,8	0,4
	1985	4,4	3,8	3,2	6,2	5,1	3,7	11,0	6,6	0,3
	1990	3,6	3,2	4,5	4,6	4,1	2,4	8,6	4,6	0,8
	1995	2,6	2,3	2,0	3,3	1,0	3,5	7,1	3,7	1,5
	1996 ^d	2,7	2,4	2,0	3,5	1,0	3,6	6,1	4,0	2,3
Asia meridional y oriental	1980	6,2	6,1	1,3	7,2	1,1	2,1	3,9	14,7	3,4
	1985	7,2	6,8	3,4	9,2	1,0	2,5	4,7	16,3	14,0
	1990	8,2	7,0	4,8	12,5	1,9	4,4	5,3	16,6	33,3
	1995	10,6	8,8	2,5	15,4	5,0	8,2	7,1	19,3	26,3
	1996 ^d	11,1	9,1	2,6	16,7	6,5	8,7	7,8	20,4	26,9
Otros países de Asia ^c	1980	1,1	0,7	1,9	2,1	0,5	0,8	1,0	5,1	1,6
	1985	1,6	1,1	2,2	3,0	0,9	0,9	0,7	7,6	1,1
	1990	2,6	1,8	3,3	5,1	0,6	1,3	1,4	10,3	0,9
	1995	4,7	3,9	1,2	6,9	1,5	2,1	1,8	12,4	1,4
	1996 ^d	4,8	4,1	1,5	6,9	1,4	2,1	1,7	12,3	1,4

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI, *Direction of Trade Statistics*.

^a La suma de los porcentajes de las corrientes comerciales por destino no es igual a 100% debido a información incompleta sobre destinos en los datos subyacentes.

^b Incluye datos sobre países con economía en transición; los datos sobre países con economía en transición anteriores a 1994 son muy incompletos.

^c Incluye datos sobre China, Mongolia, la República Popular Democrática de Corea y Viet Nam.

^d Estimaciones.

Cuadro A.19
Comercio mundial: cambios en el valor y el volumen de las exportaciones
e importaciones por principales grupos de países, 1987-1997
 (Porcentaje anual de variación)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
<i>Valor de las exportaciones en dólares</i>											
<i>Todo el mundo</i>	17,7	13,7	8,3	14,5	2,5	7,2	-0,5	13,6	19,6	4,1	4
<i>Países desarrollados</i>	16,6	14,4	7,1	15,3	2,0	5,9	-2,7	12,6	18,6	2,7	1
De los cuales:											
América del Norte	11,0	24,8	10,5	7,3	5,3	6,1	4,7	11,2	14,6	6,4	7 ½
Europa occidental	20,1	10,8	6,7	20,7	-0,5	5,6	-7,3	13,9	21,9	3,1	-2
Japón	9,7	14,5	3,4	5,0	9,5	8,0	6,6	9,6	11,6	-7,3	1 ½
<i>Países con economía en transición</i>	4,1	-0,8	-1,5	-4,1	♦-14,6	♦-6,1	♦5,0	17,1	29,1	5,1	6 ½
Europa central y oriental ^c	2,8	0,5	-3,2	-3,2	♦-8,7	♦-1,0	♦11,7	15,6	33,4	1,7	9 ½
ex Unión Soviética/CEI ^d	5,7	-2,2	0,4	-5,1	-21,0	♦15,2	-2,3	19,0	23,8	9,6	1 ½
<i>Países en desarrollo</i>	24,5	14,4	23,5	14,8	5,8	10,8	4,6	15,6	21,0	7,4	10
América Latina y el Caribe	14,8	16,0	11,0	10,1	0,6	6,7	9,4	16,4	20,9	10,2	10 ½
África	12,6	-0,2	10,8	24,3	-2,7	1,7	-7,1	2,1	15,8	8,8	1
Asia occidental	27,1	-2,6	23,7	24,0	-9,6	9,3	-12,0	5,5	22,8	12,6	12 ½
Asia meridional y oriental	30,9	23,9	12,3	10,5	14,0	13,2	10,2	17,0	21,0	6,5	10
China	27,5	20,5	10,6	18,2	15,8	18,1	7,1	33,1	22,9	1,5	14
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Países exportadores de combustible	20,4	-2,3	22,7	28,3	-5,9	5,0	-8,0	5,5	22,6	14,8	11
Países no exportadores de combustible	25,9	21,4	10,2	9,4	10,8	12,5	8,4	18,5	21,2	5,2	9 ½
<i>Valor de las importaciones en dólares</i>											
<i>Todo el mundo</i>	16,9	14,1	8,1	14,3	3,7	6,6	-1,6	13,3	18,5	4,5	4 ½
<i>Países desarrollados</i>	18,2	13,0	8,3	14,9	0,7	4,4	-5,9	13,5	17,6	3,0	1 ½
De los cuales:											
América del Norte	10,5	10,7	7,1	4,5	-1,1	7,9	8,7	13,7	11,3	5,7	7 ½
Europa occidental	22,2	12,4	7,8	20,8	1,5	3,9	-13,2	13,1	20,2	1,4	-1 ½
Japón	18,4	24,1	11,9	12,2	0,7	-1,6	3,6	13,9	22,0	3,9	-2 ½
<i>Países con economía en transición</i>	0,6	-2,5	2,4	7,4	♦0,8	♦-11,0	♦-4,4	12,5	34,5	12,1	9
Europa central y oriental ^c	0,6	-2,7	-2,2	3,2	♦1,8	7,7	♦9,7	13,4	40,1	12,2	10
ex Unión Soviética/CEI ^d	0,5	-2,2	7,8	12,1	-0,2	♦-30,0	-26,5	10,2	20,9	11,8	6
<i>Países en desarrollo</i>	16,1	20,9	8,5	13,3	13,2	14,5	9,0	13,0	18,7	7,1	10
América Latina y el Caribe	13,6	16,4	8,5	13,0	17,8	22,2	11,6	18,6	11,6	9,7	13 ½
África	2,8	14,0	1,4	11,7	-2,0	10,0	-4,8	7,1	21,8	6,0	5
Asia occidental	9,9	3,8	-5,0	17,1	15,7	14,5	1,5	-8,5	4,2	6,7	7
Asia meridional y oriental	28,6	30,2	15,1	16,7	13,9	11,7	10,1	18,2	24,5	7,0	9 ½
China	0,7	27,9	7,0	-9,8	19,6	26,3	27,9	12,2	11,6	5,1	13 ½
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Países exportadores de combustible	2,8	12,1	-2,0	14,9	18,5	15,7	-1,9	2,8	2,2	10,8	11 ½
Países no exportadores de combustible	21,5	23,3	11,6	12,8	11,9	14,3	11,8	15,6	22,6	6,6	9 ½

Anexo

Cuadro A.19 (continuación)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a	1997 ^b
<i>Volumen de las exportaciones</i>											
<i>Todo el mundo</i>	5,4	8,2	7,1	4,7	♦4,0	5,4	2,9	10,4	10,0	4,6	7 ¼
<i>Países desarrollados</i>	4,4	8,1	7,0	4,9	3,3	4,0	1,4	9,6	7,4	4,2	6 ½
De los cuales:											
América del Norte	8,2	15,8	7,8	6,6	5,0	6,8	4,8	10,0	9,4	5,7	6 ¼
Europa occidental	4,1	6,2	7,4	4,2	2,4	3,4	0,8	11,3	7,4	4,0	6 ½
Japón	0,4	5,9	4,3	5,3	2,5	1,5	-2,4	1,7	3,3	0,8	5
<i>Países con economía en transición</i>	2,6	4,6	-1,4	-9,7	..	..	..	..	..	..	..
Europa central y oriental ^c	1,7	4,3	-2,9	-6,2	♦-9,3	-0,1	♦11,7	-0,4	19,6	0,6	2 ¼
ex Unión Soviética/CEI ^d	3,4	4,9	0,1	-13,0	..	..	..	..	..	..	..
<i>Países en desarrollo</i>	9,9	9,3	9,4	7,0	10,9	9,5	7,0	13,5	16,2	6,1	11
América Latina y el Caribe	7,1	7,5	4,6	5,1	4,7	6,3	10,3	9,2	9,9	9,3	11
África	-5,5	2,7	6,8	6,8	2,5	-0,1	2,7	4,3	8,3	8,1	6 ¼
Asia occidental	2,5	5,1	9,6	4,3	2,5	10,2	-4,6	7,1	16,9	7,3	15 ½
Asia meridional y oriental	18,3	13,0	11,6	7,5	16,0	11,1	10,1	14,8	18,0	5,8	10 ¼
China	14,0	10,0	8,8	14,3	18,4	15,8	6,8	31,0	20,7	0,7	14 ¼
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Países exportadores de combustible	7,3	1,7	12,3	11,7	6,1	7,0	-2,4	5,4	16,3	10,1	13
Países no exportadores de combustible	15,1	9,2	9,6	7,0	13,0	10,6	8,4	15,0	18,1	5,3	10
<i>Volumen de las importaciones</i>											
<i>Todo el mundo</i>	6,0	7,8	6,8	4,6	♦5,3	5,4	3,9	10,3	8,0	6,2	8
<i>Países desarrollados</i>	6,5	7,3	7,1	4,6	2,6	4,4	0,6	11,0	7,6	5,2	5 ½
De los cuales:											
América del Norte	3,9	5,1	4,3	1,3	-0,9	7,9	9,6	12,9	7,8	5,3	8
Europa occidental	7,7	6,9	7,9	6,4	4,3	3,4	-4,5	9,1	6,7	5,3	4 ½
Japón	9,3	17,9	7,9	5,7	4,0	-0,4	2,9	13,6	12,5	3,5	¾
<i>Países con economía en transición</i>	2,2	-1,3	2,7	0,9	..	..	..	..	..	..	..
Europa central y oriental ^c	3,4	3,3	0,2	-8,8	♦2,4	5,8	♦9,9	12,3	13,9	13,6	11
ex Unión Soviética/CEI ^d	1,1	-5,8	5,3	10,6	..	..	..	..	..	..	..
<i>Países en desarrollo</i>	4,9	11,9	7,5	4,6	15,5	12,2	15,0	9,7	8,6	8,1	14
América Latina y el Caribe	8,7	9,6	4,9	9,4	20,8	22,5	10,8	14,4	4,2	8,4	18 ½
África	-6,8	6,0	-0,5	2,7	-3,7	2,8	2,2	5,8	8,0	6,5	7 ½
Asia occidental	-0,9	-3,7	-5,4	7,2	18,8	12,4	7,6	-11,7	-4,4	7,8	11
Asia meridional y oriental	14,6	20,4	14,8	6,6	17,0	9,7	17,5	14,7	13,8	8,5	13 ¼
China	-9,5	15,5	7,7	-16,1	21,5	23,2	36,4	9,1	1,6	7,3	18
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Países exportadores de combustible	-6,3	1,7	-1,5	6,9	21,0	13,3	3,7	-1,3	-6,3	12,7	15 ¾
Países no exportadores de combustible	8,4	13,9	11,1	3,1	15,1	12,2	19,3	12,2	12,1	8,0	14

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas, la CEPE, la CEPAL y el FMI.

♦ Indica interrupción en la serie.

^a Estimaciones preliminares.

^b Previsión.

^c A partir de 1993, las transacciones entre Eslovaquia y la República Checa están registradas como comercio internacional.

^d Países de la CEI a partir de 1992.

Cuadro A.20
Comercio mundial: cambios en los precios de las exportaciones e importaciones
y la relación de intercambio, por principales grupos de países, 1987-1997
 (Porcentaje anual de variación de los índices basados en el dólar)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a	1997 ^b
<i>Valor unitario de las exportaciones</i>											
<i>Todo el mundo</i>	11,4	5,4	0,9	9,1	◆-1,7	1,7	-3,3	3,1	8,8	-0,6	-3 ½
<i>Países desarrollados</i>	11,6	5,9	0,1	9,9	-1,2	1,9	-4,2	2,8	10,4	-1,5	-5 ½
De los cuales:											
América del Norte	2,5	7,7	2,5	0,7	0,3	-0,6	-0,1	1,1	4,7	0,7	¼
Europa occidental	15,2	4,4	-0,6	15,7	-2,8	2,1	-8,0	2,4	13,4	-0,8	-8
Japón	9,4	8,1	-0,8	-0,3	6,8	6,4	9,2	7,8	8,0	-8,0	-3 ¼
<i>Países con economías en transición</i>	1,5	-5,0	-0,1	5,9	..	..	..	..	..	..	..
Europa central y oriental ^c	1,0	-3,6	-0,4	3,2	◆0,7	-0,9	◆-0,1	16,1	11,5	1,1	6 ½
ex Unión Soviética/CEI ^d	2,2	-6,7	0,4	9,1	..	..	..	..	..	..	..
<i>Países en desarrollo</i>	13,4	5,8	3,3	7,0	-4,0	1,4	-1,5	2,3	4,1	1,0	-¼
América Latina y el Caribe	7,2	7,9	6,1	4,8	-3,9	0,3	-0,8	6,6	10,0	0,8	-¼
África	19,2	-2,8	3,7	16,4	-5,1	1,8	-9,6	-2,1	6,9	0,7	-5
Asia occidental	24,0	-7,3	12,9	19,0	-11,9	-0,8	-7,7	-1,5	5,0	4,9	-2 ¾
Asia meridional y oriental	10,6	9,6	0,6	2,8	-1,8	1,9	0,1	2,0	2,5	0,7	-¼
China	11,8	9,5	1,6	3,4	-2,2	2,0	0,3	1,6	1,9	0,8	-¼
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Países exportadores de combustible	12,2	-4,0	9,3	14,9	-11,3	-1,8	-5,7	0,1	5,5	4,2	-2
Países no exportadores de combustible	9,4	11,1	0,6	2,2	-1,9	1,7	-0,0	3,1	2,6	-0,0	-0
<i>Valor unitario de las importaciones</i>											
<i>Todo el mundo</i>	10,2	5,7	1,0	9,4	◆-1,6	0,6	-6,0	2,5	9,6	-1,6	-3 ¾
<i>Países desarrollados</i>	10,9	5,4	1,1	9,9	-1,8	0,0	-6,4	2,3	9,3	-2,0	-4
De los cuales:											
América del Norte	6,3	5,4	2,6	3,1	-0,2	0,0	-0,9	0,8	3,2	0,5	-½
Europa occidental	13,4	5,3	-0,1	13,5	-2,6	0,5	-9,2	3,6	12,7	-3,8	-5 ¼
Japón	8,3	5,3	3,7	6,2	-3,2	-1,1	0,6	0,3	8,5	0,4	-3
<i>Países con economías en transición</i>	-1,8	-1,5	0,2	7,2	..	..	..	..	..	..	..
Europa central y oriental ^c	-2,7	-5,8	-2,3	13,2	◆-0,5	1,8	◆-0,2	1,0	23,0	-1,2	-1
ex Unión Soviética/CEI ^d	-0,6	3,8	2,4	1,3	..	..	..	..	..	..	..
<i>Países en desarrollo</i>	10,4	8,0	0,8	8,3	-2,1	2,1	-5,3	3,0	9,3	-0,9	-3 ¾
América Latina y el Caribe	4,5	6,2	3,4	3,3	-2,5	-0,3	0,7	3,7	7,1	1,2	-3 ¾
África	10,2	7,6	1,9	8,7	1,7	7,0	-6,9	1,2	12,8	-0,6	-2 ¼
Asia occidental	10,9	7,8	0,5	9,2	-2,6	1,9	-5,6	3,6	9,0	-1,0	-3 ¾
Asia meridional y oriental	12,2	8,1	0,2	9,5	-2,7	1,8	-6,3	3,1	9,4	-1,3	-3 ¾
China	11,3	10,7	-0,7	7,4	-1,6	2,5	-6,2	2,9	9,9	-2,1	-3 ¾
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Países exportadores de combustible	9,7	10,3	-0,5	7,4	-2,1	2,1	-5,4	4,1	9,0	-1,7	-3 ¾
Países no exportadores de combustible	12,1	8,2	0,4	9,4	-2,8	1,9	-6,3	3,1	9,4	-1,3	-3 ¾

Anexo

Cuadro A.20 (continuación)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a	1997 ^b
<i>Relación de intercambio</i>											
<i>Países desarrollados</i>	0,6	0,5	-1,0	0,0	♦0,6	1,9	2,4	0,5	1,0	0,6	-1 ¼
De los cuales:											
América del Norte	-3,6	2,2	-0,2	-2,3	0,5	-0,6	0,8	0,3	1,4	0,2	1 ¼
Europa occidental	1,6	-0,8	-0,5	2,0	-0,2	1,5	1,4	-1,1	0,6	3,0	-2 ¼
Japón	1,0	2,7	-4,4	-6,1	10,3	7,6	8,6	7,5	-0,5	-8,4	-¼
<i>Países con economías en transición</i>	3,4	-3,6	-0,2	-1,2	..	..	..	..	..	..	..
Europa central y oriental ^c	3,8	2,4	2,0	-8,8	♦1,2	-2,7	♦0,1	14,9	-9,3	2,3	7 ½
ex Unión Soviética/CEI ^d	2,8	-10,2	-2,0	7,7	..	..	..	..	..	..	..
<i>Países en desarrollo</i>	2,8	-2,0	2,4	-1,2	-2,0	-0,7	4,1	-0,7	-4,7	1,9	3
América Latina y el Caribe	2,6	1,6	2,6	1,5	-1,4	0,6	-1,5	2,8	2,7	-0,4	3 ½
África	8,1	-9,7	1,8	7,1	-6,7	-4,9	-2,9	-3,3	-5,3	1,2	-2 ¾
Asia occidental	11,8	-14,0	12,3	8,9	-9,5	-2,6	-2,2	-4,9	-3,7	6,0	-1
Asia meridional y oriental	-1,5	1,3	0,4	-6,1	0,9	0,0	6,8	-1,0	-6,3	2,0	3 ¾
China	0,4	-1,1	2,3	-3,7	-0,6	-0,5	7,0	-1,3	-7,3	2,9	3 ¾
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Países exportadores de combustible	2,3	-12,9	9,8	6,9	-9,3	-3,8	-0,3	-3,8	-3,3	6,1	2
Países no exportadores de combustible	-2,3	2,7	0,2	-6,6	0,9	-0,1	6,7	-0,0	-6,2	1,3	3 ¾

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas, la CEPE, la CEPAL y el FMI.

