

ACTUALIDAD: El FMI evalúa la propuesta del G-8

En la cumbre de Gleneagles, los ministros de Hacienda del G-8 refrendaron la propuesta de junio para cancelar la deuda de los países pobres muy endeudados, e incluyeron una iniciativa para incrementar sustancialmente la asistencia oficial para el desarrollo a los países de bajo ingreso. El FMI está evaluando el efecto en las políticas, y los aspectos jurídicos y financieros de la propuesta. El Directorio Ejecutivo la debatirá a finales de julio.



Richard Lewis/H.M. Government

203

ACTUALIDAD: Bernes y los desafíos de la OEI

El nuevo Director de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI, Thomas A. Bernes, de Canadá, asumió sus funciones en junio. Habiéndose desempeñado como Director Ejecutivo del FMI por Canadá, Irlanda y el Caribe de 1996 a 2001, Bernes aporta conocimientos de primera mano al nuevo cargo. Las prioridades que propone para la OEI, creada hace cuatro años, consisten en concentrarse más en la divulgación de los resultados de las evaluaciones y en hacer un seguimiento de las recomendaciones.



Eugene Salazar/FMI

204

PANORAMA NACIONAL: Crece la economía de Armenia

En los últimos cuatro años, la economía de Armenia ha evolucionado más rápido que las de países vecinos y de bajo ingreso. Las políticas y reformas estructurales acertadas permitieron elevar el crecimiento a dos cifras, controlar la inflación y reducir en poco tiempo la pobreza. Pero la continuidad de estos resultados exige más reformas y, sobre todo, medidas a favor de las instituciones, la lucha contra la corrupción y la administración de las empresas.



Jimmy McHugh/FMI

206

ANÁLISIS: Los riesgos del gasto público

En la mayoría de los países industriales, las proyecciones de aumento de la carga fiscal se han centrado en el envejecimiento de la población; pero la edad no es la única preocupación. Según dos nuevos estudios del FMI, las previsiones de gasto a largo plazo son muy inciertas. Con un margen escaso para reducir otros tipos de gastos o elevar aún más los impuestos, las autoridades deberían adoptar pronto medidas fiscales de mayor alcance que les permitan enfrentar las mayores demandas.



Francis Daan/Dean Pictures

210

EN ESTE NÚMERO

- 202 Calendario
- 202 Indicadores
- 203 Actualidad
Propuesta del G-8 para el alivio de la deuda Bernes y las prioridades de la OEI
- 206 Panorama nacional
Armenia
- 208 Panorama regional
La euroesclerosis
- 210 Análisis
Incertidumbres del gasto Remesas de trabajadores
- 214 Foro
Cómo hacer frente a los ciclos económicos
- 215 Préstamos del FMI
Acuerdos
- 216 Foro
Gestión de gobierno y coordinación de la ayuda

Calendario

JULIO

21 Foro del Libro, FMI, Markus Rodlauer y Alfred Schipke, *Central America: Global Integration and Regional Cooperation*, Washington

29-5 de agosto Seminarios del FMI para parlamentarios de Turquía y los medios de comunicación, Instituto Multilateral de Viena, Viena, Austria

AGOSTO

22-26 Seminario del Instituto Regional de Capacitación del FMI en Singapur, "Creditor Rights in Emerging Economies", Singapur

24-2 de septiembre Reunión Ministerial del APEC sobre las PYMES, Daegu, República de Corea

SEPTIEMBRE

6-7 Seminario de alto nivel del FMI, "Financial Stability—Central Banking and Supervisory Challenges", Washington

6-9 Reunión de ministros de Hacienda del APEC, Jeju, República de Corea

8 Foro económico del FMI, "IMF Conditionality: Good, Bad, or Ugly?", Washington

14-16 Sesión plenaria de alto nivel para examinar los avances en los compromisos de la Declaración del Milenio, Asamblea General de la ONU, Nueva York

19-23 Seminario del FMI para parlamentarios de Bosnia y

Herzegovina, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia y Montenegro, Instituto Multilateral de Viena, Viena, Austria

24-25 Reuniones Anuales del FMI y el Banco Mundial, Washington

26-30 Conferencia General del Organismo Internacional de Energía Atómica, Viena, Austria

27-30 Reunión del Grupo de Trabajo para la Armonización de las Prácticas Contables del Sector Público, FMI, Washington

OCTUBRE

19 Foro del Libro, FMI, Pietra Rivoli, *Travels of a T-Shirt in the Global Economy: An Economist*

Examines the Markets, Power, and Politics of World Trade, Washington

23-27 Seminario de alto nivel del FMI, "Current Developments in Monetary and Financial Law", Washington

NOVIEMBRE

3-4 Sexta Conferencia Anual de Estudios Jacques Polak del FMI, Washington

4-5 Cuarta Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina

Directorio Ejecutivo del FMI

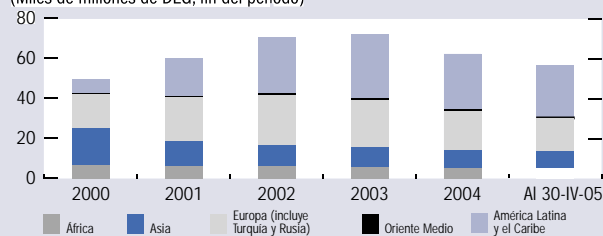
Véase una lista actualizada de las reuniones del Directorio Ejecutivo en www.imf.org/external/np/sec/bc/eng/index.asp.

Indicadores

Datos financieros del FMI

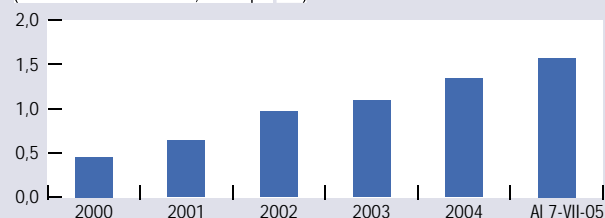
Crédito total del FMI y préstamos pendientes de reembolso, por región

(Miles de millones de DEG, fin del período)



Alivio de la deuda de los PPME¹

(Miles de millones de DEG, fin del período)



¹Desembolsos acumulados en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados.

Nota sobre los derechos especiales de giro del FMI

Los derechos especiales de giro o DEG son un activo de reserva internacional creado por el FMI en 1969 para complementar las reservas oficiales de los países miembros.

Préstamos pendientes de mayor cuantía

(Miles de millones de DEG, al 31-V-05)

No concesionarios

Brasil	15,36
Turquía	12,42
Argentina	8,01
Indonesia	5,96
Uruguay	1,64

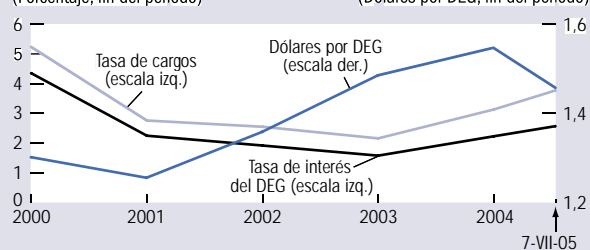
Concesionarios

Pakistán	1,02
Zambia	0,58
Congo, Rep. Dem. del	0,53
Ghana	0,29
Tanzania	0,26

Tasas relacionadas

Tasa de interés del DEG, tasa de cargos de los préstamos no concesionarios del FMI pendientes de reembolso y dólares por DEG

(Porcentaje, fin del período) (Dólares por DEG, fin del período)



Los DEG se asignan a los países en proporción a su cuota en el FMI. Los DEG también sirven como unidad de cuenta para el FMI y otros organismos internacionales. Su valor se basa en una cesta de monedas internacionales principales.

El Directorio Ejecutivo del FMI debatirá la propuesta del G-8

El Director Gerente del FMI, Rodrigo de Rato, alabó los acuerdos de la cumbre del G-8 celebrada en Gleneagles el 8 de julio para impulsar la ayuda y cancelar la deuda. En su opinión, suponen una “importante contribución” para que los países más pobres y endeudados avancen hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y pongan fin a su pobreza. Según de Rato, el FMI participará activamente en la ejecución de tan importantes acuerdos sobre cambio climático, energía y desarrollo sostenible. De Rato asistió a la cumbre junto con los máximos directivos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OMC y los gobernantes de 11 naciones de África, Asia y Latinoamérica.

Los líderes de las economías del G-8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Rusia y el Reino Unido) refrendaron la propuesta realizada en junio por los ministros de Economía del G-8 de cancelar el 100% de la deuda de los participantes en la Iniciativa para los PPME con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. Este esfuerzo ha recibido una amplia acogida, aunque faltan por definir aspectos importantes y gran parte de la logística. De Rato añadió que aguarda con interés el inicio de “análisis detallados por parte del Directorio Ejecutivo del FMI en las próximas semanas”. A solicitud del Directorio Ejecutivo, el personal está preparando un documento de análisis de la propuesta y posibles vías de ejecución. En él se estudiarán los aspectos jurídicos, de financiamiento y articulación política de la propuesta, incluidos sus efectos sobre el papel del FMI en los países de bajo ingreso.

