





La revista DEP – Diplomacia, Estrategia y Política es una publicación trimestral editada en portugués, español e inglés, sobre temas sudamericanos, publicada en el marco del Proyecto Raúl Prebisch, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE/Funag – Fundación Alexandre de Gusmão/Ipri – Instituto de Investigaciones de Relaciones Internacionales), de la Constructora Norberto Odebrecht S. A., de la Andrade Gutierrez S. A. y de la Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A.

Editor  
Carlos Henrique Cardim

Dirección para correspondencia:  
Revista DEP  
Caixa Postal 2431  
Brasília, DF – Brasil  
CEP 70842-970

[revistadep@yahoo.com.br](mailto:revistadep@yahoo.com.br)  
[www.funag.gov.br/dep](http://www.funag.gov.br/dep)

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

DEP: Diplomacia, Estrategia y Política/Proyecto Raúl Prebisch no. 7 (julio/septiembre de 2007)  
– . Brasília : Proyecto Raúl Prebisch, 2007.

Trimestral

Editada en portugués, español e inglés.

ISSN 1808-0480

1. América del Sur. 2. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela. I. Proyecto Raúl Prebisch.

CDU 327(05)

---

# DEP

DIPLOMACIA

ESTRATÉGIA POLÍTICA

Número 7

Julio / Septiembre

2007

## Índice

---

7 La recuperación de la economía argentina  
*Aldo Ferrer*

---

26 Economía de Bolivia: diagnóstico y planos para el 2008  
*Luis Alberto Arce Catacora*

---

49 Un enfoque cualitativo de la economía brasileña  
*João Paulo de Almeida Magalhães*

---

83 La economía chilena y los desafíos del desarrollo  
*Mauricio Jelvez M.*

---

96 Economía colombiana en la coyuntura:  
una aproximación crítica  
*Darío Germán Umaña Mendoza*

---

119 La economía del Ecuador:  
un balance y una nueva noción de desarrollo  
*Fander Falconí Benítez*

---

---

150 La economía de Guyana, examen y prospectos  
*Rajendra Rampersaud*

---

165 Paraguay, una marcha lenta: situación y perspectiva  
económica  
*Dionisio Borda*

---

182 La economía peruana y el desafío del crecimiento  
con inclusión social  
*Enrique Cornejo Ramírez*

---

204 Suriname: evolución macroeconómica  
*André E. Telting*

---

218 La economía del Uruguay: una perspectiva empresarial  
*Jorge Abuchalja*

---

231 La actual fase de crecimiento de la economía  
venezolana  
*Nelson Merentes*

---

251 Philip Moore: un alma antigua en un cuerpo moderno  
*Agnes Jones*

---



# Encuentro de economistas de América del Sur

**L**a Fundación Alexandre de Gusmão y el Instituto de Investigación en Relaciones Internacionales (IPRI) con la colaboración de la Constructora Camargo Correa promovieron, el día 7 de noviembre de 2007, en el Palacio de Itamaraty, Río de Janeiro, el Primer Encuentro de Economistas Suramericanos.

La Iniciativa reunió destacados especialistas de los doce países de la región que fueron invitados a presentar sus reflexiones y síntesis sobre las economías nacionales cuyos textos están publicados integralmente en la presente edición de la revista “Diplomacia Estrategia Política DEP”.

A partir de los informes sobre cada país, se estableció un debate provechoso entre los participantes, en el cual quedó en evidencia que además del importante intercambio de visiones e información sobre la situación y perspectivas internas, existe un sentido más amplio de pertenencia a la región y la consciencia de una historia compartida.

Registramos la relevante contribución de la Constructora Camargo Correa que viabilizó la realización de este primer Encuentro de Economistas de América del Sur, actitud que revela la comprensión de la empresa sobre el diálogo que debe existir siempre entre el mundo académico, diplomático y la iniciativa privada. **DEP**



# La recuperación de la economía argentina

*Aldo Ferrer\**

**D**esde mediados del 2002 hasta la actualidad, la economía argentina registra un crecimiento superior al 8% anual, en un contexto de gobernabilidad de la macroeconomía y mejora de los indicadores sociales. Este comportamiento contrasta con su trayectoria de largo plazo y, particularmente, con el periodo que se abre en 1998 y culmina con la crisis del 2001 y principios del 2002. En este último, se produjo una caída acumulada del PBI del 20%, la tasa de desempleo alcanzó al 25% y la proporción de población debajo de la línea de pobreza superó el 50%. Finalmente, colapsaron el régimen de convertibilidad y la paridad unitaria del peso con el dólar, los depósitos bancarios fueron inmovilizados para frenar la fuga de capitales y el gobierno declaró el *default* sobre la deuda externa pública. El desorden quedó reflejado en la imposibilidad del cumplimiento de los contratos entre particulares denominados en dólares y en la circulación de dieciséis monedas, emitidas por las provincias, ante el derrumbe del sistema monetario y de las finanzas públicas.

La crisis fue el epílogo de una estrategia económica fundada en un paradigma que demostró ser incompatible con el crecimiento de la

\* Universidad de Buenos Aires.  
aldoferrer@ciudad.com.ar



economía argentina y el bienestar social e, incluso, con los equilibrios elementales para el funcionamiento de un sistema económico. Tal estrategia provocó un deterioro sin precedentes en el tejido social y productivo del país y concluyó desorganizando los tres ejes fundamentales que mantienen el orden de una economía moderna, a saber: el presupuesto, los pagos internacionales y la moneda.

En ese escenario de crisis económica y convulsión social, la Argentina enfrentaba, simultáneamente, una severa crisis política. La renuncia, en el transcurso del 2001, del vice Presidente y, luego, del Presidente de la Nación y la disputa al interior de la fuerza mayoritaria, configuraban un cuadro de inestabilidad e impotencia de las instituciones. A mediados del 2002, los pronósticos sobre el futuro de la Argentina eran los peores imaginables. A saber, hiperinflación, caos social y necesidad irremediable de un salvataje internacional.

Cinco años después, la realidad es totalmente distinta a la imaginada entonces. La democracia argentina resistió la crisis. En el 2003 el país renovó sus autoridades en paz y ahora se encamina hacia una nueva elección, dentro de la Constitución. La economía registra un crecimiento sin precedentes. Los fundamentos macroeconómicos, en un contexto internacional favorable, son suficientemente sólidos como para desplegar el amplio potencial de desarrollo de la Argentina. La crisis financiera quedó encapsulada en sus propios límites y no impidió el crecimiento de la economía real y de la tasa de inversión, la cual aumentó del 12% a principios del 2002 al 23% en la actualidad, financiada con ahorro interno. La recuperación se registró con recursos propios sin pedirle nada a nadie y cancelando deuda.

Subsisten problemas graves, sobre todo, en el área social. La desocupación se ha reducido pero alcanza todavía a cerca del 10%, la pobreza aflige a 1/3 de la población, el trabajo informal sin cobertura social representa más del 40% de la fuerza de trabajo y subsiste una exagerada concentración del ingreso. La política económica enfrenta otros desafíos como, por ejemplo, compatibilizar una tasa elevada de crecimiento con una estabilidad razonable de precios. En cualquier caso, el cambio de rumbo es tan radical que amerita un ejercicio de interpretación y una exploración de las perspectivas futuras. Este es el propósito de este ensayo.

## 1. El paradigma de política económica

La notable recuperación de la economía argentina de los últimos tres años refleja la convergencia de las nuevas circunstancias abiertas por la misma crisis y el manejo de las mismas por la conducción política y económica. Ambos factores permitieron recuperar la gobernabilidad de la economía.

A principios del 2002, la profundidad de la recesión había aumentado la brecha entre el producto real y el potencial al 30%. Existían entonces recursos ociosos y disponibles que permitían recuperar la producción y el empleo en cuanto se expandiera la demanda y estableciera la gobernabilidad de la economía. La crisis provocó también una fuerte caída de las importaciones, que frente al considerable crecimiento de las exportaciones, permitió generar un superavit del balance comercial, en los últimos cinco años, de 60 mil millones de dólares. A su vez, fue posible recuperar la recaudación de impuestos, financiar el gasto público y generar, en 2004, un superavit primario consolidado, del Estado nacional y las provincias, del orden del 6% del PBI. El mismo se redujo posteriormente, pero sigue por encima del 3%. Por último, la devaluación y el aumento de los precios internos solo en 1/3 del ajuste cambiario, mejoró la competitividad de la producción de bienes y servicios transables internacionalmente. Este notable cambio de circunstancias, fortaleció a la conducción económica la cual, al mismo tiempo, había recuperado, tras el abandono de la convertibilidad, el comando de la política monetaria y la administración del tipo de cambio.

La política económica respondió con eficacia a los desafíos y nuevas circunstancias abiertos por la crisis del 2001/02. Esto constituye la causa principal de la recuperación y crecimiento actuales de la economía argentina.

Fue así posible recuperar el comando de los instrumentos de la política económica y provocar un *shock* de rentabilidad en actividades, particularmente en la industria manufacturera y entre pequeñas y medianas empresas, que habían sido castigadas por la sobrevaluación cambiaria y los otros contenidos de la política anterior. A partir de allí, comenzó la recuperación de la economía argentina.

Los rasgos principales de la actual política económica son los siguientes:

- Sostenimiento de un tipo de cambio consistente con la competitividad de la producción de bienes transables;

- Reparación del Estado como árbitro de los conflictos inherentes a una economía de mercado y a una sociedad pluralista;
- Consolidación de los equilibrios macroeconómicos en el presupuesto, la moneda y el balance de pagos, para encuadrar el funcionamiento de la economía y la formación de las expectativas de los agentes económicos;
- Reducción progresiva del endeudamiento externo, de los sectores público y privado, para consolidar los equilibrios macroeconómicos y sanear la exposición financiera del sector privado, y
- Utilización de la política de ingresos, como instrumento complementario de los equilibrios macroeconómicos, para orientar la evolución de los precios y administrar las presiones inflacionarias, sin deprimir el nivel de la actividad económica y el empleo.

Varios de los contenidos en el actual paradigma de la política económica argentina, están presentes, a lo largo de la historia y en la actualidad, en los países que han logrado elevados niveles de desarrollo, la movilización de su potencial productivo, una inserción simétrica en el sistema internacional y la elevación del bienestar de sus sociedades. En ningún caso, tales países mantuvieron tipos de cambio hostiles a la competitividad de la producción ni, tampoco, niveles insostenibles de endeudamiento. En tal sentido, puede decirse que la política argentina se está desplazando hacia la normalidad y, lo que es más importante, lo mismo parece observarse en los criterios predominantes en la opinión pública.

El hecho de que en la Argentina se hayan aplicado, durante tanto tiempo, *políticas anormales* obedece a que el país no logró, en su pasado, generar un consenso básico de largo plazo sobre la política económica, necesaria y posible, para desplegar su potencial productivo. En el fondo, subsiste aún el debate, fundado en razones complejas de la formación histórica del país, acerca de si una economía de mercado es un sistema sujeto a reglas globales administradas desde los centros de poder mundial o, en cambio, un sistema que conserva capacidad de decidir su propio rumbo, dentro de una red de relaciones globales de comercio, inversiones y corrientes financieras.

Para el paradigma que sustentó la política de los años noventa, el orden mundial es un sistema de alcance global, planetario, en el cual, tienen lugar la



mayor parte de las transacciones económicas y, en el cual, las decisiones las toman los centros de poder transnacional. A saber, los mercados financieros, las grandes corporaciones y, en cierta medida, los gobiernos de un reducido grupo de países altamente industrializados, en primer lugar, los Estados Unidos. En ese escenario, los otros países y sus estados nacionales, habrían perdido capacidad de tomar decisiones sobre los temas fundamentales de la producción, la inversión y la distribución del ingreso.

Para este enfoque, los países periféricos de los centros de poder del sistema, carecen de poder decisorio propio y sus estados nacionales son impotentes para determinar el curso de los acontecimientos. Apela a otra idea adicional: los mercados saben más que el Estado y, por lo tanto, las políticas públicas perturban la racionalidad económica. En conclusión, la única actitud posible es seguir la corriente y hacer lo que los mercados esperan. La política económica queda reducida entonces a transmitir señales amistosas a los criterios e intereses de los mismos. Se supone que, entonces, los mercados globales incorporarán al país periférico al proceso de desarrollo y elevarán el bienestar del conjunto de la población.

El fundamento de este paradigma es falso por varios motivos. En primer lugar, porque la mayor parte de las transacciones económicas y la acumulación de capital se realizan mayoritariamente dentro de los espacios nacionales. Las exportaciones mundiales representan alrededor del 20% del producto bruto mundial y las inversiones (incluyendo reinversión de utilidades) de las filiales de corporaciones transnacionales (que son la medida del aporte del capital extranjero a la ampliación de la capacidad productiva), financian menos del 15% del aumento del capital productivo de la economía internacional. En consecuencia, el 80% de la producción del mundo se vende dentro de los mercados internos y el ahorro interno financia más del 80% de la acumulación de capital. La globalización del orden mundial coexiste así con el hecho de que los mercados internos y el ahorro de los países son esenciales como fuente de demanda y de recursos para el crecimiento. No pueden ser ignorados en una estrategia realista de desarrollo e inserción en la economía global.

En segundo lugar, el desarrollo económico depende de la capacidad de las sociedades de poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio. Vale decir, acumulación de capital, tecnología, capacidad de gestión privada y pública, educación, regulación económica y de relaciones creativas

entre las esferas pública y privada. Ese proceso de acumulación solo puede gestarse desde adentro de cada sociedad y no puede transplantarse desde afuera. Al mismo tiempo, no puede lograrse aislado del mercado y del acervo de tecnologías y conocimientos disponibles en el mundo. No son posibles la acumulación y el desarrollo subordinados a factores externos que desarticulan la cohesión social y el tejido productivo de un país ni, tampoco, al margen de la globalización. De allí la irracionalidad del planteamiento que, inspiró las políticas neoliberales que culminaron en la crisis argentina.

Cuando los países logran dar respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización consistentes con su desarrollo nacional, abren oportunidades para todos, promueven la inversión y el crecimiento y establecen relaciones simétricas no subordinadas con el orden global. Cuando no, prevalecen el subdesarrollo, la pobreza, la desigualdad y la dependencia respecto de los centros de poder mundial. La historia argentina ilustra estos hechos con ejemplos emblemáticos.

La capacidad de acumulación y desarrollo y la eficacia de las respuestas a la globalización, dependen de la densidad nacional de los países. Vale decir, de su cohesión social, de la calidad de los liderazgos para acumular poder reteniendo el dominio de los principales recursos y abriendo oportunidades de empleo para la mayoría, de la estabilidad de las instituciones y de ideologías funcionales al despliegue del potencial de los recursos disponibles.

La experiencia histórica es concluyente. Observando la realidad contemporánea se advierte que lo que caracteriza a los países más exitosos de Asia, como Corea, Taiwan y Malasia, e incluso, China e India, es una densidad nacional suficiente para desplegar procesos de acumulación en sentido amplio y, consecuentemente, crecer y ampliar los espacios de bienestar de su población. En América Latina, en cambio, las fracturas sociales, liderazgos que acumulan poder subordinado a intereses transnacionales, instituciones frágiles y la influencia de lo que Prebisch llamaba el “pensamiento céntrico”, obstaculizaron la formación de economías de mercado dinámicas y abiertas al mundo, preservando el comando del propio destino.

Este dilema acerca de la naturaleza de la economía argentina, su ubicación en el mundo y su desarrollo, penetran el debate actual sobre la política económica. Las propuestas en cuestiones tan puntuales como la tasa de interés, el tipo de cambio, la moneda, el gasto público y los impuestos, en definitiva

tienen, siempre, como fundamento una de las dos visiones. De allí que el esclarecimiento de estas cuestiones dista de ser un ejercicio de mero alcance teórico e involucra los problemas concretos y puntuales que deben resolverse para que la actual recuperación de la economía argentina se transforme en un proceso acelerado, a largo plazo, de desarrollo sustentable con equidad.

## 2. Las fases de la evolución actual de la economía

Las políticas del renovado paradigma desarrollista<sup>1</sup> posibilitaron la recuperación y el crecimiento de la economía argentina. Desde el punto más profundo de la crisis (fines de 2001 y principios del 2002), hasta la actualidad, la economía atravesó por dos fases hasta culminar, ahora, con un nuevo escenario, en el cual, se replantean los problemas del crecimiento y la estabilidad.

### La primera fase

Abarca desde mediados del 2002 hasta fines del 2003. En su transcurso la demanda agregada aumentó por el elevado superávit de los pagos internacionales y la sustitución de importaciones de bienes transables provocada por la modificación de precios relativos post devaluación. Los impulsos de la demanda agregada, más que compensaron el papel contractivo que cumplió el superávit primario del sector público consolidado.

Esta expansión de la demanda agregada y la competitividad recuperada de la producción interna de bienes transables, amplió los espacios de rentabilidad, estimuló la actividad privada en la industria y permitió reducir la capacidad productiva ociosa. En el mismo sentido contribuyó el sostenido crecimiento de la producción agropecuaria y, poco después el repunte, de la construcción. La respuesta de la oferta se reflejó en el notable incremento del PBI y la recuperación del empleo.

Después del ajuste inicial de precios internos posterior a la salida de la convertibilidad y de la estabilización posterior de la paridad nominal en torno de los 3 pesos por un dólar, el aumento de los precios internos concluyó representando un tipo de cambio real un 30% más alto que el promedio de los últimos treinta años.

<sup>1</sup> L.C. Bresser Pereira denomina “nuevo desarrollismo” a su propuesta de estrategia económica para Brasil que tiene muchas coincidencias con el renovado paradigma desarrollista en la Argentina. Ver. *Macroeconomia da estagnacao*. Editora 34. Sao Paulo. 2007.



El comportamiento de la economía y de las empresas fue posible por la progresiva recuperación de la confianza y las expectativas fundada en la progresiva normalización del contexto económico y social. La gobernabilidad de la economía resultó así esencial para la recuperación. La misma se asentó en los siguientes hechos:

- El superávit en los pagos internacionales y el aumento de las reservas del Banco Central;
- La modificación de precios relativos favorable a la competitividad de la producción interna;
- La pesificación del sistema monetario, la consecuente recuperación de la autoridad monetaria y la normalización de la operativa bancaria, y, finalmente;
- La exitosa operación de salida del *default* de parte principal de la deuda pública externa y la sustancial reducción de la exposición en divisas del sector privado.

La recuperación de la seguridad jurídica y del régimen de contratos contribuyó a generar un escenario propicio para la producción, la inversión y el empleo. Las reglas vigentes bajo la convertibilidad eran insostenibles porque se fundaban en un régimen económico financiero basado en una moneda extranjera, desequilibrios macroeconómicos crecientes y normas incalificables, como aquella de fijar los precios de los servicios públicos en dólares e indexarlas por la inflación de los Estados Unidos. Después del colapso inevitable, se fueron normalizando las relaciones jurídicas y el régimen de contratos.

Las nuevas orientaciones de la política económica contribuyeron a la recuperación de la autoconfianza del país en sus propias fuerzas, en su capacidad de administrarse y desplegar su potencial productivo.

El extraordinario dinamismo de la producción agropecuaria y de la cadena de valor agro industrial influyó en el proceso de recuperación de la economía argentina. Contribuyó el fuerte aumento de la producción del sector impulsado por la capacidad del empresariado rural, el cual, incorporó la revolución tecnológica derivada de las nuevas prácticas agronómicas, como la siembra directa, los paquetes tecnológicos y las semillas transgénicas. La apertura de nuevos mercados, particularmente en el espacio Asia Pacífico, y el aumento de los precios de los *commodities*, influyeron en el mismo sentido.

## La segunda fase

Comienza a principios del 2004 y está concluyendo. En la misma, el impulso de la demanda agregada se sostuvo en el fuerte aumento del consumo (por la recuperación del empleo y los salarios) y el notable incremento de la inversión bruta interna. El superávit primario consolidado en las cuentas públicas, debilitó parcialmente el impulso expansivo del consumo y la inversión.

Continuaron prevaleciendo en esta fase los efectos positivos de la gobernabilidad de la economía y la modificación de los precios relativos a favor de la producción local de los bienes transables. Este último factor, tendió a debilitarse por la progresiva apreciación del peso y abre, a futuro, incertidumbre acerca del comportamiento del tipo de cambio real a mediano y largo plazo.

En esta fase, la oferta siguió respondiendo a los estímulos de la demanda. El PBI mantuvo tasas de aumento cercanas al 9% anual, con una sostenida y moderada recuperación del empleo y de los salarios reales. Se mantuvieron espacios atractivos de rentabilidad en todo el aparato productivo, lo cual explica el aumento de la inversión bruta interna.

La actual política de estabilidad se sostiene sobre la solidez de los equilibrios macroeconómicos del sistema y una política de ingresos instrumentada a través de los acuerdos promovidos en mercados y productos críticos, las retenciones sobre exportaciones diversas, los subsidios a servicios públicos de consumo masivo, los controles sobre los precios de los servicios públicos privatizados y orientaciones acerca de los límites aceptables de aumentos de salarios.

La política de ingresos es un instrumento heterodoxo de la política económica, legítimo y de amplios antecedentes, incluso en las economías industriales avanzadas. La misma tiene dos objetivos principales: administrar las pujas distributivas del ingreso e influir en la distribución interna del ingreso entre sectores productivos y sociales. Esto último incluye la administración de las diferencias de precios relativos internos respecto de los vigentes en el mercado internacional, con vistas a influir en la asignación de los recursos dentro de una economía nacional. Es el caso de los impuestos (*retenciones*) sobre el tipo de cambio aplicado a las exportaciones de diversas *commodities*.

En la Argentina, la actual política de ingresos tiene, simultáneamente, todas estas motivaciones. Su viabilidad depende, en gran medida, de la fluidez

del diálogo entre el gobierno y los actores económicos y de que sea compatible con las condiciones de rentabilidad indispensables para sustentar el crecimiento continuo de la oferta.

### 3. El sendero del desarrollo futuro

Cumplidas las dos primeras fases de la recuperación se agota el impulso al crecimiento impulsado por el cambio de las reglas del juego. Concluye, también, la etapa en la cual el nuevo paradigma de la política económica pudo desplegarse con en el instrumental relativamente simple del ajuste fiscal, la pesificación del sistema monetario, la determinación del tipo de cambio y la recuperación de funciones esenciales del poder administrador.

Es necesario consolidar lo alcanzado y, al mismo tiempo, tomar nota que, actualmente, los dilemas fundamentales del desarrollo, del cambio tecnológico, del proceso de acumulación en toda su complejidad, confrontan al país con nuevos desafíos. Es preciso identificar los objetivos que se proponen, de aquí en adelante, para alcanzar niveles de desarrollo y bienestar acordes al talento y los recursos disponibles. Es decir, llegó el momento y la oportunidad de poner el país real a la altura del país posible.

Surgen así tres cuestiones fundamentales que deben encararse. A saber: la elevación del bienestar social, la integración del tejido productivo y la inserción afirmativa del país en la globalización. El pleno desarrollo de las pequeñas y medianas empresas es una condición necesaria para la resolución de tales desafíos. Ellas constituyen parte fundamental del tejido productivo y social del país, son la fuente principal del empleo y, por lo tanto, del bienestar y, finalmente, son un instrumento esencial para generar una relación simétrica y dinámica con la economía mundial.

Para construir un sendero de crecimiento de largo plazo, la política económica debe cumplir tareas más complejas que en las dos fases de la recuperación. Debe, ahora, refinar sus instrumentos para respaldar el crecimiento y la transformación de la economía y fortalecer la presencia del país en el escenario internacional. Sobre estas bases tiene que abrir nuevas oportunidades a la creatividad, ratificar que el lugar más rentable y seguro para invertir el ahorro y el talento propios es nuestro mismo país y saldar, definitivamente, la deuda social.



## Las cuestiones fundamentales

*Desarrollo social.* Hasta ahora, la recuperación inicial del empleo y programas sociales diversos alcanzaron para descomprimir, en alguna medida, las tensiones provocadas por la fractura del tejido social y productivo del país y su secuela de pobres, indigentes y marginados. Pero subsisten los reclamos de una sociedad agraviada por la pobreza y la desigualdad y tantos años de desatinos. El empleo de calidad, la incorporación de todos los trabajadores en el mercado formal, el fortalecimiento de los regímenes de protección y el aumento de la oferta de bienes públicos (salud, educación, seguridad, medio ambiente), emergen ahora como las cuestiones fundamentales en el campo social.

*Estructura productiva.* La recuperación en sus dos fases reconstituyó, en alguna medida, una estructura productiva más diversificada y compleja, con un despliegue que abarcó diversas regiones del extenso territorio nacional. Estos hechos iniciaron el sendero hacia la formación de una economía moderna, integrada, abierta y competitiva.

La diversificación estructural es indispensable para permitir que el conocimiento científico y la tecnología penetre en todo el tejido productivo y social del país, responda a los cambios en la demanda y la tecnología y ponga en marcha los procesos acumulativos de capital, capacitación de los recursos humanos y gestión de recursos, que constituyen la esencia misma del desarrollo. Una estructura flexible y cambiante, tan diversificada y compleja como lo demanda el estado actual de los conocimientos, es capaz de responder a los cambios impuestos por las nuevas tecnologías y la composición de la demanda de los mercados. Es también capaz de ampliar las fuentes de la innovación y difundir la aplicación del conocimiento en todo el tejido productivo y social. No es concebible una sociedad moderna del conocimiento en una estructura productiva sustentada en uno o pocos sectores, por mayor que sea la complejidad del proceso productivo que lo sustenta que, en tal caso, revelaría un insuficiente grado de integración con el resto de la economía.

Argentina cuenta con la fortuna de disponer con recursos humanos valiosos y de una amplia y variada dotación de recursos naturales, que le permiten, incluso, autoabastecerse de energía y alimentos. Estos medios, transformados e integrados con el desarrollo industrial y los servicios portadores del conocimiento, son una plataforma de desarrollo.

La experiencia histórica es concluyente: solo son prósperos los países industrializados que valorizan sus recursos naturales y construyen sólidos sistemas nacionales de ciencia y tecnología. También es concluyente en el sentido que tales metas no son el resultado espontáneo de las fuerzas del mercado sino el fruto del despliegue del talento y las iniciativas privadas, en el contexto de políticas públicas movilizadoras del potencial disponible.

*Inserción Internacional.* Una sociedad cohesionada y una base productiva diversificada y compleja, son condiciones esenciales para una participación plena, dinámica y constructiva con las corrientes globales de comercio, inversiones, finanzas y conocimientos, del orden mundial. Son también esenciales para que la producción local de bienes transables responda a las demandas de productos más diferenciados, portadores de innovaciones y de cambios en los gustos y preferencias de los mercados. Cuanto mas diversificada y compleja es la estructura productiva interna, mayor es la competitividad en las corrientes dinámicas del comercio internacional.

La participación en la división internacional del trabajo sobre la base de la *especialización intraindustrial*, a nivel de productos y no de ramas, es el estilo de inserción en el mundo de los países que mantienen relaciones simétricas no subordinadas con la globalización. Este es el objetivo que debe perseguirse para cerrar la brecha en el contenido tecnológico de exportaciones e importaciones, cuya asimetría es uno de los indicadores elocuentes del subdesarrollo relativo del país.

### La política económica

La reaparición del Estado, como un protagonista insustituible en una economía de mercado y en una sociedad democrática, se desplegó, en las dos primeras fases de la recuperación, con los precarios instrumentos que sobrevivieron al desmantelamiento de las políticas públicas. Esto alcanzó para alcanzar la gobernabilidad de la economía y provocar el *shock* de rentabilidad que cambió el rumbo de la economía.

Ahora, la construcción de un estado tan chico como sea posible en virtud del cumplimiento de sus funciones esenciales, eficiente y ejecutivo, transparente y sujeto a los controles del sistema democrático, es un requisito del crecimiento sustentable de largo plazo con equidad. Esto es indispensable para consolidar, a mediano y largo plazo, la gobernabilidad alcanzada de las

variables fundamentales de la economía, ampliar los espacios de rentabilidad a lo largo y ancho de la economía nacional y fortalecer la autoconfianza del país de autogobernarse y construir un futuro próspero con oportunidades para todos.

En el inicio de la recuperación, el desorden era descomunal y la pérdida de los instrumentos de la política económica tal, que decisiones gruesas y fundamentales (la pesificación, el ajuste cambiario, el aumento de la recaudación) alcanzaron para recuperar la gobernabilidad de la economía nacional y poner al país de pie. Ahora, las demandas de la gobernabilidad son más sutiles y es precisa una sintonía fina de los instrumentos fiscales, monetarios y cambiarios, para viabilizar el crecimiento y la estabilidad. El sostenimiento de una paridad competitiva requiere ahora perfeccionar un conjunto de instrumentos que complementen las medidas de esterilización de excedentes de liquidez, a cargo de la autoridad monetaria. Esto incluye el control de los capitales especulativos y una adecuada complementación de las políticas monetaria y fiscal.

Una vez que la política de ingresos ha sido reivindicada como un instrumento legítimo de la política económica, los acuerdos de precios deben ser progresivamente complementados o sustituidos por la mejora de la competencia y un diálogo más fluido entre los actores económicos y el gobierno. El objetivo estabilizador de los acuerdos debería formar parte de consensos amplios de ampliación de la capacidad productiva.

Consolidadas las reglas del juego que consagran la gobernabilidad macroeconómica del sistema, la política económica enfrenta el desafío de alcanzar los objetivos fundamentales del desarrollo social, la transformación de la estructura productiva y la inserción internacional.

Las acciones sociales no pueden ser un subproducto de la política económica, como en el paradigma neoliberal, para paliar parte de las consecuencias de injusticia, supuestamente inevitables, en el orden contemporáneo. El empleo de calidad, el bienestar, la educación, la oferta de bienes públicos diversos, deben estar incorporados en el diseño de la política económica, de toda ella y en sus principales instrumentos: fiscal, monetario y pagos internacionales. El desafío de la política económica en la nueva etapa es incorporar el desarrollo social en las reglas del juego que encuadran y promueven el desarrollo del sistema económico y su inserción internacional.

No es cierto que el desarrollo tecnológico y la globalización inevitablemente promueven la desigualdad y marginan a partes sustantivas de la población de los frutos del desarrollo. Esto es así en ausencia de políticas orientadoras del cambio, las cuales, cuando existen, amplían y multiplican el crecimiento del sistema, porque agrandan los mercados y generan nuevas fuentes de iniciativas e innovación. Así como Keynes, en la década del 30, encontró un camino de salida a la crisis de un sistema incapaz de resolverla dentro de su propia dinámica, también, en la actualidad, es preciso, a escala mundial, un nuevo paradigma integrador del cambio y la acumulación con el desarrollo social. Mientras el orden mundial avanza, eventualmente en esa dirección, es preciso poner en marcha, dentro de nuestro país y, en la mayor medida posible, solidariamente con los países de la región, políticas de desarrollo que lleven implícitas el cambio social.

La política económica dispone de múltiples instrumentos para impulsar el cambio técnico, la integración de las cadenas de valor, el desarrollo de las regiones, el protagonismo de la iniciativa privada, la ampliación de los espacios de rentabilidad a lo largo y ancho del país, la capacitación de los recursos humanos, la incorporación de toda la fuerza de trabajo al mercado formal y el empleo de calidad de remuneraciones crecientes. La formación de una estructura productiva diversificada y compleja, abierta y competitiva, fundada en la amplia dotación de recursos naturales y el pleno desarrollo industrial, descansa en la sinergia creadora de la iniciativa privada y las políticas públicas. Es sobre estas mismas bases que puede y debe transformarse la inserción del país en la globalización hasta cerrar la brecha en los contenidos de valor agregado y tecnología en el comercio exterior del país.

## La inflación

El aumento de precios es un problema importante en la evolución actual de la economía argentina y merece una breve consideración especial. Despierta a los fantasmas del pasado y es comprensible que genere preocupación en la opinión pública. En vísperas electorales es, además, un tema sensible en el debate político. Según los datos oficiales el índice de precios al consumidor está aumentando al 10% anual y, conforme a los opositores más severos, entre el 15% y 20%. La experiencia revela que una inflación moderada, cercana del 10%, es compatible con una tasa elevada de crecimiento de la producción y el empleo.

El debate de esta cuestión está centrada en la supuesta aceleración de la inflación. Detengámonos sobre este punto.

Para que la evolución de los precios entre en un sendero de aumento constante y a tasas cada vez mayores, es decir, se acelere, tienen que verificarse al menos una de las tres condiciones siguientes:

1. Desequilibrios graves en las finanzas públicas, los pagos internacionales y el sistema monetario, generalmente planteados en situaciones de elevado endeudamiento y eventual insolvencia. Cuando esto sucede, se agravan las pujas distributivas y los aumentos preventivos de precios. El sistema es entonces extremadamente vulnerable a las expectativas de los operadores internos y, también, a los *shocks* externos y a la volatilidad de las finanzas internacionales, como lo demuestra dramáticamente la experiencia argentina bajo la convertibilidad y en otras circunstancias del pasado;
2. Precios críticos de la economía fuertemente fuera de línea respecto de su posición de equilibrio en el conjunto de la economía. El ajuste indispensable de uno o varios de esos precios, como, por ejemplo, tipo de cambio, salarios o tarifas de los servicios públicos, acelera inevitablemente el aumento del nivel general de precios;
3. Tensiones sociales extremas reflejadas, por ejemplo, en golpes de estado o en huelgas generales o sectoriales continuas, que suelen denominarse *salvajes*, en segmentos importantes de la fuerza de trabajo, fuera de control de las autoridades. Los aumentos masivos de salarios que suelen resultar de conflictos laborales graves de ese tipo, agrava la incertidumbre y las expectativas y acelera también a la inflación.

La historia inflacionaria argentina revela una elevada inflación promedio en el largo plazo (record mundial en el siglo XX) con aceleraciones que, en diversos momentos, culminaron en la hiperinflación. Estas experiencias fueron *siempre* resultado de la presencia de una, dos o las tres condiciones mencionadas. Ninguna de ellas se verifica en la situación actual de la economía argentina.

En efecto, la economía sigue operando con el llamado *superavit gemelo* en el presupuesto y el balance de pagos. A su vez, el sistema monetario, fundado ahora en la moneda nacional, es efectivamente administrado por la autoridad



monetaria. Consecuentemente, la oferta monetaria y su incidencia en los precios está bajo control. El hecho de que las actuales turbulencias no hayan perturbado a la economía argentina, más allá de los cambios en las cotizaciones de valores y acciones y ajustes moderados de la tasa de interés, revela la solidez de los equilibrios macroeconómicos. Demuestra, además, el éxito de la resolución del *default* sobre la deuda pública y la normalización de la privada.

Respecto de los precios críticos de la economía, ninguno está sensiblemente fuera de línea respecto de su posición de equilibrio en el conjunto del sistema. El tipo de cambio registra presiones a la apreciación más que a la devaluación, los ajustes necesarios que se realicen sobre tarifas de servicios públicos estarán dentro de los límites del actual nivel de inflación y, los aumentos de salarios, tienen lugar dentro de los mismos límites y el comportamiento de la productividad. Es claro que existen aquí y allá, algunas tensiones, pero, en ningún caso, situaciones extremas capaces de desestabilizar el sistema y acelerar la inflación.

En cuanto a las relaciones sociales, más allá de algunos conflictos notorios, parciales y geográficamente localizados, los indicadores de horas perdidas, etc., están dentro de un cuadro razonablemente estable y en un escenario institucional fundado en la Constitución y la vigencia de las instituciones de la democracia.

En resumen, no existe, en la actualidad, ninguna de las condiciones necesarias para que la inflación se acelere. Tenemos sí un problema inflacionario, sea cual fuere el índice de referencia y la confiabilidad de los disponibles. Una economía que está creciendo a más del 8% anual en los últimos sesenta meses tiene que lograr que el nivel general de precios oscile, como máximo, en el 10% anual.