♦ Indica interrupción en la serie.

^a Estimaciones preliminares.

^b Previsión.

^c A partir de 1993, las transacciones entre la República Checa y la República Eslovaca se registran como comercio exterior.

^d Países de la CEI a partir de 1992.

Cuadro A.21
Índices de precios de los productos básicos primarios (con excepción de los combustibles) exportados por los países en desarrollo, 1986-1996
 (Porcentaje anual de variación^a)

	Alimentos	Bebidas tropicales	Aceites vegetales y semillas oleaginosas	Materias primas agropecuarias	Minerales y metales	Índices combinados		Precios de las manufacturas ^b	Precios reales de los productos básicos ^c	Partida pro memoria: petróleo crudo ^d	
						Dólares	DEG				
1986	10,0	24,0	-38,0	2,0	-5,0	4,0	-10,0	19,8	-13,2	-49,9	
1987	6,4	-34,7	17,7	16,7	18,9	2,9	-6,7	12,6	-8,7	31,0	
1988	29,9	1,2	31,5	8,4	45,1	26,2	21,4	8,2	16,6	-19,7	
1989	5,9	-14,6	-11,5	0,0	0,0	0,0	4,9	-1,1	1,1	21,6	
1990	-6,2	-11,4	-12,9	4,7	-9,8	-5,9	-11,2	9,9	-14,4	28,6	
1991	-6,6	-8,1	8,1	-0,7	-9,5	-6,3	-7,4	0,0	-6,3	-16,4	
1992	-2,1	-14,0	7,5	-3,7	-3,7	-3,4	-5,7	3,0	-6,2	-1,0	
1993	0,7	6,1	0,0	-6,2	-14,7	-3,5	-2,4	-5,8	2,5	-11,4	
1994	10,1	75,0	24,4	15,7	13,6	18,0	14,8	2,1	15,6	-4,9	
1995	5,9	1,1	10,3	15,0	20,0	9,9	3,2	9,1	0,8	8,8	
1996	6,8	-15,2	-4,2	-9,9	-12,7	-4,2	1,0	-1,9	-2,4	20,1	
1995	I	-0,4	73,3	24,1	29,4	39,4	21,3	12,8	10,3	9,9	25,4
	II	2,9	28,6	13,1	24,1	25,3	15,6	4,5	12,2	3,0	14,2
	III	10,8	-27,8	9,6	3,9	19,5	5,9	2,1	5,9	0,0	-4,1
	IV	9,3	-26,7	-2,4	5,4	1,9	1,4	0,0	6,9	-5,1	2,9
1996	I	13,3	-22,6	-7,2	-9,6	-8,1	-1,6	2,7	-0,9	-0,7	8,2
	II	14,4	-18,2	1,2	-14,3	-7,3	-0,7	7,2	-3,6	3,0	7,7
	III	4,5	-14,3	-4,8	-6,9	-20,3	-6,0	-1,4	-2,8	-3,3	27,1
	IV	-3,6	-5,1	-7,0	-10,2	-15,0	-7,5	-4,5	-2,8	-4,8	37,8

Fuente: UNCTAD, *Boletín mensual de precios de productos básicos*; Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*; y OPEP, *Bulletin*.

^a En los datos trimestrales, el trimestre consignado se compara con el mismo trimestre del año anterior.

^b Índice de los precios de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados (1980 es el año de base hasta 1987; después es 1990).

^c El índice combinado en dólares de los precios de los productos básicos se deflactó según el índice de precios de las exportaciones de manufacturas.

^d Conjunto de siete tipos de crudo de países de la OPEP.

III. FINANZAS Y MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

Cuadro A.22
Balanza mundial de pagos en cuenta corriente por grupos de países, 1986-1996^a
 (En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b
<i>Países desarrollados</i>	-2,9	-28,8	-21,4	-41,8	-57,3	-7,7	22,1	97,6	71,5	81,5	74,5
<i>Principales países desarrollados</i>	1,8	-23,5	-14,8	-21,2	-33,6	5,6	33,0	67,2	36,3	39,3	10,1
De los cuales:											
Alemania ^c	48,6	57,1	63,0	69,9	64,0	12,1	5,7	12,4	8,4	8,8	7,1
Estados Unidos	-136,4	-153,8	-114,5	-90,7	-73,7	-29,7	-42,7	-79,5	-128,5	-134,3	-147,2
Japón	87,0	88,6	81,7	59,8	39,9	79,0	114,4	134,8	133,4	114,6	68,0
<i>Otros países industrializados</i>	-4,7	-5,3	-6,5	-20,6	-23,7	-13,3	-10,9	30,3	35,2	42,2	64,5
<i>Países en desarrollo</i>	-48,0	-10,1	-28,9	-22,6	-0,1	-71,8	-80,0	-110,6	-80,9	-92,4	-86,9
Países acreedores netos	17,4	21,8	14,5	21,6	34,7	-1,8	2,9	-2,2	10,3	23,7	36,0
Países deudores netos	-65,4	-31,9	-43,4	-44,1	-34,9	-70,0	-82,3	-107,8	-90,6	-116,1	-122,8
Exportadores netos de combustible	-28,2	-5,6	-24,8	-6,1	22,6	-44,0	-47,8	-51,2	-45,4	-10,0	5,2
Importadores netos de combustible	-19,8	-4,4	-4,1	-16,4	-22,7	-27,9	-31,6	-58,8	-34,9	-82,5	-92,1
Cuatro exportadores de productos manufacturados	45,9	89,1	74,7	85,6	97,5	11,9	13,3	16,4	16,1	9,8	2,4
Otros	-65,6	-93,6	-78,8	-102,0	-120,2	-39,8	-45,0	-75,1	-51,0	-92,2	-94,5
<i>Países con economías en transición^d</i>	4,0	8,9	6,3	-0,5	-13,6	♦-5,7	♦-6,5	♦-5,9	-7,5	5,6	-3,6
Europa central y oriental ^e	0,2	0,4	0,9	-2,1	-6,5	♦-3,8	-2,1	♦-9,1	-4,6	0,5	-11,3
ex Unión Soviética	2,7	7,3	2,9	-0,8	-4,8	-0,8	♦-5,5	2,9	-2,9	9,3	10,0
<i>Residuo mundial^f</i>	46,9	29,9	44,0	64,8	71,1	85,3	64,4	18,9	16,9	5,3	16,0
Del cual:											
Residuo del comercio (importaciones, f.o.b.)	-18,4	-38,8	-44,1	-27,4	-35,4	-38,3	-44,9	-96,5	-115,6	-138,6	-100,8
Servicios y transferencias privadas	65,3	68,7	88,1	92,2	106,5	123,6	109,2	115,4	132,5	143,9	116,7

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI y otras fuentes nacionales e internacionales.

♦ Indica interrupción en la serie.

^a Balanza de pagos por concepto de bienes, servicios y transferencias privadas.

^b Estimación preliminar.

^c Incluidas las transacciones de los *Länder* (estados) orientales con el exterior a partir de julio de 1990.

^d Balanza de pagos en monedas convertibles; el total incluye la ex República Democrática Alemana hasta 1990.

^e Incluidas Bulgaria, la ex Checoslovaquia hasta 1992, Eslovaquia, Hungría, Polonia, la República Checa, Rumania y, hasta julio de 1990, la ex República Democrática Alemana.

^f Comercio, servicios y transferencias privadas cuyos datos no se han incluido, y errores y asimetrías cronológicas en los datos proporcionados.

Cuadro A.23
Transacciones en cuenta corriente: países desarrollados, 1986-1996*
 (En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b
<i>Todos los países desarrollados</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	1 470,4	1 718,7	1 976,8	2 118,9	2 435,9	2 479,5	2 636,4	2 547,4	2 860,1	3 404,4	3 529,6
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-1 480,8	-1 748,2	-1 985,4	-2 153,0	-2 473,6	-2 478,1	-2 598,6	-2 446,6	-2 764,1	-3 279,5	-3 430,8
Balanza comercial	-10,4	-29,5	-8,6	-34,1	-37,7	1,4	37,8	100,8	96,0	124,9	98,9
Servicios y transferencias privadas netos	7,5	0,7	-12,8	-7,7	-19,6	-9,2	-15,7	-3,2	-24,5	-43,3	-24,3
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-15,9	-24,4	-21,1	-25,6	-54,9	-57,3	-58,4	-50,7	-66,5	-76,3	-79,1
Saldo en cuenta corriente	-2,9	-28,8	-21,4	-41,8	-57,3	-7,7	22,1	97,6	71,5	81,5	74,5
<i>Principales países desarrollados</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	1 083,7	1 253,9	1 449,9	1 558,1	1 770,0	1 815,7	1 929,2	1 888,3	2 107,2	2 462,3	2 527,4
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-1 083,9	-1 266,8	-1 443,8	-1 567,6	-1 782,7	-1 798,4	-1 884,2	-1 810,3	-2 037,2	-2 376,7	-2 488,7
Balanza comercial	-0,2	-12,9	6,1	-9,5	-12,7	17,4	45,0	78,0	70,0	85,6	38,6
Servicios y transferencias privadas netos	2,0	-10,7	-20,9	-11,7	-20,9	-11,8	-12,0	-10,8	-33,8	-46,2	-28,6
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-1,2	-7,0	2,2	-1,0	-24,6	-27,7	-18,5	-25,2	-38,2	-48,5	-49,0
Saldo en cuenta corriente	1,8	-23,5	-14,8	-21,2	-33,6	5,6	33,0	67,2	36,3	39,3	10,1
De los cuales:											
<i>Alemania^d</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	241,5	291,5	322,8	340,0	410,9	403,4	430,2	382,5	430,3	521,2	521,0
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-186,8	-223,4	-245,3	-264,7	-341,9	-383,4	-401,5	-340,7	-378,6	-456,9	-455,2
Balanza comercial	54,7	68,0	77,5	75,3	69,0	19,9	28,7	41,8	51,7	64,3	65,8
Servicios y transferencias privadas netos	-6,0	-10,9	-14,5	-5,4	-5,0	-7,8	-23,0	-29,4	-43,3	-55,5	-58,6
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	2,7	3,9	3,6	11,1	13,6	17,6	15,9	12,9	1,6	-0,2	-10,5
Saldo en cuenta corriente	48,6	57,1	63,0	69,9	64,0	12,1	5,7	12,4	8,4	8,8	7,1
<i>Estados Unidos</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	223,4	250,2	320,2	362,2	389,3	416,9	440,3	458,7	504,5	577,8	613,0
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-368,4	-409,8	-447,2	-477,3	-498,3	-491,0	-536,4	-590,1	-669,1	-749,8	-799,6
Balanza comercial	-145,1	-159,6	-127,0	-115,1	-109,0	-74,1	-96,1	-131,4	-164,6	-172,0	-186,6
Servicios y transferencias privadas netos	8,7	5,7	12,5	24,4	35,3	44,4	53,4	51,9	36,1	37,7	39,5
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	3,1	-8,0	2,4	-6,7	-14,2	-20,7	-18,5	-30,4	-33,1	-49,2	-48,8
Saldo en cuenta corriente	-136,4	-153,8	-114,5	-90,7	-73,7	-29,7	-42,7	-79,5	-128,5	-134,3	-147,2

Anexo

Cuadro A.23 (continuación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b
<i>Japón</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	205,6	224,6	259,8	269,5	280,3	308,1	332,5	352,9	386,0	429,3	400,3
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-112,8	-128,2	-164,8	-192,7	-216,8	-212,0	-207,8	-213,3	-241,5	-297,2	-316,6
Balanza comercial	92,8	96,4	95,0	76,9	63,6	96,1	124,7	139,6	144,4	132,1	83,7
Servicios y transferencias privadas netos	-5,8	-7,8	-13,3	-17,1	-23,7	-17,1	-10,3	-4,8	-11,1	-17,5	-15,7
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	9,5	16,7	21,0	23,4	23,2	26,7	36,2	41,4	41,0	45,1	52,0
Saldo en cuenta corriente	87,0	88,6	81,7	59,8	39,9	79,0	114,4	134,8	133,4	114,6	68,0
<i>Otros países industrializados</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	386,8	464,8	526,9	560,8	665,9	663,8	707,1	659,0	752,9	942,1	1 002,2
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-396,9	-481,4	-541,6	-585,4	-690,9	-679,7	-714,4	-636,3	-726,8	-902,8	-942,0
Balanza comercial	-10,1	-16,7	-14,7	-24,6	-25,0	-15,9	-7,2	22,8	26,0	39,3	60,2
Servicios y transferencias privadas netos	5,5	11,4	8,1	4,0	1,3	2,6	-3,7	7,6	9,2	2,9	4,2
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-14,7	-17,4	-23,3	-24,6	-30,3	-29,5	-39,8	-25,5	-28,3	-27,7	-30,1
Saldo en cuenta corriente	-4,7	-5,3	-6,5	-20,6	-23,7	-13,3	-10,9	30,3	35,2	42,2	64,5

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI, la Organización Mundial del Comercio y fuentes nacionales.

^a Balanza de pagos por concepto de bienes, servicios y transferencias privadas.

^b Estimaciones preliminares.

^c Difiere de la renta neta de la inversión en que no incluye las utilidades no distribuidas de la inversión directa.

^d Incluidas las transacciones de los *Länder* (estados) orientales con el exterior a partir de julio de 1990.