También abordará el “tratamiento uniforme” de los países miembros que exige el Convenio Constitutivo y las consecuencias de la propuesta al respecto. Aunque el régimen de “tratamiento uniforme” no significa que todos los países miembros deban recibir un trato idéntico, sí requiere que cualquier diferenciación esté basada en criterios acordes con los objetivos del FMI en cada caso. Además, está previsto que el documento elaborado por el personal aborde cómo garantizar la buena gestión de gobierno y transparencia que la propuesta del G-8 exige a los países beneficiarios de la cancelación de la deuda, y sopesa las posibles consecuencias del proceso para los recursos del FMI y la ayuda a los países miembros más pobres. Se prevé que el Directorio Ejecutivo del FMI debata el documento a finales de julio. Si fuera necesario, podrían programarse más debates del Directorio y realizarse nuevos trabajos antes de la Reunión Anual de la Junta de Gobernadores de finales de septiembre.

Ayuda y comercio

Los líderes del G-8 se comprometieron a ampliar en US\$50.000 millones (y US\$25.000 millones en el caso de África) su fondo de asistencia oficial para el desarrollo para 2010. Adelantándose a los escépticos que podrían recordar otros ambiciosos compromisos incumplidos, los líderes del G-8 decidieron dar un paso sin precedentes al firmar personalmente el comunicado.

De Rato acogió con satisfacción los compromisos de ayuda del G-8, aunque advirtió que esta ayuda adicional solo dará los frutos deseados si viene “acompañada de políticas macroeconómicas sólidas, mecanismos de gobierno transparentes y responsables, instituciones fuertes y prioridades adecuadas en el gasto”. En una rueda de prensa previa a la cumbre de Gleneagles, Mark

Plant (Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI) reiteró la opinión de la institución de que “es necesario contar con más ayuda para luchar eficazmente contra la pobreza”. Para el FMI y otras instituciones, será prioritario seguir buscando formas de prestar ayuda de manera “más eficaz y eficiente, tanto desde el punto de vista microeconómico como macroeconómico”, señaló Plant.

Pero la reducción de la deuda y el aumento de la ayuda no se traducirán por sí solas en mayor crecimiento y

menos pobreza. El comercio es fundamental en este proceso, en el que es preciso progresar urgentemente antes de la importante reunión ministerial de la OMC de diciembre en la RAE de Hong Kong. El G-8 y sus socios de las economías emergentes se comprometieron a trabajar en el esquema de un acuerdo con la OMC, que previsiblemente supondrá la base para el acuerdo final de la Ronda de Doha en 2006. De Rato coincidió en la urgencia del proceso, subrayando que “nos interesa a todos” aprovechar bien los próximos seis meses.

El G-8 alcanzó estos acuerdos en Escocia, sin dejarse intimidar por los atentados terroristas acontecidos esos días en Londres. De Rato alabó su resolución, añadiendo que “el mensaje de la cumbre de Gleneagles es una respuesta a los atentados del 7 de julio en Londres”. Asimismo, envió sus condolencias a las víctimas y a sus familias en su nombre y el de sus colegas del FMI. ■



Tony Blair, Primer Ministro del Reino Unido, y Elusegun Obasanjo, Presidente de Nigeria, en el podio de la cumbre del G-8.

Richard Lewis/M. Government

El texto completo, en inglés, de la declaración de Rodrigo de Rato en la cumbre del G-8 y la transcripción de la rueda de prensa sobre cuestiones relativas a la ayuda, el comercio y el alivio de la deuda de los países más pobres pueden consultarse en www.imf.org.

Entrevista a Thomas Bernes

La OEI es clave para el gobierno del FMI

El 6 de junio, Thomas A. Bernes, ciudadano de Canadá, pasó a dirigir la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI, sucediendo en el cargo a Montek Singh Ahluwalia, que dirigió la OEI desde su creación en julio de 2001. Bernes, antiguo Secretario Ejecutivo del Comité para el Desarrollo, del FMI y el Banco Mundial (2001–05) y Director Ejecutivo del FMI por Canadá, Irlanda y el Caribe (1996–2001), conoce de primera mano el FMI. Christine Ebrahim-zadeh, del Boletín del FMI, conversó con Bernes sobre sus objetivos para la OEI —que está a cargo de evaluar de forma objetiva e independiente varios aspectos del funcionamiento del FMI— y los desafíos a los que se enfrenta.

BOLETÍN DEL FMI: Sus funciones en el Directorio Ejecutivo del FMI le han llevado a analizar de forma crítica el FMI y su funcionamiento. ¿Hasta qué punto se parecen o difieren sus nuevas funciones como responsable de la OEI?

BERNES: Existen puntos comunes e importantes diferencias. Tanto el Directorio Ejecutivo como la OEI tienen como principal objetivo garantizar el funcionamiento efectivo del FMI, aunque cumplen papeles diferentes. Desde el Directorio, los directores ejecutivos son responsables de elaborar políticas y evaluar la ejecución de las mismas por parte de la Gerencia y el personal. La OEI no se encarga de formular políticas. Su trabajo consiste en supervisar la aplicación y eficacia de las políticas aprobadas por el Directorio Ejecutivo, así como proponer mecanismos correctores si es necesario. La OEI cumple un importante papel apoyando al Directorio en sus tareas de gobierno y control institucionales, pero también se ocupa de evaluar la eficacia del FMI en su conjunto, incluido el propio Directorio.

Cuando era miembro del Directorio Ejecutivo, presidió el Comité de Evaluación. Durante 10 años se debatió la conveniencia de crear una oficina de evaluación independiente. Analizamos distintos modelos antes de dar con el vigente actualmente. Esto coincidió con la salida de Michel Camdessus y el nombramiento de Horst Köhler como Director Gerente. Köhler se mostró muy complacido con la creación de la oficina, refiriéndose a su experiencia en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Consideraba que la evaluación independiente es muy importante tanto para los accionistas

como para otras partes interesadas externas, incluidos los mercados financieros, las organizaciones no gubernamentales y los profesionales del ámbito académico.

BOLETÍN DEL FMI: Su predecesor, Montek Singh Ahluwalia, llegó al cargo desde fuera del FMI. ¿Supone alguna ventaja conocer tan de cerca el funcionamiento interno de la organización, incluidas las concesiones que la Gerencia y el personal del FMI deben hacer como respuesta a las necesidades del mundo real?

BERNES: Todos aportamos nuestra experiencia previa a estos cargos. Montek aportó su amplia experiencia en el Gobierno de India y el Banco Mundial. Yo aporté mi experiencia como antiguo dirigente económico en el gobierno canadiense y funcionario de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, el Banco Mundial y el Comité para el Desarrollo. Mi experiencia abarca aspectos interinstitucionales y de gobierno. Una de las mayores contribuciones de la OEI al FMI radica en sus funciones de supervisión de las cuestiones de gobierno. Espero que mi experiencia, incluido mi conocimiento directo de cómo funciona el Directorio, me ayudará a comprender mejor e incluso anticiparme a lo que el Directorio necesita para ejercer sus funciones de control.



Eugene Salazar/FMI

Bernes: La OEI debe analizar cómo se han instrumentado las recomendaciones y si se han solucionado los problemas detectados en las evaluaciones.

BOLETÍN DEL FMI: El programa de trabajo de la OEI para el ejercicio 2006, que el Directorio Ejecutivo acaba de revisar, requiere una evaluación del asesoramiento del FMI sobre política cambiaria y de su papel en determinados países africanos respecto a los recursos externos, la previsibilidad de la ayuda y la sostenibilidad de la deuda. También prevé una evaluación de la supervisión “bilateral” o nacional por parte del FMI, incluidos asuntos relacionados con la supervisión de grandes países industriales. ¿Están relacionados estos temas con el programa de acción del FMI o responden a un proceso de selección completamente independiente?

BERNES: Es independiente. La selección de temas corresponde al Director de la OEI, previa consulta con el Directorio, la Gerencia y el personal del FMI y otras partes interesadas externas. En este momento se están llevando a cabo varias evaluaciones, como algunas sobre condicionalidad estructural y los PESF. Recientemente me reuní con el Comité de Evaluación

del Directorio Ejecutivo para informarles sobre los aspectos que he decidido evaluar durante el próximo ejercicio. De hecho, mi predecesor Montek ya había elaborado una lista inicial con estos aspectos, sobre los que incluso mantuvo varias rondas de consultas. Solo llevo en el cargo desde principios de junio, por lo que no he dispuesto de mucho tiempo para hablar con los miembros del Directorio, la Gerencia, el personal y partes interesadas externas. He basado mi decisión en la lista y consultas de Montek que sí tuvieron en cuenta las opiniones expresadas tanto desde dentro como fuera del FMI.

La eficacia de los mecanismos de supervisión es fundamental para el FMI. También es una de las áreas de actividad que se evalúan más de cerca. El Directorio y el personal revisan los mecanismos de supervisión cada dos años. Por ello, espero que la revisión de la OEI sea creativa y aporte conclusiones nuevas. En este momento estamos evaluando los mecanismos de supervisión “multilateral” o mundial, que forman parte de la supervisión general. Cuando acabemos, abordaremos la supervisión “bilateral” o nacional. El asesoramiento que el FMI brinda en materia de política cambiaría también es una tarea clave y nos parece que es momento de evaluarlo.

BOLETÍN DEL FMI: La propia OEI será objeto este año de una revisión externa. ¿Qué le gustaría conseguir con ello?

BERNES: Es justo que los evaluadores también sean evaluados. De hecho, cuando presidí el Comité de Evaluación del Directorio Ejecutivo, que definió el marco de acción inicial de la OEI, incluimos este mecanismo de evaluación como parte de dicho marco. Estábamos creando una oficina diferente a todas las existentes en las restantes instituciones financieras internacionales. En muchas instituciones internacionales de desarrollo, el trabajo de evaluación se centra en proyectos específicos, pero esto no es así en el FMI.