Contener la inflación en niveles moderados es indispensable para aumentar la tasa de ahorro e inversión hacia el 30% del PBI, necesaria para seguir creciendo a tasas comparables a las actuales, elevar el empleo, los salarios y el bienestar social. Es así preciso, consolidar los equilibrios macroeconómicos, evitar desvíos de los precios críticos de los niveles de equilibrio dinámico y preservar la paz social y la racionalidad en la resolución de la puja distributiva, que es inherente a toda sociedad pluralista y democrática y a una economía de mercado.

Esto plantea nuevos desafíos a la política económica. Se trata de articular las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, para estimular el ahorro y la inversión,

gestionar la demanda agregada, promover la distribución progresiva del ingreso y preservar al sistema de los ataques especulativos. Esto último requiere, entre otras cosas, un delicado manejo de la esterilización de los excedentes de oferta monetaria derivada del aumento de las reservas genuinas de reservas internacionales, evitar (vía la tasa de interés efectiva en dólares) la apertura de oportunidades propicias a la especulación financiera de corto plazo y mantener un tipo de cambio real previsible y estable en el mediano y largo plazo. Es necesario proporcionar previsibilidad a la inversión productiva e incertidumbre a la especulación financiera.

El superavit primario y la consolidación de la solvencia fiscal es un ancla indispensable para tal política dentro de un escenario, en el cual, la deuda está bajo control y puede ser administrada por los instrumentos disponibles a la política económica. Afortunadamente, el contexto internacional es actualmente también favorable, y promete serlo a largo plazo, para el despliegue del formidable potencial de desarrollo de la economía argentina con una razonable estabilidad del nivel general de precios.

#### 4. El Mercosur

El horizonte del desarrollo de la Argentina se expande en el escenario del Mercosur y la integración del espacio sudamericano. Esta es, de por sí, una empresa suficientemente compleja pero, a diferencia de la experiencia europea, que es el paradigma de ese tipo de proceso, en el Mercosur, sus países miembros enfrentan, simultáneamente, otros desafíos mayúsculos. A saber: avanzar en la construcción de sus propios desarrollos nacionales, transformar su inserción en el orden mundial globalizado y dar respuesta a las profundas asimetrías, de tamaño y niveles de desarrollo, entre los países miembros.

Este conjunto de circunstancias que encuadra la formación del Mercosur y, por extensión la de América del Sur, es específico de la región. En tal sentido, se trata de una empresa sin precedentes. En otras latitudes, como en Europa o en la Cuenca del Océano Pacífico, la integración tuvo lugar, en su despegue, entre economías industriales avanzadas o emergentes, comparables en sus niveles de desarrollo, con una fuerte cohesión de sus estructuras sociales y una relación simétrica no subordinada con el orden mundial.

No es este el caso del Mercosur como no lo fue el de las experiencias anteriores de la integración latinoamericana. Aquí, la integración procede

entre países que no han consolidado su densidad nacional en cuestiones claves como la cohesión social, mantienen, respecto del resto del mundo, una posición vulnerable en el contexto del modelo centro-periferia y tienen entre sí asimetrías de dimensión y desarrollo.

Esto caracteriza la complejidad de la formación del Mercosur. Por lo tanto, en este espacio, el proceso no se reduce a fijar reglas para la integración entre los países miembros y establecer políticas públicas de alcance comunitario. El proceso abarca al mismo tiempo que está condicionado por las decisiones propias de cada país en la construcción de su desarrollo nacional, las acciones conjuntas para transformar la inserción de la región en el escenario global y para resolver las asimetrías existentes.

Estas circunstancias específicas del Mercosur no inhabilitan la validez del proyecto pero caracterizan su complejidad y condicionan la estrategia integracionista.

La fragmentación social y las asimetrías prevalecientes en la región, contribuyen a explicar la diversidad de las políticas de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay o Venezuela, cuyos gobiernos, en la actualidad, están motivados por un impulso renovador y progresista.

Las conclusiones distan de ser pesimistas si los resultados alcanzados, hasta ahora, por el Mercosur y otros vínculos intrasudamericanos, se comparan con la situación preexistente, en el pasado. Vale decir, con las relaciones entre nuestros países al tiempo del despegue de la convergencia de Argentina y Brasil y, por lo tanto del Mercosur, en el Acta de Foz de Iguazú de 1985. Tal comparación revela que, desde entonces hasta ahora, se han conseguido avances notables en planos múltiples, incluyendo comercio, inversiones, solidaridad democrática y posicionamiento internacional. Es así preciso, descartar la visión de la *integración ideal* del Mercosur y del espacio sudamericano, rescatar lo logrado y, sobre todo, desplegar una estrategia realista, profunda y plena de integración de nuestros países, atendiendo a la realidad existente y no a las fantasías.

En la actualidad, prevalecen en la región, gobiernos, en cuyas agendas, la cuestión social es, comprensiblemente, prioritaria. Cada país, procesará los reclamos de sus sociedades conforme a sus propias realidades. Se trata de un problema central del desarrollo nacional que influye en la integración regional, pero son cuestiones de la esfera interna de cada país.

En el sendero de transformación, que cada país construirá a su manera, la integración regional conserva un potencial considerable para ampliar los mercados, coordinar complejos productivos, desarrollar la infraestructura compartida, promover la ciencia y la tecnología y concertar posiciones conjuntas frente al orden mundial, en cuestiones críticas que nos conciernen, como la paz y la seguridad, la defensa del medio ambiente, la lucha contra la drogadicción y el narcotráfico y las reformas en los regímenes de comercio, propiedad intelectual y financiero internacionales.

Es así preciso descartar el pesimismo fundado en supuestas nuevas fragmentaciones entre nuestros países y el fracaso de proyectos ideales de integración, que eran de partida inviables, en el contexto de las realidades prevalecientes en la región. Sobre la base de la apreciación objetiva de los hechos, es necesario e impostergable construir el Mercosur y la integración sudamericana posibles, en los múltiples espacios de convergencia abiertos en la actualidad, que son muchos más amplios y fecundos que en cualquier otro momento de nuestra historia común.

## Referencias

A. Ferrer. *A economía argentina. De suas origens ao inicio do século XXI*. Editora Campus. Rio de Janeiro. 2007.

A. Ferrer. *La densidad nacional: el caso argentino*. Capital Intelectual. Buenos Aires. 2004. **DEP**

# Economía de Bolivia: diagnóstico y planos para el 2008

*Luís Alberto Arce Catacora\**

## Introducción

**B**olivia es un país situado en el centro de Sud América, adopta para su gobierno la forma de República unitaria, democrática, representativa y presidencialista. Además esta estructurado política y administrativamente en nueve departamentos y es la ciudad de La Paz la Sede de gobierno. El idioma oficial es el castellano, la unidad monetaria “El Boliviano” (Bs.), la extensión territorial es de 1.098.581 km<sup>2</sup> y tiene la población de 9.329.676 de habitantes. El país es rico en yacimientos mineros, tales como plata, estaño, hierro y zinc, asimismo también posee hidrocarburos, principalmente gas natural; produce maíz, trigo, algodón, papa, arroz, sorgo, soya y madera entre otros.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de las principales variables económicas desde la década de los años 70 a la fecha y lo que se puede evidenciar es que la economía boliviana ha transitado varias décadas con importantes desequilibrios macroeconómicos que han afectado el bienestar

\* Ministro de Hacienda de la República de Bolivia.  
esuarez@hacienda.gov.bo

de su población y en los dos últimos años ha logrado acercarse a los niveles de PIB per cápita registrados en la década de los 70.

### Indicadores económicos y sociales importantes (en promedio por periodos) 1970-2007

	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2005	2006-2007
Tasa de crecimiento del PIB real <sup>1</sup> (%)	4,5	-0,4	4,0	2,9	3,9
Tasa de crecimiento del PNB real <sup>2</sup> (%)	4,3	-0,4	4,3	2,9	3,3
PNB per cápita <sup>2</sup> (USD)	1.023	850	907	968	1.007
Inflación mensual <sup>3</sup> (%)	1,42	11,99	0,76	0,28	0,61
Déficit/superávit fiscal <sup>1</sup> (% del PIB)	- 2,1	- 11,4	- 3,7	- 5,8	3,8
Déficit en cuenta corriente <sup>1</sup> (USD millones)	-	- 210,6	- 347,8	84,2	1.107,2
Población <sup>2</sup>	4.709.388	5.940.923	7.416.825	8.917.934	9.638.389

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Hacienda.

Elaboración: Red de Análisis Fiscal.

Nota: 1. Al primer semestre de 2007; 2. A finales de 2006; 3. A septiembre de 2007 y en porcentajes %.

El documento se organiza en dos partes, la primera parte hace referencia a la situación actual de la economía, donde se realiza un diagnóstico de los sectores real, externo, monetario y fiscal y una breve descripción de temas de coyuntura acompañado de un análisis de indicadores sociales importantes; en la segunda parte del documento se describen las perspectivas de la economía para el 2008 en función del Plan Nacional de Desarrollo.

## I. Descripción de la economía

En este apartado se describe el comportamiento de las principales variables macroeconómicas en la gestión 2006 como también en el primer semestre de 2007.

### 1. Sector real

La economía boliviana durante el año 2006 estuvo influenciada por un contexto externo muy favorable pero también por una acertada administración de la política económica, ambos elementos incidieron notablemente en su comportamiento.



El Producto Interno Bruto en términos reales en la gestión 2006 creció en 4,63% con respecto a 2005, este crecimiento es el más alto registrado en los siete años anteriores, el sector que tuvo mayor incidencia en este crecimiento fue el de la Industria Manufacturera, con 1,33% (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
Producto Interno Bruto por sectores económicos  
(en millones de Bs. 1990 y en porcentajes) 2005-2006

	Millones de Bs. de 1990		Crecimiento %		Incidencia %	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
<b>PIB a precios de mercado</b>	25.936	27.137	4,04%	4,63%	4,04%	4,63%
Impuestos indirectos	2.470	2.599	7,43%	5,24%	0,69%	0,50%
<b>PIB a precios básicos</b>	23.466	24.537	3,70%	4,57%	3,36%	4,13%
<b>PIB extractivas</b>	2.809	2.933	13,0%	4,42%	1,29%	0,48%
Petróleo crudo y gas natural	1.769	1.854	14,54%	4,81%	0,90%	0,33%
Minerales metálicos y no metálicos	1.040	1.079	10,37%	3,75%	0,39%	0,15%
<b>PIB no extractivas</b>	20.657	21.604	2,55%	4,59%	2,06%	3,65%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	3.773	3.945	4,82%	4,55%	0,70%	0,66%
Industria manufacturera	4.285	4.631	2,70%	8,06%	0,45%	1,33%
Electricidad, gas y agua	515	534	2,64%	3,55%	0,05%	0,07%
Construcción	679	709	2,61%	4,48%	0,07%	0,12%
Comercio	2.125	2.199	2,70%	3,50%	0,22%	0,29%
Transporte y comunicaciones	2.847	2.963	2,78%	4,09%	0,31%	0,45%
Establecimientos financieros, seguros	2.914	3.088	0,39%	5,96%	0,05%	0,67%
Bienes inmuebles y servicios a las						
servicios de la administración pública	2.373	2.459	3,63%	3,65%	0,33%	0,33%
Otros servicios	1.897	1.941	1,20%	2,33%	0,09%	0,17%
Servicios bancarios imputados	-752	-865	7,40%	15,14%	-0,21%	-0,44%

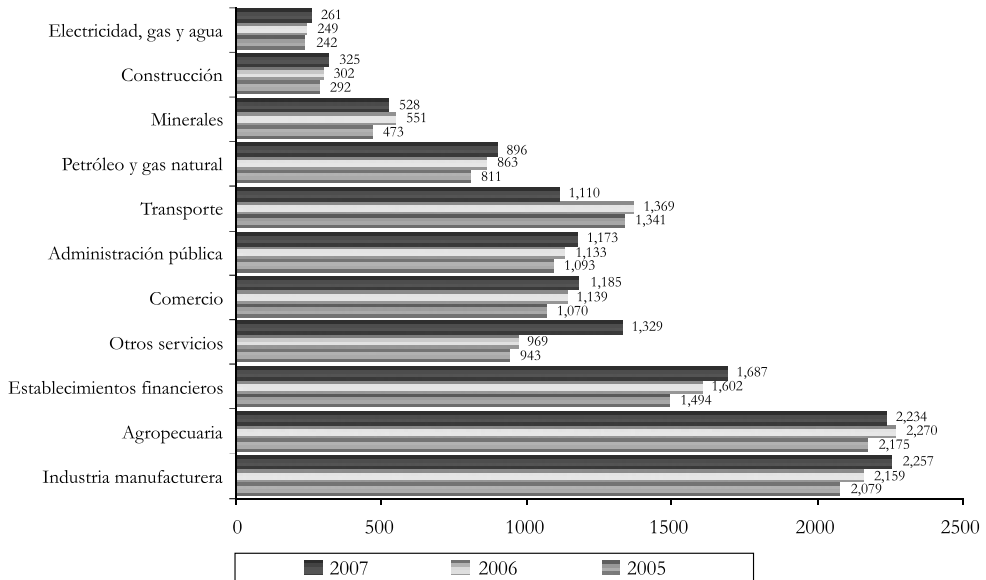
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Elaboración: Red de Análisis Fiscal

Asimismo al primer semestre de 2007 el PIB real creció en 3,15% mostrando un repunte en casi todos los sectores (gráfico 1), exceptuando el sector agropecuario que fue negativamente afectado por el fenómeno del niño, dicho fenómeno climatológico produjo un choque de oferta negativo para el abastecimiento normal de alimentos en la economía, lo que implicó una fuerte presión sobre el nivel de los precios de la economía del que se hablará más adelante.

## Gráfico 1

Producto Interno Bruto Real por sectores económicos  
(en millones de Bs. de 1990) 1er semestre 2005 – 1er semestre 2007



Fuente: INE

Elaboración: Red de Análisis Fiscal

El crecimiento de la demanda interna para 2006 tuvo una incidencia positiva en el gasto total de la economía en aproximadamente 2,63% (cuadro 2), de los 4,63% de crecimiento que experimentó el PIB real. La variación porcentual positiva de la demanda interna fue de 2,7%, en el caso de cada uno de sus componentes, tenemos que el consumo de las familias creció en 3,88% debido a la política de ingresos implantada por el gobierno vía aumento del salario mínimo real que se incrementó en 9,7% desde mayo de 2006, como un elemento adicional también el sector exportador experimentó cambios positivos en los ingresos reales debido a la orientación acertada de la política cambiaria, junto a una alta demanda externa por materias primas y manufacturas, la Formación Bruta de Capital Fijo FBKF creció en 7,09% explicado por el mayor dinamismo en el sector de construcción y un entorno político estable, finalmente la tasa de crecimiento del gasto de gobierno se situó en 3,27% crecimiento menor al registrado en 2005 fruto de la política de austeridad implantada en la gestión 2006. La demanda externa revierte su incidencia negativa de -1,27% en 2005 a 2% respecto de 2006.

**Cuadro 2**  
**Producto Interno Bruto por tipo de gasto**  
 (en millones de Bs. de 1990 y en porcentajes) 2005-2006

	Millones de Bs. de 1990		Crecimiento %		Incidencia %		Participación %	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
<b>PIB A PRECIOS DE MERCADO</b>	25.936	27.137	4,04	4,63	4,04	4,63	100,00	100,00
Demanda interna	25.323	26.006	5,51	2,70	5,31	2,63	97,64	95,83
Gasto público	2.989	3.087	3,36	3,27	0,39	0,38	11,53	11,38
Consumo privado	18.644	19.369	2,72	3,88	1,98	2,79	71,89	71,37
Inversion	3.689	3.550	24,78	-3,78	2,94	-0,54	14,22	13,08
Varex	333	-44	-225,1	-113,25	2,40	-1,45	1,28	-0,16
FBKF	3.356	3.594	94,14	7,09	0,54	0,92	12,94	13,24
<b>EXPORTACIONES NETAS</b>	613	1.131	-33,99	84,61	-1,27	2,00	2,36	4,17
Exportaciones de bienes y servicios	9.040	9.909	9,87	9,61	3,26	3,35	34,86	36,52
Importaciones de bienes y servicios	8.427	8.778	15,44	4,16	4,52	1,35	32,49	32,35

Fuente: INE

Elaboración: Red de Análisis Fiscal

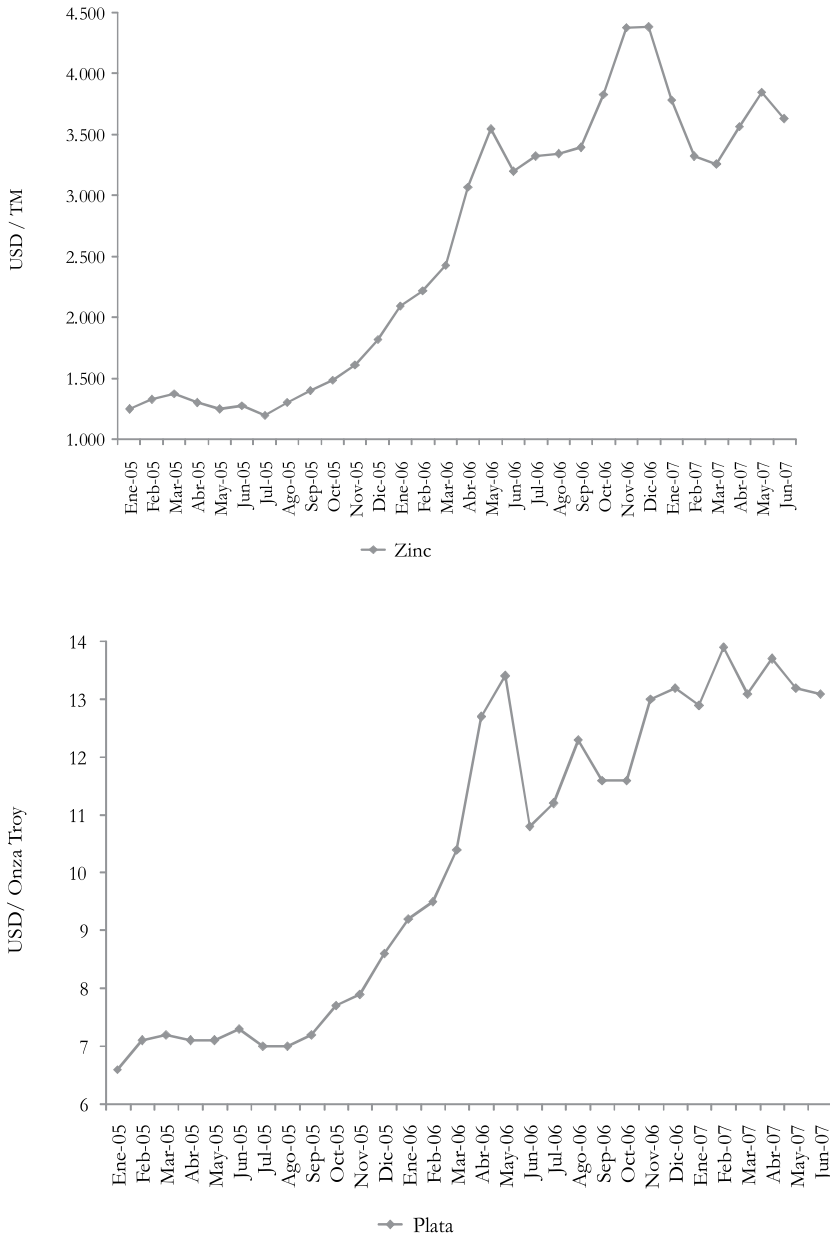
La exportaciones netas en 2006 crecieron en 84,6% revirtiendo el proceso negativo de 2005 de -33,9%, varios son los elementos que explican este valor positivo, entre ellos, la mayor demanda de materias primas de las economías de India y China y los buenos precios internacionales como factores externos, pero también las intensas negociaciones efectuadas por el gobierno del Presidente Morales quien consiguió mejores precios y volúmenes para la exportación de gas natural a la República de Argentina así como a la República de Brasil. Tomando como ejemplo el caso de la negociación con Argentina esta mejora representa en promedio una mejora de 65% en los precios de exportación.

## 2. Sector externo

Durante 2006 los precios internacionales fueron favorables, al igual que lo son al primer semestre de la presente gestión, tal como lo señala el informe de Política Monetaria del Banco Central de Bolivia (BCB en adelante)<sup>1</sup>; a este elemento se le debe sumar el mayor dinamismo de las economías del Asia, especialmente China e India y también la zona del Euro, junto al repunte de la economía estadounidense, todos estos elementos permitieron y permiten aún la vigencia de un periodo de bonanza (gráfico 2).

<sup>1</sup> Informe de política monetaria; julio de 2007.

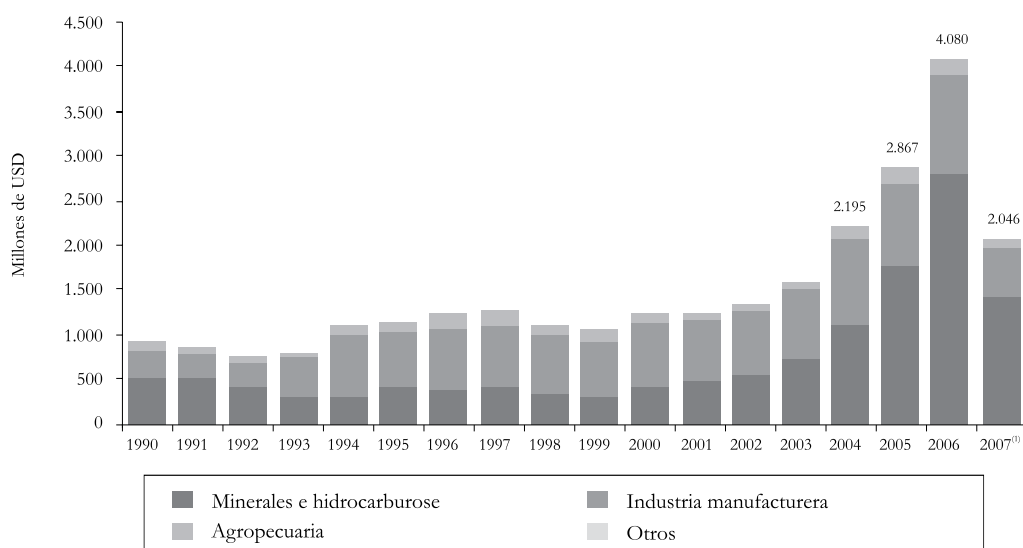
**Gráfico 2**  
**Precio de los principales minerales de exportación**  
**(en USD por unidad) 2005-2007**



Fuente: FMI  
 Elaboración: RAF

Las exportaciones de la economía alcanzaron cifras históricas, a diciembre de 2006 se llegó a USD 4.080 millones y al primer semestre de 2007 se logró USD 2.046 millones dato mayor a todos los registrados hasta antes de la gestión 2003 (gráfico 3).

**Gráfico 3**  
Exportaciones según actividad económica  
(en millones de USD) 1990-2007



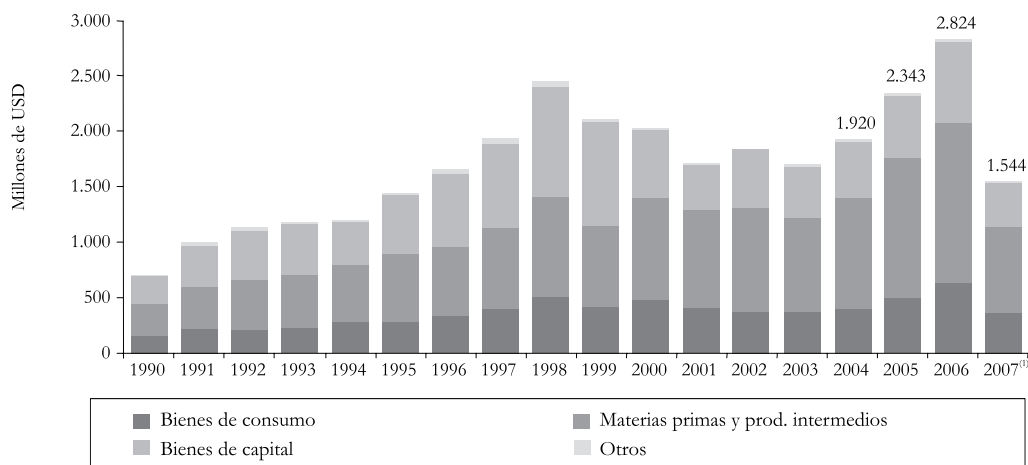
Fuente: INE

Elaboración: RAF

(1) Exportaciones de enero a junio, 2007

El valor de las importaciones tanto en 2006 como al primer semestre de 2007 muestra una trayectoria ascendente, desde el año 2001 al 2006 más del 50% de las importaciones de la economía boliviana son materias primas y productos intermedios, la importación de bienes de capital para 2006 es ligeramente superior a la registrada en 2005 (gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Importaciones según uso o destino económico**  
**(en millones de USD) 1990-2007**



Fuente: INE

Elaboración: RAF

(1) Exportaciones de enero a junio, 2007

Este escenario externo favorable combinado con un manejo apropiado de la política cambiaria se tradujo en un superávit en la balanza de pagos tanto para 2006 como para el primer semestre de 2007 (cuadro 4), este resultado es consecuencia de los superávit en cuenta corriente y de la cuenta capital.

**Cuadro 4**  
**Balanza de pagos Cuenta corriente y cuenta capital**  
**(en millones de USD) 2004 - 2007**

	2004	2005	2006	1er. Semestre	
				2006	2007
Cuenta corriente	337,4	622,5	1.319,1	471,2	676,1
Cuenta capital y financiera	-211,5	-118,8	266,2	374,2	22,9
Saldo de la balanza de pagos	125,9	503,6	1.515,5	845,5	698,9

Fuente: BCB

Elaboración: RAF

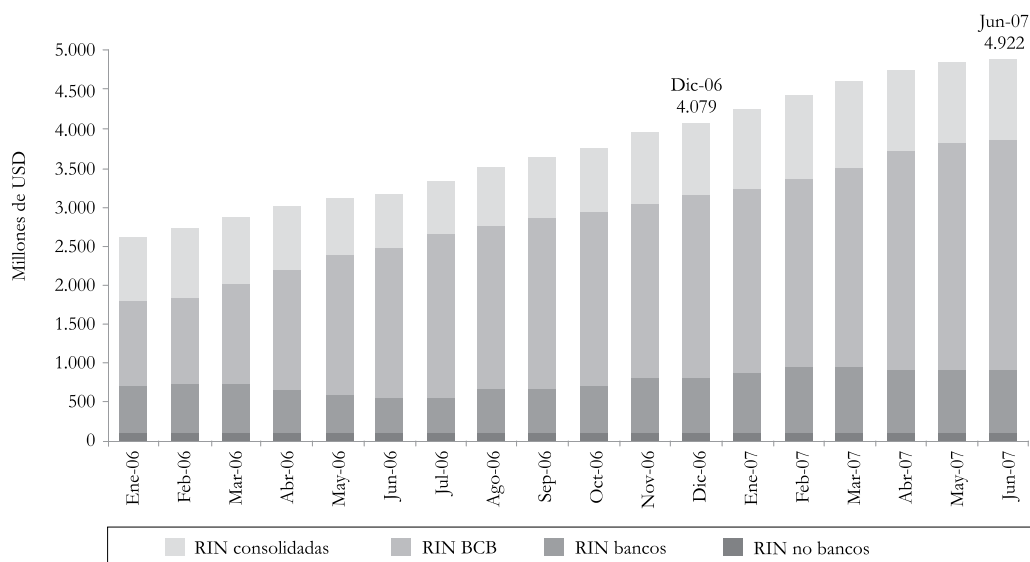


El flujo de remesas que llega a la economía más el saldo positivo en la balanza comercial permitió obtener un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de USD 1.319,1 millones para 2006 y al primer semestre de 2007 de USD 471,2 millones, de los cuales es atribuible a la balanza comercial USD 1.054,2 millones para 2006 y USD 375 millones para el primer semestre de 2007.

El saldo positivo en la balanza comercial, el flujo importante de remesas en 2006 como en el primer semestre de 2007, el alivio y pago de la deuda externa, junto a las menores necesidades de financiamiento del sector fiscal, se reflejan en una mayor acumulación de Reservas Internacionales Netas (RIN en adelante) del BCB y del sistema financiero, que a junio de 2007 registraron cifras históricas (gráfico 5), esto permitió a la economía generar estabilidad y una cobertura de mas del 100% de los depósitos en el sistema financiero.

**Gráfico 5**

Reservas internacionales consolidadas del sistema financiero  
(en millones de USD) 2006 - 2007



Fuente: BCB

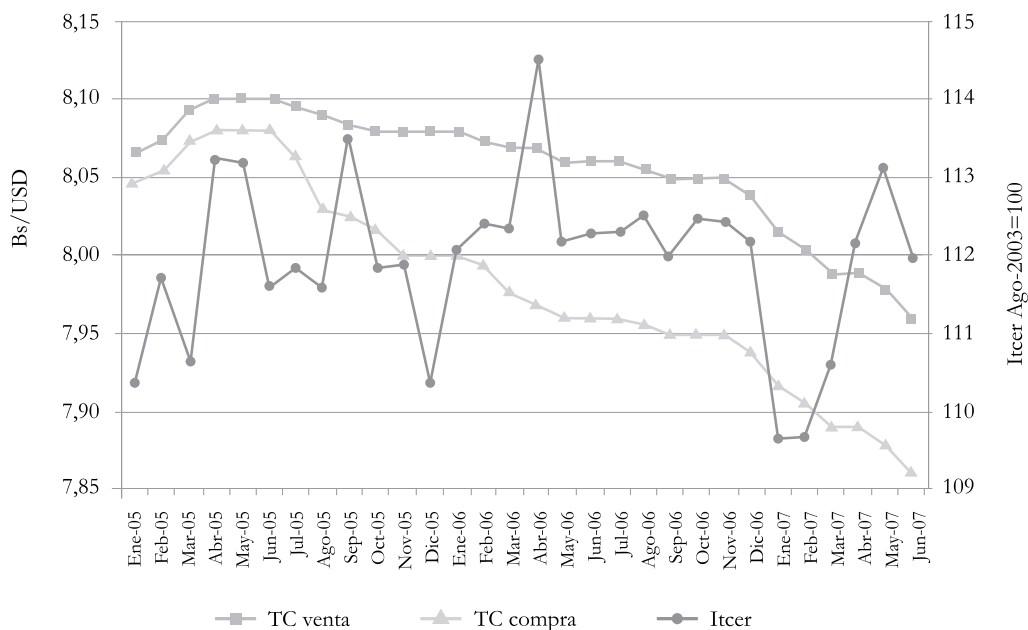
Elaboración: RAF

El stock de RIN a junio de 2007 alcanzó la cifra de USD 4.922 millones (79% de las Reservas Consolidadas del Sistema Financiero), este importante volumen de reservas presionó que el BCB a que aprecie la moneda nacional respecto al dólar en 0.62% en 2006 y en 2,7% a septiembre del presente año.

El 2006 el Tipo de Cambio Efectivo y Real (Itcer en adelante) se depreció en 0,09% producto del mayor ritmo de apreciación y tasas de inflación de nuestros socios comerciales; en el 2007 el Itcer se apreció en 0.73% (gráfico 6).

### Gráfico 6

Tipo de cambio nominal e índice de tipo de cambio efectivo y real  
(Agosto 2003=100) 2006 – 2007



Fuente: BCB

Elaboración: RAF

La Inversión Extranjera Directa bruta (IEDb en adelante) del 2006 ascendió a la suma de USD 435,1 millones, es decir, USD 30,7 millones adicionales comparando con la gestión anterior. En el periodo se destacan las inversiones en el sector minero (56,4% del total) que creció en un 37,3%, debido principalmente al emprendimiento de grandes proyectos mineros como

San Cristóbal y San Bartolomé. Por su parte, la IEDb del sector hidrocarburos (24% de la inversión) se mantuvo casi en el mismo nivel de 2005, con una inversión de USD 104,5 millones (Cuadro 5), al primer semestre de 2007 se observa una caída de la IEDb con respecto a similar periodo de la gestión pasada de USD 23,9 millones; empero la desinversión para este periodo es menor a la registrada en 2006.

**Cuadro 5**  
Inversión extranjera directa  
(en millones de USD) 2005 – 2007

	2005	2006(p)	Enero – Junio		Relaciones 1er. Semestre 2007		
			2006(p)	2007(p)	Variación absoluta	Composición %	Crecimiento %
IED BRUTA	404,4	435,1	240,8	216,9	-23,9	100	-9,9
Hidrocarburos	105	104,5	31,3	22,9	-8,4	10,6	-26,8
Minería	183	251,3	137,1	122,3	-14,8	56,4	-10,8
Industria	58,3	47,8	8,9	20	11,1	9,2	124,7
Transporte y comunicaciones	45	16	33,6	36,8	3,2	17,0	9,5
Comercio, electricidad y servicios	13,1	15,5	30	14,9	-15,1	6,9	-50,3
DESINVERSIÓN	-643	-195	-227,5	-119,8	-	-	-
NIED NETA	-238,6	240,1	13,4	97,1	-	-	-

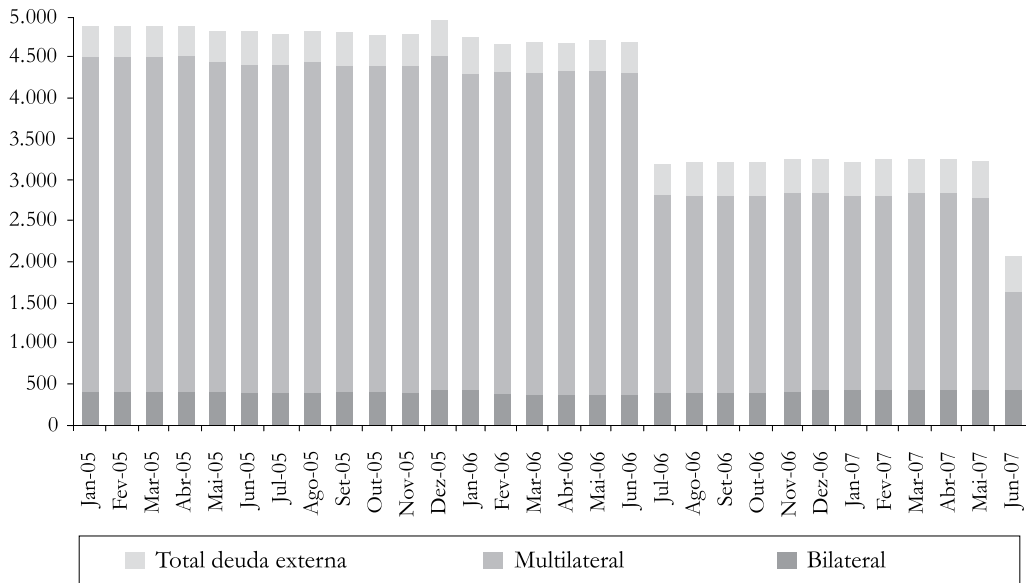
Fuente: BCB

Elaboración: RAF

(p): preliminar

A fines de diciembre de 2006 el stock de la deuda pública externa registraba USD 3.248 millones producto de las condonaciones del Banco Mundial y el Gobierno del Japón; a fines del primer semestre del presente año el stock de la deuda se redujo a USD 2.056 millones fruto de la condonación del BID (gráfico 7). Todas estas acciones reducen la vulnerabilidad de la economía ante choques negativos de tasas de interés y riesgo por tipo de cambio del sector externo.