Cuadro A.24
Transacciones en cuenta corriente: países con economía en transición, 1986-1996^a
 (En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b
<i>Países con economía en transición^c</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	69,4	77,1	83,5	87,6	89,7	♦90,8	♦108,4	♦110,0	129,2	180,1	191,4
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-63,8	-66,7	-75,1	-86,5	-100,7	♦-90,6	♦-101,7	♦-99,9	-114,3	-172,7	-190,6
Balanza comercial	5,6	10,4	8,4	1,1	-11,0	♦0,2	♦6,7	♦10,1	14,9	9,4	0,8
Servicios y transferencias privadas netos	-1,6	-1,4	-2,1	-1,6	-2,7	♦-5,9	♦-13,2	♦-16,0	-22,4	-1,8	-4,4
Saldo en cuenta corriente	4,0	8,9	6,3	-0,5	-13,6	♦-5,7	♦-6,5	♦-5,9	-7,5	5,6	-3,6
<i>Europa central y oriental^d</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	31,5	34,3	37,4	38,8	41,8	♦39,3	43,4	♦43,7	55,7	78,9	82,6
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-28,8	-32,2	-34,4	-37,6	-48,4	♦-42,0	-47,4	♦-52,6	-61,1	-88,3	-102,8
Balanza comercial	2,7	2,1	2,9	1,2	-6,6	♦-2,7	-4,0	♦-8,9	-5,4	-9,4	-20,2
Servicios y transferencias privadas netos	-2,5	-1,7	-2,0	-3,3	0,1	♦-1,1	1,9	♦-0,2	-0,8	9,9	8,9
Saldo en cuenta corriente	0,2	0,4	0,9	-2,1	-6,5	♦-3,8	-2,1	♦-9,1	-4,6	0,5	-11,3
De la cual:											
<i>ex Checoslovaquia</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	4,3	4,5	5,0	5,4	5,9	8,3	11,3				
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-4,1	-4,6	-5,1	-5,0	-6,8	-8,8	-12,9				
Balanza comercial	0,2	-0,1	-0,1	0,4	-0,9	-0,5	-1,6				
Servicios y transferencias privadas netos	0,2	0,2	0,2	-0,1	0,7	0,0	2,2				
Saldo en cuenta corriente	0,4	0,1	0,1	0,3	-0,2	-0,5	0,6				
<i>República Checa</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)							10,4	14,0	21,5	21,7	
Bienes: importaciones (f.o.b.)							-10,6	-14,9	-25,1	-27,7	
Balanza comercial							-0,2	-0,9	-3,6	-6,0	
Servicios y transferencias privadas netos							0,0	0,8	2,2	1,5	
Saldo en cuenta corriente							-0,2	-0,1	-1,4	-4,5	
<i>Eslovaquia</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)							3,1	6,7	8,5	9,0	
Bienes: importaciones (f.o.b.)							-3,3	-6,6	-8,5	-11,2	
Balanza comercial							-0,2	0,1	0,0	-2,2	
Servicios y transferencias privadas netos							-0,2	0,6	0,6	0,8	
Saldo en cuenta corriente							-0,4	0,7	0,6	-1,4	
<i>Hungría</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	4,2	5,0	5,5	6,4	6,3	9,3	10,0	8,1	7,6	12,8	14,2
Bienes: importaciones (f.o.b.)	4,7	-5,0	-5,0	-5,9	-6,0	-9,1	-10,1	-11,3	-11,2	-15,3	-16,8
Balanza comercial	-0,5	-0,0	0,5	0,5	0,3	0,2	-0,1	-3,2	-3,6	-2,5	-2,6
Servicios y transferencias privadas netos	-1,0	-0,9	-1,3	-1,9	-0,2	0,0	0,4	-0,2	-0,3	0,0	0,9
Saldo en cuenta corriente	-1,5	-0,9	-0,8	-1,4	0,1	0,2	0,3	-3,4	-3,9	-2,5	-1,7

Anexo

Cuadro A.24 (continuación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b
<i>Polonia</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	6,2	6,9	7,9	8,3	11,3	13,8	13,9	13,6	17,0	22,9	24,4
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-5,1	-5,9	-7,0	-8,4	-9,9	-14,6	-14,0	-16,9	-17,8	-24,7	-32,6
Balanza comercial	1,1	1,0	0,9	-0,1	1,4	-0,8	-0,1	-3,3	-0,8	-1,8	-8,2
Servicios y transferencias privadas netos	-1,7	-1,4	-1,5	-1,7	-2,1	-0,6	-0,2	1,0	-0,1	7,3	6,8
Saldo en cuenta corriente	-0,6	-0,4	-0,6	-1,8	-0,7	-1,4	-0,3	-2,3	-0,9	5,5	-1,4
<i>ex Unión Soviética/CEI^d</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	26,8	31,3	33,4	35,2	33,6	37,7	♦51,6	52,1	57,0	81,5	88,3
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-23,3	-23,1	-28,7	-35,4	-35,3	-35,3	♦-42,1	32,8	-34,3	-59,4	-59,8
Balanza comercial	3,6	8,2	4,7	-0,2	-1,7	2,4	♦9,5	19,3	22,7	22,1	28,5
Servicios y transferencias privadas netos	-0,9	-0,9	-1,8	-0,6	-3,1	-3,2	♦-15,0	-16,4	-25,6	-12,8	-18,5
Saldo en cuenta corriente	2,7	7,3	2,9	-0,8	-4,8	-0,8	♦15,5	2,9	-2,9	9,3	10,0

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI y la CEPE.

♦ Indica interrupciones en la serie.

^a Balanza de bienes, servicios y transferencias privadas en monedas convertibles; no se incluye información sobre las transacciones entre los miembros de la ex Checoslovaquia y la Comunidad de Estados Independientes.

^b Estimaciones preliminares.

^c Incluidas las transacciones de la ex República Democrática Alemana, hasta julio de 1990.

^d Incluida Bulgaria, la ex Checoslovaquia hasta 1992, Eslovaquia, Hungría, Polonia, la República Checa, Rumania y, hasta julio de 1990, la ex República Democrática Alemana.

^e A partir de 1992, los datos corresponden a la Comunidad de Estados Independientes.

Cuadro A.25
Transacciones en cuenta corriente: países en desarrollo, 1986-1996*
 (En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b
<i>Todos los países en desarrollo (129 países)</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	452,5	563,6	649,8	729,9	834,6	877,6	967,3	1 034,1	1 185,6	1 417,5	1 517,7
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-429,9	-505,6	-604,8	-669,5	-753,2	-846,2	-960,2	-1 048,8	-1 183,4	-1 416,4	-1 524,1
Balanza comercial	22,5	58,0	45,0	60,4	81,4	31,4	7,1	-14,7	2,3	1,0	-6,4
Servicios y transferencias privadas netos	-70,6	-68,0	-73,9	-83,0	-81,5	-103,3	-86,4	-95,3	-82,6	-93,4	-80,5
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-39,9	-46,1	-48,3	-50,1	-50,7	-52,9	-44,8	-60,0	-63,1	-75,0	-76,1
Saldo en cuenta corriente	-48,0	-10,1	-28,9	-22,6	-0,1	-71,8	-79,4	-110,0	-80,3	-92,4	-86,9
<i>Por región</i>											
<i>América Latina</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	88,4	101,0	117,1	129,5	143,0	143,6	152,8	166,2	193,1	233,2	257,0
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-71,6	-80,5	-93,1	-101,3	-113,7	-132,6	-159,9	-177,9	-210,2	-235,1	-259,7
Balanza comercial	16,8	20,5	23,9	28,2	29,2	11,0	-7,1	-11,6	-17,1	-1,9	-2,7
Servicios y transferencias privadas netos	-37,8	-33,7	-36,3	-39,3	-34,9	-31,2	-29,1	-34,7	-33,2	-32,7	-32,9
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-32,3	-31,3	-34,1	-37,8	-34,2	-30,5	-30,2	-33,1	-33,1	-36,0	-34,8
Saldo en cuenta corriente	-20,9	-13,1	-12,3	-11,1	-5,6	-20,2	-36,8	-46,9	-50,8	-34,6	-35,6
<i>África</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	67,0	76,5	77,3	84,3	105,2	100,5	98,8	92,0	95,4	110,6	120,3
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-62,3	-69,3	-77,3	-80,1	-91,1	-91,0	-95,4	-91,9	-97,3	-113,5	-119,1
Balanza comercial	4,7	7,2	0,0	4,2	14,1	9,4	3,4	0,2	-1,8	-2,9	1,2
Servicios y transferencias privadas netos	-17,1	-17,1	-17,4	-19,1	-20,2	-18,9	-14,2	-13,7	-16,1	-17,6	-15,2
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-11,4	-13,9	-14,7	-15,5	-17,3	-16,6	-6,2	-12,7	-11,5	-11,4	-11,5
Saldo en cuenta corriente	-12,4	-9,8	-17,4	-14,9	-6,1	-9,4	-10,8	-13,5	-17,9	-20,5	-14,0
<i>Asia occidental</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	77,4	98,2	100,9	121,1	147,4	134,0	147,1	142,7	153,6	172,9	188,7
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-81,4	-90,9	-94,1	-101,8	-115,4	-126,0	-139,8	-140,8	-126,2	-151,1	-156,7
Balanza comercial	-4,0	7,3	6,8	19,4	32,0	8,0	7,3	1,9	27,3	21,8	32,0
Servicios y transferencias privadas netos	-14,6	-16,1	-17,2	-18,8	-21,5	-48,4	-37,1	-35,0	-36,3	-27,0	-27,8
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	14,8	11,2	11,8	13,3	10,8	6,7	4,6	1,6	-3,1	-0,0	0,7
Saldo en cuenta corriente	-18,5	-8,8	-10,4	0,6	10,5	-40,4	-29,8	-33,1	-9,0	-5,2	4,1
<i>Asia meridional y oriental</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	219,6	287,9	354,6	395,0	439,0	499,6	568,6	633,1	743,5	900,8	951,8
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-214,7	-264,9	-340,3	-386,4	-433,0	-496,6	-565,1	-638,3	-749,7	-916,8	-988,6
Balanza comercial	5,0	22,9	14,3	8,6	6,0	3,0	3,5	-5,2	-6,2	-16,0	-36,8
Servicios y transferencias privadas netos	-1,1	-1,2	-3,0	-5,7	-4,9	-4,8	-6,1	-11,9	3,0	-16,2	-4,6
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-11,1	-12,1	-11,4	-10,2	-10,0	-12,5	-13,0	-15,7	-15,3	-27,6	-30,6
Saldo en cuenta corriente	3,8	21,7	11,3	2,8	1,1	-1,8	-2,6	-17,1	-3,2	-32,1	-41,4

Anexo

Cuadro A.25 (continuación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b
Por grupos comerciales											
<i>Paises acreedores netos (9 países)</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	112,5	140,1	158,3	182,8	216,8	227,9	248,0	255,9	287,7	339,4	362,0
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-83,0	-102,1	-130,2	-141,9	-157,8	-180,8	-206,2	-219,4	-237,8	-281,0	-303,1
Balanza comercial	29,5	38,0	28,0	41,0	59,0	47,1	41,7	36,5	49,8	58,3	58,9
Servicios y transferencias privadas netos	-12,2	-16,2	-13,5	-19,4	-24,2	-48,9	-38,9	-38,8	-39,5	-34,7	-22,9
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	21,1	18,2	20,6	22,5	21,0	17,5	16,6	11,5	9,1	12,2	12,9
Saldo en cuenta corriente	17,4	21,8	14,5	21,6	34,7	-1,8	2,9	-2,2	10,3	23,7	36,0
<i>Paises deudores netos (120 países)</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	339,9	423,5	491,6	547,1	617,8	649,7	719,3	778,1	898,0	1 078,1	1 155,7
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-346,9	-403,5	-474,5	-527,7	-595,4	-665,4	-754,0	-829,4	-945,5	-1 135,4	-1 221,0
Balanza comercial	-7,0	20,0	17,0	19,4	22,4	-15,7	-34,7	-51,2	-47,6	-57,3	-65,3
Servicios y transferencias privadas netos	-58,4	-51,8	-60,4	-63,6	-57,3	-54,3	-47,6	-56,5	-43,1	-58,8	-57,6
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-61,1	-64,4	-68,9	-72,7	-71,7	-70,4	-61,5	-71,5	-72,2	-87,2	-89,1
Saldo en cuenta corriente	-65,4	-31,9	-43,4	-44,1	-34,9	-70,0	-82,3	-107,8	-90,6	-116,1	-122,8
<i>Exportadores netos de combustible (26 países)</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	144,7	176,8	178,4	216,7	272,5	256,9	272,2	269,2	291,3	340,7	386,7
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-129,8	-138,0	-156,1	-168,6	-189,2	-215,6	-243,0	-243,0	-253,3	-273,3	-306,0
Balanza comercial	14,9	38,8	22,2	48,2	83,3	41,3	29,1	26,3	38,0	67,3	80,7
Servicios y transferencias privadas netos	-43,1	-44,4	-47,0	-54,3	-60,7	-85,3	-76,9	-77,5	-83,4	-77,3	-75,5
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-0,6	0,0	-5,9	-8,2	-11,0	-14,7	-16,9	-20,3	-23,0	-22,2	-20,5
Saldo en cuenta corriente	-28,2	-5,6	-24,8	-6,1	22,6	-44,0	-47,8	-51,2	-45,4	-10,0	5,2
<i>Importadores netos de combustible (103 países)</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	307,8	386,8	471,5	513,2	562,1	620,7	695,1	764,8	894,3	1 076,8	1 131,0
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-300,1	-367,7	-448,6	-501,0	-564,0	-630,6	-717,2	-805,8	-930,1	-1 143,1	-1 218,1
Balanza comercial	7,7	19,2	22,8	12,2	-1,9	-9,9	-22,1	-40,9	-35,7	-66,3	-87,1
Servicios y transferencias privadas netos	-27,4	-23,6	-26,9	-28,7	-20,8	-18,0	-9,5	-17,8	0,8	-16,1	-5,0
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-39,3	-40,1	-42,5	-42,0	-39,7	-38,2	-27,9	-39,7	-40,1	-52,8	-55,6
Saldo en cuenta corriente	-19,8	-4,4	-4,1	-16,4	-22,7	-27,9	-31,6	-58,8	-34,9	-82,5	-92,1
<i>Cuatro países exportadores de productos manufacturados (4 países)</i>											
Bienes: exportaciones (f.o.b.)	131,2	177,1	223,8	246,1	266,8	304,6	343,3	377,5	435,1	525,3	550,8
Bienes: importaciones (f.o.b.)	-111,4	-150,3	-199,2	-224,6	-256,1	-298,1	-339,0	-372,0	-435,4	-533,4	-571,3
Balanza comercial	19,8	26,8	24,6	21,5	10,7	6,6	4,2	5,6	-0,3	-8,1	-20,5
Servicios y transferencias privadas netos	3,5	4,3	5,0	3,7	5,4	5,3	9,1	10,8	16,4	17,9	22,9
De los cuales:											
Dividendos e intereses netos ^c	-0,3	-0,3	1,6	3,3	4,5	4,6	5,4	3,1	3,8	3,4	3,1
Saldo en cuenta corriente	23,3	31,1	29,6	25,2	16,1	11,9	13,3	16,4	16,1	9,8	2,4

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI, de fuentes nacionales y de otras fuentes.

^a Balanza de bienes, servicios y transferencias privadas.

^b Estimación preliminar.

^c Difiere de la renta neta de la inversión en que no incluye las utilidades no distribuidas de la inversión directa.