Al crear la OEI, el Directorio decidió que, pasados tres o cuatro años de su puesta en marcha, deberíamos examinar si el modelo funciona. ¿Es la OEI suficientemente independiente? ¿Cuenta con un tamaño y plantilla adecuados? ¿Produce los resultados esperados? ¿Resultan creíbles sus evaluaciones tanto dentro como fuera del FMI? ¿Qué papel han cumplido los procesos de consulta en la elección de aspectos evaluables? ¿Ha contribuido dicha elección a potenciar la credibilidad externa de la organización y permitido al Directorio Ejecutivo, la Gerencia y los accionistas reforzar la eficacia de la institución? ¿Resulta adecuado el modelo o es necesario ajustarlo? En caso afirmativo, ¿cómo? Espero que la evaluación de la OEI responda a todas estas preguntas.

BOLETÍN DEL FMI: Finalmente, ¿cuáles son sus objetivos a largo plazo para la OEI? ¿Qué espera lograr al frente de la misma?

BERNES: Estamos iniciando una nueva fase. Cuando mi predecesor llegó al cargo, era necesario concentrarse en la puesta en marcha de la Oficina. Tuvo que reunir al personal adecuado, definir un programa de acción y realizar las primeras evaluaciones. Él y su equipo llevaron a cabo un trabajo excelente, tal y como se ha puesto de manifiesto en todas las consultas que he mantenido hasta el momento. La independencia y reputación de la Oficina son evidentes.

El desafío actual consiste en pasar de la puesta en marcha a la consolidación de sus actividades, lo que nos exigirá reflexionar sobre cómo definir un programa de trabajo a medio plazo. En cierto modo, los temas más candentes del momento fueron los evaluados en primer lugar. No sería apropiado retomarlos cada año o cada dos años. Nuestro desafío es identificar cada año aquellas políticas y aspectos operativos clave que permitan desarrollar la política de aprendizaje del FMI, apoyar al Directorio en su labor de control y reforzar la credibilidad entre las partes interesadas externas.

También es un desafío potenciar la diseminación de los trabajos de la Oficina y el papel que desempeña en el seguimiento de recomendaciones emitidas anteriormente por el Directorio Ejecutivo. Carece de sentido elaborar un buen informe sin darlo a conocer. Hay una necesidad creciente de garantizar que las enseñanzas, el mensaje y las recomendaciones propuestas como resultado de estas evaluaciones se entiendan adecuadamente tanto en ámbitos internos (personal y Gerencia) como externos.

Ahora que ya contamos con cuatro años de experiencia en estas evaluaciones, es el momento de ponerse a revisar sistemáticamente los avances derivados de las recomendaciones que la OEI hizo en el pasado. La OEI debe analizar cómo se han instrumentado las recomendaciones y si se han solucionado los problemas detectados en las evaluaciones. Con el paso del tiempo, las funciones de divulgación y seguimiento de la OEI cobrarán cada vez más importancia. ■

Hay una necesidad creciente de garantizar que las enseñanzas, el mensaje y las recomendaciones propuestas como resultado de estas evaluaciones se entiendan adecuadamente tanto en ámbitos internos (personal y Gerencia) como externos.

—Thomas A. Bernes

Para mayor información sobre la Oficina de Evaluación Independiente del FMI, sírvase consultar el sitio www.imf.org/external/np/ieo/index.htm.

Armenia: Reformas para fomentar el crecimiento sostenido

En los últimos cuatro años, el PIB de Armenia ha registrado un crecimiento medio anual del 12% (véase el gráfico), superior al de sus vecinos y al de los demás países de bajo ingreso. Desde 2001, la inflación ha sido baja (con una tasa media anual del 4%) y la pobreza y las desigualdades se han reducido. El compromiso del gobierno de mantener la estabilidad económica y las reformas ha sido un elemento crucial en estos avances, en particular a partir de 2001. Ahora, Armenia se encuentra en una disyuntiva, dado que seguir con las reformas podría generar más beneficios, pero los titubeos podrían ponerlas en peligro.

Al igual que otros Estados de la antigua URSS, Armenia sufrió una importante desaceleración económica tras la disolución del bloque. Las primeras reformas, iniciadas entre 1994 y 1998, pretendían revitalizar la economía y se centraron en privatizar el suelo y las pequeñas empresas, y en liberalizar los precios, el comercio y el régimen cambiario. Estas políticas permitieron pasar a un régimen de precios e incentivos de mercado y entrar en un período de formación de capitales de acuerdo con los mecanismos del mercado. La economía repuntó en la segunda mitad de los años noventa, y la tasa anual de inflación pasó de tres dígitos a uno.

Reformas más audaces

No obstante, al finalizar el decenio, los desequilibrios seguían frenando la marcha de la economía; más de la mitad de la población vivía aún por debajo del umbral de la pobreza y proseguía la emigración. La posición fiscal de Armenia era débil y se veía obstaculizada por una continua acumulación de atrasos en sus pagos internos y externos. En el sector bancario, se produjo la quiebra de una tercera parte de los bancos comerciales del país. Por último, la corrupción en las empresas estatales de distribución de agua y energía provocó grandes atrasos en los pagos entre empresas y un abultado déficit cuasifiscal.

Ante esta situación, en 2001 las autoridades renovaron sus esfuerzos de estabilización y reforma con el apoyo del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del FMI. Se iniciaron reformas selectivas en los sectores fiscal, bancario y energético y se elaboró un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). El objetivo era reactivar el crecimiento mediante la reforma tributaria y la desregulación, restaurar la confianza en la gestión fiscal y controlar el gasto, reestructurar el sector energético y depurar el sistema bancario.

Reforma tributaria. Armenia simplificó y redujo el impuesto sobre las sociedades y sobre la renta, eliminó exenciones e introdujo un impuesto sobre la cifra de negocios para las pequeñas empresas. Con el fin de fomentar las actividades del sector privado, el Gobierno mejoró la legislación tributaria, simplificó

la concesión de licencias, introdujo un nuevo Código Penal y difundió las correspondientes leyes y reglamentos.

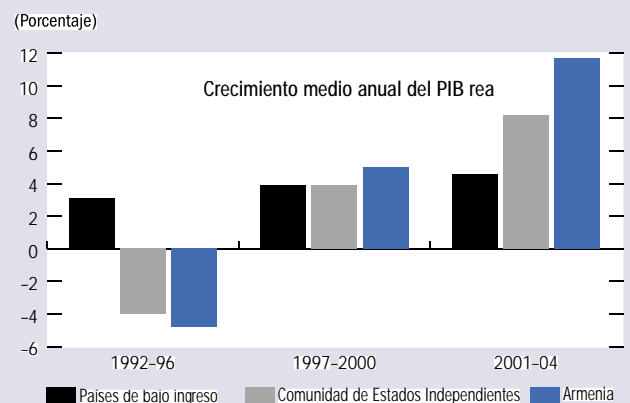
Recuperación de la confianza en la gestión fiscal. Para restaurar esta confianza, Armenia necesitaba controlar el gasto, redefinir las prioridades presupuestarias y eliminar los atrasos en los pagos internos y externos. Las autoridades aplicaron un plan de reembolsos de dos años gracias al cual, a mediados de 2003, se eliminaron los atrasos en los pagos y se redujeron las tasas de interés y la deuda pública. A partir de 2001, los presupuestos se elaboraron con más prudencia y se introdujeron recortes en los gastos no prioritarios y aumentos considerables de las subvenciones y los salarios en el sector público. A la par que elaboraban el DELP, las autoridades comenzaron a integrar las políticas contempladas en esta estrategia en el proceso presupuestario y aumentaron las partidas para atención de la salud, educación y seguridad social.

Reestructuración del sector de la energía. La corrupción, la ineficacia y los atrasos en los pagos entre empresas dieron lugar a una década de cuantiosos déficit cuasifiscales. Para acabar con esta situación, era necesario un cambio fundamental en la responsabilización y gestión empresarial, por lo que se procedió a reformar y/o privatizar las empresas estatales, a introducir nuevos sistemas de auditoría y gestión de tesorería, y a mejorar la gestión financiera.

Depuración del sector bancario. La mala gestión financiera en el sector energético había agravado la vulnerabilidad del sector bancario. El banco central tuvo que clausurar o sanear ocho entidades, al tiempo que rompía los vínculos entre los bancos

El crecimiento despega

Desde 2001, la economía de Armenia creció a un ritmo superior al de otros países de la CEI y de bajo ingreso.



Fuente: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*.

y las principales empresas energéticas estatales. Las autoridades procedieron a apuntalar el sector, introduciendo una nueva legislación en materia de quiebra bancaria y exigiendo provisiones más elevadas, a fin de que los bancos redujeran sus riesgos en el sector energético. La mejora de la supervisión bancaria contribuyó a hacer frente a las causas subyacentes de la crisis bancaria, a saber, los créditos a prestatarios relacionados y el fraude.

El país avanza

A finales de 2004, en los indicadores de transición del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Armenia se situaba a la cabeza de las reformas estructurales casi en todos los ámbitos dentro de la Comunidad de Estados Independientes. Solo presentaba atrasos en la administración fiscal y aduanera, donde la falta de avances ralentizaba el incremento de los ingresos tributarios.