**Gráfico 7**  
Stock de la deuda externa según acreedor  
(en millones de USD) 2005 – 2007



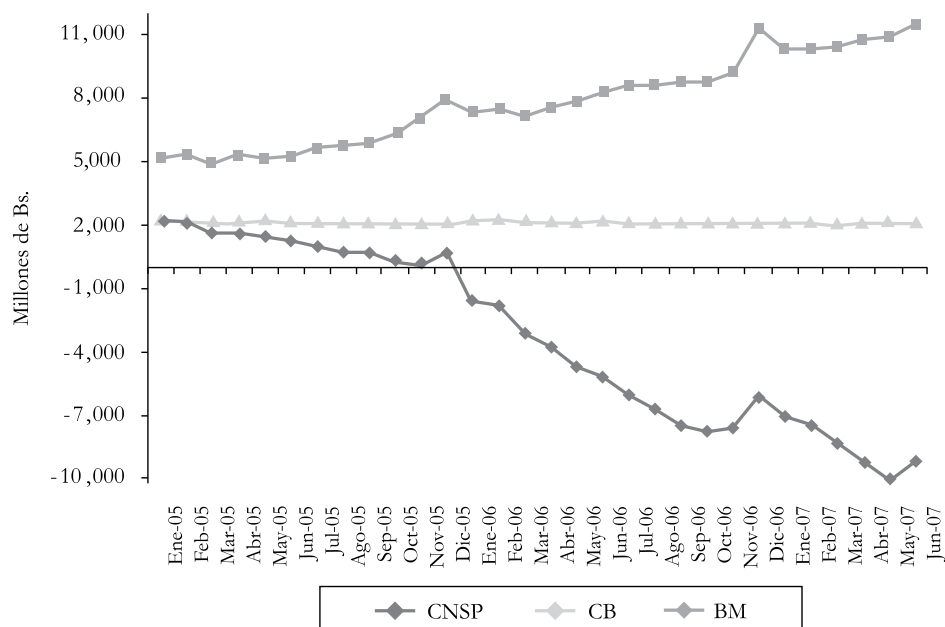
Fuente: BCB  
Elaboración: RAF

### 3. Sector monetario

El BCB tiene por mandato de la Ley 1670 procurar la estabilidad del poder adquisitivo interno de la moneda nacional, en ese propósito viene aplicando una política monetaria basada en el uso de instrumentos para el logro de metas intermedias (estableciendo techos para las RIN y un piso para el Crédito Interno Neto) que le permite mantener un nivel óptimo de RIN acorde con un tipo de cambio ajustable y un nivel de CIN que no exacerba el nivel de precios (gráfico 8).

## Gráfico 8

Base monetaria – Crédito neto al sector público y crédito a bancos  
(en millones de Bs.) 2005-2007



Fuente: BCB

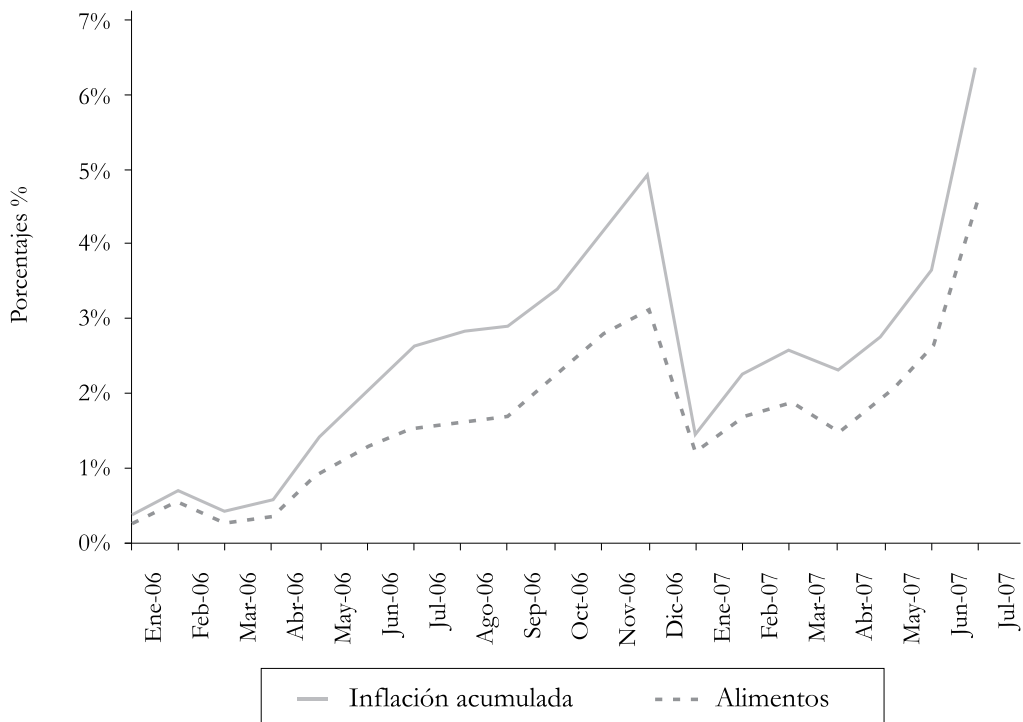
Elaboración: RAF

Todos los instrumentos de política monetaria utilizados por el BCB se dirigieron a alcanzar el principal objetivo del ente emisor, el cual a inicios de 2006 anunció una meta de rango para la inflación entre 3% y 5% y a diciembre la inflación acumulada cerró en 4,91%, dato dentro del rango meta<sup>2</sup>. Empero, desde noviembre de 2006 se observaron choques de oferta que presionaron el nivel de precios, estos choques de oferta asociados al fenómeno del Niño, cobraron importancia en enero de 2007 extendiéndose hasta mediados del segundo trimestre de la presente gestión, afectando directamente los precios de los artículos tomados en cuenta en el capítulo de alimentos (gráfico 9), a esto se debe mencionar las expectativas de inflación que formaron los agentes económicos tras una serie de noticias y rumores vertidos por muchos

<sup>2</sup> Ya que en gestiones pasadas se anunciaba una meta numérica puntual.

analistas que no hicieron otra cosa que verificar la hipótesis de las profecías autocumplidas y generar más presiones en el nivel de los precios. Sin embargo, la inflación subyacente tanto a diciembre de 2006 como a junio de 2007 se encuentra por debajo de la observada, lo que implica que el alza de los precios se explica por efectos asociados a la estacionalidad como a choques transitorios (gráfico 10).

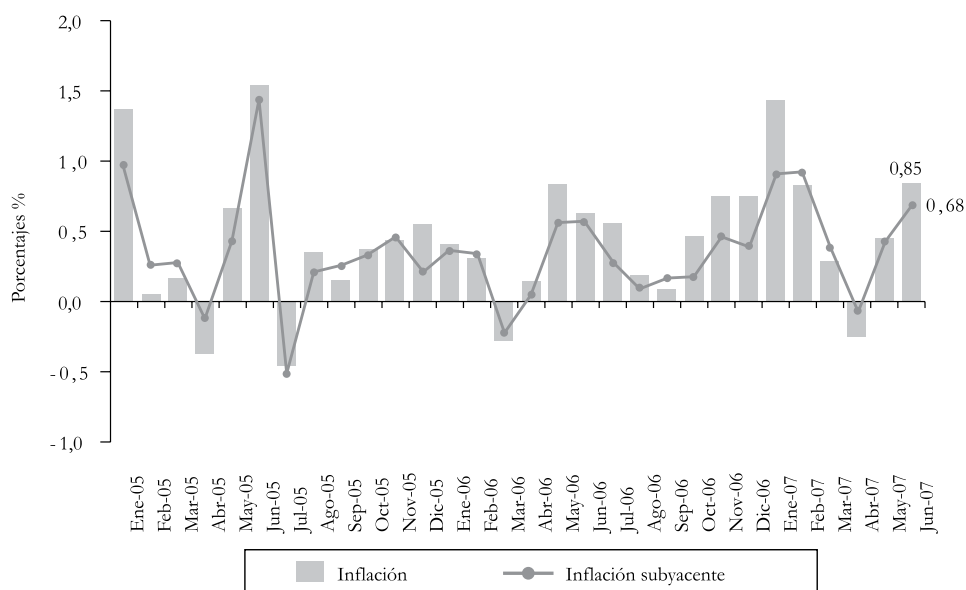
**Gráfico 9**  
Inflación acumulada e incidencia de alimentos  
(en porcentajes) 2006-2007



Fuente: INE  
Elaboración: RAF



**Gráfico 10**  
Inflación e inflación subyacente mensual  
(en porcentajes) 2005-2007



Fuente: INE

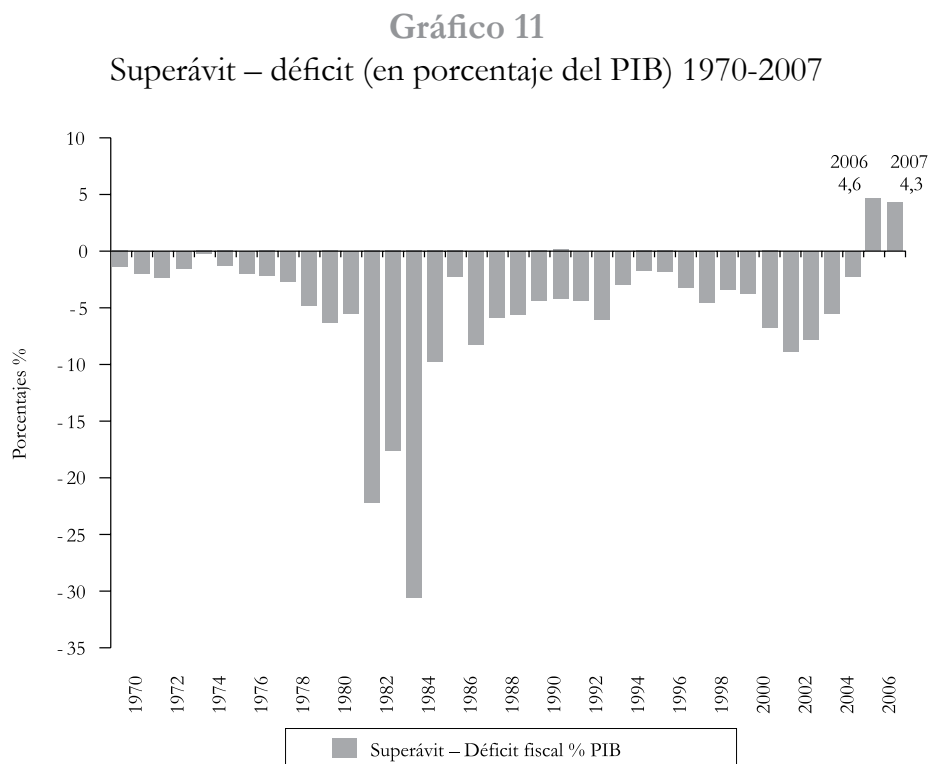
Elaboración: RAF

La tasa de encaje legal se mantuvo constante a lo largo del 2006 y esto mismo sucede al primer semestre de 2007, en 12% para depósitos en moneda nacional y 21,5% en moneda extranjera; por otro lado las Operaciones de Mercado Abierto (OMA), el principal instrumento indirecto con el que cuenta el BCB, posibilitaron la retirada de/ USD 248,9 millones de USD, monto superior en 173,5% al saldo de diciembre de 2005, pero también superior al saldo del primer semestre de la presente gestión que es de USD 498,3 millones y de esta forma poder neutralizar el potencial impacto de las RIN sobre la inflación.

#### 4. Sector fiscal

Los resultados de las acciones de política fiscal, para el año 2006 muestran un superávit global en el Sector Público No Financiero (SPNF en adelante) de Bs. 4.101,4 millones, que representa el 4,6% del PIB, superávit y cifra histórica no observada desde hace más de sesenta y seis años (Gráfico 11), además al

primer semestre de 2007 también existe un superávit fiscal de 4,3%, producto de la aplicación de un programa financiero soberano<sup>3</sup>.



Fuente: Unidad de Programación Fiscal (UPF)

Elaboración: RAF

La gestión de la hacienda pública en el año 2006, estableció políticas de incremento de los ingresos tributarios y una optimización del gasto fiscal. En coordinación con la política de hidrocarburos se aplicaron políticas para incrementar los ingresos del SPNF (nacionalización de los hidrocarburos y negociación de mejores precios y volúmenes de exportación de gas natural), asimismo se amplió la base tributaria y se mejoró la eficiencia de las recaudaciones tributarias, también se observa un incremento considerable de la presión tributaria a partir de 2005, dicho

<sup>3</sup> Según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo en uno de sus acápites “La Bolivia Soberana”, es que Bolivia concluyó el programa “Stand By” con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el 31 de marzo de 2006, el Ministerio de Hacienda viene ejecutando un Programa Financiero soberano sin influencia de ningún organismo internacional.

incremento se debe esencialmente al contexto externo favorable y al dinamismo de la economía interna (cuadro 6). La inclusión del Impuesto Directo a los Hidrocarburos generó un cambio importante en la estructura de participación del sistema tributario, en efecto para 2006 su participación fue de 6,1%, mayor en 3% al año anterior.

**Cuadro 6**  
Recaudación impositiva (2004-2007)

	Millones de Bs.				Composición en %				En porcentaje del PIB			
	2004	2005	2006	2007*	2004	2005	2006	2007*	2004	2005	2006	2007*
RENTA INTERNA	10.571	10.571	20.376	10.960	94,0	95,0	95,7	95,6	15,2	19,8	22,8	22,6
IVA	4.411	4.411	6.405	3.465	39,2	33,1	30,1	30,2	6,3	6,9	7,2	7,1
IUE	1.122	1.122	2.311	1.286	10,0	11,1	10,9	11,2	1,6	2,3	2,6	2,6
IT	1.567	1.567	1.812	1.007	13,9	10,7	8,5	8,8	2,3	2,2	2,0	2,1
ICE	558	558	782	465	5,0	4,2	3,7	4,1	0,8	0,9	0,9	1,0
IEHD	1.147	1.147	2.000	1.124	10,2	11,9	9,4	9,8	1,6	2,5	2,2	2,3
IDH <sup>1</sup>	0	0	5.497	2.747	0,0	14,7	25,8	24,0	0,0	3,1	6,1	5,7
Otros	1.766	1.766	1.568	865	15,7	9,3	7,4	7,5	2,5	1,9	1,8	1,8
RENTA ADUANERA	672	672	921	509	6,0	5,0	4,3	4,4	1,0	1,0	1,0	1,0
<i>Ingresos tributarios</i>	11.243	11.243	21.297	11.469	100,0	100,0	100,0	100,0	16,11	20,9	23,8	23,6
<i>Ingresos tributarios sin IDH</i>	11.243	11.243	15.799	8.722	100,0	85,3	74,2	76,0	6,1	17,8	17,7	18,0

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales y Aduana Nacional.

Elaboración: Red de Análisis Fiscal.

\* Datos a Junio de 2007.

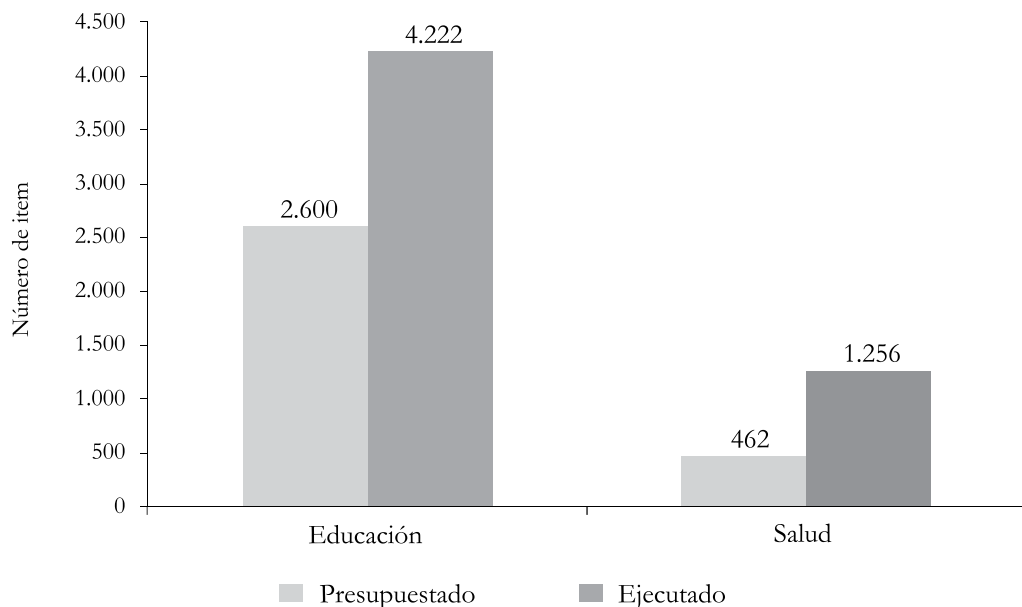
1. Impuesto recaudado a partir de junio de 2005.

2. PIB anual: Bs. 69.626 millones para 2004, Bs. 76.154 millones para 2005, Bs. 89.428 millones para 2006 y para el primer semestre de 2007 Bs. 48.556 millones.

La Política de Austeridad aplicada desde 2006 tiene la finalidad de reasignar los recursos hacia sectores sociales marginados y olvidados en el pasado. En efecto, a partir del primero de marzo de 2006 el gobierno aplicó una política de austeridad y sacrificio compartido, que se deriva al establecer la remuneración máxima para el Poder Ejecutivo (Presidente de la República USD 1.861; Ministros de Estado USD 1.737). También se eliminaron los gastos de representación al interior del sector público, estos recursos se destinaron a la creación de nuevos ítem de trabajo en educación y salud (Gráfico 12).

### Gráfico 12

Política de Austeridad “Nuevos ítems de trabajo salud-educación” (2006)



Fuente: Ministerio de Hacienda

Elaboración: RAF

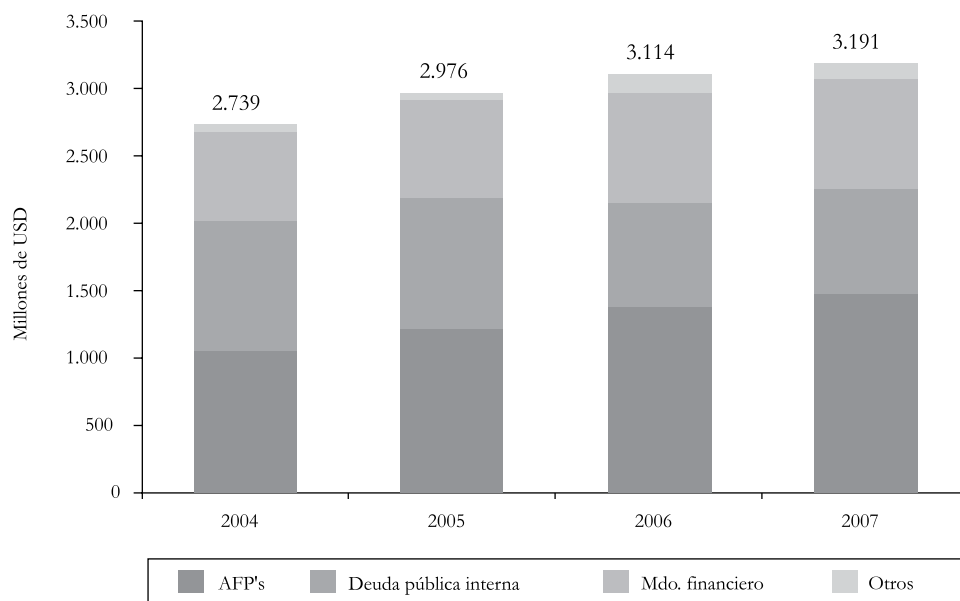
La Política Fiscal estuvo también orientada a eliminar los Gastos Reservados y /transparentar ante la sociedad civil el uso de los recursos estatales.

De la misma manera, la información acerca de la ejecución del gasto público por parte del Gobierno Central, Municipios y Prefecturas está disponible al público vía internet.

En la gestión 2006 la reducción del servicio de la deuda interna en USD 212 millones respecto a 2005, fue en parte resultado de la cancelación de los créditos de liquidez al BCB (gráfico 13).

## Gráfico 13

Saldo de la deuda interna (en millones de USD) 2004-2007



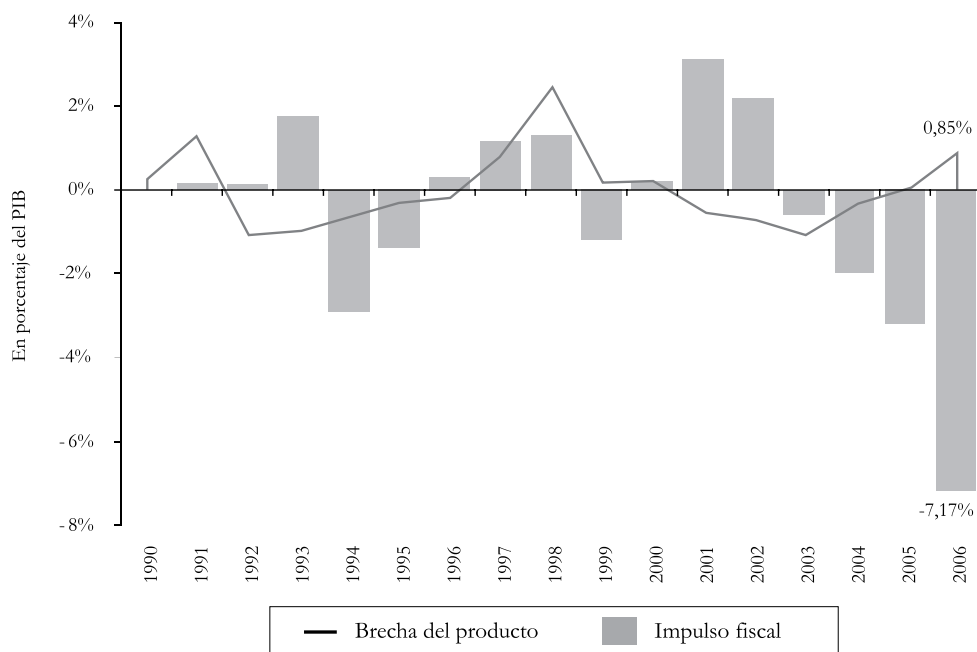
Fuente: Ministerio de Hacienda

Elaboración: RAF

Un problema asociado al crecimiento de la deuda interna en el pasado fue la elevada dolarización. A finales del 2003, más del 80% de la deuda interna se constituía en dólares, lo cual exponía a las cuentas fiscales a un riesgo por tipo de cambio. Recientemente, el Ministerio de Hacienda realizó un esfuerzo para reducir la deuda interna consignada en dólares a través de la utilización de instrumentos de deuda en Unidades de Fomento de Vivienda (UFV). Debido a que instrumentos denominados en UFV's se indexan a la evolución del Índice de Precios al Consumidor, la evolución del rendimiento de estos títulos van ligados a la variación de los precios, en la medida que la autoridad monetaria pueda controlar la tasa de inflación se puede amortiguar el riesgo de volatilidad del valor de la deuda interna.

Todos estos resultados en materia fiscal en 2006 y parte de 2007 muestran que la política fiscal fue más contractiva de lo observado en los últimos 16 años, además al observar la brecha positiva del producto se puede indicar que la política fiscal para 2006 no solo fue contractiva, sino también anticíclica, tal como lo señala el gráfico 14.

**Gráfico 14**  
Impulso fiscal (en porcentajes) 1990-2006



Fuente: INE, Ministerio de Hacienda

Elaboración: RAF

## II. Perspectivas

En el mismo orden que se desarrolló la primera parte del documento “situación de la economía”, a continuación se exponen las perspectivas de la economía tanto para 2008 como para algunos años posteriores.

En lo inherente al sector real, la actividad productiva estará impulsada por la inversión a realizarse en los sectores de minería, hidrocarburos, industria y construcción. El 34% de la inversión total estará a cargo de la iniciativa privada monto que asciende a la suma de USD 460 millones, el restante 66% responde a la inversión pública USD 886 millones (cuadro 7), en este último se destaca la inversión en el sector de hidrocarburos por parte de la empresa estatal nacionalizada Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos “YPFB”, ya que fruto de este proceso de recuperación y control total de estos recursos naturales emprendida por el país en mayo de 2006, es posible que YPFB participe en toda la cadena productiva del sector de hidrocarburos del país.



## Cuadro 7

## Inversión en sectores estratégicos (en millones de USD) 2008

	2008	2009	2010	2011
INVERSIÓN TOTAL	1.336	1.202	1.230	1.048
INVERSIÓN PRIVADA	450	414	542	436
MINERIA	294	457	568	477
Mutún y otros mineros	271	433	556	461
COMIBOL riesgo compartido	24	25	13	16
HIDROCARBUROS	106	-94	-92	-92
Plantas GTL	-132	-94	-92	-92
Gasoductos	238			
ELECTRICIDAD	50	50	66	52
INVERSIÓN PUBLICA	886	788	688	611
FINANCIERO	107	114	128	156
INDUSTRIA	100	100	100	100
CONSTRUCCION	7	14	28	56
Casas	7	14	28	56
NO FINANCIERO	779	674	560	455
HIDROCARBUROS (YPFB)	152	94	92	92
Gasoductos	20			
Proyecto “Gas Natural a Liquidos”	132	94	92	92
CONSTRUCCION	627	580	468	363
Casas	2	4	7	14
Carreteras e Infraestructura	625	577	461	349

Fuente: Ministerio de planificación

Elaboración: RAF

En lo referente al sector externo se prevé que el buen contexto internacional aún será determinante en el desenvolvimiento de la economía nacional, evidentemente la desaceleración del mercado inmobiliario de Estados Unidos es un factor de riesgo, para la continuidad de la bonanza económica empero el crecimiento pronosticado para la economía china sobre el 10% y el dinamismo mundial son factores exógenos que impulsarán el desempeño de las exportaciones del país.

En cuanto al accionar de la política monetaria el BCB orientará todas sus medidas para mantener una inflación baja y estable, para de esta manera mantener el poder adquisitivo interno de la moneda nacional, que se entiende va a alcanzar para 2008 y 2009 una tasa de inflación en torno al 4% con un

rango de  $\frac{1}{2}$  punto porcentual, para de esta forma converger hacia el objetivo de mediano plazo previsto por el Plan Nacional de Desarrollo (3%). También el manejo del tipo de cambio estará supeditado al objetivo final de inflación.

Con el objetivo de lograr una inflación baja y estable el gobierno del presidente Morales promulgó tres Decretos Supremos (D.S.) orientados a frenar el alza de los precios de los alimentos, combatir la especulación y garantizar el abastecimiento de los mercados. El objetivo esencial de cada norma es:

- Autorizar temporalmente la importación de carne y animales a pie con arancel cero (D.S. 29228);
- Suspender temporalmente la exportación de harina de trigo, trigo y manteca animal o vegetal y definir mecanismos para controlar el contrabando de estos productos así como establecer sanciones (D.S. 29229), y;
- Autorizar la creación de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), conformada con un capital inicial del TGN (aproximadamente de USD 24,8 millones). En la primera fase, esta empresa priorizará la producción de trigo y arroz (D.S. 29230).

El Presupuesto General de la Nación 2008 está orientado hacia los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, mejorando las capacidades en la formulación de políticas para los sectores de desarrollo rural, producción, pequeña empresa e hidrocarburos. Priorizará los programas y proyectos que tienen efecto directo sobre la generación de empleo, crecimiento económico y protección social. También se está trabajando en implementar un Fondo de Estabilización, el cual permitirá ahorrar parte de los ingresos provenientes de los hidrocarburos con el fin de implementar políticas anticíclicas.

También se prevé la creación y funcionamiento de unidades productivas tanto en el área rural, como en el área urbana incentivando a la pequeña empresa. El Estado promoverá la generación de empleo, con la ejecución de proyectos de infraestructura, vivienda, la reactivación de la minería y otras inversiones. Por otra parte, se consolidará la política de protección social estimulando la inversión social, en especial en los sectores de salud y educación, con el objeto de reducir los índices de pobreza del país. Se continuará con la política de transparencia fiscal asumida por el Gobierno. Adicionalmente todas

las acciones de política fiscal emprendidas por el Ministerio de Hacienda en el 2006 y al primer semestre de 2007, consideraron como elemento central la preservación de la estabilidad macroeconómica del país, para tal propósito se estima que para 2008 el Programa Financiero será elaborado por el Ministerio de Hacienda en colaboración con el Banco Central de Bolivia.

En cuanto a las proyecciones de mediano y largo plazo en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), está orientado a construir un modelo alternativo de desarrollo, en este sentido se pretende conseguir:

- *La Bolivia digna*, en la que se habrá erradicado la pobreza y toda forma de exclusión;
- *La Bolivia democrática y participativa*, fundada en la sociedad plurinacional y comunitaria, en la que el pueblo ejerce poder político desde las regiones;
- *La Bolivia Productiva*, en la que se alcance la industrialización de los recursos naturales y aumente el valor agregado de las exportaciones con el apoyo del Estado promotor y protagonista del desarrollo, y;
- *La Bolivia Soberana*, es la que toma decisiones propias y autónomas a partir de sus necesidades, para así preservar relaciones armónicas y de equilibrio entre los países.

Los resultados esperados al año 2011 serían:

- Crecimiento promedio del PIB de 6,3%;
- La Tasa de Desempleo Abierto reducirá su incidencia de 8,7% en 2004 a 4% en 2011;
- Noventa mil nuevos empleos por año;
- Ingreso per cápita subirá de 1.000 USD en 2005 a 1.411 USD en 2011;
- Cambio de la matriz energética, del 50% del parque automotor y reforestación de medio millón de hectáreas;
- Industrialización de los recursos naturales no renovables;
- Inflación anual inferior a 5%, y;
- Sostenibilidad de la deuda pública. **DEP**

# Un enfoque cualitativo de la economía brasileña

*João Paulo de Almeida Magalhães\**

## Introducción

**E**n el desarrollo del tema de este artículo, el camino natural sería una exposición descriptiva y cuantitativa sobre la experiencia brasileña. Optamos por un enfoque diferente por dos motivos. En primer lugar, porque las informaciones sobre la realidad del país se encuentran fácil y ampliamente disponibles en media docena de fuentes accesibles vía internet. En segundo lugar, porque Brasil, teniendo condiciones favorables para el desarrollo, se encuentra hoy en la tercera década de semiestancamiento. Considerando esto, optamos por un enfoque analítico-cualitativo capaz de permitir la identificación de las causas del problema y la descripción de posibles soluciones. Pasemos al tema.

Un banco de desarrollo americano estableció una lista de países que por su potencial de crecimiento deberán tener, en un futuro no muy distante, gran peso en la economía mundial. Los designó como los BRICs, Brasil, India, China y Rusia. Las condiciones que se consideran favorables al desarrollo son: gran mercado interno, abundancia de recursos naturales, relación favorable

\* Presidente del Consejo Regional de Economía – Rio de Janeiro  
spqrjp@prolink.com.br

entre población y territorio, unidad lingüística y cultural, ausencia de conflictos étnicos y religiosos y buena relación con los vecinos. Ninguno de los otros tres BRICs presenta como Brasil todas estas condiciones favorables.

Ocurre que en los últimos veinte años, China creció en un promedio anual de alrededor del 9% e India en un promedio de 7%. En los últimos diez años, Rusia se expandió al ritmo anual de 7%. Contrariamente a esto, Brasil, en los últimos veinte años elevó su PIB en poco más de 2% al año.

Quién sintetizó bien el problema fue Armínio Fraga (2006). En la traducción de un libro reciente recordó que Brasil, durante los primeros 80 años del siglo pasado, registró un aumento de su PIB por cápita de 3,1% al año, resultado superado solamente por Japón con la tasa de 3,2%. En los años 1980, este porcentaje cayó en Brasil para 0,5% y pasó en la década siguiente a 1%. En este período, los países asiáticos registraban un aumento de 6% en su PIB por habitante. Los datos disponibles revelan también que en el período reciente, Brasil no sólo creció muy por debajo de las economías emergentes sino que también un poco abajo de las economías maduras. Dado que el subdesarrollo se mide por la diferencia entre estas últimas y las economías retardatarias, es lícito afirmar que Brasil no sólo no se desarrolló sino que registró un proceso de creciente subdesarrollo. Tal es la paradójica situación que vamos a analizar en el presente texto, indagando, al mismo tiempo, como superarla y hasta que punto las medidas necesarias para hacerlo son política y económicamente exequibles.

El texto será dividido en cuatro secciones: diagnóstico, situación presente, posibles soluciones y perspectivas futuras.

## Diagnóstico

1 – Durante los treinta y cinco años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, Brasil creció en un promedio anual de alrededor de 7%, basado en el modelo de substitución de importaciones. A partir de ahí, entró en un semiestancamiento que se prolonga hasta el momento presente. La primera indagación es, por lo tanto, acerca de las causas del colapso de este modelo y acerca de cuales serían las propuestas para superar la situación. En lo que respecta a las causas, la opinión, prácticamente unánime, de los especialistas fue de que se trataba de dificultades derivadas de una insuficiencia de mercado, o

específicamente, el proceso dinámico fue interrumpido debido al agotamiento del *stock* de importaciones sustituibles.

Las dos interpretaciones, con propuestas para superar el problema se basaron, una, en la ampliación del mercado interno y, la otra, en el recurso al mercado externo. Fundamentadas, cada una de ellas, en una explicación específica para la causa del fracaso del modelo de sustitución de importaciones. Según Celso Furtado (1959), cuya análisis es claramente de inspiración marxista, estábamos delante de un problema congénito de las economías subdesarrolladas. En las economías maduras existía, según él, un mecanismo de *feedback*, por el cual el aumento del PIB determina la elevación proporcional de la masa de salarios, garantizando automáticamente el mercado necesario para absorber el aumento de producción. Lo mismo no ocurre en los países subdesarrollados, porque aunque sus economías se caractericen por la sobre abundancia de mano de obra, están forzadas a recurrir a tecnologías *labour saving*, importadas de los países desarrollados. Así, se perpetúa algo como un “ejército industrial de reserva” que mantiene bajos los salarios impidiendo el surgimiento de la demanda proporcional al aumento de producción. Este sería el motivo por el cual no se pasó, automáticamente, del modelo de sustitución de importaciones para el crecimiento auto sustentado con base en el mercado interno. La forma de resolver la disyuntiva sería una política de redistribución de ingreso de amplio espectro, que corrigiera la insuficiencia del mercado resultante de la falta del efecto anillo del *feedback*. La redistribución del ingreso aumentaría el mercado interno en el monto necesario para compensar la pérdida resultante del fin del *stock* de importaciones sustituibles.

La segunda interpretación fue de Magalhães (2005) y se basa en el análisis de Rosenstein – Rodan (1961) e Nurkse (1950). Estos dos autores analizaron el problema de la insuficiencia de mercado como obstáculo a políticas de desarrollo. La dificultad era resultado del tamaño mínimo de las unidades productivas, tecnológicamente necesario. Segundo Magalhães, el mercado resultado del aumento del PIB, complementado por el *stock* de importaciones sustituibles, era suficiente para superar el problema del tamaño mínimo de las unidades productivas. Agotadas, sin embargo, las oportunidades de sustitución de importaciones, surgió el problema. La solución consistía en complementar el mercado interno con exportaciones.

Dos interpretaciones acompañadas de propuestas para mantener elevada la tasa de crecimiento fueron, por lo tanto, presentadas. En la década de 1980 había poco que hacer. Toda la economía brasileña se concentraba en la tarea de producir los saldos de la balanza comercial necesarios para el servicio de la deuda externa, fruto de los grandes préstamos contraídos en la década anterior para enfrentar las dificultades generadas por los choques del petróleo. En los años noventa, sin embargo, la cuestión estaba bajo control, incluso, en función del plan Brady. En ese momento, en cambio, el gobierno ya había optado por el neoliberalismo del consenso de Washington, que rechazaba cualquier ingerencia del Estado. Estrategias económicas eran consideradas no sólo innecesarias sino que perjudiciales. La consecuencia fue el semiestancamiento crónico que victimó a la economía brasileña. La responsabilidad del consenso de Washington por el problema (por cierto, reconocida hoy por sus propios impulsores como veremos más adelante) es confirmada indirectamente por el éxito de los países asiáticos que lo ignoraron.

2 – En este contexto debemos responder dos preguntas. La primera es por qué no sólo Brasil como los países latinoamericanos en general, aceptaron la fórmula neoliberal mientras que los países asiáticos la rechazaron. Optaron por lo que el Banco Mundial reconoció en su informe “The East Asian Miracle” (1993) como una “market friendly intervention”. La respuesta ofrecida por Magalhães fue que esto se debió a la diferencia entre los “patrones miméticos” en los que se inspiraron una y otra región.