Cuadro A.26
Transferencia neta de recursos financieros de los países industrializados, 1986-1996
 (En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^e
<i>Estados Unidos</i>											
Corriente neta de capital	141,4	157,7	123,9	130,8	105,1	53,8	62,3	114,4	143,5	176,2	167,6
Donaciones corrientes privadas ^b	-4,4	-4,4	-5,5	-5,8	-5,9	-6,6	-6,2	-6,6	-8,6	-9,0	-11,5
Donaciones corrientes oficiales ^b	-14,1	-12,7	-13,2	-13,6	-20,5	-20,4	-18,6	-20,2	-19,3	-14,0	-18,8
Transferencias de capitales ^c	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	-0,2	-0,6	0,1	0,5
Inversión directa ^d	26,4	47,3	52,1	51,5	53,0	27,1	4,6	5,0	24,2	5,9	35,4
Cartera de valores	81,5	61,7	66,0	73,6	-6,8	11,8	22,8	-35,3	79,2	137,2	272,5
Préstamos a mediano y largo plazo	-6,9	-1,7	10,8	1,7	18,2	8,0	-3,0	1,7	2,2	0,7	-0,5
Capital a corto plazo ^e	26,0	70,3	25,3	-32,7	20,3	19,6	85,4	126,5	52,7	23,7	-56,9
Errores y omisiones	32,7	-3,0	-11,7	55,8	46,5	-26,8	-23,1	43,6	13,7	31,5	-53,1
Utilización de crédito del FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dividendos e intereses netos	3,1	-8,0	2,4	-6,7	-14,2	-20,7	-18,5	-30,4	-33,1	-49,2	-48,8
Transferencia neta de recursos (base financiera)	144,5	149,8	126,2	124,1	91,0	33,2	43,8	84,0	110,4	127,0	118,8
Utilización de reservas oficiales ^f	0,3	9,2	-3,9	-25,3	-2,2	5,8	3,9	-1,4	5,3	-9,7	8,4
Transferencia neta de recursos (en función de los gastos)	144,8	158,9	122,3	98,8	88,7	38,9	47,7	82,6	115,7	117,3	127,2
<i>Reino Unido</i>											
Corriente neta de capital	7,3	29,3	38,5	29,1	35,3	26,7	15,6	18,6	11,9	8,6	24,4
Donaciones corrientes privadas ^b	0,1	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Donaciones corrientes oficiales ^b	-3,3	-5,4	-5,9	-7,0	-8,2	-1,9	-8,6	-7,4	-7,8	-11,3	-7,3
Transferencias de capitales ^c	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inversión directa ^d	-3,7	-9,0	-5,3	3,7	24,5	9,7	5,5	-1,4	-3,3	-5,8	6,7
Cartera de valores	3,6	69,7	32,5	-34,3	-7,7	-40,8	-25,0	-88,4	87,2	-9,0	-46,8
Préstamos a mediano y largo plazo	0,2	0,4	-1,8	-3,0	-3,4	-0,9	-1,3	0,1	-1,3	-2,4	0,5
Capital a corto plazo ^e	3,5	-22,1	16,6	64,3	27,3	60,3	34,3	119,4	-70,5	30,7	61,6
Errores y omisiones	6,9	-4,0	2,7	5,8	3,3	0,5	10,6	-3,6	7,6	6,4	9,8
Utilización de crédito del FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dividendos e intereses netos	2,0	-0,3	-2,5	-3,0	-9,0	-9,4	-2,8	-5,2	-1,3	-2,3	-0,5
Transferencia neta de recursos (base financiera)	9,3	29,0	36,0	26,1	26,3	17,3	12,7	13,3	10,5	6,3	23,9
Utilización de reservas oficiales ^f	-4,3	-20,2	-4,9	8,8	-0,1	-4,7	2,4	-1,3	-1,5	0,9	0,8
Transferencia neta de recursos (en función de los gastos)	5,0	8,9	31,1	34,9	26,2	12,6	15,2	12,1	9,0	7,2	24,7
<i>Alemania^g</i>											
Corriente neta de capital	-43,4	-37,8	-80,5	-68,8	-54,3	-18,9	27,4	-30,9	-8,9	-3,9	-14,2
Donaciones corrientes privadas ^b	-2,2	-2,3	-2,9	-2,6	-3,5	-3,9	-5,2	-5,4	-5,4	-6,1	-5,7
Donaciones corrientes oficiales ^b	-7,7	-10,7	-12,8	-13,2	-15,9	-30,0	-25,1	-25,8	-28,7	-29,6	-25,1
Transferencias de capitales ^c	-0,0	-0,1	-0,0	0,2	0,1	0,5	0,8	0,6	1,0	1,0	0,6
Inversión directa ^d	-7,5	-7,8	-10,1	-7,4	-17,1	-17,5	-16,1	-12,6	-9,7	-23,9	-27,1
Cartera de valores	23,4	3,8	-36,7	-2,2	-1,7	24,3	31,9	119,4	-33,2	26,7	52,0
Préstamos a mediano y largo plazo	-4,5	-30,4	-0,7	0,0	-13,8	-15,6	8,7	10,0	4,1	25,1	15,2
Capital a corto plazo ^e	-46,4	10,5	-19,2	-48,8	-17,5	16,2	28,2	-100,2	70,7	7,3	-18,7
Errores y omisiones	1,5	-0,9	1,7	5,1	15,3	7,1	4,2	-17,0	-7,6	-4,5	-5,5
Utilización de crédito del FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dividendos e intereses netos	2,7	3,9	3,6	11,1	13,6	17,6	15,9	12,9	1,6	-0,2	-10,5
Transferencia neta de recursos (base financiera)	-42,0	-33,8	-76,9	-57,7	-40,7	-1,3	43,2	-18,1	-7,3	-4,0	-24,6
Utilización de reservas oficiales ^f	-5,4	-21,5	15,6	-2,9	-7,3	6,2	-37,2	14,2	2,1	-7,2	-1,0
Transferencia neta de recursos (en función de los gastos)	-47,5	-55,3	-61,3	-60,6	-48,0	4,9	6,1	-3,9	-5,3	-11,3	-25,6

Cuadro A.26 (continuación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
<i>Japón</i>											
Corriente neta de capital	-73,1	-52,8	-67,2	-74,0	48,0	-86,1	-113,7	-106,7	-108,0	-55,9	-34,9
Donaciones corrientes privadas ^b	-0,9	-2,1	-2,0	-1,5	-1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,5
Donaciones corrientes oficiales ^b	-1,2	-1,6	-2,1	-2,8	-4,1	-10,6	-2,1	-2,4	-2,8	-3,3	-2,0
Transferencias de capitales ^c	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,0	-1,3	-1,5	-1,9	-2,3	-2,4
Inversión directa ^d	-14,3	-18,4	-34,7	-45,2	-46,3	-30,2	-14,6	-13,7	-17,2	-22,6	-21,7
Cartera de valores	-101,4	-94,4	-66,1	-28,8	-4,8	45,2	-27,4	-70,7	-26,7	-36,1	-43,5
Préstamos a mediano y largo plazo	-5,8	-24,3	-29,6	-16,0	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-28,1
Capital a corto plazo ^e	57,9	91,7	64,2	42,1	21,9	-81,5	-57,9	-18,2	-41,7	-5,7	67,9
Errores y omisiones	2,5	-3,7	3,1	-21,8	-20,9	-7,9	-10,4	-0,3	-17,8	14,1	-0,7
Utilización de crédito del FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dividendos e intereses netos	9,5	16,7	21,0	23,4	23,2	26,7	36,2	41,4	41,0	45,1	53,6
Transferencia neta de recursos (base financiera)	-63,6	-36,1	-46,2	-50,6	-24,8	-59,4	-77,5	-65,3	-67,0	-10,8	17,1
Utilización de reservas oficiales ^f	-14,8	-37,9	-16,5	12,8	6,6	8,3	-0,7	-27,7	-25,4	-58,7	-39,8
Transferencia neta de recursos (en función de los gastos)	-78,4	-74,0	-62,7	-37,8	-18,2	-51,1	-78,2	-93,0	-92,4	-69,5	-22,7
<i>Otros países industrializados</i>											
Corriente neta de capital	3,9	56,5	57,8	73,9	123,2	57,2	40,2	-39,5	-33,4	-67,8	-17,8
Donaciones corrientes privadas ^b	0,7	1,4	2,1	1,6	0,3	-1,7	-3,0	0,3	-0,2	-1,2	-2,0
Donaciones corrientes oficiales ^b	-8,9	-9,6	-10,1	-12,4	-13,7	-15,0	-17,0	-16,5	-21,8	-14,0	-33,0
Transferencias de capitales ^c	0,2	0,8	1,4	2,1	3,8	6,1	5,9	5,5	4,7	9,2	8,1
Inversión directa ^d	-9,7	-10,0	-6,9	-15,9	-15,8	-12,9	-0,8	0,1	-13,5	17,8	-4,0
Cartera de valores	18,2	23,3	35,9	61,1	65,6	53,6	55,0	150,9	-102,5	52,3	-33,4
Préstamos a mediano y largo plazo	2,4	27,7	9,3	24,9	30,3	33,5	26,5	44,8	-10,1	5,4	-2,8
Capital a corto plazo ^e	9,6	23,9	34,7	26,4	73,1	-8,0	-31,1	-199,0	116,0	-103,2	35,8
Errores y omisiones	-8,7	-0,6	-8,0	-14,0	-20,4	1,4	4,7	-25,4	-6,0	-34,2	13,6
Utilización de crédito del FMI	-0,0	-0,3	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dividendos e intereses netos	-33,2	-36,8	-45,5	-50,5	-68,5	-71,5	-83,6	-69,4	-74,7	-69,7	-71,7
Transferencia neta de recursos (base financiera)	-29,3	19,7	12,3	23,4	54,7	-14,3	-43,4	-108,8	-108,1	-137,5	-89,5
Utilización de reservas oficiales ^f	-3,8	-38,2	-27,5	-19,2	-53,4	-0,4	35,5	-1,9	-15,5	-16,5	-54,9
Transferencia neta de recursos (en función de los gastos)	-33,1	-18,5	-15,2	4,1	1,3	-14,6	-7,9	-110,7	-123,6	-154,0	-144,4

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI y de fuentes nacionales.

^a Estimación preliminar.

^b Excluidas las remesas de trabajadores.

^c Incluida la condonación de deudas.

^d Excluidas las utilidades reinvertidas.

^e Incluidas partidas no clasificadas por su plazo de vencimiento.

^f Las adiciones a las reservas se indican como cifras negativas.

^g Incluidas las transacciones de los *Länder* (estados) orientales con el exterior a partir de julio de 1990.

Cuadro A.27
Transferencia neta de recursos financieros de los países en desarrollo
deudores netos, 1986-1996
 (En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
<i>Todos los países^b</i>											
Transferencia mediante inversión directa											
Corriente neta de inversión	6,3	9,3	15,1	17,7	16,8	23,6	31,2	47,2	62,1	57,9	67,6
Renta de la inversión directa (cifras netas)	-7,4	-8,4	-9,6	-11,1	-12,7	-12,2	-14,1	-15,9	-17,1	-21,7	-27,0
Transferencia neta	-1,1	0,9	5,5	6,5	4,0	11,4	17,1	31,3	45,0	36,2	40,6
Transferencia mediante empréstitos privados en el exterior a mediano y largo plazo											
Corriente neta de crédito	10,4	5,3	14,6	4,2	12,4	16,4	29,4	40,0	40,5	48,8	84,7
Renta de la inversión (cifras netas)	-32,9	-32,3	-37,5	-31,8	-28,3	-27,4	-28,0	-25,3	-29,6	-38,3	-42,3
Transferencia neta	-22,5	-27,0	-23,0	-27,6	-16,0	-10,9	1,4	14,8	10,9	10,5	42,5
Transferencia mediante transacciones de valores, empréstitos a corto plazo y salidas de capital interno ^c											
Transferencia neta	-5,3	-11,8	-21,9	-9,0	-9,2	26,9	28,4	35,0	0,8	28,8	14,0
Transferencia mediante donaciones privadas											
Cifras netas	4,5	4,8	6,0	7,1	8,4	9,7	11,6	10,4	11,2	7,7	6,7
Transferencia mediante corrientes oficiales											
Transferencias oficiales (donaciones)	10,8	12,1	13,0	14,0	18,7	18,6	16,6	12,5	9,9	9,7	10,5
Créditos oficiales netos	19,0	17,1	14,6	21,5	23,1	21,5	17,6	18,7	8,0	28,5	0,2
Renta de la inversión (cifras netas)	-15,2	-15,9	-17,5	-17,8	-20,1	-21,6	-22,1	-23,6	-24,9	-27,6	-27,6
Transferencia neta	14,6	13,3	10,1	17,7	21,7	18,5	12,1	7,7	-7,0	10,6	-16,8
Transferencia total (base financiera)	-9,7	-19,9	-23,3	-5,3	8,9	55,6	70,6	99,2	60,9	93,7	86,9
Utilización de reservas oficiales ^d	14,6	-6,9	-0,2	-15,2	-34,6 ^e	-48,9	-46,0	-51,5	-32,5	-57,7	-52,2
Transferencia total (en función de los gastos)	4,9	-26,8	-23,5	-20,5	-25,7	6,7	24,6	47,7	28,4	36,0	34,7
<i>África</i>											
Donaciones											
Privadas	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,5	1,9	1,9	1,8	1,7	1,8
Oficiales	4,8	5,6	6,2	7,4	10,2	10,0	9,3	6,9	5,9	5,2	5,2
Inversión directa neta	-0,3	-0,6	-0,2	2,4	-0,5	0,4	1,0	0,5	1,3	-1,7	-1,3
Créditos oficiales externos	1,8	2,6	1,2	2,3	1,0	1,3	4,0	0,1	0,2	-2,4	-1,7
Créditos privados externos ^e	-0,3	-0,3	0,3	-2,1	-3,9	-5,2	-9,1	-3,1	-2,8	-2,1	-1,8
Empréstitos a corto plazo y salidas de capital interno ^c	-1,3	-6,6	-3,0	-5,1	-5,4	-2,3	0,2	2,9	2,9	1,9	8,7
Transferencia neta total (base financiera)	6,0	1,9	5,9	6,1	3,0	6,1	7,3	7,3	7,4	0,9	9,1
De la cual:											
Corriente neta de capital ^f	14,9	13,2	18,2	19,2	17,0	20,1	18,6	17,9	17,0	10,1	17,9
Utilización de reservas oficiales ^d	1,7	0,2	1,3	-1,8	-7,8	-6,7	-4,4	-2,5	0,5	7,3	-7,3
Transferencia neta total (en función de los gastos)	7,8	2,1	7,2	4,4	-4,8	-0,7	2,9	4,7	7,9	8,2	1,8
<i>África subsahariana</i>											
Donaciones											
Privadas	0,7	1,0	1,0	0,9	1,0	1,2	1,6	1,6	1,5	1,3	1,3
Oficiales	3,8	4,6	5,2	6,0	6,6	6,2	6,9	5,0	4,7	4,1	4,2
Inversión directa neta	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	-1,4	-0,3	-1,1	-1,1	-0,9	-1,1	-0,9
Créditos oficiales externos	1,8	2,8	2,5	2,5	2,9	2,1	2,7	2,4	1,9	-0,5	0,7
Créditos privados externos ^e	0,0	-0,3	0,3	0,0	-0,4	-0,4	-0,1	0,2	-0,7	-0,5	-0,8
Empréstitos a corto plazo y salidas de capital interno ^c	-0,2	-1,4	0,0	-2,6	0,3	1,0	1,0	1,1	1,3	1,8	3,6
Transferencia neta total (base financiera)	5,8	6,1	8,4	6,4	9,0	9,7	11,1	9,2	7,8	5,2	8,1
De la cual:											
Corriente neta de capital ^f	10,6	11,3	14,5	12,7	15,7	16,0	16,9	14,1	11,8	8,9	11,8
Utilización de reservas oficiales ^d	0,1	-0,1	-0,8	-0,4	-0,4	-0,5	0,2	0,5	1,5	4,0	-1,8
Transferencia neta total (en función de los gastos)	5,9	6,0	7,6	6,0	8,5	9,2	11,3	9,7	9,3	9,2	6,3

Cuadro A.27 (continuación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
Asia											
Donaciones											
Privadas	1,7	2,0	2,6	3,7	3,6	3,4	5,4	4,6	4,8	0,9	1,7
Oficiales	4,9	4,8	5,0	4,7	5,6	7,0	5,4	4,1	2,4	3,6	3,6
Inversión directa neta	-0,6	0,4	3,3	4,3	4,3	7,2	11,6	27,9	32,5	22,2	28,2
Créditos oficiales externos	0,9	-0,2	-0,7	2,0	1,6	5,3	3,4	1,6	-5,8	-5,1	-5,8
Créditos privados externos ^e	-0,5	-7,7	0,0	-4,0	-1,9	0,9	11,5	9,7	10,4	13,4	50,4
Empréstitos a corto plazo y salidas de capital interno ^c	1,5	-3,7	-9,0	5,3	4,5	19,1	-2,5	7,1	-8,6	7,8	-31,1
Transferencia neta total (base financiera)	7,9	-4,5	1,2	15,9	17,5	42,8	34,9	55,0	35,7	42,9	46,9
De la cual:											
Corriente neta de capital ^f	21,8	10,0	16,2	31,0	32,9	60,8	54,5	75,0	56,4	76,2	83,1
Utilización de reservas oficiales ^d	2,2	-6,6	-10,7	-17,4	-16,2	-28,4	-24,9	-32,2	-41,4	-27,6	-14,5
Transferencia neta total (en función de los gastos)	10,1	-11,1	-9,5	-1,5	1,3	14,4	9,9	22,8	-5,8	15,3	32,4
América Latina											
Donaciones											
Privadas	1,1	1,2	1,7	1,6	2,9	3,8	3,8	3,1	3,1	3,2	3,2
Oficiales	1,5	2,0	2,1	2,2	3,4	2,2	2,4	2,0	1,9	1,8	1,7
Inversión directa neta	-0,9	0,5	2,2	-0,4	-0,2	4,0	4,5	3,1	10,7	9,4	10,3
Créditos oficiales externos	0,8	-1,3	-1,7	-0,7	0,3	-6,9	-9,1	-6,8	-11,3	11,9	-22,2
Créditos privados externos ^e	-21,7	-18,9	-23,4	-21,6	-9,9	-6,6	-4,0	8,2	3,3	4,1	12,7
Empréstitos a corto plazo y salidas de capital interno ^c	-0,6	-0,3	-10,6	-7,4	-8,4	10,6	31,6	27,0	3,5	3,8	22,6
Transferencia neta total (base financiera)	-19,8	-16,7	-29,8	-26,3	-11,9	7,2	29,3	36,7	11,2	34,2	28,2
De la cual:											
Corriente neta de capital ^f	12,5	14,6	4,3	11,4	22,3	37,7	59,5	69,7	44,3	70,1	66,2
Utilización de reservas oficiales ^d	7,6	-1,7	7,9	-1,3	-15,5	-16,2	-20,7	-21,7	5,3	-24,8	-30,4
Transferencia neta total (en función de los gastos)	-12,2	-18,4	-21,9	-27,6	-27,4	-9,0	8,6	15,0	17,9	-0,5	-2,2

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI, la OCDE y el Banco Mundial y estimaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Nota: La inversión directa excluye las utilidades reinvertidas (criterio de la corriente de efectivo); los créditos oficiales incluyen los créditos del FMI utilizados; los intereses incluyen los cargos del FMI; las donaciones privadas incluyen la corriente neta de donaciones de residentes en el extranjero (excluidas las remesas de trabajadores) y subvenciones de organizaciones no gubernamentales.