La magnitud del ajuste fiscal de Armenia es digna de mención. El déficit gubernamental pasó del 6% del PIB en 2000 al 1% en 2004. Ente 2001 y 2003, el Gobierno liquidó todos sus atrasos en los pagos internos y externos y mejoró los balances financieros de las empresas de distribución de energía y agua. Una estrategia de gestión de la deuda que daba prioridad al financiamiento y a los subsidios de bajo costo en condiciones concesionarias contribuyó a reducir la proporción de la deuda (véase el cuadro).

En general, una economía estable y las decididas reformas permitieron mejorar el entorno empresarial y aumentar la inversión, el financiamiento extranjero y la ayuda de los donantes. Los recursos externos (préstamos y transferencias) vinieron a complementar el ahorro interno y facilitaron el consumo y la inversión. El aumento de las exportaciones contribuyó a mejorar el crecimiento y a reducir la pobreza y las desigualdades.

Pero aún queda mucho por hacer

Son necesarias nuevas reformas, en particular, para reforzar algunas instituciones y luchar contra la corrupción. En los próximos años, el crecimiento económico, las exportaciones y la formación de capital deberán tener una base más amplia y generar más empleo. Este crecimiento no puede financiarse únicamente con recursos externos, por lo que el régimen fiscal y el sistema bancario deberán desempeñar un papel más destacado para ayudar al desarrollo del sector privado y canalizar los recursos hacia un uso óptimo. Además, el potencial económico de Armenia se debe a un proceso de desarrollo basado en la exportación, que saldría ganando si mejorara la administración aduanera, se normalizaran las relaciones comerciales con Turquía y se resolviera de forma pacífica el conflicto territorial con Azerbaiyán.

En el ámbito fiscal, la administración de los ingresos fiscales sigue planteando problemas y la corrupción en las agencias tributarias es un gran obstáculo para mejorar el entorno económico. Las autoridades resolverían estos problemas si renovaran

Armenia	1996-98	1999-2001	2002-04
	(Promedio anual como porcentaje del PIB, salvo indicación contraria)		
Balance del sector público ¹	-12,7	-10,2	-2,7
Razón deuda externa/exportaciones	185,6	142,7	97,3
Inversión	18,5	19,3	23,4
Exportaciones de bienes y servicios	20,7	23,2	29,7
Índice de pobreza (porcentaje de la población) ²	54,7	47,0	32,0
Desigualdad del ingreso ^{2,3}	0,6	0,5	0,4

¹Gobierno general y empresas estatales de los sectores energético y del agua.

²Basado en datos de encuestas de hogares correspondientes a 1996, 2001 y 2003.

³Coefficiente de Gini, que varía entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad total).

Fuentes: Autoridades de Armenia, y estimaciones del personal técnico del FMI.

la administración tributaria y aduanera y adoptaran técnicas modernas de auditoría. Para hacer un uso más productivo del gasto público, el Gobierno se ha fijado como objetivos prioritarios prestar servicios eficientes de atención de la salud, educación, agua y saneamiento y mejorar las infraestructuras básicas y, para lograrlo, se requiere reforzar las capacidades, la transparencia y la rendición de cuentas. Se debe elaborar un programa de inversiones públicas y conceder la debida importancia (como prevé el DELP) a la mejora de las infraestructuras públicas, sobre todo en las zonas rurales y los centros urbanos fuera de la capital Yerevan.

A pesar del fortalecimiento del sistema bancario, la intermediación financiera aumentaría con la mejora de la gestión empresarial y el cumplimiento de los contratos financieros. Es necesario hacer más transparente el régimen de propiedad de los bancos y las condiciones financieras de los prestatarios, y la judicatura debe velar por los derechos de los acreedores y el cobro de las garantías para reducir las tasas de interés de los préstamos y mejorar la intermediación financiera.

Armenia se halla en una fase crítica de su desarrollo. Las reformas pendientes y las políticas que recoge el DELP contribuirán al crecimiento económico y permitirán al país alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015. Numerosos intereses creados se oponen a estas reformas, por lo que el Gobierno deberá renovar su voluntad política para llevarlas a cabo. Hay mucho en juego, dado que, de no lograrse implantar las reformas pendientes, continuaría la baja recaudación fiscal y la improductividad de las inversiones públicas, se reduciría el ritmo de crecimiento y se detendría la reducción de la pobreza. ■

Enrique Gelbard y Jimmy McHugh
FMI, Departamento de Oriente Medio y Asia Central

Para mayor información, véase el estudio "Growth and Poverty Reduction in Armenia: Achievements and Challenges", de E. Gelbard, J. McHugh, G. Iradian, C. Beddies y L. Redifer, de próxima publicación (septiembre de 2005).

Reformar Europa, pero ¿cómo?

El bajo crecimiento y el elevado desempleo en gran parte de Europa y el estancamiento de las reformas por falta de apoyo popular (cabe mencionar la Directiva sobre los servicios para la liberalización del comercio de los servicios en la UE) obstaculizan la revitalización de la actividad económica. En un documento de trabajo del FMI, el profesor Tito Boeri, de la Universidad Bocconi, ha analizado la economía política de la reforma de los mercados laborales y de productos en Europa a lo largo de los últimos 20 años. Los resultados de la investigación apuntan a unas estrategias destinadas a las autoridades económicas que se sienten desanimadas y que desean luchar contra la euroesclerosis, pero que no saben cómo.

Para el profesor Boeri, las “rigideces” institucionales (término genérico de la jerga de los economistas que se utiliza para referirse a las barreras que impiden el funcionamiento eficaz de los mercados) existen porque hay un grupo que se beneficia de ellas y que presiona para mantenerlas. Es más, tales barreras no suelen presentarse de manera aislada, puesto que la introducción de una regulación en un sector implica que se deba crear otra en otro sector. Por ello, los países con los mercados laborales más restrictivos también suelen aplicar regulaciones estrictas a sus mercados de productos.

La eliminación de estas rigideces es difícil, no porque los gobiernos no deseen las reformas, sino porque las reformas suelen tropezar con una enérgica oposición política. ¿Y qué pueden hacer los políticos al respecto? Entre los mercados laborales y de productos existen grandes similitudes, pero también grandes diferencias, y eso ha de tenerse en cuenta a la hora de adoptar una estrategia de reforma viable.

Las reformas segmentadas funcionan muy bien

Boeri y sus colegas analizaron las reformas del mercado laboral en la UE durante el período 1985–2003 y las clasificaron como marginales o radicales. El análisis reveló que a lo largo de los últimos 20 años se han realizado 414 reformas, es decir, más de 1,6 reformas anuales por país, pero casi todas (alrededor del 95%) son marginales. Además, las reformas también podrían clasificarse como iniciativas para incrementar la participación en el mercado laboral (por ejemplo, el recorte de las prestaciones a los desempleados y la flexibilización de los contratos de trabajo) y las políticas que avanzan en dirección contraria.

Según la investigación, incluso las reformas marginales constituyen una oportunidad para introducir cambios. Boeri opina que “las reformas ‘al margen’ o la segmentación de las mismas son métodos eficaces para aplicar reformas que resultan difíciles desde el punto de vista político”, y “la clave consiste en ir aplicándolas gradualmente a todos los sectores”. Sin embargo, dado que mantener durante mucho tiempo un sistema de dos niveles podría generar distorsiones, la velocidad de transición de las antiguas normas a las nuevas es esencial para que las medidas tengan éxito.

Otra posibilidad consiste en dirigir los cambios hacia los grupos que muestren una actitud más receptiva hacia la reforma. Por ejemplo, es más probable que las reformas que amplíen el alcance de las pensiones privadas tengan mejor acogida entre los trabajadores jóvenes que entre los que se hallan próximos a la edad de jubilación. Puede aplicarse un enfoque similar para introducir condiciones más flexibles en

los contratos laborales de los nuevos empleados o de los jóvenes que buscan ingresar por primera vez al mercado laboral, y luego ir aplicando las nuevas normas a todos, conforme los trabajadores de más edad se vayan jubilando.

De la investigación se desprende que las reformas que son difíciles de aplicar desde el punto de vista político (como el recorte de las prestaciones, la reducción de la protección del empleo o la disminución de las pensiones) suelen emprenderse en períodos de recesión, mientras que en los períodos de fuerte crecimiento se introducen reformas más generosas y proteccionistas, que gozan de apoyo popular.

Según Boeri, “una posible explicación de este sorprendente resultado es que las situaciones de emergencia se perciben más claramente cuando las condiciones macroeconómicas son menos favorables, y, de hecho, las recesiones suelen ser períodos en que se produce una ‘extraordinaria actividad política’”. En los períodos de fuerte crecimiento, los grupos de presión a menudo intentan llevarse una tajada más grande del pastel económico.

Todo o nada

En su estudio de las reformas del mercado de productos, Boeri analizó el mismo grupo de países de la UE y también clasificó las reformas de acuerdo con su alcance (¿radicales o marginales?) y orientación (¿incrementaban o reducían la competencia?). Los resultados de la investigación reflejan diferencias cualitativas en las reformas de ambos sectores.

“Las reformas ‘al margen’ o la segmentación de las mismas son métodos eficaces para aplicar reformas políticamente difíciles”, y “la clave consiste en ir aplicándolas gradualmente a todos los sectores”.

—Tito Boeri

A diferencia del caso del mercado laboral, el objeto de las reformas del mercado de productos era aumentar la competencia, y, en opinión de Boeri, la probabilidad de que las reformas sean de carácter marginal aquí era mucho menor, pues estas, por su propia naturaleza, no funcionan en los mercados de productos. Una reforma marginal en un sector específico, como el eléctrico, daría lugar a un mercado con un reglamento distinto para las distintas empresas. Las empresas existentes se regirían por el reglamento antiguo, que les proporciona protección y rentas (por ejemplo, subsidios del gobierno), mientras que las nuevas no tendrían derecho a ellas, creándose así una situación de desigualdad en la que a las antiguas empresas les resultaría fácil eliminar a las nuevas.