Países subdesarrollados no crean paradigmas, o teorías capaces de orientar sus políticas económicas. Simplemente copian los casos exitosos que a su vez se convierten en sus “patrones miméticos”. Éstos son siempre países de historia y cultura semejantes, además de tener una proximidad geográfica. En otras palabras, el patrón mimético de los asiáticos fue Japón, país que era a mediados del siglo XIX, no sólo subdesarrollado sino que mostraba características medievales. Su éxito en términos de crecimiento fue resultado de la acción sistemática del Estado creando empresas, transferidas después a particulares, invirtiendo en la formación de mano de obra cualificada, patrocinando la actualización tecnológica, creando una infraestructura moderna, etc.

O sea, exactamente lo que debe hacer cualquier nación deseosa de eliminar su atraso económico. Es decir, todo completamente diferente a la



propuesta del Consenso de Washington. De ahí la resistencia de los países asiáticos a la aceptación del formulario neoliberal patrocinado por éste.

El patrón mimético de América Latina fueron los Estados Unidos, país que nunca fue subdesarrollado, sólo que fue parte, como Alemania, de la segunda ola de industrialización. Su crecimiento se basó en la iniciativa privada y en los mecanismos de mercado. La acción del poder público se restringió al proteccionismo, instrumento cuyo significado es desvalorizado hoy en día por la *mainstream economics*. Nada más natural, por tanto, que Brasil y los países de América Latina aceptaran en general, no sólo con facilidad sino hasta con avidez, la cartilla del Consenso de Washington.

Esto aclara la diferencia de comportamiento entre los *newly industrializing countries* asiáticos y los países latinoamericanos. Pero, como explicar el caso de Japón? Éste no se basó en políticas económicas llevadas adelante por terceros países sino que copió directamente lo que ocurría en las economías americana y europeas. El comodoro Peary, que llevó a Japón la solicitud de la apertura de su economía hacia los países occidentales, fracasó cuando pretendió obtener de ese país un comportamiento igual al de China e India, con una exhibición de poderío militar. Habría tenido más éxito si en vez de una exhibición de fuerza hubiese ofrecido a las autoridades locales una copia de “La Riqueza de las Naciones” de Adam Smith, presentando el libro como la Biblia rectora de la prosperidad de las economías occidentales. En ese caso, al copiar la fórmula smithiana de la “mano invisible”, Japón habría abierto su economía y renunciado a cualquier intervención del Estado en las actividades económicas. Habría, así, permanecido subdesarrollado arrastrando el resto de Asia.

3 – La segunda pregunta es por qué el neoliberalismo del Consenso de Washington no proporcionó los resultados anunciados, especialmente considerando que sus propuestas se basaban en lo más adelantado en términos de ciencias económicas. Profundicemos este punto.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, la economía era considerada, como cualquier ciencia, de aplicabilidad absolutamente general. No existían para ésta países subdesarrollados sino que simplemente economías que todavía no habían tenido tiempo de alcanzar el pleno desarrollo o eran pobres porque implementaban políticas económicas equivocadas. Terminado el conflicto, hubo una toma de consciencia de que no sólo existían economías

subdesarrolladas sino que su atraso se agravaba constantemente. La generalidad de las conclusiones de cualquier ciencia depende, para cada caso, de la validez de las premisas en las que se basa. A partir de los años cincuenta se pasó a aceptar que éstas eran diferentes entre desarrollados y subdesarrollados.

En un primer momento predominó una percepción optimista del problema. Se consideraba que el desarrollo en escala planetaria era no sólo deseable como posible. Fueron las décadas del desarrollo de las Naciones Unidas y la época áurea de la Economía del Desarrollo que proporcionó incluso el Premio Nobel a dos de sus especialistas, Gunar Myrdal (1957) y Arthur Lewis (1958). Ambos de países desarrollados.

La Economía del Desarrollo nació, en último análisis, del reconocimiento de que el crecimiento retardatario no repetía la experiencia histórica de los actuales desarrollados. Por lo tanto, no tendría sentido la aplicación a los subdesarrollados de las conclusiones aceptadas por la *mainstream economics*. Para eliminar el atraso económico, eran indispensables políticas de desarrollo con una acción sistemática del Estado en la economía. El subdesarrollo era, en última instancia, consecuencia de una gran “falla del mercado”.

Las economías desarrolladas, sin embargo, no tardaron en percatarse de que políticas de desarrollo en escala planetaria conllevarían un gran costo para ellas, en términos de elevación de precios de recursos no renovables y de inversiones destinadas a reducir la agresión ambiental de sus actividades económicas. El apoyo a las políticas para la eliminación del atraso económico pierde fuerza, y desaparecen o caen drásticamente los *grants* disponibles para las investigaciones de la Economía del Desarrollo. La disciplina (por lo menos como creadora de paradigmas o teorías ajustadas a las economías retardatarias) entró en declinación o prácticamente desapareció. Contribuciones importantes, como la de Arthur Lewis, sobre el crecimiento en condiciones de oferta ilimitada de mano de obra, y de Rosenstein – Roden, sobre la insuficiencia del mercado como obstáculo al desarrollo, en vez de ser perfeccionadas y profundizadas fueron simplemente abandonadas. Las fórmulas e interpretaciones de la *mainstream economics* volvieron a ser consideradas como aplicables a nivel planetario.

Dutt y Ross (2003) definen bien el problema al afirmar que la *mainstream economics* raramente reconoce la existencia de enfoques alternativos a los propios. Lo que ahora es la *mainstream economics* es normalmente llamada

economía neoclásica (p. 7), y continúan: “aunque hubiese escuelas competitivas inicialmente, en la mitad del siglo XX la economía neoclásica se convirtió en estándar y estableció su dominio en la profesión (a pesar del crecimiento de la economía Keynesiana que se volvió cada vez más ‘neoclásica’). Esta tendencia de la economía neoclásica de dominar la profesión económica llegó a un punto en el que la mayoría de los economistas (especialmente en los Estados Unidos) definirían la economía como economía neoclásica.” (p. 8)

Nació de esta forma lo que se conoce como pensamiento único. El pensamiento único dio lugar a lo que se podría llamar de ‘barrera ideológica’, por la cual un análisis como la teoría proteccionista de Prebisch (1949) y la teoría heterodoxa de la inflación de economistas brasileños fueron rechazadas sin que hubiesen sido efectivamente refutadas (en el primer caso) o dejadas de lado en importantes debates, como el de la independencia del Banco Central (en el segundo caso). Profundicemos este aspecto.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, los países industrializados se adjudicaron el monopolio de la producción manufacturera a través de instrumentos como el pacto colonial, impuesto a parte de África y Asia. En el caso de los países independientes como los de América Latina, se usaron otros tipos de presión. En Brasil, tuvimos la imposición por parte de Inglaterra de una tarifa aduanera máxima de 15% sobre sus productos, cuando a los productos provenientes de Portugal se los tasaba en un 16%. Esta situación se mantuvo hasta mediados del siglo XIX impidiendo, en este período crítico, cualquier veleidad de política proteccionista. Como estos instrumentos dejaron de ser viables después de la Segunda Guerra Mundial, su papel fue asumido por el pensamiento único y la barrera ideológica, de los cuales el Consenso de Washington se convirtió en instrumento principal.

La imposición del pensamiento único fue facilitada por el hecho de que los países subdesarrollados no creaban, pero importaban, ciencia y en la *mainstream economics* la receta neoliberal era presentada como garante de la máxima eficacia. No hay dudas de la importancia en la mecánica del pensamiento único y de la barrera ideológica, del hecho de que los organismos financieros internacionales, como el FMI y el Banco Mundial condicionaban su apoyo a la aceptación de los dictámenes del Consenso de Washington. Sin embargo, en la realidad, la fuerza principal de esos dos instrumentos de dominación viene del hecho de que el liderazgo en los subdesarrollados estaba

convencido de que al aceptar el neoliberalismo, estaban actuando de acuerdo con el mejor interés de sus países. Esto no ocurrió en el caso de las políticas impuestas en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial, cuyos aspectos negativos eran plenamente conocidos por los que a ellas se sometían.

A partir de los años cincuenta no era el caso de mantener la especialización agrícola de las economías subdesarrolladas pero tan sólo impedir que fuesen más allá de la producción de *commodities* industriales. O en el caso de países como Brasil que ya habían ingresado en la producción de manufacturas de más refinamiento, el objetivo era revertir la situación a través de instrumentos como el ALCA y la Ronda de Doha de la OMC.

Para concluir, se observa que el pensamiento único tuvo dos consecuencias básicas. La primera, consistió en el abandono de los estudios e investigaciones sobre la especificidad del crecimiento retardatario. La segunda fue impedir la justificación científica de políticas favorables al desarrollo. Para subrayar la importancia de esta segunda consecuencia hay que recordar lo que ocurrió en el siglo XIX con el proteccionismo que facilitó la industrialización de los Estados Unidos y Alemania. Alexander Hamilton, tomando en cuenta la realidad de su país, propugnaba la defensa contra la competencia extranjera del sector manufacturero americano. Su postura, en todo caso, difícilmente tendría éxito contra el liberalismo sustentado por la *mainstream economics*, si no recibiera el respaldo teórico de la teoría proteccionista de List.

En suma, no se trata para el analista de la economía brasileña de proponer esta o aquella política económica para corregir el largo período de semiestancamiento del país. Lo importante, en el momento presente, es superar el pensamiento único y eliminar la barrera ideológica, ya que mientras persistan, van a representar un obstáculo que impide la adopción de cualquier estrategia económica capaz de volver a poner el país en el camino del crecimiento acelerado.

## Situación presente

1 – El objetivo de este párrafo es mostrar como el pensamiento único y la barrera ideológica afectan la conducción de la política económica de Brasil.

La *mainstream economics* basada en la experiencia de las economías maduras que no tienen que eliminar ningún atraso económico, valoriza el corto plazo.

El papel del gobierno es, en resumen, garantizar los equilibrios fundamentales, cambiario, fiscal y monetario, ya que con eso el crecimiento económico está asegurado por la simple acción de las fuerzas del mercado. Esta visión de corto plazo pasó a dominar la conducción de la política económica en Brasil. Esta tendencia quedó claramente demostrada en una investigación hecha por la Cepal y IPEA por Bielschowsky y Mussi (2002). En ella, fueron entrevistados 43 economistas elegidos entre los de más alto nivel en el país. Se indagó sobre sus propuestas para volver a poner Brasil en la senda del crecimiento acelerado. La conclusión de los responsables de la investigación fue que el tema no era parte de los análisis y estudios de los entrevistados y que la preocupación de éstos con los equilibrios de corto plazo producía una distorsión seria en la percepción del problema. Lo que explica la forma, hasta entonces, en que era interpretada la situación económica del país.

Dado que la inflación es baja, la deuda pública se encuentra bajo control y la balanza comercial registra saldos no sólo positivos sino que grandes y crecientes, los equilibrios fundamentales están bajo control. Por lo tanto, la economía está ‘bien’. Esta visión dominó de forma total y completa, no sólo a los especialistas, sino que también a los formadores de opinión (líderes políticos y sociales, comentaristas económicos de grandes diarios, etc.) Así, a pesar de la grave crisis política ocurrida en el primer mandato del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, se afirmaba que su reelección estaba garantizada porque la economía brasileña estaba ‘bien’.

Nadie se preocupaba con el hecho de que el país estaba creciendo poco más que un 2% al año, cuando las estimaciones son de que, solamente para absorber la nueva mano de obra que entra cada año en el mercado, el PIB debe crecer entre un 4% (Saboia, 2005) a 6% (Rocha y Albuquerque, 2006). Tampoco se consideraba que países asiáticos y vecinos, como Venezuela y Argentina crecían tres veces más rápido que Brasil, ni tampoco que éste se expandió sin grandes problemas, en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en un 7% al año.

No se llevaba en consideración el hecho de que la estabilidad monetaria se obtiene con base a una de las tasas de interés más elevadas del mundo que desalienta las inversiones privadas; y que el control de la deuda pública se consiguió a través de superávits primarios que destruían la capacidad de inversión del gobierno. O aún, que en el comercio externo la sobre valoración

del real desincentivaba las exportaciones de alta tecnología y de un elevado valor agregado por trabajador (estimulando importaciones con estas características), en un proceso calificado por un importante instituto de investigación (IEDI) como de desindustrialización relativa del país. Este optimismo sólo fue debilitado por un episodio que sirve, paradójicamente, para subrayar la fuerza de la barrera ideológica.

2 – En agosto de 2005 se realizó en Florianópolis, Santa Catarina, el XVI Congreso de los Economistas Brasileños. Se aprobó y divulgó la Carta de Florianópolis, bajo el título de “La Necesidad de una Visión de Largo Plazo en la Política Económica Brasileña”. El documento, a pesar de explicitar este aspecto de extrema importancia para el país, no tuvo mayor repercusión.

La situación se modificó únicamente cuando un periódico de gran circulación, al comentar estadísticas publicadas sobre América Latina, en una exploración típicamente periodística, colocó en un titular la información de que en términos de crecimiento del PIB, Brasil superó tan sólo Haití. El impacto de la noticia sobre la opinión pública llevó a los responsables por la economía brasileña a reconocer, por primera vez, que el “espectáculo del crecimiento”, ampliamente anunciado por el Presidente de la República en el inicio de su mandato, estaba lejos de ocurrir. O sea, se dieron cuenta de que la economía no estaba ‘bien’. En función de esto, se lanzó en el inicio de 2007, esto es, en el primer año del segundo mandato del actual presidente, el Plan de Aceleración del Crecimiento – PAC. Una iniciativa, sin duda, importante porque traduce el reconocimiento de que no es suficiente la simple consecución de los tres equilibrios fundamentales (cambiario, fiscal y monetario) para conseguir una vuelta al crecimiento acelerado. Y más aún, que la tasa de incremento del PIB constituye un criterio fundamental para evaluar políticas económicas. El plano prevé, entre otras iniciativas, la duplicación de las inversiones públicas (aunque esto signifique tan sólo un aumento del 0,5% a 1% del PIB), el aumento de las inversiones privadas y otras medidas para estimular el desarrollo. Sin embargo, en realidad, el PAC no consiguió escapar de la visión de corto plazo.

Brasil contabilizó un crecimiento acelerado entre 1850 y 1930, con base en un modelo primario-exportador. Desde ese último año hasta 1980, obtuvo un resultado todavía mejor con el modelo de substitución de importaciones. Lo que se esperaba del PAC, por lo tanto, era la definición de una nueva estrategia

que permitiese al país volver a crecer, por lo menos durante los próximos cincuenta años, a una tasa no inferior al promedio anual de 7% alcanzada por largos periodos en el pasado. Ahora bien, el PAC abarca apenas cuatro años y en la práctica lo más que se puede esperar de éste es que obtenga, en el segundo mandato del actual presidente, mejores resultados económicos que en el primer mandato.

Las inversiones programadas por el PAC se concentran fundamentalmente en infraestructura, tal como ocurre con políticas adoptadas para corregir tendencias recesivas de corto plazo, y como dice Hirschman (1959), inversiones en infraestructura no determinan el desarrollo, apenas lo permiten. No sirve de nada construir carreteras si no hay camiones para usarla, o instalar hidroeléctricas si no hay empresas para utilizar la energía. Programas de desarrollo, segundo Hirschman, deben basarse en actividades directamente productivas, lo que no ocurre con el PAC que desde este punto de vista tampoco escapa a una visión de corto plazo.

Los analistas del semiestancamiento brasileño señalan como distorsiones que deben ser corregidas para relanzar el desarrollo económico, las elevadísimas tasas de interés vigentes en el país y la sobrevalorización del real. El PAC no hace nada al respecto porque podrían verse perjudicados los equilibrios fundamentales. La baja de la tasa de interés podría llevar a la fuga de capitales extranjeros y determinaría además, el aumento de las presiones inflacionarias. La desvalorización del real, al aumentar el precio de los bienes importados tendría igualmente impacto inflacionario. Consecuencias inaceptables dentro de una perspectiva de corto plazo.

Finalmente, el PAC establece como techo para el aumento del PIB, la tasa anual de 5%. La explicación es simple. Se teme que el crecimiento arriba de 5% determine presiones inflacionarias y eventuales repercusiones negativas de tipo cambiario o fiscal. Es decir, la manutención de los equilibrios fundamentales sigue teniendo prioridad en relación al crecimiento acelerado.

3 – Para completar nuestro análisis cabe ahora especular sobre lo que podría, o debería, ser el PAC, dentro de una perspectiva claramente desarrollista. Este punto es importante porque, entre otras cosas, las autoridades económicas del país alegan frecuentemente que sus críticos no ofrecen alternativas.



El documento, “Una Estrategia de Desarrollo para Brasil” (2006) publicado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CD) del Consejo Regional de Economía de Rio de Janeiro, muestra que existen, por lo menos, dos propuestas de nuevas estrategias económicas para Brasil. Es relevante señalar que en términos generales, retoman las propuestas de Furtado y Magalhães de los años 80, como alternativa al agotado modelo de substitución de importaciones. Lo que, de cierta forma, confirma la eficacia potencial de estas sugerencias, en el sentido de evitar el largo periodo de semiestancamiento que victimizó el país.

Un punto preliminar que debe ser establecido es que las estrategias económicas deben ser montadas y designadas en función de los mercados en los que se apoyan. Así, en Brasil, tuvimos la estrategia primario-exportadora, basada en el mercado externo de bienes primarios, y la estrategia de substitución de importaciones apoyada en el mercado interno de manufacturas. El papel central del mercado fue confirmado por la experiencia de los países asiáticos que mostró que el éxito de las políticas de desarrollo depende no del nivel adecuado de ahorro, como se pensaba hasta hace poco, pero de la existencia de mercados de dimensiones y dinamismo adecuados.

Esta percepción resultó, en último análisis, de las conclusiones del informe del Banco Mundial, “The East Asian Miracle” (1993). Según éste, la aceleración del crecimiento de los países de la región antecedió, no sucedió, al aumento del ahorro. Los analistas de este hecho muestran que frente a oportunidades de inversión o desarrollo, el ahorro se elevaba de forma endógena. Ahora bien, estas oportunidades sólo indican la existencia de mercado, mostrando la disponibilidad o garantía de éste, tomando para sí el papel de condicionante principal de las políticas de desarrollo.

Según el CED, la primera propuesta de la nueva estrategia de desarrollo para Brasil es de la autoría del Instituto de la Ciudadanía, entidad relacionada al Partido de los Trabajadores (PT), al que pertenece el actual Presidente de la República. El Instituto de la Ciudadanía defiende la vuelta al desarrollo acelerado basado en el mercado interno. Propone que a través de la corrección de los elevados índices de concentración del ingreso existentes en Brasil, se transforme el país en una sociedad de consumo de masas. Así, se daría al mercado interno un tamaño suficiente para constituir la base de un nuevo y exitoso modelo de desarrollo.



La alternativa a esta propuesta, ofrecida fundamentalmente por la comunidad académica, es la del crecimiento basado en exportaciones, aunque no de ventas externas de *commodities* agrícolas e industriales, como ocurre actualmente en Brasil. La idea es basar la nueva fase del crecimiento brasileño en la competitividad internacional de productos de alta tecnología y elevado valor agregado por trabajador. De esta forma, estaríamos reproduciendo el modelo de países asiáticos como Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

El CED mostró que sea porque el país se encuentra en una situación semirecesiva, sea porque el patrimonio de los grupos de altos ingresos está inmovilizado en bienes físicos, cualquier redistribución de ingreso en las dimensiones necesarias que pudiera iniciar un nuevo proceso de desarrollo parece inasequible tanto económica cuanto políticamente. Esto impide que sea viable una estrategia de crecimiento hacia adentro, como en el modelo exitoso de sustitución de importaciones.

Con respecto a la estrategia de crecimiento hacia fuera, su éxito dependería del efecto multiplicador de las exportaciones sobre el mercado interno. Ahora bien, dado el elevado contenido de bienes importados en el consumo de los grupos de altos ingresos y de la elevada participación de éstos en el PIB brasileño, el efecto multiplicador será necesariamente bajo. Una conclusión confirmada por el reducido efecto, en términos de crecimiento, del reciente aumento de las exportaciones brasileñas.

Según el CED, las dos propuestas son naturalmente complementarias. El crecimiento hacia fuera, con base en sectores dinámicos o de alto valor agregado, aceleraría el crecimiento del producto y toda adición de éste podría ser aprovechado para reducir la concentración del ingreso, elevando el efecto multiplicador de las exportaciones. Se habría creado, así, un círculo virtuoso capaz de arrancar Brasil de su largo periodo de semiestancamiento.

Estas son apenas las líneas básicas de una nueva estrategia combinando las dos principales propuestas alternativas. Algunas de sus otras características pueden ser señaladas. Con respecto al crecimiento hacia fuera, la punta de lanza del proceso deberían ser empresas de capital nacional, sea porque las multinacionales tienen restricciones a la penetración en los grandes mercados mundiales ya controlados por sus matrices; sea porque el esfuerzo de creación de competitividad internacional, patrocinado por el poder público, debería ser naturalmente orientado en beneficio de empresas locales. La prioridad

concedida al sector de alta tecnología no debería, por otro lado, significar el abandono del segmento de *commodities* agrícolas e industriales, en el cual el país posee ventajas comparativas naturales. El apoyo a este sector debería, entre otros aspectos, procurar el aumento del valor agregado contenido en sus exportaciones.

En lo que respecta al mercado interno, las medidas redistributivas serían complementadas por un proteccionismo, durante el tiempo necesario para evitar que las importaciones de países con industrialización reciente y bajo costo de mano de obra, imposibiliten el desarrollo de importantes sectores de la economía nacional. Igualmente, deben ser adoptadas medidas defensivas a favor de sectores de alta tecnología, por el tiempo necesario para que alcancen competitividad internacional.

En términos de instituciones internacionales, el Mercosul sería redefinido para ir más allá de una simple apertura comercial y habría una eventual creación de instrumentos del tipo ya existente en la Unión Europea. La definición del programa de trabajo conjunto de desarrollo constituiría una parte importante del programa. El ALCA, que frente a la competencia americana llevaría inevitablemente a la especialización de Brasil en *commodities* debería ser en principio rechazada. Lo mismo pasaría con la Ronda de Doha, en la que el intercambio de ventajas en el sector agrícola por una apertura en el sector manufacturero y de servicios, llevaría al mismo resultado.

En suma, el reconocimiento de los malos resultados del neoliberalismo no se ha revelado suficientemente para la total eliminación de la perspectiva de corto plazo en Brasil. Para que ésta desaparezca, y abra camino a la adopción de estrategias de largo plazo, es indispensable eliminar el pensamiento único que da apoyo a la barrera ideológica. En la próxima sección, se mostrará como hacerlo.

## Posible solución

1 – Primero hay que preguntarse si el pensamiento único que posibilita la barrera ideológica es o no resultado de una conspiración antidesarrollista patrocinada por las economías maduras.

H.J. Chang (2002), profesor de la Universidad de Cambridge, responde afirmativamente a la pregunta. En su libro “Un Puntapié en la Escalera”,

retoma la tesis de List de que los países desarrollados están, consciente y sistemáticamente, patrocinando políticas cuyo objetivo es impedir el acceso de las economías retardatarias al pleno desarrollo. En sentido contrario, se puede recordar que la declinación de la Economía del Desarrollo, con el consecuente surgimiento del pensamiento único, no fue resultado de la imposición de nadie ni de ningún obstáculo insuperable para los especialistas en la disciplina. Hubo simplemente el desinterés por el asunto por parte de los países ricos, con el desaparecimiento de los fondos que financiaban las investigaciones sobre el subdesarrollo. Myrdal, en su discurso de aceptación del Premio Nobel, ya se declaraba preocupado con el hecho de que los economistas de países subdesarrollados no estuviesen contribuyendo adecuadamente para el estudio de sus economías. Si éstos hubieran asumido las investigaciones abandonadas por la academia del Primer Mundo no habría condiciones para el predominio del pensamiento único. Sin tomar posición sobre el debate, analizaremos simplemente los motivos que determinan la persistencia del pensamiento único.

Los especialistas en Filosofía de las Ciencias muestran que una teoría sólo es descartada por otra. Es la teoría la que indica al científico lo que debe investigar, cómo investigar y de qué forma interpretar los resultados obtenidos. En el caso específico de la Economía, Balug (1979) mostró que, aunque la Escuela Institucionalista Americana hubo presentado serias objeciones a la visión neoclásica, ésta nunca fue descartada. Esto ocurrió simplemente porque los institucionalistas fueron incapaces de ofrecer una teoría alternativa.

Cuando una teoría no acierta sus previsiones, o entra en choque con la realidad observada, recibe simplemente modificaciones *ad hoc*, de manera que pueda continuar a ser utilizada hasta que no se ofrezca una nueva. El Consenso de Washington inspirado en la visión neoliberal, tuvo un estruendoso fracaso en toda América Latina. Como, aún, no se ofrece una alternativa a la teoría neoclásica en la que se inspira, simplemente recibió una modificación *ad hoc* representada por el Consenso de Washington Ampliado.

Según éste, el Consenso de Washington, en su fórmula original, continúa perfectamente válido. Se necesita simplemente agregar a sus propuestas la exigencia de ajustes institucionales. Se los entiende como la adopción por parte de los países subdesarrollados de reglas de juego compatibles con el crecimiento económico. Se trataba, en última instancia, de implementar legislación que

garantice el derecho de propiedad, proporcione seguridad jurisdiccional, flexibilice las ventajas sindicales, defienda el accionista minoritario, regule adecuadamente el proceso de bancarrota, etc.

Pues bien, para que el Consenso de Washington sea desechado, tendría que ser confrontado con una teoría o paradigma, montado en base a las características específicas del crecimiento retardatario. Esto no ocurrió. Veamos como esta deficiencia puede ser corregida.

2 – Existen hoy en Brasil centros de investigación económica de primer nivel. Sin embargo, dentro de la tradición del hemisferio sur (y esto vale para todas las ciencias y no sólo para la Economía), salvo casos excepcionales, estos aplican pero no crean ciencia. Hecho éste sin mucha importancia en las ciencias exactas pero de consecuencias altamente negativas en las ciencias sociales y particularmente en Economía.

Para superar el problema, el CED propuso la creación de lo que llamó núcleo de pensamiento crítico con las siguientes características:

- a) Equipo técnico compuesto de investigadores seleccionados entre los más capacitados del país y especialistas extranjeros trabajando en Economía del Desarrollo;
- b) Investigación orientada hacia la creación de un paradigma ajustado al crecimiento retardatario y capaz de dar cobertura científica a políticas económicas tomando en cuenta la especificidad de ese crecimiento;
- c) Trabajo llevado adelante en términos de *scientific research programs* tal como los define Lakatos.

Este último punto es extremadamente importante y debe ser explicitado. Programas científicos de investigación se concentran, de manera permanente e ininterrumpida, en un determinado aspecto de la realidad previamente definido, discutiendo y profundizando los resultados obtenidos, confrontándolos con los de programas alternativos, defendiéndolos o modificándolos según sea necesario. Anteriormente nos referimos a la teoría proteccionista de Prebisch que fue rechazada sin que hubiere sido efectivamente contradicha. Esto ocurrió porque no pertenecía a ningún programa científico de investigación en el cual habría sido profundizada y defendida contra críticas que no amenazasen sus postulados fundamentales. Un caso diferente fue el de la teoría heterodoxa de

la inflación, desarrollada por economistas de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro. Nació en el ámbito del programa científico de investigación llevado adelante en esa entidad y la validez de sus conclusiones fue confirmada por el éxito del *Plano Real*, que liquidó el proceso hiperinflacionario brasileño. Sin embargo, el programa fue disuelto inmediatamente después, lo que llevó a que fuera abandonado, volviéndose a aplicar las fórmulas ortodoxas de estabilización monetaria.

En definitiva, no se revelan suficientes contribuciones tópicas, aunque las haya de alto nivel, para la Economía del Desarrollo. Es necesario que estén inseridas en una actividad permanente e ininterrumpida bajo la forma de programa científico de investigación.

3 – Con todo, no será fácil tomarle la delantera al pensamiento único. Habrá que enfrentar mitos generados en el ámbito de éste que deben ser previamente eliminados. El primero de ellos se encuentra configurado en el Consenso de Washington Ampliado, cuando éste afirma que la falta de adecuación de las instituciones es causa del subdesarrollo. El segundo mito se refiere a las relaciones entre desarrollo y brote inflacionario.

H.J. Chang, perteneciente a la corriente institucionalista, contradice la idea de que el fracaso del Consenso de Washington, en su versión original, fue consecuencia de que no se haya propuesto la creación de instituciones ajustadas al desarrollo. Chang muestra que muchos de los actuales países subdesarrollados disponen de instituciones más avanzadas que las de las actuales economías maduras en su fase de expansión acelerada. Afirma, además, que buena parte de las instituciones existente en los desarrollados es un efecto no una causa del crecimiento económico.

Más importante, aún, es la propia experiencia histórica brasileña. En los treinta y cinco años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el país tuvo una de las más elevadas tasas de crecimiento del mundo. Lo que, según el Consenso de Washington Ampliado, sólo podría haber ocurrido si las instituciones hubiesen estado perfectamente ajustadas al proceso dinámico. Ahora bien, a partir de 1980, Brasil ingresó en un semiestancamiento que ya dura tres décadas. Hecho que, de acuerdo al Consenso de Washington Ampliado, sólo podría haber ocurrido como resultado de grave colapso institucional. En verdad, lo que ocurrió fue exactamente lo contrario. No sólo

no hubo colapso, sino que en los años siguientes las instituciones brasileñas se perfeccionaron constantemente.

Hechos como estos no impidieron al Banco Mundial dedicar su informe de 2002 a la tesis de la necesidad de cambios institucionales para garantizar el desarrollo, incluso, colocando en el epígrafe una frase de Dudley North (1993), autor que en su trabajo principal declara la quiebra de la Economía del Desarrollo.

Con respecto a la inflación, hay dos mitos que han perjudicado seriamente la correcta interpretación del proceso. El primero de ellos es el de que cualquier aumento de precios tiende rápidamente a acelerarse. El segundo es que la inflación es altamente perjudicial para los grupos de menor renta.

El primer mito se enraizó en Brasil debido a las siguientes circunstancias. El gobierno de Fernando Henrique consiguió a partir de 1994, basado en el *Plano Real*, controlar la inflación brasileña. Sin embargo, habiendo adherido al Consenso de Washington, no consiguió, como esperaba, reponer el país en la senda del crecimiento acelerado. Frente a esto, se valorizó la política conservadora adoptada por el gobierno afirmando que el objetivo de esta era preservar la estabilidad monetaria conquistada con el *Plano Real*. Y para forzar esa identificación, creó el mito de que cualquier aceleración de precios, por menor que fuera, escaparía rápidamente fuera de control.

El planteamiento carece, en verdad, de cualquier apoyo factual. En los años 1970, en ocasión de los dos choques del petróleo, los países asiáticos, incluso Corea del Sur, aceptaron una aceleración inflacionaria para mantener su desarrollo. En ese periodo, Corea registró una inflación promedio anual de 20%. En la década siguiente ese porcentaje cayó para 5%, sin que se intercalara ninguna hiperinflación. Una experiencia semejante ocurrió en otros países asiáticos.

En los primeros treinta años después de la Segunda Guerra Mundial, Brasil registró una elevación anual promedio de 20% (con un aumento del PIB de 7% al año) sin que se observara ninguna tendencia hacia una aceleración incontrolable.

La hiperinflación del fin del periodo fue resultado de errores que podrían haber sido evitados, como el rechazo del Gobierno militar a adaptarse correctamente a los choques del petróleo y a no adoptar una estrategia capaz

de mantener un crecimiento acelerado de la economía. Contribuyó, igualmente, para este resultado, la adopción, fuera de control, de la corrección monetaria. O sea, ni la larga experiencia de Brasil con una inflación bajo control, ni hechos observados en otros países, justifican el mito de que cualquier brote inflacionario tiende irreversiblemente a la aceleración.

El mito de que la inflación causa daños graves e irreparables a los grupos de menor ingreso, tuvo en Franco (1998) su más importante divulgador, de ahí la importancia de recapitular su argumentación. Según él: “La inflación y los déficits fiscales son mecanismos fundamentales para permitir, a través del ahorro forzado, la sustentación de niveles elevados de inversión pública, contribuyendo significativamente para que las tasas de inversión agregadas permanezcan alrededor del 25% del PIB. El crecimiento puede sustentarse en tasas elevadas durante muchos años, gracias a este alto ritmo de formación de capital pero generando crecientes dificultades. Los impactos sobre la distribución del ingreso de un crecimiento fuertemente, y cada vez más, dependiente de la inflación, fueron los peores posibles. Brasil creció, pero se volvió un país industrial a costa de un aumento extraordinario de los niveles de desigualdad (págs. 59 y 60).

Franco afirma, por tanto; primero, que la inflación puso el ahorro del país a un nivel del 25% del PIB, segundo; que esto permitió un crecimiento a tasas elevadas durante muchos años y por último; que de esa forma Brasil se convirtió en un país industrial. La objeción procede de la concentración de renta y ésta debe, por consiguiente, ser examinada.

Evidentemente, no se puede argüir con la inflación fuera de control observada después de los choques del petróleo, porque ésta es incompatible con el desarrollo. La espiral de precios que, de acuerdo a Franco, dio a Brasil un largo período de crecimiento, tasas de ahorro de alrededor del 25% del PIB y un acelerado proceso industrial, fue la que se mantuvo aproximadamente al 20% al año, en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Evaluemos su impacto distributivo.

Con ese nivel de inflación, un salario de 1000 reales declina, en 12 meses (es decir en la víspera de nuevo reajuste), para 830 reales, con promedio, durante el periodo, de 900 reales y pérdida del poder adquisitivo de cerca de 10%. Con inflación estable, la pérdida se limitaría a ese porcentaje. Sin embargo, hay que considerar que en un proceso de crecimiento acelerado, los salarios aumentan



en la misma proporción que el producto por cápita, Así, con un crecimiento anual del PIB de 7%, observado en el período analizado por Franco, esa pérdida sería compensada en dos o tres años.

Otro aspecto importante es que para que la economía brasileña sea capaz de dar empleo a cerca de 1,5 millones de nuevos trabajadores que se presentan anualmente al mercado, el PIB brasileño debería crecer anualmente entre 4% y 6%, conforme estimativas referidas anteriormente. Lo que de hecho ocurrió en las dos décadas y media posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Y de acuerdo a la opinión, nada sospechosa, de Franco, esa tasa fue proporcionada por el brote inflacionario del periodo. Así las cosas, ¿cómo colocar la inflación como completa y necesariamente desfavorable para el trabajador?

Posiblemente, la forma correcta de atender la preocupación social de Franco sería indagar en los sindicatos si aceptarían una reducción del 10% de sus salarios para que la oferta de puestos de trabajo aumentara a 1,5 millones al año. Y dejando claro que la pérdida salarial sería compensada en tres años, como máximo, O sea, no se niega el impacto negativo de la inflación sobre el poder adquisitivo de los salarios, apenas se afirma que la cuestión debe ser examinada en el contexto global de políticas de desarrollo. En el caso, por ejemplo, examinado por Franco, la inflación sería probablemente considerada favorable a los trabajadores.

Una observación final se hace necesaria. Durante los años 1950 y 1960, un importante grupo de economistas brasileños defendió la tesis de que una inflación moderada y bajo control era importante para obtener crecimiento acelerado de la economía. Esto porque, en función del hecho de que los precios creciendo constantemente y los salarios ajustándose periódicamente, los lucros aumentarían y con ellos el ahorro. Ya hoy, la experiencia de los países asiáticos muestra que frente a estrategias correctas de desarrollo, el ahorro se eleva de manera endógena. Pierde sentido, entonces, defender la inflación como instrumento aceptable en políticas de desarrollo.