^a Estimación preliminar.

^b Muestra de 105 países (la diferencia principal con los datos del cuadro III.1 radica en la omisión de algunos países, principalmente de Asia, sobre los cuales no se disponía de información financiera completa).

^c Calculada como un remanente (incluida la financiación a corto plazo con fines de comercio, las salidas normales de capital y la "fuga de capitales", los atrasos en el pago de intereses vencidos, las transacciones de valores y otras corrientes que figuran como "errores y omisiones" en los datos sobre la balanza de pagos y se presume que son corrientes financieras).

^d Las adiciones a las reservas se indican como cifras negativas.

^e Empréstitos en el exterior a mediano y largo plazo.

^f Corriente neta de capital total antes del pago de la renta de la inversión directa.

Cuadro A.28
Reservas oficiales y respaldo de los gastos corrientes de los países en desarrollo deudores netos, 1986-1996

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
<i>Nivel de las reservas^b (en miles de millones de dólares)</i>											
<i>Todos los países^c</i>	80,0	88,2	88,6	104,9	133,1	163,4	213,5	266,1	331,9	384,6	464,8
África	15,6	17,3	15,4	17,4	24,7	30,9	33,4	30,3	35,2	38,5	45,8
De la cual:											
África subsahariana	5,0	5,8	6,3	6,9	8,1	9,4	9,0	9,6	11,3	13,2	14,6
Asia	31,4	33,1	41,9	54,6	60,3	75,6	103,0	137,4	190,2	229,2	276,7
América Latina	33,0	37,9	31,3	33,0	48,1	56,9	77,0	98,5	106,6	116,9	142,2
<i>Respaldo de los gastos corrientes^d (en número de meses de importaciones)</i>											
<i>Todos los países^c</i>	2,0	2,0	1,7	1,9	2,1	2,3	2,7	3,0	3,4	3,4	3,8
África	2,2	2,3	1,9	2,0	2,5	3,1	3,3	3,1	3,5	3,8	4,4
De la cual:											
África subsahariana	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	2,1	1,9	2,2	2,7	3,0	3,0
Asia	1,5	1,4	1,5	1,7	1,6	1,7	2,1	2,5	3,1	3,1	3,4
América Latina	2,8	3,1	2,3	2,	2,9	3,1	3,8	4,3	4,1	4,2	4,5

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI y estimaciones nacionales.

^a Valores basados parcialmente en estimaciones.

^b Reservas totales al final del período (con el valor del oro calculado a 35 DEG la onza).

^c Muestra de 105 países.

^d Gastos en bienes y servicios (incluido el pago de intereses) para el año de que se trate comparados con el total de reservas al final del año.

Cuadro A.29
Préstamos netos del FMI a países en desarrollo, por servicios, 1986-1996
 (En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Servicios regulares</i>	0,3	-3,4	-12,1	2,9	1,6	-1,1	0,0	-0,2	-0,8	12,5	-2,6
Condiciones de reembolso:											
3 a 5 años (Tramo de crédito)	1,3	-0,6	-0,2	-0,2	-1,6	0,3	1,5	-0,2	0,1	12,4	-1,4
3,5 a 7 años (Servicio de financiamiento suplementario/Política de mayor acceso) ^a	-0,8	-2,2	-11,0	3,1	2,5	-0,7	-1,5	-1,5	-1,4	-1,6	-1,3
4 a 10 años (Servicio de financiación ampliado)	-0,2	-0,5	-0,9	0,1	0,7	-0,7	-0,0	1,5	0,5	1,8	0,1
<i>Servicios en condiciones de favor</i>	-0,5	-0,2	-0,3	0,9	0,2	1,1	0,8	0,2	0,9	1,5	0,2
Por orden de creación:											
Fondo Fiduciario ^b	-0,6	-0,7	-0,7	-0,5	-0,4	-0,1	0,0	-0,1	-0,0	-0,0	0,0
Servicio de ajuste estructural ^c	0,1	0,5	0,3	0,7	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,4
Servicio reforzado de ajuste estructural ^c	-	-	-	0,8	0,5	0,9	0,7	0,4	1,1	1,6	0,5
<i>Otros servicios^d</i>	-1,9	-1,1	-0,4	0,2	-0,8	1,2	-0,9	-0,2	-0,9	-1,6	-0,7
Por orden de creación:											
Financiamiento compensatorio ^e	-1,8	-1,1	-0,4	0,2	-0,8	1,2	-0,9	-0,2	-0,9	-1,6	-0,7
Existencias reguladoras ^f	-0,2	-0,1	-0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicio para la transformación sistémica ^g	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	-2,1	-4,7	-12,9	4,0	1,0	1,2	-0,1	-0,2	-0,7	12,5	-3,1
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Algunas características de los acuerdos de préstamo de alta condicionalidad											
Número de acuerdos iniciados durante el año	31	25	27	23	12	24	17	13	26	18	20
Duración media (en meses)	22	26	25	25	19	22	26	24	25	23	29
Monto total comprometido (en miles de millones de dólares)	4,0	4,4	5,0	13,8	1,3	6,4	7,1	3,0	6,6	23,2	5,2

Fuente: Datos del FMI, *Estadísticas financieras internacionales* e *IMF Survey*.

- ^a El Servicio de financiamiento suplementario (1979-1981) y la Política de mayor acceso (1981 hasta la fecha) han proporcionado recursos que a su vez el FMI había tomado en préstamo de Estados miembros y por los que el Fondo paga un interés más alto que la remuneración que se paga a los países que tienen condición de acreedor neto con el Fondo. Así pues, los beneficiarios del Servicio de financiamiento suplementario y de la Política de mayor acceso han pagado un tipo de interés más alto que el de los giros con cargo a recursos ordinarios, que tienen subsidio parcial (por ejemplo, en el ejercicio económico 1981/1982, éste era del 6,3% frente al 14,8% con el Servicio de financiamiento suplementario y el 13,2% con la Política de mayor acceso; para 1985/1986 las diferencias se habían reducido mucho: 7% frente a un 9,4% y un 9,2%, respectivamente). Sin embargo, los países con derecho a obtener recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) contaron con un subsidio de hasta 3 puntos porcentuales mientras los países con un PIB per cápita más alto que el de los límites fijados por la AIF pero más bajo que el máximo establecido por el Fondo Fiduciario contaban con un subsidio de hasta 1,5 puntos porcentuales, con el objeto de reducir los intereses sobre los giros de ese Servicio de financiamiento suplementario para aproximarlos a los correspondientes a los giros ordinarios. No ha habido subsidios para los giros en el marco de la Política de mayor acceso.
- ^b El Fondo Fiduciario, utilizando principalmente recursos provenientes de las ventas de oro del FMI, concedió préstamos en 1977-1981, en el marco de programas de ajuste de un año. Los requisitos para obtenerlos dependían de criterios de ingreso máximo per cápita y los préstamos tenían plazos de vencimiento de 10 años; los reembolsos comenzaban en el sexto año. El tipo de interés era del 0,5% por año.
- ^c El Servicio de ajuste estructural y el Servicio reforzado de ajuste estructural (el primero financiado principalmente con reembolsos del Fondo Fiduciario y el segundo con préstamos y donaciones) han concedido préstamos a los países que pueden recibir recursos de la AIF y tropiezan desde hace tiempo con problemas de balanza de pagos; los fondos se desembolsan en el curso de tres años (de conformidad con los arreglos establecidos en el documento básico de política), los reembolsos comienzan a los cinco años y medio y finalizan a los 10 años y el tipo de interés es del 0,5%.
- ^d Todos tienen un vencimiento final de siete años y los reembolsos comienzan a los tres años y medio.
- ^e El Servicio de financiamiento compensatorio se extendió desde 1963 hasta 1988; el Servicio de financiamiento compensatorio para contingencias comenzó en agosto de 1988.
- ^f Ayuda a financiar la compra de existencias reguladoras de conformidad con los arreglos internacionales aprobados en la materia; fue establecido en junio de 1969.
- ^g Véase la descripción en el cuadro A.30.

Cuadro A.30
Préstamos netos del FMI a países con economía en transición, por servicios, 1986-1996
 (En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Servicios regulares</i>	-0,5	-1,1	-0,9	-0,9	0,1	2,0	1,8	0,1	0,2	4,4	3,7
Condiciones de reembolso:											
3 a 5 años (Tramo de crédito)	-0,2	-0,4	-0,0	-0,2	0,4	1,0	1,8	0,1	0,5	4,9	1,2
3,5 a 7 años (Servicio de financiamiento suplementario/Política de mayor acceso)	-0,3	-0,7	-0,9	-0,7	-0,3	0,2	-0,0	0,0	-0,3	-0,0	-0,0
4 a 10 años (Servicio de financiación ampliado)						0,8	0,1	0,0	0,0	-0,5	2,6
<i>Servicios en condiciones de favor (Servicio reforzado de ajuste estructural)</i>								0,0	0,0	0,1	0,2
Otros servicios											
Financiamiento compensatorio	-0,1	-0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	-0,1	0,0	-0,7	-0,6	-0,2
Servicio para la transformación sistémica								2,0	2,8	0,9	0,0
Total	-0,5	-1,1	-0,9	-0,9	0,1	3,5	1,7	2,1	2,3	4,8	3,7
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Algunas características de los acuerdos de préstamo											
Número de acuerdos iniciados durante el año	0	0	2	0	3	5	6	9	8	12	12
Duración media (en meses)	0	0	12	0	12	12	12	18	18	13	28
Monto total comprometido (en miles de millones de dólares)	0,0	0,0	0,8	0,0	1,6	4,9	1,5	1,6	2,1	9,2	13,2

Fuente: Datos del FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

Nota: La finalidad del Servicio para la transformación sistémica, creado en 1993 con carácter temporal, es ayudar a los países con economía en transición que tropiezan con graves problemas de balanza de pagos causados por la cesación de acuerdos comerciales concertados bajo el régimen de planificación económica centralizada. Los miembros que todavía no tengan concertado un acuerdo de disponibilidad de crédito pueden, con una declaración escrita sobre sus intenciones en materia de reforma de políticas, efectuar giros en dos tramos, el segundo de 6 a 18 meses después del primero, a condición de que haya habido progresos satisfactorios hacia la conclusión de un acuerdo sobre el tramo de crédito superior (las condiciones de reembolso son las mismas que para el Servicio ampliado del Fondo). En el cuadro A.29 se describen otros servicios.

Cuadro A.31
Fondos recaudados en los mercados de crédito internacionales, 1986-1996
 (En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Todo el mundo</i>	321,4	303,7	371,9	385,3	361,4	432,5	458,3	625,8	669,7	841,3	1 058,6
<i>Agrupados según el prestatario</i>											
Países desarrollados	283,5	260,0	329,2	344,5	311,8	371,8	396,5	524,5	578,1	747,0	907,5
Países con economía en transición	3,9	3,7	4,3	4,7	4,7	1,7	1,5	6,3	3,7	2,0	6,8
Países en desarrollo	23,9	28,1	27,9	23,1	29,5	44,4	39,4	74,2	75,6	74,6	119,4
Instituciones multilaterales	10,1	11,9	10,5	12,9	15,4	14,7	20,9	20,7	12,4	17,7	24,9
<i>Agrupados según el título</i>											
Obligaciones	228,1	180,8	229,7	255,8	229,9	308,7	333,7	481,0	428,6	467,3	710,6
Obligaciones internacionales	187,7	140,5	178,9	212,9	180,1	258,2	276,1	394,6	368,4	371,3	591,6
Colocaciones especiales y en el extranjero	40,4	40,3	50,8	42,9	49,8	50,6	57,6	86,4	60,2	96,0	119,0
Préstamos	93,3	122,9	142,2	129,5	131,5	123,8	124,6	144,8	241,1	374,0	347,9
Préstamos bancarios	63,2	91,7	125,6	121,2	124,5	116,0	117,9	136,7	236,2	370,2	343,4
Otros servicios	30,0	31,2	16,6	8,4	7,0	7,7	6,7	8,2	4,9	3,8	4,5

Fuente: OCDE, *Financial Statistics Monthly*.

Cuadro A.32
Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) neta por fuentes principales
y por tipos, 1976-1995

	Tasa de crecimiento de la AOD ^a (precios y tipos de cambio de 1994)		AOD como porcentaje del PNB 1995	Total de la AOD (millones de dólares) 1995	Distribución porcentual de la AOD por tipos, 1995					
	1976-1985	1986-1995			Bilateral			Multilateral		
					Donaciones ^b	Cooperación técnica	Préstamos	Naciones Unidas	AIF	Otros
<i>Total de los países del CAD</i>	4,2	0,6	0,27	58 894	61,4	24,3	7,5	7,2	9,2	14,7
<i>Total de la Unión Europea</i>	4,7	1,3	0,38	31 478	61,7	25,4	3,6	6,0	7,8	21,1
Alemania	3,8	0,0	0,31	7 524	58,4	32,9	5,6	4,1	9,8	22,1
Austria	7,8	2,4	0,33	767	49,2	21,1	23,9	4,6	7,6	14,9
Bélgica	1,9	-2,6	0,38	1 034	51,5	28,4	-1,8	4,5	20,1	25,6
Dinamarca	6,3	3,9	0,96	1 623	66,3	6,2	-11,2	20,2	5,8	18,9
España	..	13,8	0,24	1 348	39,5	12,5	21,0	3,4	9,1	27,0
Finlandia	11,4	-0,8	0,32	388	62,6	13,1	-5,7	17,8	8,8	16,8
Francia ^c	5,6	1,8	0,55	8 443	69,8	29,9	6,4	1,3	5,7	16,8
Irlanda	12,3	6,4	0,29	153	57,5	34,0	0,0	9,8	4,6	28,1
Italia	13,3	-0,5	0,15	1 623	37,5	5,0	12,2	9,1	0,6	40,6
Luxemburgo	..	10,7	0,36	65	66,2	3,1	0,0	7,7	7,7	18,5
Países Bajos	5,9	0,7	0,81	3 226	78,9	29,4	-9,3	9,5	7,5	13,5
Portugal	..	..	0,27	271	41,0	27,3	24,7	7,0	2,6	24,4
Reino Unido	-0,1	1,3	0,28	3 157	53,9	24,8	-1,0	6,1	10,3	30,7
Suecia	2,5	1,5	0,77	1 704	69,8	13,9	0,0	15,2	6,8	8,2
Australia	1,1	0,5	0,36	1 194	77,6	30,7	0,0	8,1	7,2	7,9
Canadá	2,8	0,4	0,38	2 067	69,0	19,2	-2,0	9,2	9,7	14,1
Estados Unidos	1,7	-3,4	0,10	7 367	86,7	35,5	-10,5	13,2	7,4	3,1
Japón	6,9	2,3	0,28	14 489	43,5	16,6	28,4	5,1	13,1	9,9
Noruega	9,2	2,5	0,87	1 244	72,4	14,1	0,5	18,5	6,9	1,7
Nueva Zelandia	-3,3	0,6	0,23	123	78,9	34,1	0,0	6,5	7,3	7,3
Suiza	7,8	3,1	0,34	1 084	72,3	33,5	-0,5	12,5	12,3	3,3
<i>Países árabes^d</i>										
De los cuales:										
Arabia Saudita	..	..	..	192	—	69,8	—	—	30,2	—
Emiratos Árabes Unidos	..	..	..	65	—	84,6	—	—	15,4	—
Kuwait	..	..	..	371	—	92,7	—	—	7,3	—
<i>Otros países en desarrollo^d</i>										
Provincia china de Taiwán	..	..	..	92	—	84,8	—	—	10,1	—
República de Corea	..	..	..	116	—	61,2	—	—	57,1	—
Turquía	..	..	..	96	—	76,0	—	—	24,0	—

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de la OCDE, *Development Co-operation*, 1996.

^a Tasas anuales medias de crecimiento, calculadas a partir de los niveles medios de 1974-1975, 1984-1985 y 1994-1995.

^b Incluye la cooperación técnica.

^c Excluidas las corrientes de Francia hacia los departamentos de ultramar, a saber, Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica y Reunión.

^d La AOD bilateral comprende todas las donaciones y préstamos; la AOD multilateral comprende: Naciones Unidas, AIF y "otros", incluida la cooperación técnica.