Para complicar más el asunto, en los mercados de productos es difícil aplicar reformas radicales por dos motivos. Primero, el poder de presión de las empresas existentes es fuerte, y los monopolistas se opondrán a cualquier intento de recortar sus privilegios. Segundo, al público no le preocupan las reformas de sectores específicos, lo que reduce la presión ejercida por los votantes para que se realicen los cambios. Según Boeri, esto se debe a que las personas suelen identificarse a sí mismas más como trabajadoras que como consumidoras y, aunque estarán dispuestas a manifestarse contra cualquier intento de eliminar sus pensiones o sus indemnizaciones de paro, se movilizarán mucho menos para lograr una reducción de las tarifas eléctricas.

¿Qué pueden hacer los políticos para vencer esos obstáculos? Boeri propone, como opción viable, delegar la regulación de los mercados de productos en las instancias supranacionales. “A esta estrategia se debe el éxito de la liberalización de los mercados europeos de productos a principios de la década de los noventa”, comenta Boeri. La política de competencia de la UE, cuyo objetivo es eliminar los acuerdos anticompetitivos, liberalizar los sectores monopolistas, controlar las fusiones de empresas y supervisar las ayudas estatales, ha contribuido considerablemente a liberalizar los mercados de productos y prevenir la supresión de las reformas anteriores. La reciente introducción del euro ha aumentado la transparencia de los precios y los flujos de capital, lo que, a su vez, ha impulsado la reforma del mercado de productos.

Según Boeri, no conviene aplicar una estrategia supranacional a la reforma del mercado laboral. “En el caso de las políticas sociales y los mercados laborales, cada país debe tomar sus decisiones de forma descentralizada. Los sistemas de seguridad social descentralizados se gestionan mejor, y a veces se producen deseconomías de escala en las prestaciones de la seguridad social. En Europa, los sistemas de seguridad social más eficaces (los que distribuyen mejor los recursos) pertenecen a los Estados miembros más pequeños de la UE.



En junio de 2003 miles de personas protestan en las calles de Marsella, Francia, contra el plan del gobierno para reformar el sistema de pensiones.

Jean Paul Pelissier/Reuters

“Por último, cada país tiene sus propias instituciones, por lo que aplicar el mismo enfoque a todos daría lugar al peor de los sistemas posibles. Por tanto, es mejor dejar que actúe la competencia y que las reformas se rijan por las mejores prácticas”, concluye Boeri.

¿Y qué tiene todo esto que ver con la malograda Directiva sobre los servicios para la liberalización de los mercados de productos, que suponen el 50% del PIB comunitario? Si se hubiera aprobado, la Directiva habría dado un impulso enorme al mercado de servicios, desde la plomería hasta el sector de la banca de inversiones. Ahora que la opinión pública se opone a devolver el poder a la UE, los políticos de cada país tendrán que arreglárselas por su cuenta. ■

Pueden adquirirse ejemplares de “Reforming Labor and Product Markets: Some Lessons from Two Decades of Experiments in Europe”, (IMF Working Paper No. 05/97), al precio de US\$15. Véanse las instrucciones de pedido en la pág. 216. El texto completo, en inglés, puede consultarse en www.imf.org.

La política fiscal frente al envejecimiento y la incertidumbre

La creciente necesidad de financiamiento público debida al envejecimiento de la población domina los programas de gobierno de la mayoría de países industriales. Sin embargo, el análisis de las tendencias de gasto a largo plazo se ha centrado en la incidencia del envejecimiento en el financiamiento de las pensiones y la atención de la salud. Dos nuevos documentos de trabajo del FMI arrojan luz sobre varias cuestiones de políticas relativamente desconocidas y relacionadas con la incertidumbre del gasto a largo plazo. La conclusión es que los gobiernos pronto deberán ampliar el alcance de la política fiscal para adaptarse gradualmente a los efectos del envejecimiento y crear espacio para abordar otros posibles riesgos para la contención del gasto.

En los países industriales se ha escrito mucho sobre la “bomba de tiempo fiscal” que supone el aumento del gasto público en pensiones y asistencia para la salud, incluida la atención médica a largo plazo. Por ejemplo, la Comisión Europea defiende la necesidad de un ajuste fiscal, mediante un impuesto que requiera una contribución sostenida y por adelantado o a través de ajustes en el gasto, del 2%–3% del PIB hasta 2050 en la mayoría de países, para poder mantener los coeficientes actuales de deuda y hacer frente a las presiones del envejecimiento. Sin embargo, dos factores que afectan al gasto público a largo plazo han recibido poca atención: la incertidumbre de las premisas básicas de las proyecciones y la incertidumbre de una posible reducción del gasto no relacionado con el envejecimiento.

Proyecciones muy inciertas

Al calcular las proyecciones sobre sostenibilidad presupuestaria a largo plazo, los tecnócratas suelen enfrentar varias limitaciones. Las autoridades pueden obligarlos a tomar como referencia exclusiva la legislación vigente, con lo cual las políticas podrían no ser sostenibles en el futuro. Este enfoque quizá no refleje bien las incertidumbres subyacentes e implique fuertes riesgos. Por ejemplo, de aquí a 50 años, cualquier error en las previsiones sobre la fertilidad, las tasas de interés o el crecimiento de la producción podría incidir mucho en la evolución prevista de los coeficientes de endeudamiento.

Las proyecciones fiscales a largo plazo tampoco suelen tener en cuenta otros factores probables pero difíciles de predecir con exactitud, como el aumento de los gastos relacionados con la asistencia social, los shocks geopolíticos, el terrorismo o los cambios climáticos. En muchos países, la inflación de los costos médicos (no del envejecimiento) ha sido la principal causa del aumento de los gastos en salud pública. Por otro lado, el mayor número de ancianos podría crear nuevas necesidades de financiamiento que superarían lo previsto en la legislación actual, obligando a los gobiernos a rescatar, por ejemplo, los planes de pensiones privados deficientes.

¿Dónde está el espacio fiscal?

Otra incertidumbre es la posibilidad de crear un espacio fiscal para aumentar los gastos por envejecimiento recortando otros costos. Incluso si consideráramos la totalidad del gasto público en educación, salud y protección social como gastos relacionados con el envejecimiento, las partidas restantes suponen un 30% del gasto público en los países industriales.

Normalmente se supone una proporción constante de gastos del PIB no relacionados con el envejecimiento, pero, a partir de una muestra de 17 países industriales, la proporción de las distintas partidas de gasto respecto al PIB, excepto la educación, ha variado notablemente en las últimas décadas (véase el gráfico). En los años setenta y ochenta, el rápido crecimiento del gasto público se debió casi exclusivamente al pago de intereses y a los programas sociales. Entre 1990 y finales de 2003, el gasto público permaneció prácticamente invariable: el aumento de los costos de la atención médica y la protección social se ha visto compensado por recortes en el pago de intereses, defensa y prestaciones económicas.

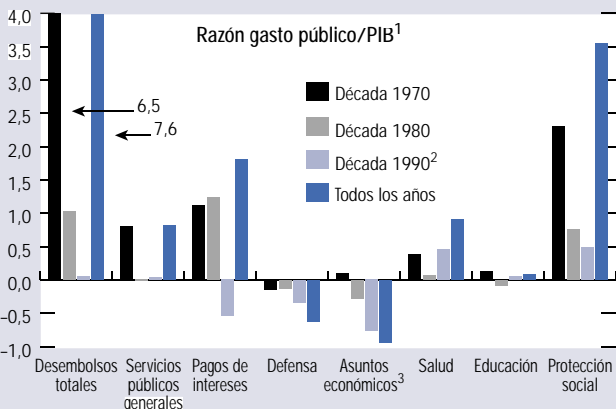
¿Cuánto espacio fiscal podría obtenerse recortando los gastos? Si examinamos la evolución del gasto desde los años setenta, podemos aducir dos argumentos optimistas y dos pesimistas.

Argumento optimista 1: Parece existir margen para más recortes del gasto. Aunque algunos criterios clasificatorios podrían explicar las peculiaridades de determinados países, ciertas categorías funcionales del gasto (protección social, subsidios, salarios

Todo cambia

En promedio, las razones gasto público/PIB en los países industriales han variado mucho en casi todas las categorías.

(Variación porcentual media)



¹Mediana correspondiente a 17 países industriales.

²Incluidos datos disponibles de 2000 en adelante.

³Incluye, entre otros, subsidios a las empresas y a la agricultura y el transporte.

Fuentes: FMI, *Government Finance Statistics* (Anuario), y estimaciones de los autores.

de la función pública y gastos de capital) parecen elevadas en algunos países, y el margen posible de ahorro sería del 5% del PIB o más en la mayoría de países de Europa continental, pero muy inferior en Japón y los países anglosajones. Asimismo, desde la perspectiva histórica de un país con respecto a un sector, parecería existir margen para ahorrar más. En algunos países el margen de recorte del gasto podría ser de 2%–5% del PIB, especialmente en el sector de servicios públicos (excluidos los intereses) y ciertas prestaciones económicas (subsidios a empresas y agricultores). Sin embargo, algunos países parecen haber alcanzado el mínimo histórico en algunas partidas, especialmente en defensa, pero también en cuanto a orden público y seguridad.