El problema es que el largo período de semiestancamiento de la economía brasileña, y las distorsiones resultantes, hacen con que sea difícil volver a acelerar el crecimiento sin que surjan tensiones inflacionarias que podrían, eventualmente, transformarse en inflación abierta. Se trata de un desequilibrio estrictamente provisorio y rápidamente controlable. Los mitos de la irreprimible aceleración de la espiral de precios y su extrema malignidad social llevan a



que tales desequilibrios no sean aceptables, haciendo extremadamente difícil el lanzamiento de estrategias económicas capaces de volver a situar el país en la senda del crecimiento acelerado.

La experiencia de los países asiáticos muestra que el crecimiento acelerado puede ser obtenido con un techo de 5% para el aumento anual de precios. Pero muestra igualmente que en situaciones especiales, una inflación moderada y bajo control debe ser aceptada a fin de mantener o retomar el desarrollo. Esta son las lecciones que deben ser aprovechadas en cualquier política económica llevada racionalmente.

El objetivo básico del Núcleo de Pensamiento Crítico es, en definitiva, a través de un riguroso análisis científico, definir las características específicas del crecimiento retardatario, describiendo las políticas económicas aplicables e impidiendo la proliferación de mitos, como los ya examinados.

## Perspectivas futuras

1 – El análisis anterior mostró la complejidad de la situación económica brasileña. Los resultados obtenidos tienen raíces menos económicas que psicológicas, sociales y políticas. Cualquier previsión debe, en consecuencia, tomar en cuenta este aspecto.

Un hecho determinante en la evolución futura de la economía brasileña es que se encuentra por el momento dirigida por el Banco Central. Recapitulemos.

Después de 1994, con el éxito del *Plano Real* de estabilización monetaria, la inflación cayó en Brasil a una tasa anual de un dígito. En 2002, cuando quedó claro que un líder de izquierda asumiría la presidencia de la república, los precios se elevaron de 12% a 17%, de acuerdo al índice considerado. La asesoría del área financiera del gobierno entrante (2003), llevada por un temor exagerado del problema, temor patrocinado por la administración Fernando Henrique, convenció a la cúpula política que el país se encontraba en el umbral de una nueva hiperinflación. La tarea de evitarla, sea de inmediato, sea en un futuro próximo, fue atribuida al Banco Central que pasó, así, a dictar las reglas de la economía nacional.

Hay serias razones para creer que el supuesto riesgo de inflación nunca existió. Así, en el último año del gobierno Kubitschek (1960). El aumento anual

de precios alcanzó la tasa de 30%. En el período siguiente, el caos político consecuencia de la renuncia de un presidente de la república y la resistencia a tomar el mando por parte de su sucesor legal, determinó un aumento anual de precios de hasta 60%. Una vez normalizada la situación en 1974, la espiral de precios volvió a su nivel histórico, sin ninguna amenaza de hiperinflación. Hechos como estos no fueron llevados en cuenta y la consecuencia fue que toda la economía brasileña pasó a ser dirigida en función de la necesidad de mantener la estabilidad de precios. Es decir, las metas de inflación, administradas por el Banco Central se sobreponían de forma absoluta al objetivo de retomar el crecimiento acelerado.

En dicho contexto, a corto y medio plaza se debe esperar un aumento anual promedio del PIB entre 4,5% y 5% como se propone en el PAC. La tasa de 5% pasó a ser considerada como un techo, porque cualquier “amenaza” de mayor crecimiento será bloqueada para evitar el eventual agravamiento de presiones inflacionarias. A este respecto, el Banco central brasileño no hace otra cosa que imitar lo que ocurre en Estados Unidos, donde el FED, para no arriesgar la estabilidad monetaria, adopta medidas restrictivas al aumento del PIB siempre que tiende a superar el nivel anual de 4%.

La tasa de 4,5% constituye, por otro lado, un mínimo, porque con el PAC se pasó a considerar entre los criterios para juzgar el éxito económico, junto con los equilibrios fundamentales, también la tasa de aumento del PIB. Cualquier crecimiento inferior a 4,5% será, consecuentemente, considerado insuficiente. Y como en el período reciente ganó fuerza la tendencia desarrollista del equipo económico, incluso con la creación del Ministerio Extraordinario para Políticas de Largo Plazo, cualquier resultado inferior será inmediatamente denunciado. Y como la larga experiencia pasada muestra que Brasil no tiene dificultades para crecer hasta 7% al año, medidas correctoras serán tomadas inmediatamente. En suma, a corto y medio plazo la economía deberá crecer alrededor de 5%, menos por motivos económicos que por interferencias de carácter político.

¿Qué podemos esperar, en cambio, del largo plazo? La cuestión puede enfocarse de dos maneras. La primera es indagando si, manteniendo las condiciones actuales, la tasa de 4,5% a 5% puede mantenerse indefinidamente. Un grupo importante de economistas brasileños responde negativamente, ya que problemas fundamentales no han sido controlados, como la elevada tasa de interés, la sobrevalorización cambiaria, la pesada y creciente carga fiscal,

los gastos públicos creciendo más que el PIB, etc. Sin embargo, posiblemente, la justificación más objetiva de la evaluación pesimista de las perspectivas de largo plazo, se encuentra en la ausencia de una estrategia económica para la economía brasileña. Las inversiones en infraestructura previstas crearán empleo y aceleración del PIB mientras duren las obras dispuestas. Una vez terminadas y sin una estrategia de desarrollo basada en actividades directamente productivas de mercados dinámicos, el semiestancamiento se volverá a imponer. La fase de alivio puede tener, incluso, un efecto negativo al considerar resuelto el problema económico y haciendo innecesaria cualquier estrategia.

La segunda forma de enfocar la cuestión del largo plazo es la siguiente; si Brasil tiene condiciones excepcionalmente favorables al desarrollo, y numerosos países, en que éstas son inferiores, están creciendo muy encima del 5%, ¿por qué considerar esa tasa aceptable, o incluso como límite superior al aumento del PIB? La toma de consciencia de este hecho, ¿no llevará a la eliminación final del pensamiento único y de la barrera ideológica?

Los defensores de la manutención de la tasa del 5% como techo, sostienen que debido a que la tasa de aumento demográfico es hoy menor en Brasil, un crecimiento actual de 5% equivale, en términos por cápita, al 7% del pasado. Frente a esto, argumentan, no tiene sentido que para acelerar más el crecimiento, se corra el riesgo de una vuelta a los desequilibrios, como la inflación.

Contra esto, se objeta que si la finalidad de las políticas de desarrollo es eliminar el atraso económico lo más rápido posible, es inaceptable un crecimiento de 5%, tasa muy inferior a la capacidad efectiva del país. Hay que recordar al mismo tiempo que si el aumento rápido del PIB ocasiona tensiones de tipo cambiario, fiscal y monetario, eso constituye parte integrante y normal de cualquier proceso de crecimiento acelerado. La definición de los medios y modos de mantener esas tensiones bajo control es parte de las políticas de desarrollo.

Otro argumento importante de la corriente desarrollista es que, considerando la existencia del efecto de imitación o emulación, no existe para las economías retardatarias la opción de crecer rápida o lentamente. Los grupos de bajo ingreso de esos países observan los elevados niveles de vida de las economías maduras, incluso copiado por las clases más ricas del propio país. Pasan a reivindicar estos niveles forzando el gobierno a gastos que reducen su nivel de ahorro. Lo mismo sucede con el sector privado, en la medida en

que el gobierno, a fin de atender reivindicaciones, aumenta impuestos, eleva el salario mínimo, extiende el periodo de vacaciones, reduce el número permitido de horas de trabajo, etc.

En Brasil, este tipo de problema se manifiesta, entre otros, en el hecho de que en el pasado el Gobierno ahorra 4% del PIB y hoy, tiene ahorro negativo. El pago de las jubilaciones equivale actualmente a cerca de 7% lo que algunos analistas consideran un porcentaje excesivo para un país subdesarrollado. Ocurre que, si después de 1980 el PIB brasileño hubiere mantenido el incremento de 7% al año del período anterior, sería actualmente tres veces mayor. Con el porcentaje de los gastos de jubilación a un tercio del presente. Es decir, nuevamente tenemos aquí un crecimiento económico insuficiente para satisfacer las reivindicaciones por mejores condiciones de vida.

Fenómenos de ese tipo constituyen manifestaciones del efecto de imitación, lo que convierte el desarrollo en una carrera entre la presión de las reivindicaciones por patrones de vida más elevados y la capacidad del gobierno de satisfacerlos, sin comprometer el margen de ahorro necesario para mantener el crecimiento.

En definitiva, desde la perspectiva de largo plazo hay motivos para creer que ocurrirá la ruptura final con el pensamiento único y la barrera ideológica permitiendo finalmente a Brasil que crezca al ritmo que, tanto sus condiciones económicas favorables, como su experiencia histórica, revelen como posible y natural. La explicación de cómo y cuando esto ocurrirá cabe más a politólogos y sociólogos de que a economistas.

## Conclusión

Brasil disfrutó de condiciones extremadamente favorables para el desarrollo y los casi treinta años de semiestancamiento, a partir de 1980, sólo pueden ser explicados por errores fundamentales de política económica. Configurados esencialmente en la falta de una estrategia de desarrollo, consecuencia esta, a su vez, de la aceptación del neoliberalismo patrocinado por el Consenso de Washington. Ignorando la tentativa de perpetuarlo a través del Consenso de Washington Ampliado, el PAC dio el primer paso en el sentido de liberar el país del semiestancamiento. Esta iniciativa debería ser complementada por la definición de una nueva estrategia de desarrollo lo que

determinaría la eliminación de políticas de corto plazo, corolario básico del pensamiento único.

Para que esto ocurra, es fundamental crear para el crecimiento retardatario, un paradigma que ofrezca alternativas a las recetas de la *mainstream economics* y proporcione una base científica de alto nivel a la nueva estrategia propuesta. Algunos pasos se han dado en esa dirección, basados en una versión de largo plazo de las tesis keynesianas. El informe 2006 de la Unctad, al defender en un apéndice teórico inversiones autónomas cuyo resultado final sería la correspondiente elevación del ahorro, ofrece la primera contribución para este nuevo enfoque.

En Brasil, Juan Sicsú (2005) defiende la tesis de que los nuevos –keynesianos desvirtúan las contribuciones del autor que da nombre a la corriente, e innova al afirmar con Philips – contra la teoría neoclásica de las expectativas racionales – la posibilidad de reducir el desempleo a través de nuevas inversiones. Juntamente con Bresser Pereira propone lo que llama de nuevo desarrollismo cuyos fundamentos teóricos comienzan a ser esbozados.

Nos referimos anteriormente a la importancia de ampliar y consolidar este esfuerzo a través de un núcleo de pensamiento crítico. Su creación será importante, no solamente para Brasil como para toda América Latina, que no tuvo como los asiáticos, el beneficio del patrón mimético ajustado a su realidad. De ahí, la conveniencia del trabajo conjunto de los países de la región en la creación de ese núcleo.

Cristina Fernández de Kirchner (2007) apoya esa posición al afirmar, “es muy bueno que (...se) proporcione pensamiento crítico a los gobiernos de la región, que durante tanto tiempo, recibieron pensamientos ajenos y muchas veces contrarios a los intereses de sus países, producto de otras usinas intelectuales que no responden exactamente a los intereses de la región. Así, creo que en buena hora están soplando nuevos vientos en la región latinoamericana”. (p. 5)

## Apéndice

### Nota introductoria

La presente nota resume un análisis de conferencia que va ser publicada en breve. Como la exposición fue hecha para no especialistas, el texto evitó planteamientos de carácter más técnico.

## Impacto del pensamiento único en las teorías económicas\*

1 – En otros trabajos tuvimos la oportunidad de mostrar como la teoría proteccionista de Prebisch y la teoría heterodoxa de la inflación de economistas brasileños fueron descartadas sin que hubieran sido efectivamente refutadas o se hayan vuelto obsoletas. Algo semejante ocurrió con la Economía del Desarrollo. En el presente texto mostraremos como la manutención y la profundización de los análisis de la Economía del Desarrollo habría sido capaz de indicar rumbos diferentes para políticas económicas implementadas en Brasil, con importantes beneficios para el país. Curiosamente estas políticas estarían bastante próximas de las que practican los países del Este y Sur de Asia.

Concentraremos el análisis en la contribución de Lewis, ciertamente la más importante registrada en la disciplina y que le valió el Premio Nobel de Economía. Según Lewis, el crecimiento retardatario, diferentemente de lo que sucede en las economías desarrolladas, es llevado adelante en condiciones de oferta ilimitada del factor trabajo. Este simple hecho, tiene, como veremos, consecuencias importantes en lo que se refiere a la definición de políticas de desarrollo.

La consecuencia principal de oferta ilimitada de mano de obra es la existencia generalizada del desempleo encubierto. Ejemplificando: en la agricultura familiar, los hijos son automáticamente incorporados a la actividad económica, sin que esto resulte en ningún aumento de producción. Ésta, por lo tanto, no va a registrar ninguna reducción si fuesen desplazados para otra actividad. En consecuencia, es lícito afirmar que se encuentran técnicamente en situación de desempleo, aunque sea encubierto por una actividad sin resultados efectivos.

Este simple hecho lleva a la conclusión de que es muy importante en economías subdesarrolladas, la diferencia entre el costo real y el costo de oportunidad. El costo real es dado por el valor de la totalidad de los insumos incorporados en cada producto. El costo de oportunidad de un bien A, es medido por el valor del bien B que se deja de producir para obtener el bien A. El enfoque del costo real es fundamentalmente microeconómico, siendo

---

\* El impacto negativo del pensamiento único es igualmente examinado en CED – “Economia Brasileira, do Pensamento Único a Vinte Cinco Anos de Semi-estagnação” (capítulo V).

además, el único registrado por el mercado para la toma de decisiones en las empresas. El enfoque de costo de oportunidad es macroeconómico, porque incorpora una visión global de la economía tomando en cuenta implícitamente, la existencia de factores ociosos que posibiliten la producción de un bien sin reducción en la oferta de otros.

En el caso de los países subdesarrollados donde existe una situación de desempleo encubierto, el costo de oportunidad de la mano de obra es cero. A pesar de esto, la empresa que emplee un trabajador en situación de desempleo encubierto debe pagarle un salario, lo que crea una importante diferencia entre el costo real y el costo de oportunidad. Como las decisiones basadas en el mecanismo de precios consideran únicamente el costo real – o sea, decisiones económicas estrictamente basadas en las indicaciones del mercado, como exige la visión neoliberal patrocinada por el pensamiento único – son infraóptimas en los países subdesarrollados. La forma de corregir esta distorsión consiste en la acción sistemática del Estado en la economía basada en políticas de desarrollo.

Un ejemplo aritmético simple ilustra el problema. Un hipotético país subdesarrollado considera la posibilidad de invertir en una actividad industrial que producirá un bien con el valor de 100. Los costos estimados son de 30 en salarios y de 80 en otros insumos, totalizando 110. Frente a esto, en los términos estrictos de las indicaciones de mercado, la producción de este bien debe ser considerada antieconómica, ya que los precios son inferiores a los costos. Esto en términos de costo real. En términos de costo de oportunidad, el valor del trabajo es cero y por lo tanto el costo total del bien es de 80, un nivel perfectamente compatible con el precio 100 obtenido por el producto en el mercado. Es decir, estamos delante de una falla del mercado que en las economías subdesarrolladas pone en duda la eficacia del mecanismo de precios. Esto es, la primera consecuencia del análisis de Lewis es de que en países subdesarrollados, el mecanismo de precios funciona inadecuadamente, lo que hace que sea de vital importancia la acción sistemática del Estado en la economía.

2 – Vimos anteriormente que la condicionante principal de la política de desarrollo es la garantía de mercado. Ahora bien, la decisión de invertir tomando en cuenta el costo real, y no de oportunidad, reduce injustificadamente el mercado interno de gran importancia en la fase inicial de las políticas de



desarrollo. Esto debe ser corregido con el uso de medidas proteccionistas adoptadas por el Estado. Una ilustración importante de las consecuencias negativas de esta falla del mercado se encuentra en las relaciones económicas internacionales. Ejemplifiquemos con la industrialización brasileña.

El pensamiento ortodoxo, basado en las proposiciones de la *mainstream economics*, condenaba cualesquiera medidas proteccionistas en el país por producir bienes localmente que superaban en precio al producto importado. Uno de los argumentos era de que no tenía sentido dejar de producir café, ya que éramos eficientes en su producción, para producir productos industriales caros y de mala calidad. Es un razonamiento correcto en términos de costo real pero equivocado para países subdesarrollados porque no toma en cuenta el valor cero del costo de oportunidad del trabajo. En términos de costo de oportunidad el producto brasileño era perfectamente competitivo. O sea, estábamos frente a una falla del mercado que debería ser corregida por medidas proteccionistas.

Si hubiese habido estricto respeto a los mecanismos de mercado, la industrialización brasileña nunca habría ocurrido. Tuvo lugar como consecuencia de la gran depresión de los años 1930 que al derribar los precios del café, redujo drásticamente la capacidad del país de importar manufacturas extranjeras. La confirmación del bajo costo de oportunidad del producto industrial brasileño fue dada por el hecho de que, contrariamente a la predicción de los ortodoxos, la actividad manufacturera creció rápidamente sin ningún declínio en las zafas agrícolas. Es decir, la segunda consecuencia de la profundización del análisis de Lewis, es de que la garantía de la parcela de mercado interna necesaria a las políticas de desarrollo, depende de medidas proteccionistas implementadas por el Estado. Y este proteccionismo es técnicamente justificable por estar corrigiendo una grave falla del mercado.

3 – Esto por lo que se refiere al mercado interno. Un problema semejante ocurre con respecto al mercado externo en relación a la tasa de cambio. Desde la perspectiva de largo plazo, la única relevante en términos de política de desarrollo, la tasa de cambio entre dos países es determinada por la paridad del poder adquisitivo de las respectivas monedas. Así, si una cesta de bienes en Estados Unidos vale 100 dólares y si la misma cesta es vendida en Brasil por 200 reales, la tasa natural de cambio entre los dos países, que resultará de la libre actuación de mecanismos de precios, tenderá para la relación de 2



reales por un dólar. Esta sería la tasa natural de cambio determinada por los precios vigentes en los mercados de los dos países, precios determinados por el costo real de los bienes.

Ocorre que en términos de mecanismo de precios sólo el costo real es considerado.

Supongamos que el costo de oportunidad de la mano de obra en Brasil sea cero y que corresponde a 50% del costo, la cesta brasileña va a ser cotizada al doble de su valor real. Con dos dólares los americanos deberían obtener dos cestas y no únicamente una, esto es, el producto brasileño estará muy caro para ellos lo que hace con que Brasil exporte poco a los Estados Unidos. De forma opuesta, las mercancías americanas son baratas para los brasileños que cambian una cesta suya por una cesta americana cuando deberían dar dos. Esto hace que Brasil importe mucho de Estados Unidos.

La solución para volver al intercambio equilibrado sería que el Gobierno brasileño, a través de la desvalorización del real, pasara la tasa de cambio para 4 reales por 1 dólar. Así los americanos podrían adquirir dos cestas básicas brasileñas con una de las suyas y los brasileños tendrían que dar dos cestas para obtener una cesta americana. O sea, dentro de la línea analítica propuesta por Lewis es necesaria y justificable la desvalorización de la moneda nacional en los países en desarrollo como forma de conquistar el mercado externo, indispensable para el éxito de sus políticas de desarrollo. Nuevamente, en este caso, la medida es técnicamente justificable por estar corrigiendo una falla de mercado.

4 – Otro caso en que el abandono de las teorías de Lewis significó un perjuicio real o potencial para países subdesarrollados es el de la política antiinflacionaria. Para comprobar este hecho hay que comenzar recapitulando las dos explicaciones propuestas para la inflación. De acuerdo con la primera de ellas, la inflación resulta del exceso de moneda, permitiendo aumentos de costos o de demanda. Otra explicación afirma que la espiral de precios es resultado de la disputa de los agentes económicos alrededor del PIB cuando la suma de sus reivindicaciones supera el monto de éste. Esta es la teoría heterodoxa de la inflación inercial en la que se basó el *Plano Real* que liquidó la hiperinflación brasileña. Profundicemos este aspecto.

Aceptando, a fin de simplificar, la existencia de apenas dos agentes económicos, trabajadores y empresas, esta disputa se traduce en aumentos

sucesivos de sueldos y precios. Un punto importante y que ayuda a comprender la diferencia entre los dos enfoques, es que mientras en la primera concepción de brote inflacionario el aumento de la moneda puede ser considerado una causa básica del proceso, en el segundo, es interpretado como efecto. Es decir, frente a los sucesivos aumentos de sueldo y precios, el gobierno se ve obligado a aumentar la moneda para evitar una crisis de liquidez.

En las economías desarrolladas la disputa acerca del PIB no puede existir porque ocurre cuando los salarios bajan como consecuencia del aumento de precios por las empresas deseosas de elevar el margen de lucro. Sucede que en estos países, la mano de obra es escasa y por ende los sindicatos tienen un elevado poder de negociación. Al percibir que los reajustes de sus remuneraciones son luego enseguida neutralizados por un nuevo aumento de precios, imponen una escala móvil de salarios en la que cualquier elevación de precios es prontamente compensada por un aumento proporcional de salarios. Esto impide la disputa acerca del PIB.

En los subdesarrollados el factor trabajo es superabundante, como demostró Lewis, siendo así débil el poder de negociación de los sindicatos. De esta forma, son incapaces de defender eficazmente el poder adquisitivo de sus remuneraciones, a través de medidas eficaces como la escala móvil. Hay que recordar, en este sentido, que en Brasil, a pesar de la inflación anual promedio de 20% en los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los sindicatos jamás consiguieron imponer una escala móvil de salarios. Lo que confirma la tesis de que la inflación es resultado de la disputa acerca del PIB. Este fue el concepto aceptado por los proponentes de la teoría heterodoxa de la inflación cuya validez fue confirmada por el éxito del *Plano Real*.

Un ejemplo simple ilustrará el procedimiento adoptado por el *Plano Real*. Con una inflación anual de 20%, un sueldo real de 1000 con reajuste cada doce meses, declina hasta el fin del período para 800. Con un promedio, por tanto, de 900. El comportamiento de los lucros es exactamente el opuesto, cayendo para el nivel mínimo cuando los salarios se encuentran en 1000 y alcanzando su valor máximo con salarios de 800. En la fórmula heterodoxa de control de la inflación, los salarios son colocados en su nivel promedio de 900, haciendo lo mismo con los precios determinantes del montante de los lucros. Como el sumatorio de las remuneraciones reales promedio de los agentes económicos,

es por definición igual al PIB, este procedimiento elimina la causa básica de la espiral de precios.

Del punto de vista de las políticas de desarrollo, lo importante es que siendo la inflación en los subdesarrollados consecuencia de la disputa de los agentes económicos acerca del PIB, debe ser controlada a través de políticas de renta y no de políticas monetarias.

Los altísimos intereses practicados en Brasil que impiden, o seriamente dificultan, la retomada del desarrollo, son justificados por el Banco Central, como forma de contener la inflación cuando lo correcto sería adoptar una política de ingresos. Estamos, consecuentemente, frente a un error fundamental que no sería cometido si las conclusiones de la contribución teórica de Lewis fuesen consideradas.

5 – El análisis anterior permite igualmente solucionar una paradoja que pone en duda la validez misma de la ciencia económica. Los países latinoamericanos que con base en el Consenso de Washington, siguieron rigurosamente la receta de la *mainstream economics* tuvieron un estrepitoso fracaso. Los países asiáticos que ignoraron esta receta e incluso muchas veces hicieron lo opuesto, registraron un éxito excepcional, lo que compromete seriamente la Economía como ciencia.

El raciocinio anterior, que explota los corolarios de la principal contribución teórica para el análisis del crecimiento retardatario, permite colocar la cuestión en términos más favorables para la disciplina. De hecho, las líneas básicas de la política de desarrollo de los países asiáticos siguieron, fundamentalmente, los cuatro corolarios propuestos para la contribución de Lewis. A saber: (a) los países de la región registraron una acción amplia y sistemática del Estado en el estímulo y orientación de sus economías; (b) a través de medidas proteccionistas protegieron las actividades locales hasta que éstas no alcanzaron un nivel internacional de competitividad; (c) facilitaron la penetración de sus productos en el mercado externo con tasas de cambio que desvalorizaban sus monedas, y finalmente; (d) mantuvieron la estabilidad de los precios, no con políticas monetarias como el incremento de la tasa de interés, pero a través de políticas de renta.

En suma, lo que de hecho se encuentra en juego, no es la validez de la Economía como ciencia, pero el propósito inaceptable de utilizar las

conclusiones teóricas de la *mainstream economics* en contextos en que no son válidas las precondiciones en que ésta se basa. Como, por ejemplo, la escasez relativa de mano de obra, típica de las economías maduras, mientras que en los subdesarrollados existe oferta ilimitada de mano de obra, como postula Lewis. Es decir, el problema no se encuentra en las deficiencias de la Economía como ciencia, sino que en la indebida persistencia del pensamiento único.

## Obras citadas

- Banco Mundial (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York.
- \_\_\_\_\_(2002) *World Development Report – Building Institutions for Markets*, University Press, Washington.
- Blaug M. (1979) *Economic Theory in Retrospect* Cambridge, University Press. Cambridge.
- Bielschowsky, R e Mussi (2002) ( orgs. ) *Políticas para a Retomada do Crescimento*, IPEA, Brasília.
- Chang H.J. (2002) *Kicking Away the Ladder*, Anthem Press, Londres.
- CED – Centro de Estudos para o Desenvolvimento (2006) *Corecon – RJ*.
- \_\_\_\_\_(2007) *Economia Brasileira, Do Pensamento Único a Vinte Cinco Anos de Semi – estagnação* Corecon – RJ.
- Dutt A K e Ros J. (orgs) (2003) *Development Economics and Structuralist Macroeconomics* Edward Elgar Pu Co, Northampton.
- Franco, G. – (1998 ) *O Plano Real em Perspectiva de Prazo Médio* em J. P. R. Velloso (org) *O Brasil e o Mundo*, José Olympio, Rio de Janeiro.
- Furtado, C, (1959), *A Formação Econômica do Brasil*, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_(1973), *Análise do Modelo Brasileiro*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro
- Fraga, A. (2006) Prefácio em Pinheiro, A.C. e Giambiagi F. (orgs) *Rompendo o Marasmo*, Elsevier, Rio de Janeiro.

- Hirschman, A. O. (1959 ), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- IEDI – (2005) Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, *Ocorreu Desindustrialização no Brasil?*
- Kirchener, C. F. (2007) *Realidade da Argentina e Região*, revista *Diplomacia Estratégia Política* DEP Ministério das Relações Exteriores, Brasília, abril – junho.
- Lakatos, I. (1989) *Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes* em Lakatos, I. e Musgrave, A, (orgs) *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lewis, W. A. (1958) *Economic Development with Unlimited Supply of Labour* em A. N. Agarwala e S. P. Singh *The Economics of Underdevelopment*, Oxford University Press, Glasgow.
- List, F. (1954) *The National System of Political Economy* em Newman, P.C. e outros (orgs), *Source Readings in Economic Thought*, W. Norton, New York.
- Magalhães J. P. (1996), *Paradigmas Econômicos e Desenvolvimento*, Eduerj e UFRJ, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_(2005) *Nova Estratégia de Desenvolvimento para o Brasil*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Myrdal, G. (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Gerald Duckworth. Londres.
- North, D. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Economica, México.
- Nurkse, R. (1955) *Problemas de Formación de Capital*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Prebisch R. (1949) *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas*, Revista Brasileira de Economia, set.
- Rosenstein – Rodan, P. (1961) *Problems of Development in Eastern and South Eastern Europe*, em B. Okun e R. W. Richardson (orgs), *Studies in Economic Development*, Holt, Rinehart and Winston, New York.

- Rocha, S. e Albuquerque R. C. (2006) A Questão do Emprego, Mais Ocupação e Renda com Justiça Social, em JP Reis Velloso e Albuquerque R C (orgs) Projeto de Brasil José Olympio, Rio de Janeiro.
- Saboia J. (2005) Mercado de Trabalho no Brasil: Fatos e Alternativas em Sicsú e Outros (orgs) Novo Desenvolvimentismo Ed. Manole, Barueri, SP.
- Sicsú, J. (2007) Emprego Juros e Câmbio Campus Rio de Janeiro.
- Sicsú, J. e Outros (2005) Novo Desenvolvimentismo, Editora Manole, Barueri.
- Unctad (2006) Trade and Development Report, Nações Unidas, Genebra. **DEP**

Traducción: Soledad Rojas

# La economía chilena y los desafíos del desarrollo\*

*Mauricio Jelvez M.\*\**

## I. La economía chilena en democracia

**E**n el concierto internacional, el “modelo chileno” ha sido presentado en las últimas décadas como un referente exitoso para alcanzar la combinación de equilibrios macroeconómicos, alto crecimiento y combate efectivo a la pobreza.

Sin embargo, este análisis adolece de dos fallas que inducen a error. Primero, la experiencia del neoliberalismo extremo aplicado en dictadura (1973-1989) difiere sustantivamente de la experiencia de crecimiento con equidad implementado en democracia (1990-2007).

Mientras que en el primera se buscó establecer la primacía del sistema de mercado por medio de la aplicación del recetario de los economistas ortodoxos que consistía en la liberalización y desregulación de los mercados, la apertura unilateral de la economía al comercio internacional y una política favorable al capital extranjero, la reprivatización y privatización de las empresas públicas, la reducción del gasto público y una nueva estructura tributaria que perdió su carácter progresivo; en el segundo se impulsaron reformas a las reformas

---

\* La primera parte del texto está basada en Ricardo Ffrench-Davis (2007). Desarrollo económico en Chile: desafíos hacia el bicentenario. Libro: Perspectivas económicas para el Chile del bicentenario: desafíos y oportunidades (varios autores). Editor: Mauricio Jelvez M.

\*\* Director Ejecutivo. Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).  
mjelvez@ced.cl

para corregir el modelo heredado, introduciéndole importantes dosis de pragmatismo y un carácter progresista. Para ello, la dirección del cambio se orientó a incrementar la tasa de inversión, a aplicar un manejo macroeconómico que lograra equilibrios sostenibles, financieros y de la economía real, a reducir la vulnerabilidad ante choques externos y a dar respuestas a las demandas sociales más urgentes. Con ello, se procuraba conciliar equilibrios macrosociales y macroeconómicos, e instaurar una política económica que resultase legítima en el nuevo escenario democrático. Así, en 1990 con el inicio del gobierno de transición democrática, se presentaron dos proyectos que marcaron un punto de inflexión con el modelo precedente; uno, un proyecto de reforma tributaria para incrementar los ingresos fiscales y modificar la composición del gasto público, aumentando la participación del gasto social y, dos, un proyecto de reforma laboral que buscaba, entre otros objetivos, equilibrar los poderes de negociación del empleador y de los trabajadores, procurando darle mayor legitimidad a la legislación laboral.

En síntesis, como lo expresó Manuel Castells para establecer la diferencia entre ambas experiencias: “Hemos pasado de un modelo de desarrollo liberal en lo económico, autoritario en lo político y excluyente en lo social a uno políticamente democrático, socialmente incluyente y que mantiene su matriz económica liberal”.

Segundo, las diferencias no sólo se dan en el enfoque de política de cada modelo, sino también en el enorme contraste de resultados entre uno y otro. En este ámbito, las cifras hablan por sí solas.

Resultados durante el gobierno de:	Pinochet 1974-1989	Concertación 1990-2006
Crecimiento del PIB efectivo (%)	2,9	5,5
Crecimiento del PIB por habitante (%)	1,3	4,2
Crecimiento de las exportaciones (%)	10,7	8
Tasa de inflación (%)	79,9	7,5
Tasa de desempleo (%)	18	8,3
Salario real (1970=100)	81,8	125,2
Inversión bruta fija (% del PIB) en pesos 2003	13,6	20,6
Superávit del gobierno general (% del PIB)	0,3	1,6
Superávit estructural (% del PIB)	n.d	0,7
Población en pobreza (1989 v/s 2006)	38,7	13,7
Distribución del ingreso (Q5/Q1)	18,5	14,8
Crecimiento de la población (%)	1,6	1,4



En consecuencia, si bien la comparación entre el período dictatorial y el democrático arroja un balance abrumadoramente superior para el segundo, lo cierto es que las cifras promedio, en democracia, esconden una realidad más matizada. Así es, si dividimos el período de los gobiernos de Concertación, nos encontramos que entre los años 1990-1998, los resultados estrictamente en el ámbito económico son mejores a los conseguidos entre el 1999-2006. Si tomamos indicadores macroeconómicos claves entre ambos períodos, vemos que en tres de cuatro indicadores el resultado obtenido es mejor en el primer período. Los promedios son los siguientes: crecimiento del PIB efectivo de 7,1% v/s 3,6%; crecimiento de las exportaciones de 9,9 v/s 5,8; tasa de desempleo de 7% v/s 10% e inflación de 11,7 v/s 2,9, respectivamente.

La brecha entre ambos períodos sacó a relucir falencias y contradicciones, además de la falta de mayores reformas a las reformas.

Con el contagio de la crisis asiática, la parte final del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle (1999) y el primer cuatrienio del Presidente Lagos (2000-2003) se desarrollaron en un ambiente económico deprimido. En 1999 nuestro PIB efectivo había caído en 0,8% y el posterior estancamiento de la actividad económica, se concentró en los sectores no exportadores, que representaban alrededor del 70% del PIB. Este estancamiento involucró, adicionalmente, un impacto negativo en las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) y en el empleo.

Si bien es cierto que el efecto externo significó una menor expansión del volumen exportado y que este fue acompañado de un deterioro en los términos de intercambio, cerca del 80% del menor dinamismo se localizó en el mercado interno. Esta realidad pone el peso de la prueba en la responsabilidad de nuestra política macroeconómica.

Si hubiésemos estado en una economía sobre endeuda en el exterior, sin reservas internacionales y sin acceso al crédito externo, con un fisco con elevados pasivos, se comprendería esa multiplicación interna del choque externo. Pero, ninguna de esas condiciones limitantes se daba en el Chile de ese entonces. El resultado de un quinquenio con recesión fue la consecuencia de la opción de no enfrentar el choque externo negativo con un choque interno positivo.

El contagio de la crisis asiática a Chile se dio por dos canales. Por una parte, hubo un deterioro intensivo de los términos de intercambio, del orden del 3% de PIB. Por otra, se produjo una reducción generalizada de los flujos de capitales hacia los países emergentes. De este modo, desde fines de 1997 surgieron fuertes expectativas de depreciación que el Banco Central combatió decididamente durante 1998, debido a su temor a un rebrote inflacionario en una economía entonces sobrecalentada, y al propósito explícito de facilitar la amortización de la deuda en dólares de los grupos económicos nacionales.

Primero, el Banco Central realizó masivas ventas de divisas, con el precio de mercado artificialmente bajo. Luego, a mediados de 1998, el Banco redujo drásticamente la amplitud de la banda cambiaria para dar una señal de estabilidad en la cotización nominal del dólar, en combinación con un alza de la tasa de interés de política monetaria, que llegó a 14,5% real. En ese contexto crítico, no sólo hubo una reducción de los créditos externos, sino que se produjo además una fuga de capitales de residentes. En efecto, desde enero de 1998 hubo una voluminosa salida de recursos, principalmente desde los fondos de pensiones – que especularon contra el peso – totalizando egresos por casi 5% del PIB en 18 meses. Ello, naturalmente, tuvo un impacto contractivo sobre la liquidez monetaria y la demanda agregada y, consecuentemente, un costoso ajuste recesivo en términos de crecimiento y equidad.

El surgimiento de una brecha entre el PIB efectivo y la frontera productiva fue seguida por una caída en la inversión productiva. Tal como México y Argentina en 1995, en Corea en 1998, en Chile la inversión experimentó un brusco retroceso en 1999, y aún en 2004 no había recuperado el nivel de 1998.

La brecha elevada entre el PIB efectivo y el PIB potencial, implicó una subutilización de trabajo y capital en el quinquenio 1999-2003. Estos factores alejaron a la economía chilena de la velocidad de 7% anual a la que se expandía la frontera productiva en la década de los noventa, haciéndola caer a la llanura del 4%.