Cuadro A.33
Distribución regional de la AOD proveniente de las fuentes principales, 1984-1995
 (En millones de dólares, promedios de dos años)

Países o grupos de países donantes	Todos los países en desarrollo		América Latina		África		Asia occidental		Asia meridional y oriental	
	1984-1985	1994-1995	1984-1985	1994-1995	1984-1985	1994-1995	1984-1985	1994-1995	1984-1985	1994-1995
Total de la AOD* (valores netos)	27 258,8	46 156,7	3 222,5	6 018,4	11 640,5	20 918,2	3 964,2	3 270,2	8 431,7	15 949,8
Países del CAD, bilateral^a	17 431,1	31 033,3	2 400,0	4 244,6	7 595,5	13 152,6	2 095,7	2 347,7	5 339,8	11 288,4
Alemania	1 625,6	3 370,4	202,3	524,4	770,3	1 466,9	106,9	158,4	546,1	1 220,9
Australia	541,2	785,6	1,6	0,7	46,1	59,8	1,8	2,6	491,7	722,6
Austria	144,1	359,3	6,5	31,5	114,0	137,3	9,4	26,5	14,3	164,1
Bélgica	237,4	344,8	16,0	76,7	186,9	214,2	4,7	5,9	30,0	48,0
Canadá	815,9	726,5	140,4	131,1	375,9	344,2	2,9	18,2	296,8	232,9
Dinamarca	207,7	568,5	4,2	48,6	125,5	368,1	1,6	1,3	76,5	150,6
España	..	730,9	..	399,5	..	156,5	..	2,9	..	172,1
Estados Unidos	6 426,5	4 881,0	1 303,5	1 141,5	2 546,5	2 087,0	1 753,0	1 318,5	823,5	334,0
Finlandia	104,2	161,6	7,3	15,4	73,6	87,8	0,4	4,6	23,0	53,9
Francia ^b	2 012,0	5 652,2	125,4	293,2	1 336,9	3 796,5	62,3	157,6	487,4	1 405,0
Irlanda	10,4	56,4	0,1	1,7	10,1	49,6	..	0,5	0,3	4,6
Italia	638,6	1 101,5	67,1	189,7	495,7	762,8	43,3	20,8	32,6	128,4
Japón	2 366,7	8 543,2	227,0	986,9	381,5	1 507,1	76,3	466,2	1 681,9	5 583,1
Luxemburgo	..	16,0	..	4,2	..	10,2	..	0,1	..	1,6
Noruega	276,2	575,9	13,9	60,3	177,0	363,2	1,2	11,1	84,1	141,4
Nueva Zelanda	40,6	81,1	0,2	1,1	0,4	3,5	0,1	0,1	40,0	76,5
Países Bajos	712,7	1 342,9	165,6	392,9	298,4	655,4	15,1	72,3	233,6	222,4
Portugal	..	191,8	..	0,7	..	190,7	..	0,2	..	0,3
Reino Unido	634,6	1 188,0	53,1	116,2	297,1	602,8	12,6	36,7	271,9	432,4
Suecia	449,6	809,8	34,8	134,9	254,1	415,1	1,8	35,0	158,9	224,9
Suiza	187,4	484,7	31,3	98,2	105,9	231,8	2,8	11,8	47,4	143,0
Países del CAD, multilateral	6 922,3	14 484,4	816,4	1 776,1	2 962,5	7 583,2	241,2	394,5	2 902,2	4 730,7
Total del CAD	24 353,3	45 517,6	3 216,4	6 020,7	10 558,0	20 735,8	2 336,9	2 742,1	8 242,0	16 019,0
Países árabes, bilateral^c	2 772,9	516,1	0,4	0,0	1 014,9	109,6	1 593,1	470,7	164,5	-64,2
Países árabes, multilateral	132,6	123,0	5,7	-2,3	67,6	72,9	34,2	57,4	25,2	-5,1

Fuente: Cálculos de las Naciones Unidas, basados en datos proporcionados por la OCDE, *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*.

- ^a Excluida la AOD proporcionada por los países con economía de planificación centralizada y economía en transición, a causa de las dificultades de cálculo. El total de los donantes incluye las cantidades no asignadas, por lo que es superior a la suma de las cantidades por región.
- ^b Excluidas las corrientes de Francia hacia los departamentos de ultramar, a saber, Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica y Reunión.
- ^c Aproximadamente del 35% al 40% de la ayuda bilateral de los países árabes no se asigna a zonas geográficas determinadas, según el año de que se trate.

Cuadro A.34
Recursos comprometidos por instituciones multilaterales de desarrollo, 1986-1996^a
 (En millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Instituciones financieras</i>	24 960	26 640	27 636	32 410	34 766	39 859	39 771	39 530	40 639	44 050	44 705
Banco Africano de Desarrollo	1 640	2 140	2 194	2 841	3 191	3 445	2 982	2 518	1 434	669	803
Banco Asiático de Desarrollo	2 044	2 508	3 220	3 760	4 095	4 914	5 226	5 426	3 864	5 759	5 827
Banco de Desarrollo del Caribe	67	41	58	73	109	111	71	71	56	110	105
Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento						66	1 071	1 925	2 436	3 283	2 843
Banco Interamericano de Desarrollo	3 057	2 408	1 738	2 694	4 005	5 661	6 246	6 191	5 298	7 454	6 951
Del cual:											
Sociedad Interamericana de Inversiones				15	67	102	158	124	43	36	72
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	147	233	244	277	323	281	331	383	364	414	447
Grupo del Banco Mundial	18 005	19 310	20 182	22 765	23 043	25 381	23 844	23 016	27 187	26 361	27 729
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	13 593	14 066	14 411	16 251	15 176	17 021	15 551	15 098	16 427	15 950	15 325
Asociación Internacional de Fomento	3 373	3 841	4 350	4 924	6 300	7 160	6 310	5 345	7 282	5 973	6 490
Corporación Financiera Internacional	1 039	1 403	1 421	1 590	1 567	1 200	1 983	2 573	3 478	4 438	5 914
<i>Organismos operacionales del sistema de las Naciones Unidas</i>	1 966	1 957	2 493	2 542	2 754	3 628	3 683	3 342	3 476	3 567	3 706
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ^b	689	702	833	897	1 042	1 134	1 027	1 031	1 036	1 014	1 231
Fondo de Población de las Naciones Unidas	116	134	169	194	211	212	164	206	278	340	285
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	248	330	454	498	545	947	917	623	769	1 117	1 123
Programa Mundial de Alimentos	913	791	1 037	953	956	1 335	1 575	1 482	1 393	1 096	1 067
Total de compromisos	26 926	28 597	30 129	34 952	37 520	43 487	43 454	42 872	44 115	47 617	48 411
<i>Partida pro memoria:</i>											
Compromisos expresados en unidades de poder adquisitivo de 1990 ^c	35 429	33 644	32 749	38 409	37 520	42 188	43 135	44 198	44 561	44 090	45 671

Fuente: Informes anuales de las diversas instituciones y datos proporcionados por éstas.

^a Préstamos, donaciones, asistencia técnica y participación en el capital, según proceda; todos los datos corresponden a un año civil.

^b Incluidos los fondos que administra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

^c Total de compromisos deflactados según el índice de las Naciones Unidas de los precios de exportación en dólares de productos manufacturados de los países desarrollados: 1990 = 100.

Cuadro A.35
Deuda externa e indicadores de los países con economía en transición, 1986-1996

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
<i>Deuda externa (en miles de millones de dólares)</i>											
<i>Federación de Rusia/ex Unión Soviética^b</i>											
Total de la deuda externa	30,7	38,3	42,2	53,9	59,8	67,6	79,0	112,9	121,9	120,5	..
Deuda a largo plazo	23,3	29,7	31,0	35,7	48,0	55,0	65,9	104,6	111,9	109,9	..
Deuda en condiciones de favor	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	1,5	34,2	33,1	22,1	..
Bilateral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	1,3	34,0	32,9	22,0	..
Multilateral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	..
Deuda pública en condiciones comerciales	0,6	1,7	2,1	2,4	6,3	9,3	11,0	23,4	33,9	44,3	..
Bilateral	0,6	1,5	1,9	2,2	5,9	8,9	9,7	19,8	28,3	32,7	..
Multilateral	0,0	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	1,2	1,4	1,9	..
Crédito del FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	2,5	4,2	9,6	..
Acreeedores privados	22,7	28,1	28,9	33,3	41,7	45,0	53,3	47,0	45,0	43,5	..
De los cuales:											
Obligaciones	0,0	0,0	0,3	1,4	1,9	1,9	1,7	1,6	1,8	1,1	..
Bancos comerciales ^c	13,0	14,5	15,3	17,9	18,6	17,0	17,8	15,1	15,4	15,9	..
Deuda a corto plazo	7,4	8,6	11,2	18,2	11,8	12,6	13,1	8,3	10,0	10,6	..
<i>Europa central y oriental</i>											
Total de la deuda externa	93,5	106,2	102,2	101,9	109,2	117,9	113,6	118,5	123,8	136,9	138,8
Deuda a largo plazo	80,5	91,1	84,5	83,8	91,0	102,2	100,5	105,7	111,8	121,4	121,9
Deuda en condiciones de favor	5,7	6,1	5,8	4,8	5,2	4,9	14,4	13,7	12,7	15,1	15,3
Bilateral	5,5	5,9	5,6	4,6	5,0	4,7	14,1	13,3	12,1	13,9	14,0
Multilateral	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,6	1,2	1,3
Deuda pública en condiciones comerciales	29,9	33,4	30,0	31,3	36,5	47,8	39,0	41,2	43,9	41,8	40,9
Bilateral	19,5	22,0	21,1	24,2	28,3	34,4	24,0	25,1	25,8	25,9	25,1
Multilateral	6,6	8,2	6,8	6,0	6,9	8,4	9,7	10,7	12,4	12,9	13,4
Crédito del FMI	3,8	3,2	2,1	1,1	1,3	5,0	5,4	5,4	5,7	3,1	2,5
Acreeedores privados	44,9	51,6	48,7	47,7	49,3	49,5	47,0	50,8	55,2	64,4	65,7
De los cuales:											
Obligaciones	1,0	1,8	2,5	3,7	5,0	6,7	7,4	11,7	28,1	30,9	30,2
Bancos comerciales ^c	30,2	34,7	33,8	34,3	34,6	33,6	30,8	28,9	14,3	16,7	17,2
Deuda a corto plazo	13,0	15,1	17,7	18,1	18,2	15,7	13,1	12,7	12,0	15,6	17,0
<i>Hungría</i>											
Total de la deuda externa	16,9	19,6	19,6	20,4	21,3	22,6	22,0	24,3	28,1	31,2	..
Deuda a largo plazo	13,4	16,5	16,2	17,1	18,3	20,4	19,7	22,2	25,7	28,0	..
Deuda en condiciones de favor	0,7	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	..
Bilateral	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4	..
Multilateral	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	..
Deuda pública en condiciones comerciales	2,0	2,1	2,3	2,4	3,0	5,0	4,9	4,9	5,1	4,0	..
Bilateral	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	..
Multilateral	0,8	1,2	1,6	1,8	2,5	3,3	3,2	3,1	3,3	3,1	..
Crédito del FMI	1,0	0,8	0,6	0,5	0,3	1,3	1,2	1,2	1,1	0,4	..
Acreeedores privados	10,8	14,2	13,9	14,6	15,3	15,3	14,7	17,1	20,3	23,5	..
De los cuales:											
Obligaciones	1,0	1,8	2,5	3,4	4,7	6,0	6,8	10,1	13,5	15,8	..
Bancos comerciales ^c	8,2	10,7	9,9	10,2	9,6	8,1	6,4	5,1	3,9	3,3	..
Deuda a corto plazo	3,5	3,1	3,4	3,3	2,9	2,2	2,3	2,0	2,4	3,2	..

Cuadro A.35 (continuación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
<i>Polonia</i>											
Total de la deuda externa	36,6	42,6	41,1	43,1	49,4	53,4	48,5	45,2	42,6	42,3	..
Deuda a largo plazo	31,9	36,0	33,6	34,5	39,8	45,9	44,0	42,5	41,7	42,1	..
Deuda en condiciones de favor	3,7	4,5	4,4	3,5	3,8	3,7	13,0	12,6	10,8	11,1	..
Bilateral	3,7	4,5	4,4	3,5	3,8	3,7	13,0	12,6	10,8	11,1	..
Multilateral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	..
Deuda pública en condiciones comerciales	17,0	18,9	17,4	20,1	24,6	31,0	20,7	20,6	21,6	21,1	..
Bilateral	16,1	18,0	16,7	19,6	23,6	29,3	18,7	18,4	18,3	19,1	..
Multilateral	0,9	0,9	0,7	0,5	0,5	0,9	1,2	1,5	2,0	2,1	..
Crédito del FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,9	0,8	0,7	1,3	0,0	..
Acreedores privados	11,1	12,6	11,7	10,0	11,3	11,1	10,3	9,4	9,3	9,9	..
De los cuales:											
Obligaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,9	8,1	..
Bancos comerciales	8,8	9,9	9,2	9,0	9,8	9,7	9,1	8,6	0,4	0,6	..
Deuda a corto plazo	4,7	6,6	8,5	8,6	9,6	7,6	4,5	2,7	0,8	0,2	..
<i>Indicadores de la deuda (porcentaje)</i>											
<i>Relación entre la deuda externa y el PNB</i>											
Federación de Rusia/ex Unión Soviética	7,5	8,2	7,6	9,0	10,4	12,5	18,6	29,5	37,7	37,6	..
Europa central y oriental	33,5	39,0	37,9	34,1	38,8	65,4	58,6	51,7	48,5	44,0	40,1
De la cual:											
Bulgaria	29,1	29,4	39,6	48,0	57,1	125,1	120,4	121,3	111,0	92,3	..
ex Checoslovaquia	11,6	12,2	13,7	15,3	17,8	30,4	26,2		29,5	29,7	37,0
República Checa									28,0	35,0	33,5
Eslovaquia									70,2	72,8	..
Hungría	74,3	78,1	71,4	73,4	67,2	70,7	61,7	65,0	70,2	72,8	..
Polonia	51,4	69,8	64,0	54,5	88,8	72,6	58,7	53,4	46,6	36,1	..
Rumania	13,5	17,4	7,3	2,6	3,0	7,4	13,0	16,2	18,5	19,5	..
<i>Relación entre la deuda externa y las exportaciones</i>											
Federación de Rusia/ex Unión Soviética ^d	45,9	52,3	57,8	72,7	73,8	124,5	144,2	171,7	156,7	126,7	..
Europa central y oriental	151,7	157,7	146,9	150,7	179,4	215,4	166,7	147,4	133,8	111,1	99,8
De la cual:											
Bulgaria	58,9	71,4	84,8	105,4	154,0	287,5	240,5	258,2	210,1	163,0	..
ex Checoslovaquia	34,0	36,5	40,1	45,7	56,1	75,2	42,8		50,2	54,2	67,4
República Checa									48,4	53,6	62,6
Eslovaquia									50,2	54,2	67,4
Hungría	166,0	175,0	173,9	169,8	172,8	180,5	157,8	212,4	245,5	174,2	..
Polonia	259,3	294,6	253,8	261,5	251,4	286,4	249,6	246,0	191,3	127,3	..
Rumania	66,1	57,7	23,8	9,4	17,4	42,2	63,8	73,7	75,6	73,1	..
<i>Relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones</i>											
Federación de Rusia/ex Unión Soviética ^d	11,8	11,9	11,3	12,3	14,6	24,9	2,4	3,5	4,7	6,6	..
Europa central y oriental	24,2	23,0	24,7	22,4	20,9	19,5	16,8	12,0	15,4	14,8	11,3
De la cual:											
Bulgaria	15,6	17,2	22,2	26,8	19,4	6,4	8,1	5,9	13,4	18,8	..
ex Checoslovaquia	8,2	7,9	9,0	9,8	9,0	10,4	9,2		7,6	12,7	10,5
República Checa									8,5	8,6	9,7
Eslovaquia									8,5	8,6	9,7
Hungría	41,1	33,5	31,2	29,7	34,3	31,9	35,6	38,7	49,3	39,1	..
Polonia	12,8	14,2	10,6	9,4	4,9	5,2	7,6	9,2	14,0	12,2	..
Rumania	18,7	21,9	33,3	16,9	0,3	2,4	9,1	6,1	8,5	10,6	..

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI y el Banco Mundial.

^a Estimación.

^b La Federación de Rusia asumió en 1992 la deuda de la ex Unión Soviética.

^c Únicamente la deuda pública o garantizada por el Estado.

^d Exportaciones de mercaderías exclusivamente.