Argumento optimista 2: El aumento del PIB podría ayudar a los países a “resolver el problema a fuerza de crecimiento”. Los coeficientes del PIB no han sido referencias fiables de la evolución del gasto. Las cifras de crecimiento real arrojan más conclusiones optimistas: una regla para congelar la razón gasto total/PIB seguiría permitiendo un crecimiento anual de los gastos no vinculados al envejecimiento de casi un 1% desde 2000 hasta el año en que los países industriales alcancen, en promedio, su cota máxima de gastos por envejecimiento, aunque estos sigan aumentando durante dicho período. Este crecimiento supera al de los años noventa. El menor crecimiento demográfico también podría tener efectos positivos en algunas partidas relacionadas con la población (no con el envejecimiento), como las prestaciones por desempleo. Sin embargo, cualquier aceleración de la inflación de los gastos en salud (derivados de nuevas tecnologías, no del envejecimiento) reduciría aún más el espacio fiscal, sumándose al efecto de ciertos gastos relacionados específicamente con el envejecimiento.

Argumento pesimista 1: La trayectoria de los gobiernos en la ejecución de sus planes de consolidación, especialmente en relación con el gasto, no es positiva. Aunque algunos pudieron reducir sus razones gasto/PIB en los años noventa, la mayoría no ha cumplido con todos los objetivos trazados.

Argumento pesimista 2: Existen dos razones que pronto impedirán seguir reduciendo el gasto público. En primer lugar, ya se han realizado grandes recortes. Típicamente, cada país ha reducido sus gastos no derivados del envejecimiento en un 5,1% del PIB y ha recortado un 0,7% los gastos vinculados al mismo, especialmente en prestaciones económicas, protección social, servicios públicos generales y defensa. En segundo lugar, la mayoría de recortes realizados en el pasado fue el resultado del fin de la guerra fría, la baja sostenida de las tasas de interés desde los años ochenta y la supresión de los subsidios a sectores ineficientes (factores que difícilmente se repetirán).

No cabe pensar que el aumento de la recaudación fiscal alivie mucho la situación de los gobiernos con más presiones en los gastos. Obviamente, los países con menos posibilidades de subir sus impuestos son los que más podrían reducir gastos (las altas tasas impositivas y los altos niveles de gastos suelen ir de la mano). Pero, mientras que en el pasado el alza de impuestos solía tener

menos costos políticos que el recorte del gasto público, las tasas impositivas no pueden subir mucho más en algunos países donde la presión tributaria es ya considerable. Así, los gobiernos de países con altas tasas impositivas y un gran volumen de gasto público (vinculado al envejecimiento) deberán tomar medidas más impopulares. En cambio, aquellos con menor carga impositiva y menor volumen de gasto tendrán más margen para abordar las necesidades de financiamiento público aumentando los impuestos.

Necesidad de políticas fiscales de mayor alcance

La primera conclusión que deberían extraer las autoridades es que las estrategias que se usan para formular políticas fiscales tienden a subestimar los riesgos de deterioro de la situación derivados de la incertidumbre inherente al proceso. En segundo lugar, los gobiernos cada vez tienen menos margen para seguir recortando rápidamente los gastos no asociados al envejecimiento. Tercero, si el proceso de ajuste se inicia lo antes posible y se mantiene, el recorte de los gastos podría verse facilitado a largo plazo por el crecimiento del PIB y el estancamiento o la reducción del crecimiento de la población. Cuarto, desde el punto de vista de la recaudación, son pocos los países que parecen contar con margen suficiente para aumentar los impuestos.

Por ello, la mayoría de los gobiernos debe ampliar el alcance de la política fiscal y del marco de reforma. Ante el escaso margen de maniobra para realizar ajustes menores en las políticas de gasto, la prioridad ahora debe ser diseñar programas de reforma estructural a largo plazo que reduzcan de forma continua y sostenible las necesidades de financiamiento público debidas al envejecimiento.

Además, hay que abordar de forma más uniforme los riesgos de usar supuestos demasiado optimistas para calcular las proyecciones fiscales a mediano plazo, incluidos los programas de estabilidad de la UE. Los gobiernos que se enfrentan a desafíos presupuestarios por el envejecimiento deberían ser más conscientes de que las previsiones de gasto a largo plazo, especialmente en lo relativo a prestaciones económicas y gasto funcional, podrían ser vulnerables. Esto debería reflejarse en los presupuestos anuales. Las proyecciones a largo plazo deberían basarse en análisis de hipótesis, los cuales pueden servir para centrar el debate público en los desafíos de las políticas a largo plazo y para que la evolución del gasto esté siempre acorde con los objetivos a largo plazo. ■

Peter S. Heller y David Hauner
FMI, Departamento de Finanzas Públicas

Pueden adquirirse ejemplares de “Characterizing the Expenditure Uncertainty of Industrial Countries in the 21st Century” y “Aging: Some Pleasant Fiscal Arithmetic” (IMF Working Papers No. 05/91 y No. 05/71), al precio de US\$15. Véanse las instrucciones de pedido en la pág. 216. El texto completo, en inglés, puede consultarse en www.imf.org.

Perspectivas de la economía mundial

El rápido aumento de las remesas puede impulsar el desarrollo

Las remesas de trabajadores son una fuente de divisas importante y de rápido crecimiento para los países en desarrollo, aunque se sabe poco sobre su efecto en la economía, los factores que inciden en su volumen y crecimiento o la forma en que deben actuar las autoridades para potenciar sus beneficios. Para llenar este vacío, en la edición de abril de 2005 de *Perspectivas de la economía mundial*, el FMI realizó un análisis multinacional sistemático de las remesas. Una de las conclusiones que señala Nikola Spatafora (del Departamento de Estudios del FMI y autor del estudio) es que el costo del envío de remesas puede reducirse aún más.

El flujo de remesas a los países en desarrollo (transferencias realizadas por trabajadores emigrantes a familiares o amigos en su país de origen) ha crecido de forma constante en los últimos 30 años. En 2003, las entradas de remesas en los 90 países analizados ascendieron a unos US\$100.000 millones, lo que equivale al 50% de las entradas de capital o al 1,4% del PIB agregado (véase el gráfico).

Las remesas son la mayor y única fuente de divisas para muchos países en desarrollo, por encima de los ingresos de exportación, la asistencia oficial, la inversión extranjera directa (IED) y otras entradas de capital privado. México, por ejemplo, recibe unos US\$15.000 millones anuales en remesas. En economías más pequeñas, como las del Caribe, las remesas a veces sobrepasan el 10% del PIB. En cuanto a los países donde se ori-

ginan los envíos, Estados Unidos sigue siendo la principal fuente de remesas, que, en 2003, superaron los US\$30.000 millones. En los últimos 15 años, las salidas de capital de Estados Unidos casi se han cuadruplicado, lo que refleja en parte el reciente y rápido crecimiento de la inmigración en este país.

En general, las remesas han demostrado ser mucho más estables y menos procíclicas que las exportaciones o los flujos de capital privado y, por tanto, más resistentes a la desaceleración económica. Es probable que sigan aumentando conforme envejezca la población de los países industriales y se intensifiquen las migraciones de las economías en desarrollo a economías avanzadas.

De ahí el interés creciente, por parte de los círculos políticos (incluido el G-8), la comunidad científica o las entidades que prestan los servicios, en las remesas, y su efecto en las economías en desarrollo. Para los países en desarrollo, las remesas son una valiosa fuente de financiamiento exterior que puede servir para impulsar el desarrollo y atenuar el impacto de las crisis, aunque existe cierto temor ante la posibilidad de que se destinen al lavado de dinero o al financiamiento del terrorismo.

Hasta la fecha han sido pocas las investigaciones multinacionales sistemáticas que se han realizado sobre las remesas. En el estudio se examinó con detalle el efecto de las remesas y, a partir de un análisis de los factores determinantes de las mismas, se estudiaron las opciones que las autoridades tienen a su disposición para fomentar estos flujos de capital y garantizar su regulación adecuada.

Aprovechar al máximo los beneficios de las remesas

En términos generales, en el estudio se demuestra que las remesas pueden elevar el crecimiento y mejorar la estabilidad macroeconómica, mitigar el impacto de las crisis y reducir la pobreza en los países en desarrollo. Además, permiten a los hogares mantener o incrementar el gasto en bienes de consumo básico (tales como la alimentación y la vivienda) y a menudo sirven para financiar la educación de los niños y establecer pequeños negocios. A diferencia de la ayuda o los ingresos provenientes de los recursos naturales, las remesas por lo general no afectan en forma significativa ni sistemática a la competitividad de un país.

En vista de estos importantes beneficios, algunas de las medidas que los países receptores de remesas pueden tomar para aprovechar las oportunidades y responder a los retos políticos que se describen en el estudio consisten en reducir los costos de transacción, evitar los efectos negativos de las políticas macroeconómicas y cambiarias sobre las remesas, reducir las barreras a la entrada en el mercado de remesas y establecer marcos de reglamentación y supervisión que sean adecuados, pero no sean excesivamente complicados.

Algunas regiones se benefician más

Los países en desarrollo de América y Asia han recibido el grueso de las afluencias de remesas.

(Miles de millones de dólares de EE.UU.)



Nota: La clasificación de las regiones está basada en los actuales grupos de países de *Perspectivas de la economía mundial* del FMI. Se incluyen únicamente los países en desarrollo.
Fuente: FMI, edición de abril de 2005 de *Perspectivas de la economía mundial*.