Sin embargo, los buenos fundamentos macroeconómicos cosechados en los años previos, permitieron a la autoridad, con decisión política, intensificar avances en el gasto social después de la crisis. Se establecieron programas de apoyo integral a los más pobres (Chile Solidario) y se puso en marcha el Programa Salud AUGE. Esto se logró, en parte, gracias a un nuevo esquema de

política fiscal estructural, que evita reacciones pro-cíclicas de la política fiscal, los que permitieron continuar con la reducción de la pobreza.

Desde el año 2003, los mercados internacionales experimentaron un aumento significativo de los precios de las materias primas, lo que implicó un fuerte impulso externo positivo en economías intensivas en la producción de este tipo de recursos. En efecto, Chile observó un aumento notable en sus términos de intercambio equivalente a 10% del PIB entre el período recesivo 1999-2003 y 2004-2005. Este choque exógeno positivo elevó la demanda agregada y, con ello, la tasa media de crecimiento del producto efectivo desde 2,6% hasta 5,8% en los respectivos subperíodos.

Naturalmente, la intensidad de la recuperación también estuvo basada en los méritos propios de la economía nacional acumulados en los años precedentes, pero la fuerza predominante fue el choque externo. Así, la mejora en los términos de intercambio también aumentó directamente la capacidad de gasto del sector privado, y las expectativas económicas para el año 2006 se tornaron más optimistas.

Así es, diversas proyecciones estimaban un crecimiento del PIB cercano al 6% para 2006, sin embargo, éstas no se cumplieron, pues la tasa de crecimiento alcanzó sólo al 4%. Las razones de fondo, más allá de situaciones puntuales, serían: i) un freno prematuro de la política monetaria, con las sucesivas alzas de tasas, principalmente durante 2005 y 2006; ii) la excesiva apreciación cambiaria y su impacto negativo sobre la producción de transables, como lo demuestra un elevado incremento de la demanda por importaciones y una mermada demanda por producción interna; iii) se esterilizó parte sustancial del efecto expansivo del elevado precio del cobre, pero se dejó operar la mayor parte del efecto recesivo del alza del precio del petróleo; y, iv) la insuficiente fuerza de la política fiscal de balance estructural, que avanzó de lo pro-cíclico a lo neutro, sin llegar a lo contra-cíclico, pues la estabilización del gasto es neutra, no es contra-cíclica.

En este contexto, un favorable escenario internacional y el importante impulso fiscal – que de acuerdo al presupuesto público 2007, registra una expansión del gasto público de 9% – permiten proyectar para este año un crecimiento de la actividad económica en un rango entre 5,75% y 6,25% anual, mientras que la demanda interna crecería en alrededor de 7% anual, apoyada por una expansión similar en el consumo privado, mientras la inversión crecería por encima del 8% anual.

En el mercado laboral, estimamos que la tasa desempleo continuará disminuyendo durante 2007, situándose en una tasa promedio anual del orden de 7%.

Adicionalmente, las perspectivas para el sector externo también se mantienen favorables para el 2007. No sólo el cobre se ha visto beneficiado del sólido dinamismo exhibido por China, India y otras economías importadoras de *commodities*, sino que otros productos primarios, como los metales, materias primas y alimentos se vieron favorecidos por el mayor dinamismo económico. En efecto, los precios de los *commodities* han alcanzado valores muy por encima de sus niveles de largo plazo, registrando un incremento de casi 100% desde comienzos de 2004, medido en dólares. En este contexto, las exportaciones totales de bienes se ubicarán en la cercanía de US\$ 65.000 millones, mientras las importaciones totales alcanzarán en torno a US\$ 39.000 millones. Esto llevaría a que el superávit de cuenta corriente se ubique en torno a 4,5% del PIB durante 2007.

Sólo la inflación ha tenido un comportamiento fuera de lo esperado, que para efectos oficiales está fijada por el Banco Central en un rango meta de 2% a 4%. Sin embargo, las proyecciones actuales estiman una inflación para fines de año algo superior al 6%.

Las causas principales del aumento de la inflación obedecen a factores externos y exógenos, como son el aumento sostenido del precio de petróleo, lácteos y carnes, por un lado, y el efecto de un invierno muy crudo que afectó significativamente la producción de frutas y verduras, todo lo cual impactó en la inflación debido al peso relativo de ésta en la canasta de cálculo.

Como sea, la situación de nuestra economía muestra una mejoría importante al compararla con el año 2006. Esta bonanza ha generado un consenso inusitado entre los economistas, tanto de las escuelas más ortodoxas como heterodoxas, en el sentido de reconocer que las mayores tasas de crecimiento esperadas para el presente año, se explican de manera importante por un impulso reactivador interno producto de un presupuesto más expansivo, reflejado en un aumento del gasto social del orden del 11%.

El cuadro general descrito hasta aquí, ha producido un “efecto colateral” inesperado en la sociedad chilena. Específicamente, las excepcionales condiciones derivadas del alto precio del cobre que permiten proyectar una acumulación de excedentes fiscales para el año 2008 del orden de US\$ 30.000

millones, sin contar las reservas del Banco Central proyectadas en US\$ 15.000 millones adicionales, han instalado en el debate público la sensación que estamos frente a una oportunidad histórica para emprender con decisión el desafío de transitar con éxito la segunda mitad de nuestro camino al desarrollo.

En definitiva, se ha producido un desplazamiento hacia arriba en la curva de expectativas de los chilenos y chilenas. Estas expectativas están fuertemente asociadas a la necesidad de construir un proyecto-país que marque un punto de inflexión para aplicar una estrategia de desarrollo que asuma sin complejos la necesidad de contar con un Estado más pro activo en la construcción de una sociedad más igualitaria y en el impulso para un desarrollo productivo con mayores niveles de innovación y capacidad competitiva.

## II. Los desafíos del desarrollo chileno

Los progresos registrados durante los gobierno de la Concertación constituyen la base sobre la cual se busca edificar un nueva estrategia de desarrollo para el Chile del Bicentenario (2010). Más que un malestar con lo hecho, la demanda de cambio se conecta con un cierto temor de habernos instalado en un esquema económico que amenaza con caer en una fase de “rendimientos insuficientes”, sobretudo considerando que la economía chilena continúa mostrando tasas potenciales de crecimiento en la cercanía del 5% anual.

Hablamos de otro proyecto país, en tanto, se trata de reformas de mayor densidad y complejidad.

En ese sentido, la línea de continuidad y cambio toma la modalidad de reformas que deberán desplegarse en múltiples planos y que ocurren de forma simultánea.

Por cierto, los contenidos de esta reflexión se instalan con mayor o menor intensidad en función de la procedencia política-ideológica de los actores que la promueven.

A modo ilustrativo, un esquema de su estructura se puede expresar en los siguientes elementos de innovación en el campo de algunas políticas públicas. Primero, en política social, pasar de un esquema centrado en la erradicación de la pobreza que privilegia la focalización del gasto social hacia uno que ataque la desigualdad y que privilegie la construcción de un Estado garante de derechos sociales y económicos para toda la población. Segundo, en

política educacional, pasar del logro de la escolaridad obligatoria de 12 años, de una jornada extendida, de un aumento de cobertura en pre escolar, media y universitaria, del acceso a nuevos bienes e instrumentos para la ejecución del proceso educativo hacia una política que intervenga directamente en las condiciones que impactan en la calidad y en la distribución más equitativa de los aprendizajes. Tercero, en política económica-productiva, pasar de una visión que privilegia el estricto manejo de los equilibrios macroeconómicos y pone énfasis en la explotación de los recursos naturales para aprovechar la expansión de los mercados externos generados por la suscripción de los TLC hacia una política que apoye y acompañe a las pequeñas y medianas empresas para incorporarlas a los beneficios que generan los nuevos mercados por medio del mejoramiento de sus capacidades competitivas, innovadoras, de generación de conocimiento, de adaptación del cambio tecnológico y de aseguramiento de nuestra sustentabilidad ambiental. Cuarto, en política de vivienda, pasar de una política centrada en la resolución y superación del déficit de viviendas hacia una orientada a la calidad de vida, lo que supone viviendas de calidad y una política urbana que integre a la población y no una que la segregue. Quinto, en lo político-institucional, pasar de una política de perfeccionamientos limitados y acotados de nuestro sistema democrático que buscó maximizar la función de gobernabilidad hacia una política que profundice nuestra democracia, fortalezca nuestra sociedad civil e incentive la participación de los ciudadanos y ciudadanas en el devenir de la vida en sociedad.

El país ha ido tomando creciente conciencia, aun cuando este proceso no esté plenamente maduro, de que se requiere construir previamente una visión compartida en torno a un proyecto de desarrollo integral para Chile. Ello supone reconocer la relación de interdependencia que existe entre el manejo de una política económica para el desarrollo y la necesidad de expandir el capital político (desarrollo institucional), el capital social y el capital humano disponible en la sociedad. Esta suma de “capitales” generaría una sinergia que nos permitirá como país propiciar la búsqueda del desarrollo más allá de la mera acumulación de la riqueza y el crecimiento del PIB e incorporar la dimensión de la calidad de vida y la expansión de las libertades humanas.

### **1. Fortalecimiento del capital político**

Una nueva Constitución para el Chile del Bicentenario. El eje de esta reforma debería ser consagrar constitucionalmente nuestra calidad de

Estado Democrático y Social de Derecho. Esta afirmación no es una cuestión puramente semántica, sino que constituye un elemento activador de un debate de la más alta trascendencia, dirigido a romper la lógica individualista que sólo mira el resguardo de intereses particulares y a reponer la noción de comunidad como elemento articulador de nuestra sociedad e instituciones. No para restringir la libertad individual sino para ampliarla, especialmente a todos aquellos que se ven limitados estrictamente por razones económicas y sociales.

Impulsar la descentralización del país, propiciando una mayor distribución de competencias y poderes desde el Estado central hacia cuerpos intermedios, privilegiando en una primera etapa a las regiones y comunas. Se trata de lograr un mejor reparto de los recursos del país sobre su propio territorio y activar las fuerzas propias de sus regiones, un mayor aporte directo a la equidad social, una reducción del componente territorial de la pobreza, un uso más eficiente y mejor focalizado de las políticas sociales y la promoción de nuevas instancias de influencia política para los marginados.

## **2. Fortalecimiento del capital social**

La organización de la sociedad tiene un peso en los procesos económicos y políticos del desarrollo, por lo mismo es que creemos necesario promover una mayor sociabilidad como contrapeso frente a cualquier modelo que privilegie la acción individual del egoísta racional, como es el de la economía de mercado a secas.

Bajo esta visión, el fortalecimiento de la sociedad civil como mecanismo para facilitar las transacciones económicas, disminuir el riesgo y el oportunismo, alentar la especialización, la creatividad y la acción colectiva, actúan como facilitadores del crecimiento y desarrollo de la sociedad.

Fomentar el resurgimiento de un importante movimiento sindical que contribuya no sólo a la diversificación del poder de los actores sociales del país, alarmantemente desequilibrado hacia el actor empresarial. Sería un aporte esencial para la construcción de un sistema de relaciones laborales basado en el diálogo, la cooperación y la negociación y, por ende, para dar cuenta democráticamente y no por imposición unilateral, de la necesidad de flexibilidad actualmente planteada.



En esta misma dirección, se requiere voluntad política para legislar e implementar políticas públicas tendientes a fortalecer nuestras organizaciones intermedias e intensificar la asociatividad en Chile.

En consecuencia, una tarea que deberemos emprender es fortalecer el vínculo entre la sociedad civil y el Estado orientado, por lo menos, hacia tres objetivos: i) Enriquecer las expectativas de los pobres como mecanismo básico para fortalecer la confianza en el cambio social y reducir su aversión al riesgo; ii) Facultar a las organizaciones de la sociedad para que tengan capacidad de diseñar normas y sus respectivas sanciones como mecanismos para afianzar el respeto a reglas y el dominio de la ley; iii) Construir eslabonamientos verticales entre las organizaciones de base y el resto de la sociedad para distribuir mejor los recursos disponibles, garantizar su sustentabilidad y extender las oportunidades a todos los sectores sociales.

### 3. Un Estado como líder estratégico del desarrollo chileno

Chile necesita más y mejor Estado para articular e implementar una visión de país y una estrategia de desarrollo que convoque y movilice a los principales actores sociales.

Chile requiere reivindicar el rol insustituible del Estado para la construcción de una sociedad que expanda las libertades y las oportunidades para su gente. Asimismo, es necesario reconocer la importancia de éste en el cumplimiento de, por lo menos, los siguientes objetivos: garantizar la estabilidad política y los equilibrios macroeconómicos; asegurar la sustentación de un sistema de promoción y protección social integral, no sólo focalizado en la población más pobre sino que también provea las condiciones para la movilidad social de los sectores medios; que regule el buen y correcto funcionamiento de los mercados; que provea eficientemente los bienes y servicios que la sociedad le demande e incentive la acumulación de capital humano y social.

Adicionalmente, necesitamos un Estado que asuma un rol más activo en la articulación de la cooperación publica-privada para el fomento del desarrollo competitivo y exportador de Chile. El Estado debiera ser más agresivo para convocar por separado a cada uno de los sectores y *clusters* en nuestra economía, identificar junto con ellos las principales obstrucciones normativas,



tecnológicas, de redes comerciales internacionales, de capital humano, de marca país, y trabajar conjuntamente, cofinanciando activamente la labor de levantamiento de esas obstrucciones a nuestro progreso productivo. Esta política deberíamos aplicarla con especial intensidad para el caso de las Pymes, única manera de sacarlas de su precariedad e integrarlas a las oportunidades que genera la incorporación de Chile al comercio mundial a través de los TLC suscritos en la última década.

#### **4. Una economía para el desarrollo de las personas**

Afirmamos que una economía al servicio de las personas supone una preocupación preferente hacia la economía real y productiva y no sólo hacia lo financiero, la búsqueda de la inflación baja y del equilibrio presupuestario. Cuando ocurre sólo esto último, se tiende a mantener a la economía por debajo de lo que se llama frontera productiva y, por tanto, se desaprovecha el potencial de crecimiento del país al subutilizarse nuestra disponibilidad de recursos humanos, materiales y tecnológicos. Así, se termina subutilizando la creatividad y la capacidad de los chilenos y chilenas.

En consecuencia, se requiere mejorar el funcionamiento de los mercados, fortaleciendo la importancia de los horizontes de más largo plazo y de los factores de incentivo a la producción. El objetivo es un proceso de desarrollo endógeno y de cooperación entre todos los actores orientado “desde adentro” para conquistar los mercados mundiales. Un espacio fundamental le cabe a la regulación de los movimientos de capital, los tipos de cambio y la política comercial, y a la aplicación de una política de desarrollo productivo. Esta debe incluir el perfeccionamiento sistemático de los mercados de factores y orientar la asignación de recursos hacia la inversión en capital físico y humano, para así mejorar deliberadamente la distribución de la productividad y las oportunidades en la sociedad, y promover la adquisición de ventajas comparativas y competitivas.

En definitiva, se trata de propiciar un manejo de la economía que fomente la innovación y el cambio tecnológico, la diversificación productiva y la inversión en capital, especialmente en capital humano, como condición necesaria para garantizar un crecimiento económico sostenido y achicar la brecha con el mundo desarrollado.

## **5. Una economía para enfrentar la excesiva heterogeneidad productiva del país**

La persistencia de nuestra mala distribución del ingreso no podrá ser corregida sino enfrentamos la tremenda heterogeneidad productiva que caracteriza nuestra economía. Esta se expresa en importantes brechas de productividad entre empresas de distintos sectores, tamaños y regiones, todo lo cual redunda tanto en grandes desigualdades salariales, como en la calidad del empleo.

Necesitamos una política de fomento productivo que, por un lado, apoye la innovación tecnológica en empresas rezagadas dentro de sectores con un gran potencial competitivo con el objetivo de incrementar la productividad media de nuestra economía; por otro lado, esta política debe generar mecanismos para incentivar la innovación y el acceso a las oportunidades de capacitación y financiamiento a fin de paliar la baja productividad laboral en ciertas actividades.

Una política integral de fomento productivo debe potenciar la innovación y el emprendimiento focalizándose en las pequeñas y medianas empresas que es donde tenemos mayores espacios para producir externalidades positivas y generar nuevas fuentes de empleo en cantidad y calidad necesaria para incorporar a amplios sectores a los beneficios del progreso económico y las oportunidades que abren los mercados globalizados.

## **6. Un nuevo pacto fiscal para un nuevo pacto social**

Nuestro país tiene aún muchos desafíos pendientes para llegar a convertirse en una sociedad desarrollada. La construcción de una sociedad con niveles crecientes de humanización exige no sólo un proyecto-país de carácter integral, sino que también la decisión de avanzar juntos, en comunidad, unidos por las ideas, los valores y los objetivos comunes, los afectos y los esfuerzos compartidos. En fin, velar porque los valores de igualdad, solidaridad y comunidad se expresen concretamente en la sociedad y, por tanto, Chile sea una nación donde los derechos y las oportunidades estén al alcance de todos, sin distingo de sexo, edad, raza, estirpe o condición económica.

Estos sueños no serán posibles si no asumimos con seriedad y responsabilidad que necesitamos de más y no de menos recursos públicos para

acometer estas tareas. Si queremos estrechar las brecha tecnológica, mejorar la calidad de nuestra educación, contar con una fuerza laboral de clase mundial y expandir las oportunidades para los jóvenes, las mujeres y nuestros ancianos. Tendremos también que incrementar gradualmente nuestro gasto público para ponernos, por lo menos, al nivel promedio de los países desarrollados. Esto último, no será viable si no aumentamos nuestra carga tributaria para financiar el gasto público y evitar un déficit fiscal.

En ese sentido, países como el nuestro presentan una ventana de oportunidad para avanzar, de manera gradual y sustentable, hacia un mayor alineamiento con los países desarrollados en recaudación impositiva para financiar el impulso hacia el desarrollo productivo y la equidad.

Evidentemente, la búsqueda de esta convergencia, debe considerar previamente medidas tendientes a reducir la elusión y la evasión fiscal, así como contemplar un diseño de estructura impositiva progresiva y no regresiva que permita incrementar la recaudación fiscal a la vez que se mantiene un bajo impacto en el crecimiento.

En consecuencia, es necesario asumir que Chile tendrá que ajustar su carga tributaria al desempeño económico en la medida en que su producto per cápita consolide una tendencia hacia la convergencia, de manera de convertir al Estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y efectúe una redistribución de recursos eficiente para ejecutar mejores políticas públicas que al mismo tiempo estimulen el crecimiento y reduzcan la desigualdad y la pobreza. **DEP**

# Economía colombiana en la coyuntura: una aproximación crítica

*Darío Germán Umaña Mendoza\**

## Síntesis

**E**l presente escrito fue presentado en el “I Encuentro de Economistas Sudamericanos”, realizado en Río de Janeiro – Brasil. En el se hace un resumen de la situación de la economía colombiana y su relación con la integración y la globalización, partiendo de la hipótesis de que en la actualidad se vive un punto de corte en el crecimiento derivado de la fragilidad financiera del país tanto en las cuentas externas como en las internas, el cual se manifiesta en el aumento de las tasas de interés, en la volatilidad de la tasa de cambio, en el rebrote inflacionario y en expectativas menos optimistas sobre el nivel de las utilidades macroeconómicas.

En general, se considera que existe un exceso de endeudamiento en los agentes económicos y en el mismo gobierno que hasta ahora ha sido satisfecho por la permanencia en los balances de situaciones estables en los ingresos corrientes. Si estos flujos cambian se corre el riesgo de vivir una recesión cuya

\* Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia  
ceninvdes\_bog@unal.edu.co

duración y profundidad dependerá de las medidas que se tomen en lo interno desde el punto de vista de la liquidez y, por otra parte, de la profundidad de la posible recesión de los Estados Unidos de Norteamérica y sus efectos sobre la economía mundial.

## 1. Caracterización

Colombia alcanzará en 2007 un aumento del PIB por encima del 6% consolidando así una tendencia de crecimiento que se hace evidente a partir de 2000, año en el cual superó una dura recesión, al parecer creando las condiciones externas e internas para asegurar en el futuro un evolución positiva y sostenida de la economía colombiana.

Los hechos que se presentan por parte de los analistas económicos del establecimiento para sustentar las afirmaciones expuestas son los de la existencia de indicadores robustos en el sector financiero, los buenos resultados de la política monetaria, un pequeño saldo negativo en la balanza de cuenta corriente, la inflación objetivo reducida a un dígito, el crecimiento de las reservas internacionales, la recuperación de la inversión, la estabilidad de las tasas de cambio y de las tasas de interés, buenos indicadores fiscales del sector público consolidado, mayor apertura y profundización del sector financiero, mejora en los términos de intercambio producto de la mejora en los precios internacionales de productos primarios y agropecuarios, abundancia de financiamiento externo y buenas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto.<sup>1</sup>

**Tabla No. 1**

PIB total y tasas de crecimiento anuales 1999-2006  
(Millones de dólares constantes de 1994)

Año	Variación anual %	Millones de dólares
1999	-4.20	87,411
2000	2.92	89,968
2001	1.47	91,292
2002	1.93	93,057
2003	3.86	96,647
2004	4.87	101,351
2005(p)	4.72	106,136
2006(p)	6.79	113,338

(p) Provisional.

Nota: PIB en dólares de 1994 = PIB en millones de pesos de 1994 sobre la tasa de cambio nominal promedio de 1994.

Fuente: DANE – Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales y Banco de la República, Estudios Económicos – Estadística.

1 Banco de la República. Grupo de Macroeconomía. 2006. La economía colombiana: Situación actual frente a los noventa y perspectivas.

En cuanto al crecimiento del PIB per-cápita, éste ha venido evolucionando a tasas importantes a partir del año 2003 pero en todo caso inferiores a las del crecimiento del PIB total.

**Tabla No. 2**  
**PIB per cápita y variaciones anuales 1999-2006**  
 (Millones de dólares constantes de 1994)

Año	Variación anual %	Millones de dólares
1999	-5.96	2,102
2000	1.14	2,126
2001	-0.29	2,120
2002	0.16	2,123
2003	2.11	2,168
2004	3.15	2,236
2005(p)	3.10	2,305
2006(p)	5.11	2,423

(p) Provisional.

Nota: PIB en dólares de 1994 = PIB en millones de pesos de 1994 sobre la tasa de cambio nominal promedio de 1994.

Fuente: DANE – Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales y Banco de la República, Estudios Económicos – Estadística.

Sin embargo el índice GINI de concentración del ingreso, medido hasta el 2004, muestra como la situación de concentración y centralización de capital no contribuye a la mejora de las condiciones en la distribución del ingreso. No se cuenta con información sobre este indicador durante los dos últimos años, pero todo parece indicar, como resultado de las medidas tributarias y fiscales tomadas que todo favorecería al capital antes que al trabajo y que el aumento de las utilidades no estaría acompañado por una mejor distribución del ingreso obtenido.

**Tabla No. 3**  
**Coefficiente de GINI 1991-2004**

Año	Total Nacional					
	Personas			Hogares		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
1991	0.55	0.53	0.50	0.54	0.52	0.52
1993	0.56	0.53	0.51	0.55	0.53	0.51
1996	0.54	0.50	0.50	0.53	0.49	0.50
1997	0.56	0.52	0.50	0.54	0.52	0.49
1998	0.56	0.52	0.57	0.55	0.51	0.57
1999	0.56	0.52	0.54	0.54	0.51	0.55
2000	0.57	0.54	0.51	0.58	0.55	0.53
2001	0.56	0.54	0.49	0.58	0.56	0.53
2002	0.58	0.57	0.53	0.60	0.59	0.57
2003	0.55	0.54	0.45	0.58	0.56	0.50
2004	0.56	0.54	0.46	0.58	0.56	0.51

Fuente: Sistema de información Estadística. CID. Universidad Nacional de Colombia

Para los analistas que creen que la crisis se superó definitivamente, el cambio se produjo a partir del año 2002 tanto en lo estructural como en lo institucional. Sin embargo, aún ellos afirman que existen algunos riesgos que se manifiestan en lo siguiente: el importante déficit estructural del gobierno central frente al superávit de las regiones, los altos y persistentes niveles de la deuda pública externa e interna, la debilidad y la fragilidad del sistema financiero a los TES, el inusitado desborde en el gasto en consumo, el deterioro de la cartera bancaria de corto plazo, la inflación en el precio de los activos, la revaluación de la moneda aunado a problemas de competitividad y la inestabilidad en las tasas de interés por los cambios que se están produciendo en el entorno financiero y económico mundial.

Muchas de estas características son comunes en la economía colombiana a la crisis que se presentó a finales de la década de los noventa. Lo evidente en esa etapa fue el hecho que se produjo una turbulencia internacional con la consecuente salida acelerada de capitales de corto plazo, un exceso de gasto, la falta de previsión y por qué no prudencia en el manejo de la cartera de parte del sector financiero, el crecimiento de los precios y la burbuja del sector de la vivienda y el comportamiento irracional de los mercados financieros. Como consecuencia de este último aspecto y ante el aumento de los flujos financieros

se disparó el gasto en consumo, produciendo los consecuentes efectos sobre la revaluación de la tasa de cambio ante una clara desregulación que impidió adoptar las medidas correctivas oportunamente e identificar adecuadamente el comportamiento de los agentes económicos.

## 2. Una interpretación financiera

No pretendo afirmar que es la situación actual en un todo similar a la ocurrida en el pasado. Sin embargo los síntomas actuales muestran una serie de factores comunes con el final del “boom” de los años 90s, especialmente cuando se analizan las variables reales, financieras y monetarias. De acuerdo con Minsky 86 “Desregulación financiera: fragilidad e inestabilidad” y Arestis y Gligman 2002 “Economía abierta”, los desequilibrios se originan en los buenos tiempos, cuando existe orden en los balances de corto plazo de los agentes, cuando hay signos confiables de la actividad económica y la autoridad y la disciplina monetaria se relaja.<sup>2</sup>

En la economía colombiana del presente la inversión de los agentes se encuentra apalancada con deuda, existe un optimismo de los hogares sobre los patrones de consumo durable, los bancos y el comercio, especialmente las grandes superficies han diseñado mecanismos innovadores de endeudamiento y crédito para los consumidores, las ganancias del sector financiero son crecientes y, hasta ahora, ha existido abundante financiamiento externo con bajas tasas de interés.

En consecuencia, los compromisos en el corto plazo se cumplen, en los empresarios existe la percepción de que la economía y las actividades productivas continuarán creciendo, la tasa de cambio continuará revaluada y las tasas de interés bajas, existe un crecimiento exponencial en el precio de los activos y, por supuesto, en los de las acciones (característica ésta diferente a la de la crisis de los noventa).

Las expectativas de los agentes, del gobierno y de la Banca Central son optimistas y la buena situación que se vive tiende a reproducirse. Sin embargo la realidad de los mercados muestra signos de deterioro o, por lo menos de

---

2 Moreno Álvaro y Junca Gustavo. “Las consecuencias económicas de Mr. Uribe. ¿Otra vez los felices noventa? Bien-Estar y Macroeconomía, 2007, Más allá de la retórica. CID, Universidad Nacional de Colombia. Esta caracterización es efectuada con más profundidad en el capítulo del libro citado. Recomendando su lectura.



ralentización de la economía mundial, la crisis de la vivienda en los Estados Unidos parece profundizarse y afectar al sector financiero y real de la economía de manera importante.

Bastaría con analizar de manera sencilla la ecuación de Minsky sobre como los beneficios agregados de una economía se derivan del gasto de los agentes económicos y de la demanda autónoma que es la fuente de los ingresos del capital. Así:

$$B = I + (G-T) + (X-M) + C(K) - S(W)$$

Donde B son los beneficios agregados, I la inversión, G-T el comportamiento fiscal. X-M la balanza comercial, CK el consumo capitalista autónomo y S (W) el ahorro de los trabajadores. Analicemos brevemente lo que podría esperarse de los beneficios agregados de la economía teniendo en cuenta la situación actual de las cuentas internas y externas y, además, las características del entorno internacional.

### 3. Cuentas Externas

#### 3.1 Balanza comercial

La balanza comercial cambió el signo desde el año 2006, convirtiéndose en negativa y para el segundo trimestre de 2007 ya se encuentra en un valor cercano a los -1.100 millones de dólares, y al final del año se encontraría en algo más de los -2.000 millones de dólares, lo que es atribuible en lo fundamental a la revaluación del peso, puesto que los precios de las materias primas y productos agrícolas han mantenido su tendencia alcista. Las importaciones se explican esencialmente por el aumento de la demanda de materias primas e insumos y bienes de consumo liviano y durable, especialmente en este rubro las correspondientes a material de transporte.

**Tabla No. 4**  
Balanza Comercial 2000-2007 (Millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Acum 2007-II
Exportaciones	13,099	12,233	11,794	12,933	16,442	20,818	23,930	12,938
Importaciones FOB	10,655	11,826	11,653	12,792	15,324	19,431	23,976	14,007
Balanza Comercial	2,444	407	141	141	1,119	1,387	-47	-1,069

Fuente: Banco de la República

El patrón de exportaciones es esencialmente de productos primarios y tradicionales con cerca del 65% del total y los bienes con valor agregado o productos industriales y no tradicionales vienen perdiendo participación (35% del total).<sup>3</sup>

### 3.2. Balanza de Servicios

La balanza de servicios es durante todo el período en estudio es deficitaria y aumenta representativamente en los últimos tres años. En el año 2007 el nivel negativo será similar al del 2006, más o menos- 2100 millones de dólares.

**Tabla No. 5**  
Balanza de servicios 2000-2007 (Millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Acum 2007-II
Exportaciones	2,049	2,190	1,867	1,921	2,255	2,664	3,373	1,645
Importaciones	3,308	3,602	3,302	3,360	3,935	4,766	5,493	2,727
Balanza Servicios	-1,259	-1,412	-1,435	-1,439	-1,680	-2,102	-2,120	-1,082

Fuente: Banco de la República

Las exportaciones de servicios se limitan a los rubros de transporte, viajes, comunicaciones, información e informática y, en menor medida a servicios empresariales y construcción, lo que da cuenta del bajo valor agregado de nuestras exportaciones. Sin embargo cuando se tienen en cuenta las remesas que los colombianos giran desde el exterior, el signo cambia en los últimos

<sup>3</sup> Umaña Mendoza Germán, Política comercial, bilateralismo y sector externo. En Bien-Estar y Macroeconomía, 2007, Más allá de la retórica. CID, Universidad Nacional de Colombia. El comportamiento y estructura de las exportaciones se encuentra en el cuadro de la página 205.

años pues estas remesas pueden ser consideradas estadísticamente como exportaciones de servicios.

Las importaciones por su parte se encuentran en lo fundamental explicadas por transporte y turismo pero en este caso los servicios con valor agregado son representativos, lo que indica una asimetría fuerte en la composición del comercio con terceros países.<sup>4</sup>

### 3.3. Balanza de cuenta corriente

En consecuencia la balanza de cuenta corriente, evoluciona hacia un déficit importante en el 2007 y alcanzaría la cifra de -6500 millones equivalente, más o menos, al 4% del PIB Colombiano en este año.

**Tabla No. 6**

Balanza en Cuenta Corriente 2000-2007 (Millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Acum 2007-II
Bienes	2,633	579	239	555	1,346	1,595	322	-986
Servicios	-1,259	-1,412	-1,435	-1,439	-1,680	-2,102	-2,120	-1,082
Renta de los Factores	-2,277	-2,609	-2,867	-3,398	-4,297	-5,456	-6,003	-3,508
Transferencias corrientes	1,673	2,354	2,706	3,309	3,724	4,082	4,743	2,365
Cuenta Corriente	770	-1,088	-1,357	-974	-906	-1,881	-3,057	-3,211

Fuente: Banco de la República

El déficit creciente de la balanza de cuenta corriente será solamente sostenible si aumentan las exportaciones de bienes y servicios más que las importaciones, lo que no parece probable mientras no se produzca un cambio estructural en las características de la oferta exportable de bienes y servicios.

Esta balanza de cuenta corriente tiene una importante contribución en su signo negativo por la renta de factores cuyos egresos prácticamente se han triplicado durante los últimos cuatro años y en el 2007 se encontrarán aproximadamente en 7.000 millones de dólares.

4 Umaña Mendoza Germán, Política comercial, bilateralismo y sector externo. En Bien-Estar y Macroeconomía, 2007, Más allá de la retórica. CID, Universidad Nacional de Colombia.

De otra parte por las transferencias corrientes cuyo principal rubro son las remesas de los trabajadores en el exterior cuyo balance neto es creciente y positivo. Es decir, la balanza de cuenta corriente se encuentra en una situación menos caótica por la salida de los nacionales hacia el exterior y los giros que envían a sus familias. Sin embargo diversos estudios mencionan que parte de esas remesas pueden encontrarse contaminadas por dineros del narcotráfico y otras, provienen de inmigrantes ilegales. Es, en parte, la economía de la miseria y la ilegalidad.

### 3.4. Cuenta de capital

**Tabla No. 7**

Balanza en Cuenta de Capital 2000-2007 (Millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Acum 2007-II
Flujos financieros de largo plazo	2,077	5,035	-1,391	966	2,624	4,361	6,861	4,249
Flujos financieros de corto plazo	-2,019	-2,588	2,695	-309	581	-1,130	-4,062	3,136
Cuenta de capital	59	2,447	1,304	657	3,205	3,230	2,799	7,385

Fuente: Banco de la República

Finalmente, la cuenta de capitales por inversión extranjera directa que debe ser dividida en inversión extranjera directa y de cartera. La inversión extranjera directa ha venido creciendo pero simplemente en los sectores ya conocidos de productos primarios y, más que otra cosa por privatizaciones y compra de empresas ya existentes. Inversiones en nuevos sectores productivos son en la práctica poco representativas. Los flujos financieros de corto plazo aumentan en 2007 pero, ante la inestabilidad del comportamiento de la economía internacional, los factores de incertidumbre sobre su permanencia son relevantes. Por ahora, aumentan las tasas de interés nacionales y disminuyen las internacionales.

### 3.5. Balanza de pagos

**Tabla No. 8**  
Balanza de Pagos 2000-2007 (Millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Acum 2007-II
Cuenta Corriente	770	-1,088	-1,357	-974	-906	-1,881	-3,057	-3,211
Cuenta de Capital y Financiera	59	2,447	1,304	657	3,205	3,230	2,799	7,385
Errores y Omisiones Netos	41	-140	191	133	242	380	280	227
Variación de las Reservas Internacionales Netas	869	1,167	188	-186	2,543	1,723	23	4,400

Fuente: Banco de la República

Las reservas internacionales se encuentran en aumento, especialmente durante 2007. Sin embargo, al medir su evolución con respecto a las obligaciones de servicio de la deuda este valor corresponde a un colchón de cinco o seis meses.

En síntesis, las balanzas de bienes y servicios presentan un signo crecientemente negativo, lo que se profundiza por el aumento de los giros de las empresas multinacionales afincadas en Colombia a sus casas matrices en el exterior. Solamente las remesas giradas por los colombianos desde el exterior contribuyen a morigerar esta tendencia. La cuenta de capitales hasta ahora es positiva pero mucho dependerá para mantener este signo de la evolución de las privatizaciones de las empresas regionales, privatizaciones que tienen una seria oposición por parte de los actores locales y, de otra parte, de las nuevas fusiones y adquisiciones que se hagan con empresas multinacionales a costa de las empresas de capital nacional y, la verdad, ya no quedan muchas.

Es entonces importante tener en cuenta para determinar las expectativas de los beneficios futuros macroeconómicos que los signos de deterioro de la balanza de cuenta corriente y la inestabilidad de los flujos de capitales pueden hacer cambiar las expectativas de mediano plazo de la economía y de los agentes económicos, sobre todo si se agrava la crisis inmobiliaria de los Estados Unidos.