Cuadro A.36
Deuda externa de los países en desarrollo deudores netos, 1986-1996
 (En miles de millones de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
<i>Todos los países^b</i>											
Total de la deuda externa	980,2	1 106,2	1 110,6	1 165,7	1 257,4	1 320,6	1 381,5	1 472,3	1 584,7	1 715,6	1 825,7
Deuda a largo plazo	849,1	969,3	967,5	1 003,9	1 056,0	1 096,7	1 126,9	1 195,4	1 307,1	1 379,6	1 448,0
Deuda en condiciones de favor	188,1	225,7	236,3	275,1	303,9	323,8	335,1	354,8	388,2	395,6	393,3
Bilateral	138,9	167,8	175,2	208,1	227,7	239,2	245,0	257,5	277,3	275,5	266,2
Multilateral ^c	49,2	57,8	61,1	67,0	76,2	84,6	90,1	97,3	110,9	120,1	127,1
Deuda pública en condiciones comerciales	197,3	242,2	241,0	247,5	271,9	288,3	295,9	307,8	337,4	353,3	343,5
Bilateral	80,0	99,6	105,7	111,1	116,0	125,4	134,6	138,4	157,5	160,8	151,1
Multilateral	81,7	106,0	104,4	108,6	126,1	134,5	134,8	143,4	154,0	155,9	159,9
Crédito del FMI	35,7	36,6	30,9	27,9	29,8	28,5	26,5	26,0	26,0	36,6	32,5
Acreedores privados	463,7	501,5	490,1	481,2	480,2	484,5	495,9	532,8	581,5	597,5	667,5
De los cuales:											
Obligaciones ^d	32,5	34,5	38,2	40,7	98,0	104,5	116,0	149,7	206,1	213,1	239,7
Bancos comerciales ^d	262,0	288,9	286,8	278,9	203,8	196,6	185,3	165,8	129,1	124,5	127,4
Deuda a corto plazo	131,1	136,8	143,1	161,8	201,4	223,9	254,6	276,9	277,6	336,0	377,7
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Pagos atrasados del capital correspondientes a la deuda de largo plazo	24,7	28,8	38,0	42,5	52,5	55,2	60,6	63,5	71,4	76,0	75,3
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda de largo plazo	8,8	15,2	18,0	28,8	39,2	41,3	37,4	38,5	35,5	34,9	29,6
<i>América Latina</i>											
Total de la deuda externa	428,5	469,0	456,1	452,8	474,9	491,7	508,8	550,8	585,7	636,6	656,5
Deuda a largo plazo	392,0	424,1	406,9	393,2	397,5	404,8	413,8	440,7	467,9	517,1	534,5
Deuda en condiciones de favor	36,3	42,3	44,9	46,4	49,1	51,5	53,4	55,1	57,7	59,8	59,9
Bilateral	30,8	36,5	39,0	40,1	42,4	44,5	46,1	47,5	49,5	51,0	50,6
Multilateral	5,4	5,8	5,9	6,2	6,7	7,0	7,3	7,6	8,1	8,8	9,3
Deuda pública en condiciones comerciales	74,6	94,1	97,2	99,8	115,7	123,4	126,3	128,0	132,0	156,0	141,3
Bilateral	22,8	30,0	36,0	38,1	44,0	50,7	56,6	56,1	57,6	65,5	51,6
Multilateral	35,5	46,0	44,9	46,0	53,6	55,7	54,9	58,0	61,1	64,4	66,4
Crédito del FMI	16,3	18,1	16,3	15,6	18,1	17,1	14,8	13,9	13,4	26,2	23,3
Acreedores privados	281,1	287,7	264,8	247,1	232,7	229,8	234,1	257,7	278,2	301,2	333,3
De los cuales:											
Obligaciones ^d	17,6	16,8	18,1	19,1	76,0	79,1	81,8	108,9	157,0	171,7	197,2
Bancos comerciales ^d	188,9	200,7	190,2	178,5	102,4	97,2	94,5	75,1	38,0	34,0	37,1
Deuda a corto plazo	36,5	45,0	49,1	59,6	77,4	86,9	95,1	110,1	117,8	119,5	122,0
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Pagos atrasados del capital correspondientes a la deuda de largo plazo	9,4	12,3	15,0	18,2	24,6	24,1	23,9	20,2	20,1	16,2	9,4
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda de largo plazo	3,5	8,3	8,6	16,5	25,6	26,9	20,9	17,8	12,4	9,1	2,5

Cuadro A.36 (continuación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^e
<i>África</i>											
Total de la deuda externa	229,2	266,4	271,4	279,6	288,8	290,8	286,7	288,8	308,7	328,9	340,5
Deuda a largo plazo	188,9	232,5	237,2	242,8	252,5	255,6	249,3	248,4	267,3	282,1	290,5
Deuda en condiciones de favor	55,6	66,5	69,5	73,3	80,6	87,8	91,3	96,2	106,7	116,3	119,5
Bilateral	38,2	44,7	46,2	47,1	51,1	54,7	56,3	58,3	63,1	66,9	66,6
Multilateral ^c	17,4	21,8	23,3	26,2	29,5	33,0	35,0	38,0	43,6	49,5	52,9
Deuda pública en condiciones comerciales	62,4	79,0	78,5	82,6	83,8	86,6	85,3	84,5	93,7	98,3	98,7
Bilateral	39,8	50,9	51,7	55,4	54,1	55,3	54,4	52,3	58,9	63,5	63,6
Multilateral	15,1	20,0	19,4	20,5	23,6	25,6	25,9	27,2	29,0	29,6	29,6
Crédito del FMI	7,6	8,1	7,4	6,6	6,1	5,7	5,0	5,0	5,8	5,2	5,5
Acreedores privados	70,9	86,9	89,2	86,9	88,1	81,3	72,6	67,7	66,9	67,4	72,3
De los cuales:											
Obligaciones ^d	5,0	5,2	4,7	4,5	3,6	3,1	5,1	2,9	3,8	4,6	5,2
Bancos comerciales ^d	22,4	31,2	33,0	31,9	31,1	29,3	22,7	21,1	21,7	23,4	23,6
Deuda a corto plazo	40,4	34,0	34,3	36,7	36,3	35,2	37,4	40,3	41,4	46,8	50,1
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Pagos atrasados de capital correspondientes a la deuda de largo plazo	13,0	13,0	19,6	19,7	21,7	21,5	24,9	30,6	34,2	40,1	43,2
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda de largo plazo	4,8	6,3	8,5	10,6	10,9	10,9	13,0	16,8	18,6	20,8	21,7
<i>África subsahariana</i>											
Total de la deuda externa	92,0	111,5	113,2	119,5	135,4	141,3	144,2	148,6	155,4	165,2	167,0
Deuda a largo plazo	82,7	100,0	100,5	104,1	116,7	121,1	121,9	124,2	132,9	140,5	141,2
Deuda en condiciones de favor	33,1	41,2	43,3	46,6	54,8	59,6	62,4	66,0	74,7	79,8	77,5
Bilateral	19,7	23,9	24,4	24,9	28,7	30,1	30,9	31,9	33,9	35,7	35,5
Multilateral ^c	13,4	17,3	18,9	21,7	26,1	29,6	31,5	34,2	40,8	44,0	42,0
Deuda pública en condiciones comerciales	27,4	34,0	33,1	33,1	36,7	36,6	35,8	34,5	35,5	37,4	40,8
Bilateral	14,4	18,7	18,8	20,0	22,9	23,0	22,9	21,8	24,2	25,1	23,9
Multilateral	6,9	9,0	8,5	8,6	9,7	10,0	9,9	10,0	9,9	9,8	9,5
Crédito del FMI	6,1	6,3	5,8	4,4	4,1	3,5	3,0	2,7	1,3	2,5	7,4
Acreedores privados	22,2	24,8	24,2	24,4	25,2	24,9	23,7	23,7	22,8	23,4	22,9
De los cuales:											
Obligaciones ^d	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Bancos comerciales ^d	7,4	8,3	7,9	8,1	8,7	8,3	7,9	8,0	8,3	9,4	9,5
Deuda a corto plazo	9,3	11,5	12,6	15,4	18,7	20,2	22,3	24,3	22,4	24,7	25,8
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Pagos atrasados de capital correspondientes a la deuda de largo plazo	5,0	7,6	10,1	12,8	15,5	19,4	22,0	25,5	26,8	29,8	30,5
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda de largo plazo	2,2	3,4	4,8	6,6	7,9	9,8	11,4	13,8	14,0	15,2	15,6

Anexo

Cuadro A.36 (continuación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
<i>Asia</i>											
Total de la deuda externa	343,1	394,7	406,5	458,9	517,0	562,8	610,8	658,9	719,2	777,5	856,9
Deuda a largo plazo	275,7	321,2	330,2	375,8	413,8	446,7	473,8	517,3	583,1	591,4	634,7
Deuda en condiciones de favor	96,5	117,1	122,1	155,7	174,5	184,8	190,8	204,0	224,4	219,9	214,4
Bilateral	70,1	86,8	90,2	121,1	134,4	140,2	142,9	152,2	165,1	158,0	149,4
Multilateral ^c	26,4	30,3	31,9	34,6	40,1	44,7	47,9	51,8	59,4	61,9	65,1
Deuda pública en condiciones comerciales	62,2	71,3	67,8	68,1	75,3	80,9	87,2	98,6	114,4	101,7	106,7
Bilateral	19,1	20,8	20,4	20,3	20,6	21,9	26,3	33,2	43,6	34,5	38,5
Multilateral	31,2	40,1	40,2	42,2	49,1	53,4	54,1	58,4	64,0	62,1	64,4
Crédito del FMI	11,8	10,4	7,2	5,7	5,6	5,7	6,8	7,0	6,7	5,1	3,7
Acreedores privados	117,1	132,8	140,3	151,9	164,1	181,0	195,9	214,7	244,3	236,6	269,9
De los cuales:											
Obligaciones ^d	10,0	12,7	15,6	17,2	18,6	22,3	29,1	37,9	45,6	36,8	37,3
Bancos comerciales ^d	53,1	59,5	66,2	71,6	72,9	75,5	73,9	74,8	73,9	71,0	70,2
Deuda a corto plazo	67,4	73,5	76,3	83,1	103,2	116,1	136,9	141,5	136,1	186,1	222,2
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Pagos atrasados del capital correspondientes a la deuda de largo plazo	2,3	3,4	3,4	4,6	6,2	9,5	11,8	12,7	17,0	19,7	22,8
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda de largo plazo	0,5	0,7	0,9	1,7	2,7	3,5	3,5	3,9	4,6	5,0	5,4
<i>Países menos adelantados</i>											
Total de la deuda externa	77,6	94,2	98,2	104,4	116,7	121,7	125,0	128,6	137,9	141,9	143,6
Deuda a largo plazo	71,2	86,3	88,8	93,4	103,8	107,3	109,0	112,3	120,3	124,2	125,2
Deuda en condiciones de favor	40,4	49,5	52,5	57,3	65,3	69,8	72,7	77,0	84,1	86,7	90,2
Bilateral	24,0	28,8	29,7	31,7	34,4	35,1	35,7	36,7	38,4	37,4	36,6
Multilateral ^c	16,4	20,7	22,9	25,6	31,0	34,7	37,0	40,3	45,7	49,3	53,5
Deuda pública en condiciones comerciales	19,5	23,2	22,4	22,3	23,7	23,0	22,2	21,1	21,7	22,7	20,8
Bilateral	12,2	14,9	14,8	15,4	16,8	16,8	16,4	15,6	16,2	16,8	16,2
Multilateral	2,6	3,1	3,0	3,0	3,3	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9	2,6
Crédito del FMI	4,6	5,1	4,6	3,9	3,6	3,1	2,8	2,5	2,6	3,1	2,0
Acreedores privados	11,3	13,6	13,8	13,9	14,7	14,4	14,1	14,3	14,5	14,8	14,3
De los cuales:											
Obligaciones ^d	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bancos comerciales ^d	3,2	3,5	3,4	3,3	3,5	3,2	3,0	3,0	3,4	4,3	4,6
Deuda a corto plazo	6,5	8,0	9,4	11,0	12,9	14,4	16,0	16,3	17,6	17,7	18,4
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Pagos atrasados del capital correspondientes a la deuda de - largo plazo	5,1	7,6	9,8	12,1	15,2	18,4	21,0	24,2	27,9	30,7	31,9
Pagos de intereses atrasados sobre la deuda de largo plazo	2,2	3,2	4,3	5,9	7,3	8,8	10,2	11,9	13,8	14,5	14,9

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI, la OCDE y el Banco Mundial.

^a Estimación.

^b Deuda de 122 países; los datos fueron extraídos principalmente del Sistema de Notificación de la Deuda al Banco Mundial (107 países). Los datos sobre los países que no presentan informes a dicho sistema fueron extraídos del Sistema de Notificación de Acreedores de la OCDE (15 países) con excepción de la deuda bancaria no garantizada de los centros financieros extraterritoriales que en gran parte no es deuda de las economías locales.

^c Incluidos los servicios de préstamos en condiciones favorables del FMI.

^d Únicamente la deuda pública o garantizada por el Gobierno.

Cuadro A.37
Indicadores de la deuda y pagos correspondientes al servicio de la deuda de los países en desarrollo deudores netos, 1986-1996

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
<i>Indicadores de la deuda (porcentaje)</i>											
<i>Relación entre la deuda externa y el PNB</i>											
Todos los países	44,3	49,3	44,8	43,0	41,8	42,3	41,1	42,0	40,4	39,5	37,0
De los cuales:											
América Latina	63,4	65,5	56,4	49,9	46,5	45,5	42,6	41,4	38,6	41,0	41,4
África	64,1	70,5	70,8	72,3	68,4	70,5	68,0	70,1	75,6	75,3	68,7
Asia	26,6	31,3	29,0	29,9	30,2	31,4	32,0	34,2	33,2	30,7	28,2
<i>Partidas pro memoria:</i>											
África subsahariana	77,6	87,9	89,0	93,2	101,0	110,3	116,1	133,0	158,8	149,9	123,9
Países menos adelantados	81,8	95,2	99,8	101,2	103,7	116,1	126,2	139,3	155,6	143,1	116,7
<i>Relación entre la deuda externa y las exportaciones</i>											
Todos los países	266,6	253,6	223,9	212,2	198,7	199,4	191,6	191,8	178,5	168,2	164,3
De los cuales:											
América Latina	370,3	361,4	309,0	273,8	256,5	261,8	253,0	255,5	234,5	213,0	202,8
África	253,3	263,7	258,1	246,3	209,9	219,2	208,4	219,9	232,9	221,8	210,0
Asia	166,6	155,8	139,8	141,5	134,4	134,9	132,6	134,9	125,8	120,3	121,7
<i>Partidas pro memoria:</i>											
África subsahariana	310,6	347,6	332,7	327,5	334,2	378,2	380,4	406,2	411,9	400,7	340,4
Países menos adelantados	499,8	538,2	504,6	508,1	461,3	562,0	543,2	562,8	557,1	516,6	411,2
<i>Relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones</i>											
Todos los países	32,3	28,7	26,9	24,0	21,4	20,4	20,5	20,9	18,8	18,6	19,2
De los cuales:											
América Latina	42,0	36,0	36,9	30,1	24,5	24,3	26,3	28,4	25,5	26,3	30,0
África	28,2	22,8	25,2	23,4	22,5	22,3	22,3	21,3	18,6	17,3	14,8
Asia	23,2	23,2	19,4	18,2	16,3	15,1	8,7	9,1	8,9	8,3	8,1
<i>Partidas pro memoria:</i>											
África subsahariana	25,4	23,8	23,0	19,9	18,5	19,0	16,5	15,6	18,3	22,5	18,0
Países menos adelantados	27,3	22,9	21,1	20,6	15,6	17,5	12,7	12,9	13,1	22,6	15,7

Anexo

Cuadro A.37 (continuación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
<i>Pagos correspondientes al servicio de la deuda (en miles de millones de dólares)</i>											
<i>Todos los países</i>											
Servicio total de la deuda	118,6	125,4	133,6	132,1	135,6	134,8	147,6	160,5	166,7	189,8	213,3
Pagos de intereses	58,8	57,4	65,6	62,1	60,5	62,3	61,4	61,9	68,4	81,1	85,1
De los cuales:											
En condiciones comerciales	56,0	54,4	62,3	58,2	55,6	57,4	55,7	55,7	61,5	74,3	78,9
<i>América Latina</i>											
Servicio total de la deuda	48,6	46,8	54,5	49,8	45,4	45,7	52,9	61,2	63,6	78,5	97,3
Pagos de intereses	30,4	28,5	33,1	25,7	22,6	24,0	22,9	24,1	28,3	37,2	38,2
De los cuales:											
En condiciones comerciales	29,9	28,0	32,6	25,3	21,7	23,1	21,9	23,2	27,3	36,3	37,4
<i>África</i>											
Servicio total de la deuda	25,6	23,1	26,5	26,6	31,0	29,5	30,7	27,9	24,7	25,6	24,0
Pagos de intereses	10,7	9,7	11,6	12,2	12,7	11,8	12,7	9,9	10,3	10,4	11,2
De los cuales:											
En condiciones comerciales	10,1	9,1	10,9	11,4	11,6	11,0	11,3	8,4	8,5	8,7	9,4
<i>Asia</i>											
Servicio total de la deuda	47,7	58,7	56,4	59,0	62,6	62,9	68,1	74,2	83,0	89,1	95,3
Pagos de intereses	18,9	20,5	22,5	26,2	27,2	28,4	27,8	29,9	31,9	35,2	38,0
De los cuales:											
En condiciones comerciales	17,2	18,6	20,3	23,6	24,3	25,2	24,5	26,0	27,8	31,1	34,3
<i>Partidas pro memoria:</i>											
<i>África subsahariana</i>											
Servicio total de la deuda	7,5	7,7	7,8	7,2	7,5	7,1	6,3	5,7	6,9	9,3	8,8
Pagos de intereses	3,2	3,0	3,2	3,0	3,1	3,1	2,7	2,4	2,7	3,0	3,0
De los cuales:											
En condiciones comerciales	2,9	2,7	2,8	2,6	2,7	2,6	2,2	1,9	2,0	2,4	2,3
<i>Países menos adelantados</i>											
Servicio total de la deuda	4,2	4,0	4,1	4,2	4,0	3,8	2,9	3,0	3,2	6,2	5,5
Pagos de intereses	1,6	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	1,1	1,2	1,3	1,7	1,6
De los cuales:											
En condiciones comerciales	1,2	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	0,7	0,7	0,6	1,1	0,9

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de datos del FMI, la OCDE y el Banco Mundial.