Una de las muchas casas de cambio que funcionan en Jerez, Zacatecas. Todos los años, trabajadores mexicanos envían a su país alrededor de US\$15.000 millones en remesas.

Reducir los costos de transacción. La adopción de medidas para reducir el costo de los envíos de remesas podría suponer grandes beneficios. Aunque han disminuido en los últimos años, los costos de transacción siguen siendo muy variables y, a veces, muy altos (a menudo, un 5% ó 10% de la cantidad transferida) y deberían reducirse eliminando barreras a la entrada y fomentando la competencia en el mercado de remesas. Según el estudio, una medida eficaz sería publicar información sobre las opciones disponibles para la transferencia de dinero y los costos asociados.

Aplicar políticas macroeconómicas y cambiarias adecuadas. En ciertas ocasiones, estas políticas tienen efectos negativos sobre las remesas y tienden a excluirlas del sistema financiero oficial. Las autoridades deben considerar estos efectos, sobre todo en los países con importantes entradas de remesas (reales o potenciales). El estudio presenta algunos motivos que justifican los recelos sobre las restricciones cambiarias (limitación de pagos personales, existencia de múltiples tipos de cambio, etc.) y de otras restricciones económicas. También afirma que las políticas macroeconómicas inestables y los desajustes en los tipos de cambio (monedas sobrevaluadas en potenciales países receptores) pueden tener efectos adversos sobre las remesas.

Reducir las barreras a la entrada. Los hogares podrían beneficiarse más de los ingresos provenientes de las remesas si tuvieran más acceso a los servicios de los bancos y las instituciones financieras, y ello sería posible si los intermediarios financieros oficiales, incluidos los bancos y las instituciones microfinancieras, participaran activamente en el mercado de remesas. En este caso, al igual que en el caso de la disminución de los costos de las transacciones, los gobiernos pueden contribuir a ello reduciendo las barreras a la entrada.

Permanecer alertas, pero sin radicalismos. Hay que elaborar un marco adecuado para regular y supervisar a las instituciones que prestan servicios de remesas con objeto de reducir los riesgos potenciales del lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo o el fraude al consumidor. Pero este es un ejercicio delicado. El marco reglamentario ha de tener en cuenta, y de ser posible reducir a un mínimo, los efectos adversos sobre los costos del envío de remesas y los incentivos para prestar servicios de remesas, dado que si las normas resultan demasiado engorrosas tendrían el efecto paradójico de incrementar el flujo de las remesas clandestinas.

Las remesas, al igual que cualquier otra modalidad de afluencia de divisas, constituyen un caldo de cultivo para el denominado “mal holandés”. Aunque cabe señalar que, de momento, este no parece haber sido un gran problema, sí permite suponer que los cambios significativos en las entradas de remesas podrían obligar a las autoridades a aceptar un mayor grado de flexibilidad en el tipo de cambio para evitar la inestabilidad en la inflación nacional.

En el estudio se reconoce la necesidad de disponer de más información sobre el volumen y la fuente de las remesas, tanto en cuanto a las entradas como a las salidas, dado que sin esa información resultará extremadamente difícil abordar retos como la regulación de las remesas y el desarrollo de nuevos productos financieros para satisfacer las necesidades de los remitentes y de los receptores de remesas.

Por último, cabe recordar que las remesas son solo uno de los canales a través de los cuales el aumento de los flujos migratorios mundiales puede afectar al bienestar de los países en desarrollo. Es probable que las remesas de trabajadores sean beneficiosas, pero la pérdida de capital humano especializado (“fuga de cerebros”) podría comprometer las perspectivas de desarrollo de las personas que permanecen en su país, lo cual incluso podría tener repercusiones en la base imponible. El lado positivo es que los emigrantes suelen encontrar mejores oportunidades en sus países de destino, y adquieren conocimientos y experiencia que les resultarán útiles en el caso de que regresen a sus países. En términos generales, la emigración puede fomentar el desarrollo de redes comerciales, promover los flujos de comercio e inversión y dar un gran impulso a la filantropía de la diáspora. ■

Pueden adquirirse ejemplares de la edición de abril de 2005 de *Perspectivas de la economía mundial*, al precio de US\$49 (US\$46 para catedráticos y estudiantes universitarios). Véanse las instrucciones de pedido en la pág. 216. El texto completo, en inglés, de la última versión puede consultarse en www.imf.org.

Cómo hacer frente a los ciclos económicos

Las previsiones de los expertos sobre crecimiento son poco fiables. Una razón fundamental, según Anirvan Banerji, Director de Estudios del ECRI (Economic Cycle Research Institute) —institución independiente de Nueva York— es la dificultad de prever los cambios de tendencia del ciclo económico. En el Foro del Libro del FMI del 23 de junio, Banerji presentó *Beating the Business Cycle: How to Predict and Profit from Turning Points in the Economy*, un nuevo libro que ha escrito con Lakshman Achuthan, en el que realizó una apasionada defensa de “un modelo basado en el indicador anticipado” para la previsión del crecimiento.

“El historial de fracaso en la predicción de recesiones es prácticamente intachable”, señalaba Prakash Loungani, del FMI, en un estudio de 2001 sobre previsiones del sector privado. Esta deprimente trayectoria realza la labor de una organización que ha logrado siempre ir a contracorriente. Según *The Economist*, el ECRI es “la única organización que ha previsto con antelación las tres últimas recesiones; y lo que es incluso más importante, nunca ha emitido una falsa alarma”.

¿En qué está basado el éxito del ECRI? Banerji atribuye el mérito al hecho de que el ECRI se basa en un minucioso sistema de indicadores anticipados para predecir los puntos de inflexión de la economía. Este modelo ha sido a menudo menospreciado por “elaborar mediciones sin respaldo teórico”, pero Banerji rebatió esta afirmación. Señaló que los modelos econométricos formales no son suficientemente flexibles para identificar los puntos de inflexión del ciclo económico, como lo demuestra el trabajo de dos econométricos muy conocidos. A finales de los años ochenta, elaboraron un complejo índice de probabilidad de recesión, pero que fue incapaz de predecir la recesión de 1990. Al preguntársele por las razones de su fracaso, uno de los autores lo atribuyó a “cambios de los parámetros”.

Un conjunto de técnicas mejores

Era necesario contar con un modelo más sólido. La predicción correcta de los puntos de inflexión del ciclo económico podía brindar información crucial a los mercados y a las autoridades económicas. Banerji insiste en que el análisis del ECRI puede cumplir lo que promete. Ya en 1950, Geoffrey Moore, uno de los padres intelectuales del ECRI, propuso ocho indicadores

anticipados de recuperaciones y recesiones económicas en la economía de Estados Unidos entre 1870 y 1938. Cuarenta años más tarde, repitió este ejercicio para varios países industriales durante la segunda mitad del siglo XX. Para sorpresa del propio Moore, los indicadores propuestos en 1950 todavía funcionaban. Así, los mismos indicadores que predijeron los cambios de tendencia en la posguerra civil estadounidense seguían siendo válidos para Alemania, la República de Corea, Nueva Zelanda y Estados Unidos a finales del siglo XX.

Contra viento y marea

Lejos de los círculos académicos conocidos, Moore y un pequeño grupo de investigadores han mantenido el mismo rumbo durante décadas, mejorando el alcance y la precisión de sus técnicas de predicción. En lugar de basarse en los indicadores anticipados unidimensionales, la mayoría de las predicciones actuales del ECRI se basan en un índice a largo plazo, otro semanal y otro a corto plazo. Cuando se produce un cambio de tendencia en el ciclo, estos índices varían secuencialmente, indicando con fiabilidad el grado de confianza en el rumbo de la economía.

Este complejo modelo ha permitido al ECRI acertar incluso cuando todos los demás se equivocaron. Por ejemplo, en marzo de 2001, el 95% de

los economistas estadounidenses predijeron que no habría una recesión, mientras que el ECRI manifestó que era inevitable. A mediados de junio, el análisis del ECRI apuntaba a una desaceleración del crecimiento estadounidense, pese a que la ligera reactivación del índice a largo plazo suscitara esperanzas de reactivación. Asimismo, el ECRI produce indicadores anticipados diferentes para el crecimiento, la inflación y el empleo. Sus proyecciones pueden dar cuenta de forma más fiable de fenómenos poco habituales como la reciente recuperación sin creación de empleo o el crecimiento sin inflación. ■

Johannes Wiegand

FMI, Departamento de Elaboración y Examen de Políticas



Henrik Gschwindt de Győr/FMI

De izq. a der.: Anirvan Banerji (Director de Estudios del ECRI) y los panelistas Robert Lenzner (Redactor de Forbes) y Fred Joutz (Profesor Adjunto de Economía, Universidad de George Washington).

El texto completo, en inglés, de la transcripción del Foro del libro del 23 de junio puede consultarse en www.imf.org. El estudio *Beating the Business Cycle: How to Predict and Profit from Turning Points in the Economy*, de Lakshman Achuthan y Anirvan Banerji, ha sido publicado por Doubleday and Company.