## 4. Cuentas fiscales

Para el período comprendido entre los años 2000 y 2006 las cuentas fiscales del gobierno central muestran déficit promedio del 5% con la excepción del año 2006. En 2007 y 2008 la tendencia al gasto no parece disminuir especialmente si se tienen en cuenta el gasto pertinente a lo militar y la seguridad democrática. Las disminuciones que se produzcan en los recursos norteamericanos del “Plan Colombia” y su cambio de orientación hacia componentes más institucionales como fortalecimiento de la justicias y de los derechos humanos, antes que compra de armamento, obligará al país a destinar mayores y permanentes recursos al gasto en defensa. Algunos analistas calculan que para hacer sostenible el gasto militar habría que asegurar 2 puntos más en el crecimiento del PIB, aumentar los impuestos o disminuir el gasto en otros componentes como el social (salud o educación).<sup>5</sup>

**Tabla No. 9**

Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 2000-2006 (Porcentaje del PIB)

Año	Con privatizaciones	Sin privatizaciones
2000	-5.49	-5.91
2001	-5.83	-5.92
2002	-5.47	-5.47
2003	-4.81	-4.87
2004	-4.44	-4.45
2005	-4.78	-5.00
2006	-3.66	-3.69

Fuente: CONFIS, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Nota: A partir de 1994 se utilizó el PIB con la metodología del SCN93.

De otra parte, regionalmente y en el consolidado de los gobiernos territoriales los balances fiscales son positivos en una proporción similar a los desbalances del gobierno central, lo que muestra una importante disciplina en el gasto de los gobiernos descentralizados y, por supuesto, explica la voracidad del gobierno central y sus devaneos de centralización política y económica.

<sup>5</sup> Ver Moreno y Junca. Obra citada.

**Tabla No. 10**  
Balance fiscal consolidado de los Gobiernos Territoriales 2000-2005  
(Miles de millones de pesos)

Año	Tributarios	No Tributarios	Transfe- rencias	Ingresos de Capital	Total Ingresos	Gastos corrientes do funcionamiento	Intereses	Transfe- rencias	Gastos de Capital	Total Gastos	Préstamo Neto	Balance Fiscal
2000	4,695	955	7,300	348	13,297	8,753	787	1,482	3,583	14,606	-239	-1,070
2001	5,030	675	8,851	190	14,747	10,061	608	1,752	2,330	14,751	-4	-0
2002	5,737	953	10,453	276	17,419	11,543	638	1,575	3,436	17,192	8	220
2003	6,854	1,215	12,425	126	20,621	13,685	599	1,597	3,958	19,839	4	778
2004	7,933	1,241	14,136	91	23,400	15,656	620	1,751	3,298	21,325	7	2,068
2005	8,950	1,576	15,513	166	26,205	18,483	602	1,984	4,984	26,054	-423	574

Fuente: Subgerencia de Estudios Económicos, Banco de la República.

Lógicamente, lo anterior ha contribuido a generar tensiones entre el nivel central y las regiones. De hecho, el Congreso de la República de Colombia aprobó durante 2006 una reforma a las transferencias que efectuaba el Gobierno Nacional a las regiones en salud, educación y agua potable, lo que implica una disminución importante en los recursos esperados con la anterior legislación. Esto ha profundizado las tensiones e inclusive el partido liberal ha convocado a la recolección de firmas para someter esta decisión a un referendo revocatorio.<sup>6</sup>

En esencia, los riesgos fiscales persisten y sería necesaria una contracción del gasto en el momento en que la economía parecería estar orientada a menores tasas de crecimiento del PIB, lo que disminuirá la percepción positiva de los agentes sobre el comportamiento de los beneficios macroeconómicos futuros y posiblemente agravaría el tamaño de la recesión. Todo un predicamento de política económica y finanzas sanas.

## 5. Precios macroeconómicos, empleo e inflación

La oferta monetaria ha sido laxa en los últimos años, lo que unido a un importante volumen de divisas que entraron al país, formales e informales desencadenaron un “boom” de consumo que por la influencia del importante crecimiento de las importaciones con una tasa de cambio revaluada no permitió el crecimiento de la inflación y, por lo tanto, hasta el 2006 el Banco de la República cumple con las metas de inflación objetivo.

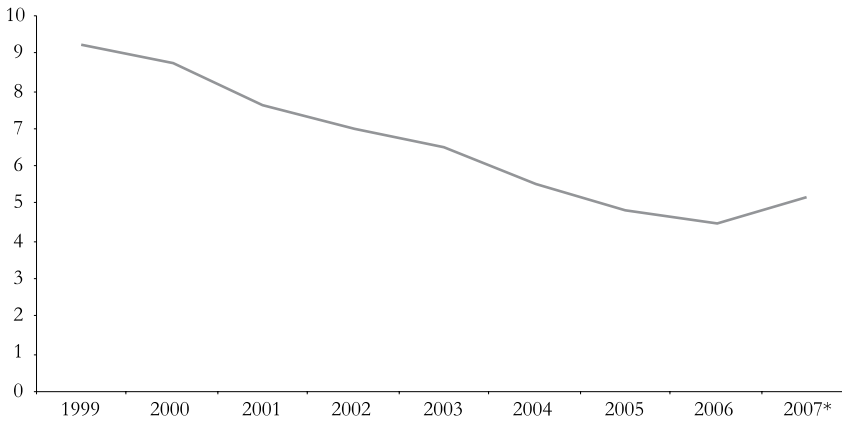
---

6 Para mayor información sobre la reforma a las transferencias ver: Rodríguez Oscar “Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción social del Estado”. En Bien-Estar y Macroeconomía, 2007, Más allá de la retórica. CID, Universidad Nacional de Colombia.



### Gráfico No. 1

#### Variación año corrido del Índice de Precios al Consumidor 1999-2007



\* Acumulado a noviembre

Fuente: DANE

Sin embargo, en 2007 se produce el rebrote de las tendencias inflacionarias y a noviembre ya es claro que no se cumplirá con la meta establecida en esta materia por el Banco de la República, también es evidente que el aumento de la cartera morosa en crédito de consumo e inclusive hipotecario ha venido mermando la liquidez, el Banco central ha aumentado sus tasas de interés, los bancos privados mucho más y la tasa de cambio se comporta con permanentes fluctuaciones.

### Tabla No. 11

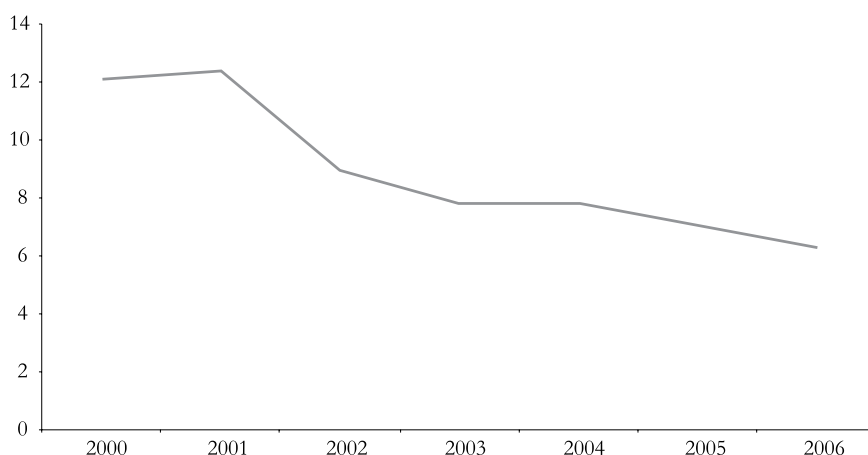
#### Índice de Precios al Consumidor 1999-2007 (Variaciones porcentuales)

Mes	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Base Diciembre de 1998 = 100,00		
							2005	2006	2007
Enero	2.21	1.29	1.05	0.80	1.17	0.89	0.82	0.54	0.77
Febrero	1.70	2.30	1.89	1.26	1.11	1.20	1.02	0.66	1.17
Marzo	0.94	1.71	1.48	0.71	1.05	0.98	0.77	0.70	1.21
Abril	0.78	1.00	1.15	0.92	1.15	0.46	0.44	0.45	0.90
Mayo	0.48	0.52	0.42	0.60	0.49	0.38	0.41	0.33	0.30
Junio	0.28	-0.02	0.04	0.43	-0.05	0.60	0.40	0.30	0.12
Julio	0.31	-0.04	0.11	0.02	-0.14	-0.03	0.05	0.41	0.17
Agosto	0.50	0.32	0.26	0.09	0.31	0.03	0.00	0.39	-0.13
Septiembre	0.33	0.43	0.37	0.36	0.22	0.30	0.43	0.29	0.08
Octubre	0.35	0.15	0.19	0.56	0.06	-0.01	0.23	-0.14	0.01
Noviembre	0.48	0.33	0.12	0.78	0.35	0.28	0.11	0.24	0.47
Diciembre	0.53	0.46	0.34	0.27	0.61	0.30	0.07	0.23	—
En año corrido	9.23	8.75	7.65	6.99	6.49	5.50	4.85	4.48	5.17

Fuente: DANE

**Gráfico No. 2**

Tasa de interés de los Certificados de Depósito a Término a 90 días – DTF



Fuente: Banco de la República con información suministrada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Por su parte el desempleo muestra una tendencia positiva y para el primer trimestre del 2007 ya se colocaba en niveles del 12% como porcentaje de la población económicamente activa y para los dos trimestres posteriores se acerca al 10%. Sin embargo, la tasa de desocupación permanece constante y la informalidad se encuentra por encima del 40% de la PEA, lo que hace que el debate del empleo continúe en el centro de la atención puesto que no necesariamente el crecimiento conduce a mejores condiciones de empleabilidad e ingreso.

**Tabla No. 12**

Tasa de ocupación, desempleo e informalidad 2001-2007

Año		Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de informalidad
2001	Sem I	51.73	15.71	39.50
2002	Sem I	51.56	16.12	38.72
2003	Sem I	52.63	14.61	39.39
2004	Sem I	52.05	14.74	41.37
2005	Sem I	51.87	12.70	41.29
2006	Sem I	52.36	12.01	41.51

Fuente: DANE – Encuesta Continua de Hogares

La tasa de cambio evolucionó de una fuerte devaluación hasta el año 2004, hacia una revaluación de magnitud similar que duró hasta 2006. Se recupera levemente en el 2006 y durante los últimos meses del 2007 muestra signos de inestabilidad e incertidumbre, lo que es indicativo que el mercado internacional se encuentra nervioso y a la espera de cómo finalmente afectará la crisis de los sub-prime la economía estadounidense y la liquidez internacional.

**Tabla No. 13**

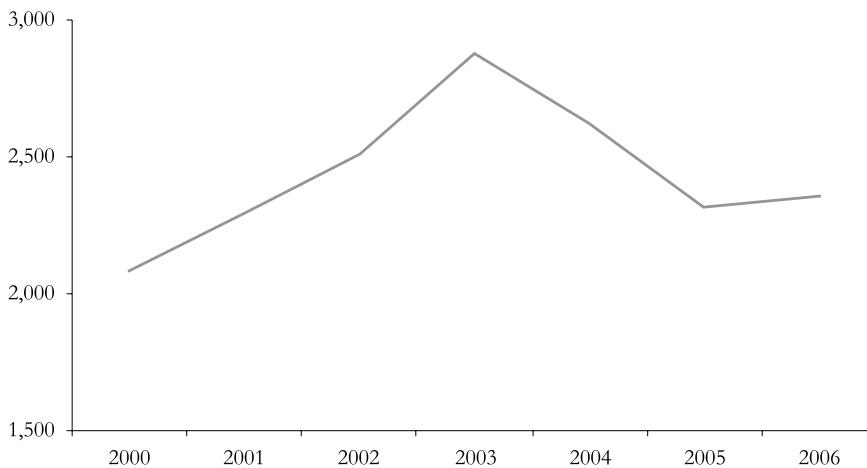
Tasa Representativa del Mercado 2000-2007 (Pesos por dólar)

Periodo	Promedio
2000	2,087.42
2001	2,299.77
2002	2,507.96
2003	2,877.79
2004	2,626.22
2005	2,320.77
2006	2,357.98
2007	Fluctuante, incertidumbre

Fuente: Banco de la República

**Gráfico No. 3**

Tasa Representativa del Mercado (Promedio anual)



Fuente: Banco de la República

## 6. Globalización e integración

En este acápite se presenta una síntesis de los principales aspectos que en materia de globalización e integración económica ha vivido Colombia en los últimos años, el cual se recoge más ampliamente en el capítulo del libre Bien Estar y Macroeconomía, ya citado.

Colombia ha buscado durante la última década y lo que va corrido de la presente ser parte de una economía cada vez más internacionalizada en lo económico y lo comercial. Como parte de la Organización Mundial del Comercio ha comprometido los límites consolidados y máximos en la aplicación de su política comercial tanto en liberalización de bienes como en servicios y en capitales y ha delegado su soberanía en la solución de diferencias en los campos allí negociados, así como en la propiedad intelectual, con la diferencia en este aspecto que no se produce una mayor liberalización en el capital conocimiento sino que, por el contrario, lo que se logra es un mínimo de liberalización que puede ser modificada con mayores niveles de protección en acuerdos bilaterales o plurilaterales posteriores.

No abundaremos en este acápite en análisis detallado de lo negociado por nuestro país en los diferentes foros internacionales. Simplemente, sin juicios de valor presentaremos un mapa de los compromisos en los denominados acuerdos de integración.

Entendido un esquema de integración profunda como aquel que implica una creciente cesión de la soberanía nacional en lo político, económico, social y comercial, no sería aventurado afirmar que Colombia no participa en ninguna alternativa de esta naturaleza.

Sin embargo, lo más aproximado a esta caracterización es la Comunidad Andina que no solo logró perfeccionar una zona de libre comercio (bienes y servicios) sino una Unión Aduanera parcial, incluidas políticas comunes en materia comercial como por ejemplo control de la competencia desleal y del abuso de posición dominante de mercado, franjas de precios, normas sanitarias, salvaguardias a terceros, etc.

También se produjeron avances en lo pertinente a la libre circulación de personas y al reconocimiento de títulos a los profesionales de los diferentes países miembros del Acuerdo de Cartagena, incluyendo propuestas no acabadas

para el desarrollo de la dimensión social de la integración y esbozos de lo que será una política de migraciones y de protección social comunitaria.

Asimismo, existe una política común en materia de propiedad intelectual y bastante menos profunda en materia de inversiones, todo ello seriamente amenazado en la actualidad por la firma de los acuerdos de promoción del comercio suscritos por Colombia y Perú con los Estados Unidos y el retiro definitivo de Venezuela de la CAN, así como la eliminación de los compromisos en materia de Arancel Externo Común.

Además se creó una institucionalidad relativamente estable en lo financiero con la corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), una Secretaría técnica independiente que en su momento jugó un papel muy importante tanto en velar por el cumplimiento de lo normado en el Tratado como en solución inicial de controversias, un Tribunal interestatal Andino de Justicia, fuerte en lo institucional pero débil a la hora de forzar el cumplimiento de sus laudos y un remedo de parlamento andino.

La participación de la sociedad civil se limitó a lo laboral y empresarial con figuras de organismos consultivos que desafortunadamente nunca cuajaron como contrapartes importantes de los gobiernos y, en general, su participación se convirtió en una alternativa más burocrática que real para fortalecer la integración andina.

La comunidad Andina pierde relevancia en la actualidad puesto que en el 2006 se produce el retiro de uno de sus principales socios: Venezuela, además, es dejada en segundo plano por parte de Perú y Colombia con la aplicación de su esquema de integración abierta y especialmente por las negociaciones bilaterales con los Estados Unidos y las diferencias de orden político con Ecuador y Bolivia. En esencia una importante alternativa de integración hasta ahora fallida y en la que Colombia no juega ningún papel en la actualidad distinto del de tratar de defender una zona de libre comercio que con el retiro de Venezuela se encuentra en serias dificultades hacia el futuro.

Por su parte, Alalc al ser sustituida por la Aladi y al desaparecer en la práctica el Trato de Nación Más Favorecida con el ingreso de México al Nafta y el no haber hecho extensivas al resto de países de la Aladi las preferencias concedidas a los Estados Unidos y Canadá, muestra como los avances de la integración latinoamericana se limitaron en lo económico y en lo comercial a una serie de acuerdos bilaterales ya sea con otras zonas de integración, llámese

Mercosur – CAN, en el que participa Colombia o de este país con el triángulo norte de Centroamérica o parciales con Caricom.

En general cada uno de esos acuerdos se caracteriza simplemente por evolucionar hacia zonas de libre comercio totales o parciales, con rebajas arancelarias, definición de reglas de origen para beneficiarse de los tratamientos preferenciales y otros capítulos carentes de relevancia práctica. Una gran debilidad en lo pertinente a la solución de controversias, débil definición de objetivos de profundización hacia una mayor integración, ninguna institucionalidad y mucho menos inclusión de la dimensión social de la integración.

Existe también una nueva generación de acuerdos como los suscritos por Colombia con Chile y el triángulo norte de Centroamérica que avanzan algo más en la liberación del comercio de servicios, normas en compras del sector público, protección de inversiones y solución de controversias. Sin embargo normativamente sus características vinculantes son bastante débiles.

Los mal llamados TLC con países desarrollados no parecerían ser otra cosa que una evolución al desconocimiento del principio de Responsabilidad Compartida en la lucha contra el flagelo universal de las drogas, el desaparecer de las preferencias unilaterales y el salto hacia tratados bilaterales de protección de inversiones.

En efecto, cuando se estudia el Acuerdo de Cooperación ya firmado aunque no en vigencia con los Estados Unidos de Norteamérica es fácil observar que el mayor logro de Colombia en materia de comercio de bienes es el de haber conservado con muy pequeñas adiciones el Atpdea, sin haber obtenido nada o casi nada en materia de desmonte de subsidios, ayudas internas u otras medidas de efecto equivalente en el sector agrícola, ni en antidumping, ni en salvaguardias, ni en normas de la zona de integración en materia de control de abuso de la posición dominante de mercado, ni en la eliminación de obstáculos técnicos con características para – arancelarias.

Más bien en sentido contrario si se produce una apertura unilateral fortalecida por el hecho que la normativa colombiana para el control de la competencia desleal es bastante débil y tiene una tendencia aperturista antes que de protección a la producción local como si ocurre en los Estados Unidos.

En inversiones el TLC es un Acuerdo que incluye no solamente figuras como el preestablecimiento para la protección a la inversión extranjera sino la expropiación indirecta y, en el caso del capital conocimiento el menoscabo o la anulación de beneficios. Todas las anteriores, son alternativas para evitar el ejercicio de políticas públicas que puedan afectar a los inversionistas norteamericanos y avanzan en el camino de establecer una protección cuasi-infinita a la inversión foránea lo que para algunos es símbolo de estabilidad y, para otros, una vulgar entrega de soberanía.

En materia de solución de controversias no solo se establece la posibilidad de que conflictos entre los estados sean demandados ante los tribunales internacionales (especialmente en el Ciadi), sino que también se incluyen aquellos que se deriven de diferencias entre inversionistas y estado.

El cubrimiento del TLC es mayor que lo que se determina en lo multilateral o en cualquier otro acuerdo de integración que haya suscrito Colombia, puesto que incluye no solamente la inversión extranjera directa en bienes sino en servicios, capital de portafolio (las medidas que tome el gobierno o el banco de la república para el control de capitales solo podrán ser demandadas un año después de su aplicación), deuda externa, capital conocimiento y, sorpresa, es el único esquema que no contempla la posibilidad de cláusula de salvaguardia por crisis en la balanza de pagos.

Es en fin, el sueño del inversionista norteamericano que ni siquiera lo había esperado en el fallido Acuerdo Multilateral de Inversiones “AMI”, propuesto por la OCDE y atacado por los países en desarrollo e inclusive por la iglesia católica en el mundo, por lo que nunca se aprobó. Por supuesto, supera en todo lo decidido en la CAN.

En el tema de propiedad intelectual es poco o nada lo que logró en lo pertinente al control de la biopiratería, respeto a los conocimientos tradicionales, excepciones en las industrias culturales y, al contrario, se aceptaron extensiones a la patentabilidad, a la protección a la información no divulgada, a los derechos de autor, especialmente los de “Copy Righ” (empresas que compran los derechos de autor a los creadores), control a la piratería, “links” entre propiedad intelectual y aprobación de registros sanitarios y mayores plazos a los derechos de autor, así como la incorporación automática, sin pasar por la OMC, de algunos de los aspectos que se negocien en la OMPI, especialmente los referidos al reforzamiento a los controles administrativos y coercitivos para el respeto de la Propiedad Intelectual.

Además la salud de la población no se prioriza sobre los intereses monopólicos de las multinacionales y de las normas de propiedad intelectual. Tampoco se fortalece con un control eficaz, de acuerdo con la legislación colombiana, el control de las prácticas anticompetitivas producto del control monopólico que otorgan las patentes o los derechos de autor.

En cuanto a las compras del sector público y servicios, el punto esencial es el de que no se logró un acceso real y sin ninguna restricción a los mercados de los dos países, puesto que para los Estados Unidos se aceptan múltiples excepciones geográficas y administrativas. Los EU mantendrán fuera del Tratado los Estados (cerca de 45) y sus excepciones, mientras que Colombia negocia como estado unitario. De esa manera, la lista de liberalización en compras estatales es sustancialmente asimétrica para Colombia.

En los capítulos de servicios no se trata el tema de las inversiones y sí en el de inversión, renunciando en gran medida a la aplicación de políticas públicas. No se liberaliza el modo 4 de prestación de servicios (personales), ni se clarifican las políticas de migraciones y, hasta la fecha, poco o nada se negocia en reconocimiento de títulos educativos o el otorgamiento de visas para prestación de servicios profesionales y tampoco se ha establecido un mecanismo de solución de diferencias en esta materia.

En servicios de telecomunicaciones el principal riesgo se encuentra en la decisión de acceso a las redes públicas solo con criterios técnicos y no económicos, así como en la libertad de prestar servicios por parte de redes privadas, lo que podría entredicho la misma viabilidad financiera de las empresas públicas de Telecomunicaciones.

Los aspectos laborales y ambientales para nada contemplan la dimensión social de la integración y el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores o la adhesión a Tratados ambientales por parte de los Estados Unidos, como el Convenio de Kyoto sobre emisiones o el Tratado de Cooperación Amazónica. Simplemente se limitan al respeto de las legislaciones nacionales internas, se circunscriben a la aplicación de multas y, eventualmente, sanciones comerciales, lo que en esencia significa aplicar los conceptos de “dumping social y ambiental”, aplicando los principios de solución de controversias en el marco del Tratado y desnaturalizar los foros multilaterales como la OIT y los Tratados ambientales en el marco de la Naciones Unidas.



Aunque el Acuerdo del TLC ya había sido suscrito por los dos gobiernos el partido demócrata propuso su reapertura en los aspectos ambientales y laborales. Las consecuencias de ello implicaron establecer nuevas condicionalidades y sanciones en una sola vía, puesto que no se incluyó a los Estados Unidos en las nuevas decisiones. Amanecerá y veremos. Mientras tanto el gobierno de Colombia es tan solo un espectador en las negociaciones entre los principales partidos en el congreso norteamericano.

El sistema de Solución de controversias tiene dos características. En aspectos como la liberalización del comercio el mecanismo general es débil y poco vinculante, mientras que en inversiones y propiedad intelectual se define un mecanismo absolutamente vinculante y fuerte. Otra asimetría a favor de los inversionistas y éstos son en lo esencial los norteamericanos.

Finalmente, la negociación de un posible Acuerdo de Asociación de la CAN con la Unión Europea se encuentra en la actualidad en el limbo. Sin embargo, es objetivo pensar que en materia comercial Colombia negociará con la UE en condiciones similares a las de los Estados Unidos. No podríamos dar ni recibir más de un grupo de países de menos desarrollo relativo que el norteamericano.

En síntesis, en liberalización de bienes y servicios prioritarios para Colombia los avances son mínimos con respecto a lo que se ha decidido en el marco multilateral y los mecanismos de solución de diferencias son débiles. En lo que corresponde a las inversiones es todo lo contrario y los avances son sustanciales. Por lo tanto, no es aventurado afirmar que no nos encontramos ante un Acuerdo de libre comercio sino fundamentalmente ante un tratado de protección de inversiones. Es el paraíso del bilateralismo, dar la espalda a la integración latinoamericana y no son de esperar en el corto plazo resultados que contribuyan a cambiar el signo negativo en la balanza de cuenta corriente ni inversiones que fortalezcan la cuenta de capitales. Hasta ahora todo cambia para peor.

## Conclusión

La caracterización que se ha efectuado de la economía colombiana muestra que si bien durante los últimos años se ha presentado un comportamiento de relativa estabilidad y crecimiento, los riesgos financieros acumulados tanto en las cuentas externas, balanzas de cuentas corriente, de

capitales y de pagos; como en las internas, déficit fiscal del gobierno central, riesgos de sostenibilidad del gasto en defensa y en seguridad democrática; así como el exceso de consumo basado en el crédito con signos que han implicado aumentos en las tasas de interés y leves rebrotes inflacionarios; implica una señal de alerta sobre el comportamiento futuro.

Si a lo anterior se suma la situación de la economía norteamericana, la incertidumbre y la debilidad en la estrategia de integración económica y comercial descritas, podemos afirmar que nos encontramos ante un necesario cambio de timón en la orientación de la política económica a riesgo de repetir una crisis como la que se produjo a finales de los “felices Noventa”.

## Referencias

- Arestis y Gligman. Economía abierta, 2002.
- Banco de la República. La economía colombiana: Situación actual frente a los noventa y perspectivas. Grupo de Macroeconomía, 2006.
- Banco de la República. Series estadísticas.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Series estadísticas.
- Minsky. Desregulación financiera: fragilidad e inestabilidad, 1986.
- Moreno, Álvaro y Junca, Gustavo. “Las consecuencias económicas de Mr. Uribe. ¿Otra vez los felices noventa? En Bien-Estar y Macroeconomía 2007. Más allá de la retórica. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2007.
- Rodríguez Oscar “Las transferencias: Entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción social del Estado” En Bien-Estar y Macroeconomía 2007. Más allá de la retórica. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2007.
- Umaña Mendoza, Germán. “Política comercial, bilateralismo y sector externo” En Bien-Estar y Macroeconomía 2007. Más allá de la retórica. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2007. **DEP**

# La economía del Ecuador: un balance y una nueva noción de desarrollo

*Fander Falconí Benítez\**

## Un balance global de la política neoliberal en el Ecuador

**E**l modelo de crecimiento prevaleciente en el Ecuador en los últimos 15 años ha provocado la simplificación de la producción nacional por el predominio de ramas productivas que generan rentas por precios internacionales favorables, mientras que las bases de una estructura productiva nacional y autónoma fueron barridas por un modelo de importaciones que beneficia a consumidores de altos ingresos y a pocos empresarios importadores.

Este proceso, de verdadera re-primarización de la economía, junto a la escasa inversión productiva y al énfasis en la protección del capital financiero, impidió la reactivación de la estructura productiva nacional – luego de la crisis financiera de 1998-99 – y su diversificación, que hubiera sustentado un crecimiento más equilibrado.

---

\* Secretario Nacional de Planificación de la República del Ecuador  
acordova@senplades.gov.ec

La competitividad se detuvo en la reducción de costos del trabajo y en la obtención de rentas extractivas a costa del deterioro de los ecosistemas, en presencia de un desordenado proceso de desregulación de los mercados y de un sistema tributario incapaz de regular a los contribuyentes de mayores ingresos. Estos factores tuvieron graves consecuencias en el debilitamiento de las funciones del Estado como garante de derechos, como productor de bienes públicos de calidad y como promotor eficiente de un desarrollo humano estable y soberano.

### Cuadro 1

Evolución de la pobreza y extrema pobreza de consumo, 1995-2006  
– como porcentaje de la población –

ECV	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza
<i>Región</i>								
Costa	36.07	9.06	46.44	16.30	52.85	15.98	40.31	10.85
Sierra	41.73	18.53	42.15	21.77	51.44	24.65	33.75	12.20
Amazonía	60.57	23.80	50.04	22.25	n.d.	n.d.	59.74	39.60
<i>Área</i>								
Rural	63.00	27.37	66.75	33.91	75.05	37.68	61.54	26.88
Urbana	23.02	4.11	28.72	7.80	36.39	7.99	24.88	4.78
<i>Nacional</i>	<i>39.34</i>	<i>13.60</i>	<i>44.75</i>	<i>18.81</i>	<i>52.18</i>	<i>20.12</i>	<i>38.28</i>	<i>12.86</i>

Fuente: Siíse-INEC con base en INEC, ECV. Varios años.

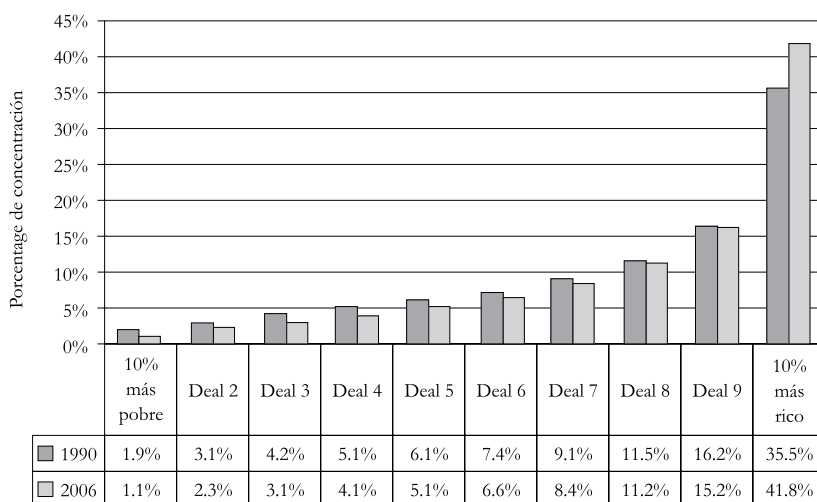
Elaboración: Senplades

El escenario político del modelo resumido en las líneas precedentes fue el de la continuidad de relaciones de poder con las que las clases dominantes han aparecido como las únicas beneficiarias de los escasos frutos del crecimiento logrado. El poder económico tuvo una pesada influencia política en las decisiones. Así, la fragilidad de las instituciones y del aparato productivo se evidenciaron al final del siglo pasado, cuando no se pudo enfrentar factores adversos como el fenómeno de El Niño (1998) y la crisis bancaria (1999), que determinaron un incremento de la pobreza de 12,84% en 1995 al 52,18% en 1999 (Cuadro 1). La estabilidad nominal provista por la dolarización permitió que seis años más tarde, en 2006, la pobreza y la pobreza extrema retornaran

a niveles similares a los registrados hace una década. No obstante, dado el crecimiento poblacional y sabiendo que la tasa de fecundidad de los más pobres es más elevada que el resto de la población, se puede afirmar que en los últimos 10 años existe un mayor número de pobres en términos absolutos.

Los problemas ocasionados por los desastres naturales, la crisis financiera o el cambio de moneda no han impactado de la misma forma a toda la población. Según el Sieh-Enemdu, entre 1990 y 2006 solo los hogares pertenecientes a los estratos de ingresos más altos no vieron retroceder su ingreso per cápita, mientras que, sistemáticamente, los ocho primeros deciles de la población redujeron sus niveles de percepción de ingresos. En los 16 años considerados, el decil nueve mantuvo su participación del ingreso en el 16,2%, mientras el decil más favorecido la incrementó del 35,5% al 41,8% (Gráfico 1). En el período analizado se produjo un proceso de polarización que se refleja en el hecho de que, mientras en 1990 la diferencia entre el 10% más rico era de 18.6 veces más que el 10% más pobre, en el 2006 esta diferencia es de 38 veces más.

**Gráfico 1**  
Concentración del ingreso per cápita del hogar



Fuente: SIEH-enemdu, 1990-2006

Elaboración: Senplades

En contra de lo que prevé la teoría neo-clásica, el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no generó un incremento de la demanda del factor más abundante – la mano de obra poco calificada. Por el contrario, generó un

incremento de la demanda de mano de obra de alta calificación, lo que provocó el aumento de la brecha salarial entre calificados y no calificados y con ello contribuyó al incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad<sup>1</sup>.

La reducción de la pobreza entre 1999 y 2006 (Cuadro 1) no está asociada a transformaciones estructurales, generación de empleos y control de la desigualdad. Las políticas sociales ‘focalizadas’ siguen viendo a la persona pobre como un ‘otro’ que requiere asistencia, pero cuya inclusión social se abandona a la improbable reacción mecánica de un mercado que, en realidad, orienta a los inversores hacia la asimilación de tecnologías expulsoras de mano de obra. Así, la evolución de la pobreza está vinculada, más bien, a los ciclos económicos, en especial a los precios internacionales del petróleo y al ingreso de remesas.

En consecuencia, el crecimiento, entendido en sentido abstracto<sup>2</sup> y la estabilidad macroeconómica son condiciones necesarias, pero no suficientes, para reducir la pobreza. Más aún, el crecimiento y la estabilidad macro no son valores en sí mismos, son instrumentos que deben articularse en beneficio de todos, en especial de los pobres.

**Cuadro 2**  
Concentración industrial 2005\*: coeficiente de Gini\*\*

	Bebidas <sup>1</sup>	Lácteos <sup>2</sup>	Comercio <sup>3</sup>	Hoteles <sup>4</sup>	Construcción <sup>5</sup>
Ventas	0,9651	0,9507	0,9411	0,8828	0,8015
Activos	0,9519	0,9434	0,9412	0,9211	0,8948

\* Ramas elegidas al azar.

\*\* El coeficiente de Gini del consumo es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa.

1) Treinta y una empresas, de las cuales siete no reportaron ventas.

2) Noventa y siete empresas, de las cuales 46 no reportaron ventas.

3) Ochenta empresas, de las cuales 18 no reportaron ventas.

4) Cien primeras empresas por ventas.

5) Cien primeras empresas por ventas.

Fuente: Producto Indicador, 2005.

Elaboración: Senplades.

1 Lo que no parece haber cambiado; no es simple coincidencia que hoy en día la escolaridad promedio de los trabajadores dedicados a las actividades exportadoras (el denominado sector transable) sea casi 4 años mayor que la de la fuerza de trabajo empleada en sectores dedicados al mercado interno (el denominado sector no transable de la economía).

2 Abstracto porque no crea una estructura productiva capaz de integrar el trabajo nacional y promover soberanía nacional ante las variaciones de los factores externos.

El ingreso y el consumo de los hogares no han sido distribuidos de manera equitativa, frenando el crecimiento de la demanda agregada y las posibilidades de expansión de la economía. La producción se ha concentrado, favoreciendo a las empresas formadoras de precios a costa de las empresas tomadoras de precios<sup>3</sup>, limitando las condiciones reales de competencia, obstaculizando prácticas de mercado transparentes y frenando la expansión de la demanda de empleo formal, bien remunerado e incluyente (Cuadro 2).

Las inequidades que ha consolidado este esquema de crecimiento no se limitan a la distribución del ingreso o a la concentración de la propiedad privada (extranjera y nacional) del aparato productivo. La preponderancia otorgada al sector externo, como guía del crecimiento económico, inhibe un equilibrado desarrollo humano en todo el territorio nacional ya que evita que sus regiones se integren en un proceso armónico en el que se reduzcan las disparidades.