^a Estimación preliminar.

Cuadro A.38
Acuerdos de reestructuración de la deuda con los acreedores oficiales, 1986-1996

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Número de acuerdos</i>											
Total de países en desarrollo	19	17	15	24	17	14	16	10	14	17	15
Países de ingresos medianos	3	4	3	6	1	2	4	1	2	1	0
Países de ingresos medianos bajos	6	6	4	6	7	9	4	3	6	7	1
Países de ingresos bajos	10	7	8	12	9	3	8	6	6	9	14
<i>Partida pro memoria:</i>											
África subsahariana	15	9	9	16	9	6	9	4	10	9	10
<i>Cifras reprogramadas^a (en millones de dólares)</i>											
Total de países en desarrollo	12 183	19 969	9 362	18 600	6 075	44 308	12 522	3 394	14 020	14 163	11 312
Países de ingresos medianos	2 201	6 670	6 721	6 016	200	1 825	7 287	57	293	1 030	0
Países de ingresos medianos bajos	7 502	10 962	1 342	9 312	3 320	34 150	2 628	2 615	11 360	11 130	6 724
Países de ingresos bajos	2 480	1 987	973	2 518	2 445	390	2 607	722	1 007	2 003	4 588
<i>Partida pro memoria:</i>											
África subsahariana	9 466	2 904	1 299	10 330	3 374	1 810	3 687	633	5 289	3 117	3 570
<i>Período medio de consolidación (en años)</i>											
Total de países en desarrollo	1,2	1,2	1,3	1,4 ^b	1,5	.. ^c	1,9	2,3	1,4	2,1 ^d	2,3 ^e
Países de ingresos medianos	1,2	1,1	1,4	1,6	1,4	0,8	1,5	-	0,5	3,0	-
Países de ingresos medianos bajos	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	.. ^c	1,5	3,1	1,8	1,9	2,8
Países de ingresos bajos	1,2	1,2	1,2	1,3 ^b	1,7	1,2	2,1	2,1	1,2	2,1	2,2
<i>Partida pro memoria:</i>											
África subsahariana	1,2	1,2	1,2	1,3 ^b	1,6	1,2	2,0	2,3	1,4	2,1	2,7

Fuente: UNCTAD, datos basados en el acta aprobada del Club de París.

Nota: En 1995, los acreedores del Club de París aprobaron nuevas medidas de alivio de la deuda en condiciones de favor para los países pobres y muy endeudados, que se conocen con el nombre de condiciones de Nápoles. Las características principales de las condiciones actuales de reprogramación del Club de París figuran en los párrafos 12 a 16 y en el cuadro 2 del informe del Secretario General titulado "La situación de la deuda de los países en desarrollo a mediados de 1995" (A/50/379 y Corr.1), del 31 de agosto de 1995.

^a Incluida la deuda reprogramada anteriormente.

^b No incluye a Guinea Ecuatorial.

^c Debido a las opciones preestablecidas para Egipto, no es posible calcular los períodos de consolidación.

^d No se incluye a Bolivia ni a Uganda, países que obtuvieron una reducción del capital de la deuda del 67% en virtud de las condiciones de Nápoles.

^e No se incluye a Benin, Burkina Faso, Guyana y Malí, países que obtuvieron una reducción del capital de la deuda del 67% en virtud de las condiciones de Nápoles; ni a Ghana que consolidó los pagos atrasados únicamente a partir de julio de 1995.

Cuadro A.39
Acuerdos de reestructuración de la deuda con los bancos comerciales:
todos los países en desarrollo, 1986-1996

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
Número de acuerdos	12	19	10	4	5	0	1	-	1	1	2
Cifras reprogramadas ^b (en miles de millones de dólares)	89,7	79,7	6,8	5,4	-	-	0,2	-	0,2	3,2	11,9
Período medio de consolidación (en años)	4,0	6,5	3,3	7,3	-	-	4,0	-	..	..	..
Condiciones medias de amortización:											
Vencimiento (en años)	10	15	19	16	13	-	13	-	..	..	..
Período de gracia (en años)	4	5	7	5	4	-	3	-	..	..	..
Margen por encima del LIBOR (porcentaje)	1,3	1,0	0,8	0,9	0,8	-	0,8	-	..	..	..

Acuerdos concertados sobre la reducción de la deuda y del servicio de la deuda (en miles de millones de dólares)

	1990				1991	1992	
	México	Filipinas	Costa Rica	Venezuela	Uruguay	Filipinas	Nigeria
Reducción de la deuda							
Rescate de la deuda	-	1,3	1,0	1,4	0,5	1,3	3,3
Obligaciones descontadas	20,6	-	-	1,8	-	-	-
Reducción del servicio de la deuda	22,4	-	0,5	10,3	0,4	2,6	2,0
Nuevas sumas de dinero	4,4	-	-	6,1	0,4	0,5	-
Total de deuda reestructurada	48,1 ^c	1,3	1,5 ^d	19,6	1,3	4,4	5,3
Total de financiación requerida	7,0	0,7	0,2	2,4	0,5	1,2	1,7
De la cual: recursos propios	1,2	0,05	0,04	0,4	0,3	1,0	1,7
	1993		1994		1995	1996	
	Argentina	Jordania	Brasil	República Dominicana	Ecuador	Panamá	Perú
Reducción de la deuda							
Rescate de la deuda	6,6	-	..	0,3	-	-	1,3
Obligaciones descontadas	12,2	..	4,0	0,5	2,6	0,1	0,9
Reducción del servicio de la deuda	12,2	..	4,0	0,7	1,9	1,9	2,0
Nuevas sumas de dinero	-	-	4,0	-	-	-	-
Total de deuda reestructurada	27,0 ^e	0,9	46,6	1,2	7,8	3,9	8,0
Total de la financiación requerida	4,0	0,15	4,6	0,2	0,7	0,2	1,4
De la cual: recursos propios	0,8	0,15	4,6	0,2	0,1	0,14	0,6

Fuentes: Datos del Banco Mundial y el FMI.

^a En noviembre de 1996, Côte d'Ivoire llegó a un acuerdo sobre la reducción de la deuda y del servicio de la deuda con los bancos comerciales a fin de reestructurar 7.200 millones de dólares que les debía. Se prevé que el acuerdo quedará ultimado en 1997.

^b Incluida la deuda reprogramada anteriormente.

^c Incluida una porción (de 693 millones de dólares) que no se adjudicó a ninguna opción.

^d Ciento catorce millones de dólares en concepto de intereses atrasados fueron convertidos en obligaciones por aquellos bancos que optaron por el rescate.

^e El total incluye 8.300 millones de dólares en intereses de vencimiento atrasado.

IV. MERCADO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO

Cuadro A.40
Demanda mundial de petróleo, 1987-1997^a
 (En millones de barriles diarios)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^b
<i>Países desarrollados</i>	36,4	37,5	37,9	38,0	38,2	38,9	39,1	40,0	40,4	41,1	41 ¼
América del Norte	18,5	19,2	19,3	18,9	18,6	19,0	19,2	19,8	19,8	20,4	20 ½
Europa occidental	12,5	12,7	12,8	13,0	13,4	13,6	13,6	13,6	13,9	14,1	14 ¼
El Pacífico ^c	5,3	5,6	5,9	6,1	6,2	6,3	6,3	6,6	6,7	6,7	7
<i>Países con economía en transición</i>	10,8	10,8	10,6	10,1	9,7	8,5	7,1	6,2	6,1	5,7	5 ¼
Europa central y oriental	1,8	1,8	1,8	1,7	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1 ½
ex Unión Soviética/CEJ ^d	9,0	9,0	8,8	8,4	8,2	7,1	5,7	4,9	4,7	4,3	4 ¼
<i>Países en desarrollo</i>	16,1	16,8	17,5	18,3	19,0	20,2	21,5	22,6	23,7	24,5	26 ¼
América Latina	5,0	5,0	5,1	5,2	5,3	5,5	5,7	6,0	6,1	6,4	6 ½
África	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3	2 ½
Asia occidental	3,1	3,1	3,1	3,3	3,4	3,6	3,9	4,0	4,1	4,2	4 ¼
Asia meridional y oriental	4,2	4,6	5,0	5,6	5,9	6,5	7,0	7,4	8,0	8,6	9 ¼
China ^d	2,1	2,3	2,4	2,3	2,5	2,7	3,0	3,1	3,3	3,6	3 ¾
Total mundial^e	63,3	65,1	66,1	66,4	66,9	67,5	67,6	68,9	70,2	71,9	73 ½

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de diversos números de *Monthly Oil Market Report*, Organismo Internacional de Energía.

^a Incluye los suministros provenientes de refinería y reservas primarias, depósitos marítimos, combustibles de refinería y fuentes no tradicionales.

^b Estimación.

^c Australia, Japón y Nueva Zelanda.

^d Sobre la base de estimaciones de la demanda interna aparente derivadas de los datos sobre la producción y el comercio.

^e Es posible que la suma no coincida con el total debido al redondeo de las cifras.

Cuadro A.41
Producción mundial de petróleo crudo, 1987-1997^a
 (En millones de barriles diarios)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^b
Países desarrollados	16,8	16,7	15,9	15,9	16,3	16,6	16,8	17,6	18,0	18,9	19 ½
Países con economía en transición	13,0	12,9	12,6	11,8	10,7	9,2	8,2	7,5	7,4	7,3	7 ½
Países en desarrollo	31,4	33,9	36,3	38,0	38,5	40,0	41,1	41,9	43,1	43,7	45
Miembros de la OPEP ^c	19,7	21,8	23,8	25,1	25,3	26,5	27,0	27,3	27,8	27,8	28 ½
No miembros de la OPEP ^c	11,7	12,1	12,5	12,9	13,2	13,5	14,1	14,6	15,3	15,9	16 ½
Ganancias obtenidas en el procesamiento ^d	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1 ½
Total mundial	62,4	64,8	66,1	67,0	66,8	67,1	67,4	68,4	70,0	71,4	73 ½

Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de diversos números de *Monthly Oil Market Report*, Organismo Internacional de Energía.

^a Incluye el petróleo crudo, los condensados, el gas natural licuado y el petróleo proveniente de fuentes no tradicionales y de otras fuentes de suministro.

^b Estimación.

^c El Ecuador figura entre los miembros de la OPEP hasta 1992, inclusive, y entre los países que no son miembros de la OPEP a partir de 1993. Gabón no figura entre los miembros de la OPEP a partir de 1995.

^d Ganancias y pérdidas volumétricas netas en el proceso de refinación (no se incluyen las ganancias y pérdidas netas de los países con economías en transición, ni de China) y pérdidas durante el transporte marítimo.

Cuadro A.42
Producción de petróleo crudo de la OPEP, 1996
 (En miles de barriles diarios)

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	Mayo	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Promedio
Arabia Saudita ^a	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Argelia	800	645	830	800	800	800	830	830	830	832	835	830	805
Emiratos Árabes Unidos	2 160	2 180	2 180	2 185	2 195	2 206	2 200	2 200	2 190	2 200	2 200	2 200	2 191
Indonesia	1 350	1 370	1 370	1 400	1 400	1 430	1 400	1 400	1 380	1 425	1 390	1 400	1 393
Irán (República Islámica del)	4 040	3 730	3 605	3 565	3 435	3 627	3 640	3 750	3 810	3 443	3 755	3 600	3 667
Iraq	550	550	550	550	550	550	550	550	550	550	550	800	571
Jamahiriya Árabe Libia	1 390	1 390	1 390	1 390	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400	1 397
Kuwait ^a	2 010	2 050	2 050	2 050	2 050	2 050	2 050	2 050	2 050	2 050	2 060	2 050	2 048
Nigeria	2 000	2 000	2 050	2 050	2 060	2 010	1 980	1 970	2 090	2 140	2 130	2 140	2 052
Qatar	445	445	460	460	470	470	470	470	500	500	520	540	479
Venezuela	2 900	2 900	2 970	2 970	3 020	3 020	3 070	3 070	3 100	3 100	3 200	3 200	3 043
Total	25 645	25 260	25 455	25 420	25 380	25 563	25 590	25 690	25 900	25 640	26 040	26 160	25 646

Fuente: Middle East Economic Survey, 13 de enero de 1997.

^a Incluye la parte correspondiente a la zona neutral.

Cuadro A.43
Valor de las exportaciones de petróleo de los países miembros de la OPEP, 1960-1996^a
 (En millones de dólares)

	1960	1970	1980	1985	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^b
Arabia Saudita	682	2 418	108 175	25 937	20 205	40 130	43 701	44 754	38 621	38 586	42 502	51 000
Argelia	106	681	12 971	9 668	5 725	9 588	8 464	7 885	6 902	6 335	7 008	8 420
Emiratos Árabes Unidos	1	513	19 390	10 896	7 627	14 846	14 356	14 251	12 118	11 683	12 349	14 826
Indonesia	221	446	15 595	9 083	5 042	7 404	6 714	6 619	5 693	6 005	6 441	7 730
Irán (República Islámica del)	723	2 358	11 693	13 710	9 673	17 906	15 767	16 802	14 251	14 801	14 944	17 950
Iraq	445	788	26 096	10 097	9 312	9 594	351	482	425	421	461	550
Jamahiriya Árabe Libia	9	2 356	21 906	12 132	6 070	10 715	10 212	9 326	7 689	7 170	7 763	9 300
Kuwait	855	1 619	18 935	9 451	6 840	6 385	874	6 224	9 708	10 482	12 217	14 600
Nigeria	13	716	24 931	12 568	6 267	13 265	11 792	11 642	11 510	11 040	11 724	14 800
Qatar	103	227	5 372	3 068	1 709	3 273	2 828	2 870	2 811	2 623	2 987	3 950
Venezuela	1 983	2 371	17 562	12 956	8 158	13 953	12 302	11 208	10 565	11 307	13 737	18 150
Total	5 150	14 555	282 625	129 567	86 629	147 058	127 360	132 063	120 292	120 452	132 133	161 276

Fuente: Diversos números del *Annual Statistical Bulletin* de la OPEP.

^a Cuando procede, se incluyen las exportaciones de productos derivados del petróleo. Es posible que los datos para algunos países incluyan las exportaciones de condensado. A partir de 1980, los datos correspondientes a la Arabia Saudita no incluyen el gas natural licuado.

^b Estimación preliminar de las Naciones Unidas.



UNITED NATIONS PUBLICATIONS
United Nations, Room DC2-0853, New York, NY 10017, U.S.A.

PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES
Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse

Impreso por la Sección de Reproducción de las Naciones Unidas, Nueva York
09135—Abril 1997—960
ISBN 92-1-309055-2 • Número de venta: S.97.II.C.1
E/1997/50
ST/ESA/256