Acuerdos de derecho de giro, SAF y SCLP al 30 de junio

País miembro	Fecha del acuerdo	Fecha de vencimiento	Monto aprobado	Saldo no utilizado
(Millones de DEG)				
Acuerdos de derecho de giro				
Argentina	20 de septiembre de 2003	19 de septiembre de 2006	8.981,00	4.810,00
Bolivia	2 de abril de 2003	31 de marzo de 2006	171,50	60,00
Bulgaria	6 de agosto de 2004	5 de septiembre de 2006	100,00	100,00
Colombia	2 de mayo de 2005	2 de noviembre de 2006	405,00	405,00
Croacia	4 de agosto de 2004	3 de abril de 2006	97,00	97,00
Gabón	28 de mayo de 2004	31 de julio de 2005	69,44	27,78
Paraguay	15 de diciembre de 2003	30 de septiembre de 2005	50,00	50,00
Perú	9 de junio de 2004	16 de agosto de 2006	287,28	287,28
República Dominicana	31 de enero de 2005	31 de mayo de 2007	437,80	385,26
Rumania	7 de julio de 2004	6 de julio de 2006	250,00	250,00
Turquía	11 de mayo de 2005	10 de mayo de 2008	6.662,04	6.106,87
Uruguay	8 de junio de 2005	7 de junio de 2008	766,25	735,60
Total			18.277,31	13.314,79
Acuerdos en el marco del SAF				
Serbia y Montenegro	14 de mayo de 2002	31 de diciembre de 2005	650,00	187,50
Sri Lanka	18 de abril de 2003	17 de abril de 2006	144,40	123,73
Total			794,40	311,23
SCLP				
Albania	21 de junio de 2002	20 de noviembre de 2005	28,00	4,00
Armenia	25 de mayo de 2005	24 de mayo de 2008	23,00	19,72
Azerbaiyán	6 de julio de 2001	4 de julio de 2005	67,58	12,87
Bangladesh	20 de junio de 2003	31 de diciembre de 2006	400,33	251,83
Burkina Faso	11 de junio de 2003	15 de agosto de 2006	24,08	10,32
Burundi	23 de enero de 2004	22 de enero de 2007	69,30	35,75
Cabo Verde	10 de abril de 2002	31 de julio de 2005	8,64	0,00
Chad	16 de febrero de 2005	15 de febrero de 2008	25,20	21,00
Congo, República del	6 de diciembre de 2004	5 de diciembre de 2007	54,99	47,13
Congo, República Democrática del	12 de junio de 2002	31 de octubre de 2005	580,00	53,23
Dominica	29 de diciembre de 2003	28 de diciembre de 2006	7,69	3,48
Gambia	18 de julio de 2002	17 de julio de 2005	20,22	17,33
Georgia	4 de junio de 2004	3 de junio de 2007	98,00	70,00
Ghana	9 de mayo de 2003	31 de octubre de 2006	184,50	105,45
Guyana	20 de septiembre de 2002	12 de septiembre de 2006	54,55	27,79
Honduras	27 de febrero de 2004	26 de febrero de 2007	71,20	40,69
Kenya	21 de noviembre de 2003	20 de noviembre de 2006	225,00	150,00
Malí	23 de junio de 2004	22 de junio de 2007	9,33	6,67
Mongolia	28 de septiembre de 2001	31 de julio de 2005	28,49	16,28
Mozambique	6 de julio de 2004	5 de julio de 2007	11,36	8,12
Nepal	19 de noviembre de 2003	18 de noviembre de 2006	49,91	35,65
Nicaragua	13 de diciembre de 2002	12 de diciembre de 2005	97,50	41,78
Níger	31 de enero de 2005	30 de enero de 2008	6,58	5,64
República Kirguisa	15 de marzo de 2005	14 de marzo de 2008	8,88	7,62
Rwanda	12 de agosto de 2002	11 de febrero de 2006	4,00	1,14
Senegal	28 de abril de 2003	27 de abril de 2006	24,27	13,86
Sri Lanka	18 de abril de 2003	17 de abril de 2006	269,00	230,61
Tayikistán	11 de diciembre de 2002	10 de diciembre de 2005	65,00	19,60
Tanzanía	16 de agosto de 2003	15 de agosto de 2006	19,60	8,40
Uganda	13 de septiembre de 2002	12 de septiembre de 2005	13,50	4,00
Zambia	16 de junio de 2004	15 de junio de 2007	220,10	49,52
Total			2.769,79	1.319,49

SAF = Servicio ampliado del FMI.

SCLP = Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza.

En algunos casos, los totales no coinciden con las sumas debido al redondeo de las cifras.

Datos: FMI, Departamento Financiero.

Las Naciones Unidas deben coordinar la ayuda

Según un estudio encargado por la Fundación Friedrich Ebert, de Alemania, para distribuir la ayuda con eficacia, continuar el programa de desarrollo sostenible y alcanzar los ODM, hay que reformar la actual estructura internacional de desarrollo y medio ambiente, considerada por dicho estudio fragmentada y disfuncional, dominada por intereses nacionales e institucionales y caracterizada por la duplicación de funciones.

De acuerdo con el estudio "Governance Reform of the Bretton Woods Institutions and the UN Development System", elaborado por expertos de centros de investigación y estudio de Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos, la capacidad política, económica y burocrática de los países en desarrollo se ve desbordada por los programas de ayuda de las organizaciones donantes nacionales e internacionales. Además, los países donantes a menudo ven mermados sus esfuerzos por la excesiva participación de actores e instituciones e instan a las Naciones Unidas a crear un grupo básico para coordinar la ayuda. "Necesitamos contar con un grupo de orientación sobre la arquitectura de la ayuda", señaló Simon Maxwell, Director del Overseas Development Institute de Londres, en un foro celebrado el 6 de julio en Washington.

Los autores —sobre la base de una propuesta presentada en 2004 por un grupo consultivo del gobierno alemán— instan a crear un Consejo de desarrollo y medio ambiente mundial para formular directrices políticas, dirigir el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, gestionar un único presupuesto de desarrollo y participar en pie de igualdad con las instituciones de Bretton Woods. Asimismo, los autores instan a reformar el gobierno de las instituciones de Bretton Woods y recomiendan equilibrar la estructura de votación, redefinir el sistema de cuotas, dar más transparencia a las deliberaciones del Directorio Ejecutivo y reforzar la cooperación con las Naciones Unidas.

Llamamiento para mejorar la coordinación

Para mejorar la coordinación entre el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, hay que formar un grupo de orientación con el mandato y los recursos necesarios, se afirma en el estudio. El Consejo no interferiría en las operaciones de las instituciones financieras internacionales, sino que formularía



De der. a izq.: Dirk Messner (Director del Instituto Alemán de Desarrollo) y Dieter Dettke (Director Ejecutivo de la Oficina de Washington de la Fundación Friedrich Ebert).

directrices sobre la dirección de las políticas internacionales de desarrollo y medio ambiente que conduciría a una coordinación y coherencia políticas más eficaces. Según Dirk Messner, Director del Instituto Alemán de Desarrollo, con sede en Bonn: "Muchos se oponen a la creación de un nuevo sistema de gestión, pero reconocen las funciones que debería tener y admiten que es un primer paso en la dirección correcta".

Según el estudio, el grupo de orientación debería regirse por una serie de principios: mantener un grupo básico reducido que intervenga en cuantos asuntos sea posible; desarrollar medidas que fomenten la confianza desde el principio; promover un sistema que facilite la cooperación; aplicar incentivos positivos para realizar reformas; y establecer instituciones capaces de abordar estas interacciones y relaciones. Por último, el estudio concluye que "el grupo de orientación, al margen de cómo esté conformado, primero debe definir un sistema de desarrollo de las Naciones Unidas unificado y eficiente, con un tamaño y una capacidad que le permita ser una alternativa realista al sistema de Bretton Woods, y luego debe plantear su financiamiento". ■

Pueden solicitarse copias del estudio dirigiéndose a la Fundación Friedrich Ebert en el sitio www.fesdc.org.



Laura Wallace
Directora

Sheila Meehan
Redactora Principal
Jacqueline Irving
Jefa de producción

Christine Ebrahim-zadeh
Conny Lotze
Camilla Andersen
Redactoras

Maureen Burke
Lijun Li
Kelley McCollum
Ayudantes de redacción

Julio Prego
Diseñador gráfico

Con la colaboración de
Graham Hacche
Prakash Loungani

Edición en español

División de Español
Departamento de Tecnología
y Servicios Generales

Carlos Viel
Traducción

Magaly B. Torres
Corrección de pruebas

Miriam Camino-Wolosky
Composición gráfica

El Boletín (ISSN 0250-7240) es una publicación del FMI. Durante el año aparecen 22 números en español, francés e inglés, además de *El FMI en Foco*. Las opiniones e información publicadas no representan necesariamente la posición oficial del FMI. Los mapas que se publican para orientar a los lectores provienen de la sexta edición de *Atlas of the World*, de *National Geographic*; los nombres y las fronteras que aparecen en los mismos no reflejan la posición del FMI con respecto a la situación jurídica de ningún territorio, ni tampoco la conformidad de la institución en relación con dichas fronteras. El material publicado puede reproducirse mencionando la fuente de información, salvo las fotografías e ilustraciones que no pueden reproducirse en forma alguna. La correspondencia debe dirigirse a: Current Publications Division, Room 7-106, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-8585; correo electrónico: imfsurvey@imf.org.

El precio de la suscripción anual, para empresas privadas y particulares, es de US\$109. Para solicitar la suscripción al *Boletín del FMI* o publicaciones del FMI, sírvase dirigirse a: IMF Publication Services, Box X2005, IMF, Washington, DC 20431 EE.UU. Tel.: (202) 623-7430; Fax: (202) 623-7201; Correo electrónico: publications@imf.org.

El *Boletín del FMI* se distribuye por correo aéreo (Canadá, Estados Unidos y México: first class; otros países: airspeed).