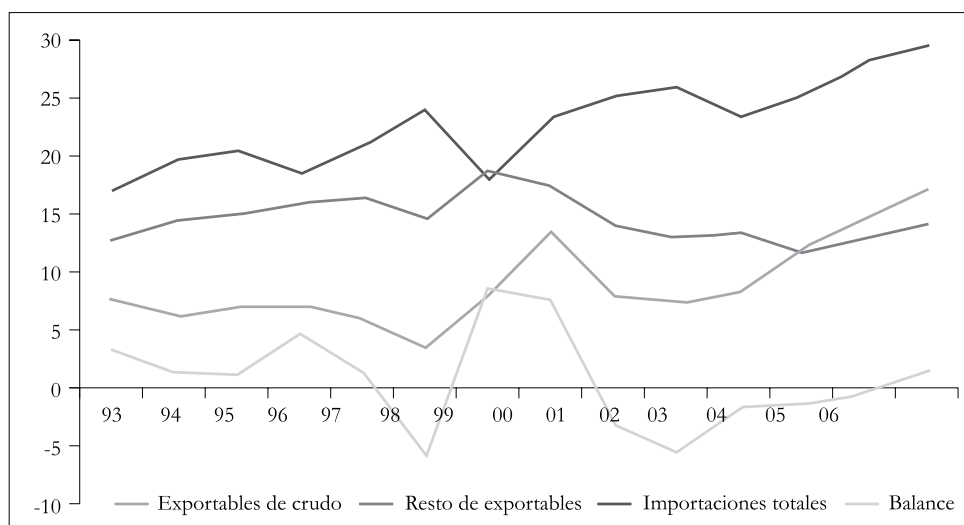
Pese al énfasis otorgado al sector transable, durante la década pasada éste experimentó limitados incrementos de productividad. Entre 1992 y 1997 hubo un incremento de 2,4% para todos los transables y 1,3% para los transables excepto petróleo. Ramas intensivas en el uso de capital – petróleo (transable), electricidad y agua (hasta entonces no transables) – tuvieron crecimientos significativos de su productividad (8,5% y 13%, respectivamente), pero su demanda de empleo apenas alcanzó al 0,7% de la demanda total de empleo de los sectores no agrícolas. Mientras tanto, las ramas de actividad no transables no agrícolas, que ocuparon el 82,7% de la demanda total de empleos no agrícolas, tuvieron un retroceso del 0,9% en su productividad<sup>4</sup>.

Este conjunto de datos da cuenta de dos décadas perdidas de desarrollo, cuyo magro crecimiento fue revertido por el salvataje bancario de 1999 que, en cambio, benefició a un sector con enormes deficiencias de gestión y amplios márgenes de discrecionalidad e intereses vinculados en el manejo de los ahorros de la ciudadanía.

3 Son empresas formadoras de precios a aquellas pocas empresas con carácter monopolístico que pueden aumentar los precios de sus productos sin enfrentar una disminución importante de la demanda. Las tomadoras de precios, en cambio, son las pequeñas empresas que no poseen mayor injerencia en la definición de los precios del mercado.

4 Rob Vos (2002), “Ecuador: economic liberalization, adjustment and poverty, 1988-99”, en Rob Vos, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros, *Economic liberalization, distribution and Poverty. Latin America in the 1990s*, Edgard Elgar Publishing Limited, UK.

**Gráfico 2**  
Exportaciones e importaciones 1993-2006  
como porcentaje del PIB



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Senplades

Desde 2000, el argumento central para sostener la dolarización se ha basado en la necesidad de exportar cada vez más para financiar la balanza externa en un escenario general de apertura económica. Sin embargo, los resultados alcanzados muestran el fracaso de esta estrategia. Si bien entre 2000 y 2005 el índice de apertura de la economía ecuatoriana se incrementó del 0,748 al 0,812, lo que según la ortodoxia indicaría una evolución apropiada de la economía, se deterioró la balanza comercial. La apertura fue mayor gracias a un crecimiento real de las importaciones del 45,1%, mientras que las exportaciones sólo crecieron 34,1%, en especial debido a la evolución del precio internacional del petróleo, variable exógena y totalmente fuera de control (Gráfico 2).

El aumento de las importaciones no significó el abaratamiento de los costos ni mejores niveles de competitividad de la producción nacional remanente, pues son otros factores los que la crean.<sup>5</sup> Por el contrario, el

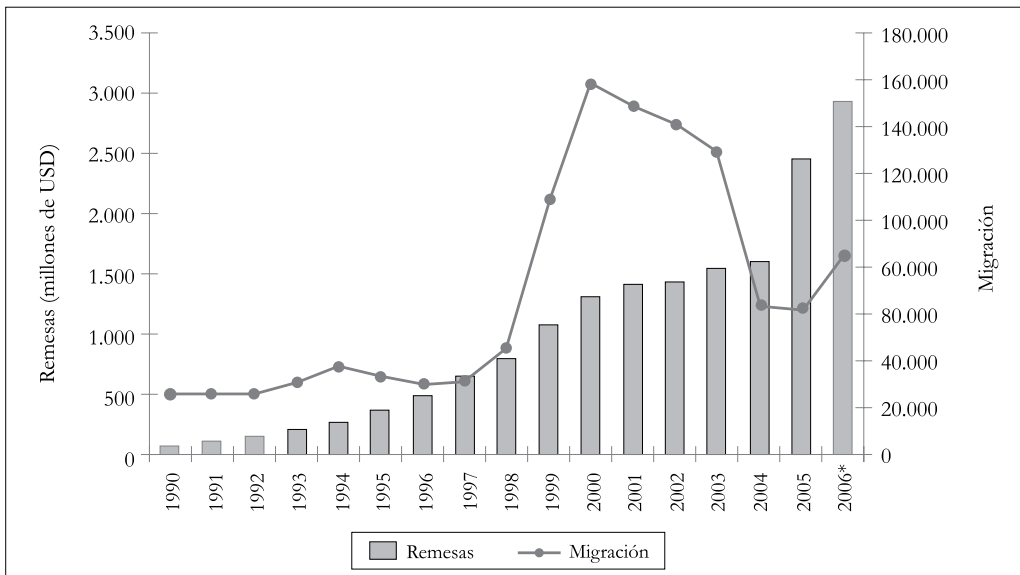
5 Entre los principales, credibilidad de las instituciones, paz social basada en un efectivo avance en la justicia para todos, calidad y pertinencia de la educación, un adecuado sistema de ciencia y tecnología, regulación de los mercados, etc.).



incremento de las importaciones también implicó la conversión de un sector de empresas de orientación productiva al sector intermediario o especulativo (financiero, inmobiliario) y la competencia desleal (dumping social) a la producción de la economía popular, que también fue degradada a la condición de intermediadora (sector informal urbano) o desplazada del mercado (pequeña producción agropecuaria). La seguridad y, más aún, la soberanía alimentaria, se deterioraron gravemente, y para compensar el déficit del comercio exterior se privilegió las exportaciones a costa de la vida de los trabajadores y de efectos irreversibles en la naturaleza, lo que generó desequilibrios ecológicos que tendrán fuertes repercusiones en el futuro.

El acelerado crecimiento de las importaciones y el lento crecimiento de las exportaciones no petroleras dan cuenta de las escasas opciones de creación de puestos de trabajo digno, lo que ha contribuido a dañar las condiciones de vida de la población por la vía del desempleo, el subempleo, el empleo precario y la reducción de los salarios reales.

**Gráfico 3**  
Ingresos por remesas y migración 1990-2006



Fuente: Banco Central de Ecuador y Dirección Nacional de Migración, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

\* Los datos del 2006 sobre flujos migratorios están levantados hasta el mes de septiembre.

Elaboración: Senplades.

El repunte de las exportaciones de petróleo, si bien contribuye a sostener el gasto fiscal, no representa una opción real para el crecimiento del empleo, dada la mínima absorción de mano de obra de esa rama de actividad, extremadamente dependiente del factor capital. Al final la apertura, que en el balance ha sido negativa desde 2001, está sostenida por las remesas enviadas desde el exterior por la mano de obra expulsada de un país que no presenta tasas de inversión satisfactorias en las ramas en las que más se puede asimilar la fuerza laboral (Gráfico 3).

La sociedad ecuatoriana ha sufrido, en resumen, las consecuencias del ajuste estructural impuesto por la coalición de las fuerzas políticas y económicas externas y de las elites nacionales carentes de proyecto propio, más allá de la acumulación lograda a base de posiciones de privilegio. Las ‘turbulencias’ políticas y la creciente desconfianza en las instituciones confirmaron lo que las políticas del Consenso de Washington ya anticipaban: una sociedad ostentosa e injusta, proclive a continuos problemas de inestabilidad y conflicto político.

## Una nueva noción de desarrollo

En la década de los 90 del siglo pasado predominaron las políticas de estabilización y ajuste estructural abocadas a producir crecimiento económico por medio de una inserción indiscriminada en el mercado global. Sin duda, el crecimiento económico es preferible al estancamiento y constituye la base para generar y disponer de los recursos necesarios para alcanzar mejores condiciones de vida, pero la posibilidad de contar con ingresos adicionales no garantiza que éstos se transformen en desarrollo humano. El patrón de crecimiento tiene tanta importancia como su forma de evolución y puede ocurrir que ciertos tipos de crecimiento obstaculicen el desarrollo, agudicen los niveles de pobreza y empeoren los impactos sobre el medio ambiente y, en definitiva, no democratizan sus frutos. Tal situación se ha evidenciado en las últimas décadas en el Ecuador y en casi todos los países de la región.

Tradicionalmente se ha tendido a confundir entre medios y fines. El crecimiento económico, la modernización y el cambio tecnológico son medios para el desarrollo. El fin de éste es la ampliación de las capacidades o libertades de los seres humanos. Esas libertades son esenciales como valores en sí mismas. Todo ser humano tiene derecho a ejercerlas, y en la medida que lo haga contribuye

a un crecimiento económico de calidad, a la democratización de la sociedad, y al establecimiento de relaciones sociales más fluidas e igualitarias.

Así, el crecimiento deja de ser un fin en sí mismo para transformarse en un medio para facilitar el logro de los dos principales componentes del desarrollo humano: la formación y potenciación de capacidades humanas, que comprenden un mejor estado de salud de cada individuo y el acceso apropiado a conocimientos y destrezas particulares; y el uso efectivo que hace cada ciudadano de esas capacidades a fin de auto-realizarse y tener una vida satisfactoria a través del ejercicio de sus facultades y deseos (el trabajo, la producción, las actividades sociales, culturales, artísticas y políticas, el descanso, etc.).

Es necesario tener una definición más amplia de desarrollo cuyo objetivo final supere cualitativamente la idea cuantitativa de crecimiento económico. Para esto proponemos una mirada que nos permita ahondar esfuerzos para conseguir objetivos nacionales más ambiciosos. En tal virtud, entendemos por desarrollo la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno – visto como un ser humano universal y particular a la vez – valora como objetivo de vida deseable. Nuestro concepto de desarrollo nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido.

El desarrollo es más que el incremento de la riqueza, también es la expansión de capacidades (cognitivas, emocionales, imaginativas<sup>6</sup>) y el despliegue de facultades, garantizando la satisfacción de las necesidades intrínsecas del ser humano. Ello implica entender que la satisfacción de las necesidades, la igualdad de oportunidades y el estímulo del ejercicio de las capacidades son factores fundamentales para el desarrollo endógeno y para el crecimiento económico.

El desarrollo humano también considera la protección del medio ambiente como una de sus preocupaciones fundamentales. Para no destruir la diversidad y la complejidad de los sistemas ecológicos, las actividades humanas

6 Nos referimos principalmente a la salud y la integridad corporal, los sentidos, la imaginación, el pensamiento, las emociones, la razón práctica, la afiliación, el respeto, el juego, el control del propio entorno (político y material).

y sus efectos deben regularse según ciertos criterios mínimos de precaución y constreñirse de acuerdo a ciertos límites físicos.

La sostenibilidad constituye elemento vinculante entre los sistemas económicos y ecológicos para, en primer lugar, mantener la vida humana indefinidamente; y para desarrollar la pluralidad de estrategias económicas y culturales con que históricamente se han relacionado con la naturaleza los diversos grupos, pueblos y nacionalidades que habitan el país.

Esta no es una propuesta aislada del Gobierno del Ecuador. Creemos que estamos dando un paso enorme hacia una propuesta mundial que permita dar un cambio de rumbo cualitativo al plantear a la comunidad internacional el reconocimiento del valor de uso de las cosas y de las acciones. Esto implica un viraje radical, pues se reconocería que existen cosas que no necesariamente se venden y compran en el mercado. Pero que, no por ello, no tienen valor social, cultural, estético o ambiental. También implica reconocer que existen bienes públicos mundiales, y una apuesta por la construcción de un modo de desarrollo que implica el bienestar colectivo mundial.

En el marco de estos principios seminales, el Gobierno del Ecuador ha presentado a la sociedad ecuatoriana un nuevo contrato político, social, económico, ambiental y cultural bajo la forma de un Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito final de alcanzar 12 objetivos de desarrollo humano:

1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial;
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía;
3. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población;
4. Promover un medio ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros;
5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana;
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno;
7. Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común;
8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad;
9. Fomentar el acceso a la justicia;
10. Garantizar el acceso a participación pública y política;
11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible, y
12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

## La estrategia nacional de desarrollo

La promoción de la igualdad económica y política origina una sociedad plenamente libre, que se construye en una democracia radical, expresión de la organización social fortalecida y de la plena realización de la ciudadanía. El Estado es el promotor de este proceso y el garante del ejercicio universal de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, condición ineludible para anular las relaciones de dominación y subordinación entre personas, y para crear escenarios sociales y políticos que canalicen su emancipación y autorrealización.

El libre desarrollo de cada ciudadano es condición necesaria para el libre desarrollo del conjunto ‘ciudadanía’. El objetivo de la estrategia de desarrollo es, entonces, la expansión de las capacidades de todos los individuos para que puedan elegir autónomamente, de manera individual o asociada, sus objetivos vitales. El acceso a niveles mínimos de bienes y servicios no avala dicha expansión; es necesario distribuir de forma igualitaria las condiciones de vida para potenciar la conversión del consumo de bienes y servicios en auténticas capacidades humanas.

Dado que este proceso se sustenta en el cumplimiento de los derechos humanos universales, los ejes de esta nueva estrategia de desarrollo no pueden conducirse en base a políticas selectivas. En consecuencia, el objetivo de la producción y distribución de bienes públicos supone universalizar las coberturas y mejorar la calidad de las prestaciones, así como el objetivo de la producción de bienes y servicios de mercado es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Es así que las ocho estrategias generales, detalladas a continuación para el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, conjugan las dimensiones social, económica, cultural y política, que constituyen la esencia de la vida de los seres humanos en sociedad. El reto del desarrollo humano es cualitativamente superior al reto del crecimiento económico. Mientras el primero considera la plena realización de ciudadanos, el segundo se limita a optimizar las condiciones de los mercados en que se enfrentan consumidores y productores, es solo un subconjunto del conjunto sociedad, mayor y más complejo.

## 1. Desarrollo interno, inclusión social y competitividad real

La dotación de servicios públicos gratuitos y universales de educación y salud, el acceso a vivienda y la formación y capacitación permanente son medios apropiados para ampliar las capacidades de la ciudadanía. El pleno ejercicio y desarrollo de estas capacidades es posible a través de la generación de empleo productivo, del apoyo decidido y permanente a las pequeñas y medianas empresas, del acceso a recursos productivos y de la promoción de organizaciones de economía solidaria (cooperativas y otras asociaciones).

El acceso de los pequeños productores campesinos a activos productivos (tierra, maquinaria, herramientas, fertilizantes, semillas calificadas y agua) constituye un factor de desarrollo inclusivo y contribuye de manera directa a la seguridad alimentaria, a la conservación de la agro biodiversidad y al pleno ejercicio del derecho a producir y a consumir alimentos sanos, adecuados y culturalmente apropiados.

Formas alternativas de organización y producción económica elevan los niveles de ingreso de la población rural y urbana marginal del país, diversifican las fuentes de ingreso y posibilitan una distribución justa del valor agregado. En especial, proyectos que integren sus objetivos productivos al acceso a servicios básicos, vivienda, salud, educación de calidad y más oportunidades; sistemas de producción estratégicos (combinando cultivos como el maíz, el cacao, el café, el arroz, carne y lácteos, las hierbas y otros, junto con la ganadería menor) que consideren, en el nivel regional, las características geográficas, las vocaciones productivas y las necesidades básicas de la población; el turismo sustentado en la diversidad cultural y ecológica, conducido por comunidades y asociaciones populares; y los planes de vivienda social que proveen una calidad de vida digna para todos los habitantes del país.

La expansión de la demanda interna de bienes y servicios mediante programas y proyectos de compras públicas para abastecer los programas de alimentación y educación del Estado, y para proveer de bienes y servicios a la administración pública, impulsan la producción realizada en micro y pequeñas empresas. De igual manera, la organización de ferias gestionadas de forma participativa vincula directamente a productores y consumidores, mejorando la distribución del ingreso y la calidad de los productos.

El Estado protege a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, garantizando sus territorios, definiendo linderos y resolviendo conflictos

límites, para que sus esfuerzos por conservar su heredad física y cultural no sean despilfarrados en aventuras oportunistas. También sustenta el derecho a la consulta, para salvaguardar la continuidad de los procesos sociales, culturales y naturales de esos pueblos.

Es fundamental para el desarrollo humano la inversión en ciencia y tecnología, enfocada a la satisfacción directa o indirecta de las necesidades básicas, mediante el apoyo a la producción, la racionalización del consumo y el mejoramiento de la calidad de vida de todas y todos los ecuatorianos, en un diálogo de saberes y cosmovisiones que respete las diversidades culturales, sociales, económicas y geográficas.

Esta nueva visión del desarrollo requiere de una plataforma suficiente de crecimiento económico, impulsado por ganancias continuas en productividad, bajo condiciones de eficiencia social, económica y ambiental en el uso de los recursos. Una inserción competitiva en el mercado mundial se basa en el desarrollo regional y local armónico, que integre políticas productivas, sociales y ambientales. Junto a la demanda externa, la promoción de la demanda de los mercados internos expande las posibilidades de crecimiento integral, reduce las brechas de productividad y contribuye a ampliar la oferta de mejores productos con mayor incorporación de valor agregado. En la medida en que los mercados no se autorregulan, la corrección de sus imperfecciones requiere una estructura institucional cooperativa, independiente y técnica.

Para incrementar la producción de bienes y servicios es necesario dar prioridad a la apropiación y reinversión nacional del excedente económico, racionalizar el uso de los recursos, mejorar la productividad, diversificar los bienes y perfeccionar su calidad, gestión empresarial (pública y privada) y actividades de autogestión más eficaces e ingresos dignos (expresados como salarios o como el resultado neto de la producción de comunidades o trabajadores asociados), sin desmejorar ningún otro factor involucrado. Este proceso virtuoso requiere de mercados de factores, de bienes y de servicios capaces de generar una adecuada distribución y uso de los recursos.

La energía, el agua y los recursos naturales, dada su finitud, requieren usarse responsable, democrática y racionalmente. De ser posible, los impactos ambientales provocados en los procesos productivos deben imputarse a los costos de producción, pero si sus efectos son social o ecológicamente destructivos, deben evitarse, a cualquier costo económico. La productividad del conjunto de



la economía extendida a una diversidad de sectores interdependientes, sujeta a sus límites físicos y entendida como eficiencia social y no mero productivismo material, fundamenta un desarrollo productivo soberano, armónico y amplio que constituye la base de la auténtica competitividad.

Para corregir los desequilibrios sectoriales de productividad, provocados por el crecimiento guiado por las exportaciones, se requiere una estrategia de capacitación agresiva, continua y generalizada, dirigida a fortalecer y perfeccionar las destrezas y habilidades de la fuerza de trabajo, en todas las ramas de actividad, en especial en aquellas cuya capacidad de absorción de empleos es más importante (agricultura, turismo, agroindustria y servicios). La mejor capacitación de la fuerza de trabajo hace más fácil mejorar los ingresos, lo que contribuye a mitigar algunos aspectos secundarios de conflictividad social.

Los desequilibrios sectoriales también se combaten mediante programas y proyectos de desarrollo local, sustentados en la consolidación de cadenas productivas, definidas a partir de acuerdos entre las asociaciones, comunidades, cooperativas y personas involucrados en ellas. La cogestión, el apoyo financiero, tecnológico y político y la organización de los mercados que articulan esas cadenas constituyen objetivos prioritarios de atención del Estado.

El mercado es un mecanismo de asignación de recursos que puede ser un instrumento para la consecución del desarrollo humano articulándose, en una estructura institucional cooperativa, a la obtención de los objetivos de desarrollo propuestos. Este es el caso, por ejemplo, de la promoción estatal de sistemas de compras públicas para el cumplimiento de sus políticas sociales y de sus funciones básicas, lo que al mismo tiempo contribuye a dinamizar la demanda interna. Desde el lado de la oferta, los sistemas productivos así dinamizados ayudarán a revertir la exclusión económica que afecta a importantes regiones del país.

Es función del Estado mantener y expandir un sistema de transporte, puertos y aeropuertos eficiente y competitivo, que integre los circuitos comerciales internos y facilite la exportación de bienes desde todas las regiones del país. También es su responsabilidad la provisión de servicios aduaneros ágiles y transparentes, que faciliten al menor costo las actividades de exportación e importación, mejoren el control de los flujos comerciales y la potestad arancelaria, y que supriman el contrabando.



Un proceso de desarrollo ético repudia las conductas rentistas, articuladas alrededor de los bienes y servicios públicos, en especial las relacionadas con el uso de la energía y con los recursos provenientes del petróleo. La autoridad pública tiene la obligación de corregirlas mediante la aplicación de normas emanadas de entidades de control independientes y profesionales. De la misma manera, los productores de bienes y servicios deben demandar el combate frontal a la corrupción y al contrabando, para alentar una competencia franca y leal.

El nuevo impulso a la productividad integra las estrategias sociales, económicas y productivas a las ambientales y de sustentabilidad del patrimonio natural. Las políticas de fomento productivo abarcan consideraciones ambientales y su diversificación incluye el fomento de actividades alternativas a la extracción o uso tradicional de los recursos naturales, como el turismo sostenible en áreas protegidas y el turismo comunitario, actividades con gran demanda de empleo y amplios encadenamientos intersectoriales.

## **2. Relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial**

El desarrollo endógeno requiere una política exterior soberana ejercida mediante políticas internacionales comerciales y financieras pragmáticas, de apoyo al desarrollo territorial armónico del país. Para ello, se promueve el multilateralismo y la negociación en bloque y se rechaza las concesiones unilaterales no negociadas. Son prioritarias las negociaciones internacionales en temas de medio ambiente y cambio climático, la necesidad de negociar compensaciones con los países industrializados debido a los efectos causados en el ambiente, el establecimiento de mecanismos globales para el pago de la deuda ecológica y el fomento de una visión responsable de alcance mundial para la gestión de los recursos hídricos, con base en convenios y acuerdos regionales y mundiales.

La integración subregional y el fortalecimiento de los mercados sur-sur se consideran prioritarios. La política comercial externa busca una inserción inteligente en los mercados mundiales y se subordina a la estrategia de desarrollo productivo interno del país. Para promover el crecimiento económico, la política comercial debe apoyar el mejoramiento de la productividad a nivel nacional, la creación de encadenamientos productivos, el aprovechamiento de economías de escala y la reducción de las desigualdades internas.

La política comercial constituye elemento primordial de coordinación intersectorial y territorial para facilitar acuerdos entre el Estado, empresarios, trabajadores, pequeños productores urbanos y campesinos, asociaciones, cooperativas y otras formas de organización económica privada o colectiva. También es un mecanismo idóneo para la promoción de sectores estratégicos, en función de sus capacidades actuales y potenciales. El Estado evitará la creación de enclaves bajo control extranjero.

El ejercicio activo de la política comercial es un instrumento de cambio del patrón de especialización productiva y exportadora del país, para diversificar los mercados y la gama de productos exportados. Se entiende que la liberalización comercial unilateral no es beneficiosa cuando se comercia principalmente con países que tienen estructuras productivas muy diferentes a la ecuatoriana. La política comercial activa debe aprovechar las posibilidades que actualmente ofrece la normativa internacional de la Organización Mundial de Comercio mediante el uso de subsidios, aranceles selectivos, promoción de exportaciones, etc.

La política de propiedad intelectual se vincula a la política de ciencia, tecnología e investigación aplicada, así como a las estrategias de sustentabilidad ambiental, de conservación y aprovechamiento de la dotación de recursos de biodiversidad.

Los flujos financieros internacionales y la banca extranjera también se entienden subordinados a la estrategia de desarrollo y a la política comercial y son instrumentos para acelerar el desarrollo productivo. Se promueve el ingreso de capitales cuando se los destina a la inversión y al financiamiento de iniciativas productivas de largo plazo. Los controles de capitales son mecanismos apropiados para reducir la especulación y el riesgo de crisis bancarias, financieras y de moneda, así como para controlar el endeudamiento privado, favoreciendo al sector financiero local en su relación con los sectores productivos estratégicos.

La inversión extranjera directa es alentada como canal de transferencia de tecnología y conocimiento en sectores clave y se la promueve por medio de la política comercial, como soporte para la innovación doméstica. Se alienta la cooperación internacional para acelerar los cambios sociales, económicos y políticos, considerados indispensables para alcanzar los objetivos del desarrollo.

### 3. Diversificación productiva

El proceso de desarrollo humano inclusivo requiere mayores niveles de valor agregado, con el fin de incrementar el ingreso generado a partir de la explotación de bienes primarios, de la producción de bienes agrícolas susceptibles de transformación en la industria agroalimentaria, de la producción de bienes intermedios y de la producción de bienes y servicios de alta tecnología.

Se considera prioritaria la recuperación de la capacidad instalada de la empresa estatal de refinación de petróleo, así como la nueva inversión de alta tecnología para procesar crudos pesados y con mayor contenido de azufre. El horizonte de estas inversiones no es el determinado por la relación entre yacimientos probados y tasa de explotación, sino el de un proceso de desarrollo de largo plazo para un país postpetrolero, que seguirá requiriendo ese tipo de energía. Esta decisión aliviará, al mismo tiempo, las extremas presiones sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, a las que ha conducido la carencia de políticas industriales.

Para articular las ramas extractivas al proceso de desarrollo humano incluyente se evitará su natural tendencia a operar como enclaves desvinculados del resto de la economía y los efectos negativos que comprometen la sustentabilidad ambiental. Los promisorios emprendimientos mineros del país deben respetar estos criterios. Los encadenamientos fiscales no garantizan auténtica inclusión social y la determinación de los estándares ambientales debe considerar la opinión de las comunidades locales.

Los esfuerzos del Estado, coordinados con los de los pequeños y medianos productores, se canalizan a contrarrestar la re-primarización de la economía, diversificando la oferta de bienes y servicios que incorporen más valor agregado. Con este propósito, se fomentará la industria química productora de medicamentos genéricos, el turismo y el ecoturismo comunitario, como alternativa para exportar conservación y se reconstituirá la industria petroquímica y otras ramas estratégicas. Estos esfuerzos deben, en general, consolidar una remozada y práctica política de industrialización sustitutiva, planificada como mecanismo para expandir la demanda de empleo y fortalecer la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El conjunto de factores climáticos y naturales que favorecen el medio físico ecuatoriano constituye la plataforma ideal para proyectar una industria

alimentaria altamente competitiva e incluyente, capaz de regenerar el tejido social perdido en las últimas décadas y de intensificar la demanda de empleo, no como un intento de replicar procesos industriales propios del Norte, sino como la base para una inserción inteligente en los mercados mundiales. Esto requiere una estrategia de financiamiento de largo plazo, inversión en ciencia y tecnología, capacitación de la fuerza de trabajo, concertación de cadenas de valor, determinación de estándares mínimos sanitarios y fitosanitarios, normas de calidad, apoyo público para la apertura de mercados, asociatividad, para generar economías de escala y control de empresas interesadas en restringir la competencia. La soberanía alimentaria implica tanto la seguridad alimentaria, que considera la producción para el autoconsumo de las regiones, aun a costos superiores (segmentación de mercados), la definición estratégica de las tecnologías y productos para atender la demanda nacional y el interés de exportar con ventajas para el país sin expoliar los recursos naturales no renovables.

Las necesidades de aumentar la demanda de empleo y de diversificar la oferta exportable de bienes y servicios pueden conjugarse en la promoción de industrias de bienes intermedios, que permiten una mayor captura de valor agregado, a base de tecnologías de más fácil asimilación en una economía con severos problemas de competitividad. También es posible revertir la desindustrialización promocionando la oferta de bienes y servicios en actividades que incorporan importantes componentes de alta tecnología, como la farmacéutica, la bioquímica y la industria del software, que presentan ventajas comparativas estáticas y dinámicas, que pueden impulsarse a partir de programas de protección exigentes, definidos para el largo plazo.

#### **4. Integración territorial y desarrollo rural**

El desafío del desarrollo territorial es procurar un avance equilibrado y sostenible de todas las regiones del país, para mejorar las condiciones de vida de toda la población, redistribuir la riqueza y potenciar la construcción de ciudadanía, marco general de referencia de las decisiones y acciones con efectos territoriales importantes de las instancias públicas y de la ciudadanía.

El desarrollo territorial (entendido como proceso continuo) requiere planificarse técnica y participativamente, con el propósito de alcanzar el equilibrio entre las unidades territoriales subnacionales. Se basa en los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad,

descentralización y productividad. Su gestión privilegia la equidad y la inclusión, la sustentabilidad ecológica y la estabilidad económica, la precaución y la prevención, la transparencia, la solidaridad y la corresponsabilidad.

En su dimensión territorial, el desarrollo procura el paulatino equilibrio entre regiones, con el objetivo de lograr un crecimiento mejor repartido geográficamente entre las provincias y localidades, así como entre las áreas urbanas y las rurales. Esto requiere concretar un acuerdo de alcance nacional para conformar regiones capaces de aprovechar economías de escala, mejorar la cobertura de infraestructura y servicios, ejecutar proyectos comunes de infraestructura y equipamiento, consolidar subsistemas de centros urbanos coordinados que faciliten el reordenamiento regional del país y mejorar la estructura y gestión administrativa, la productividad y la participación política del nivel parlamentario articulada en forma eficiente al territorio.

Esta nueva ordenación territorial se consolidará a partir de tres propuestas fundamentales de política: desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y de nuevas relaciones funcionales entre campo y ciudad; garantía de acceso equivalente a la dotación de infraestructura, servicios públicos y conocimiento; y, gestión racional, responsable y protectiva de la naturaleza, de los recursos productivos y del patrimonio cultural.

Los objetivos de la estrategia territorial regirán en todas las actividades promovidas desde la esfera pública. El nivel nacional fortalecerá los niveles intermedios para convertirlos en actores capaces de generar el desarrollo endógeno de sus territorios.

La combinación de los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación en los diferentes territorios del país fundamenta un desarrollo equilibrado y sostenible en el ámbito nacional. Este reto supone reforzar las zonas estructuralmente más débiles e impulsar en ellas mejores condiciones de vida y de trabajo. En este proceso, los centros urbanos ya consolidados podrán integrarse con una mejor base social en los procesos de globalización del capital.

## 5. Sustentabilidad del patrimonio natural

El objetivo del desarrollo – el mejoramiento continuo de la calidad de vida – implica respetar el patrimonio natural, gestionar estratégicamente los recursos naturales y mejorar la planificación ambiental de los centros urbanos.

Todo esto constituye una nueva ética de desarrollo y sustenta el principio de justicia intergeneracional.

Los espacios de protección y conservación establecidos por el Estado están sujetos a múltiples presiones sociales y requieren consolidarse aplicando programas y proyectos de biodiversidad que aseguren su viabilidad y la integralidad de los ecosistemas. La incorporación del patrimonio natural a la planificación nacional, regional y local necesita mejorar la capacidad de planificación del Estado para el uso del espacio.

Las actividades de extracción de petróleo, minería, pesca, forestales y también la industria y la agricultura, deben someterse al control y fiscalización ambientales del Estado. Esto supone la recuperación de la autoridad pública y el fortalecimiento de las instituciones en sus ámbitos administrativos locales para gestionar los recursos ambientales, elaborar y aplicar políticas y estrategias. La compleja, fragmentada y superpuesta gestión de competencias, para el manejo de los recursos naturales de las instancias públicas, puede convalecer creando una entidad de carácter nacional encargada del cumplimiento de los programas y proyectos, de las normas y estándares ambientales y del control y fiscalización de los recursos naturales.

Nuevas instituciones facilitarán la regulación de la bioseguridad (incluidos el control de organismos genéticamente modificados y la introducción de especies exóticas), el acceso a los recursos genéticos y la protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y otras comunidades locales.

El agua es un bien público cuyo uso, calidad y conservación competen al Estado, quien puede otorgar derechos de usufructo o descentralizar la gestión sin por eso renunciar a su responsabilidad de custodio de las fuentes y de su uso racional. Es su obligación asegurar la planificación de este recurso, garantizar sus condiciones sanitarias y su aptitud para el consumo en todos los hogares del país, ampliar la superficie agrícola regada y diseñar instrumentos y modelos de regulación para conservarlo y para certificar su calidad. Esto demanda mejorar la coordinación entre autoridades locales y nacionales encargadas de los recursos hídricos, de su distribución, manejo para consumo humano y saneamiento, en un proceso racional de descentralización. Todo lo cual supone un marco legal e institucional coherente para fortalecer el rol regulador de la autoridad hídrica nacional.

Es necesario fijar límites a la deforestación, fomentando actividades alternativas sustentables, vinculadas a los mercados externos, internos y locales, y aplicando instrumentos de control con el apoyo de las comunidades locales afectadas, bajo los principios de sostenibilidad de la producción, mantenimiento de la cobertura boscosa, conservación de la biodiversidad, corresponsabilidad y reducción de los impactos ambientales y sociales negativos. La valoración de los bosques nativos y plantaciones forestales contribuye a su manejo sustentable, así como la modernización de las instituciones y el marco legal, la capacitación de todos los involucrados y la dotación de financiamiento suficiente para la operación del sistema.

La participación de las poblaciones rurales, de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas en los procesos de toma de decisiones y de planificación, ejecución y seguimiento de programas forestales y de conservación es factor de inclusión social y de corresponsabilidad impostergable.

La economía extractiva, organizada por empresas enfocadas a la ganancia ilimitada, con frecuencia olvida sus responsabilidades ambientales. Sus concesiones y operación deben enmarcarse en una regulación efectiva, superior al requisito formal del licenciamiento, capaz de mitigar los impactos ambientales y de conciliar las necesidades sociales con las responsabilidades ambientales, económicas y culturales involucradas. El desarrollo local exige proyectos eficientes a base de energías renovables.

Las proporciones que ha alcanzado el cambio climático ya son suficientes como para monitorearlo y gestionar con la mayor prudencia sus efectos sociales, económicos y ambientales. Las políticas públicas deben influir en las conductas de la ciudadanía y en sus formas de organización productiva para modificar la tendencia de dicho cambio. La gestión del riesgo requiere fortalecerse mediante una defensa civil técnica.

El derecho a preservar la riqueza natural y cultural es superior a las necesidades de crecimiento económico. El impacto de las actividades productivas, realizadas en zonas frágiles del patrimonio natural, exige regulaciones más eficaces. Las instancias locales y seccionales demandan más capacidades para monitorear efectivamente actividades potencialmente nocivas para el ambiente y la conservación de la biodiversidad, y para realizar auditorías y evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos de desarrollo



industrial y energético, sobre todo en los sectores petrolero, minero, pesquero y forestal.

La calidad de la planificación ambiental de los centros urbanos es deficiente y heterogénea. Es preciso mejorarla en coordinación con los municipios, para promover acciones de descontaminación atmosférica y de recuperación de la calidad del aire. Y para definir políticas generales y perfeccionar normas de manejo de emisiones y residuos sólidos y líquidos (domiciliarios e industriales), de carácter preventivo y cautelar, de acuerdo a objetivos de calidad. La preservación del paisaje y la calidad de vida de los asentamientos humanos, sobre todo en áreas periféricas y en zonas de riesgo, requieren de normas coordinadas entre los distintos niveles de gobierno.

## **6. Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión**

El desarrollo equilibrado e inclusivo del Ecuador demanda un Estado con un régimen equitativo de competencias territoriales (descentralizadas y autónomas), capaz de constituir un sistema en el que la organización del territorio se complemente con los procesos económicos, sociales y ambientales planificados para un horizonte de largo plazo.

Para superar las limitaciones de los planes sectoriales, originados en la oferta ministerial de acciones e intervenciones no integradas y coordinar las políticas públicas, se constituye el Sistema Nacional de Planificación. El eje de su implementación es el gobierno central, con la participación vinculante de los gobiernos seccionales. Su concepción sistémica, prospectiva y vinculante es la base de la articulación de los diferentes actores del desarrollo: movimientos colectivos, comunidades étnicas, corporaciones de propietarios y trabajadores, organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales y grupos económicos.

El Sistema Nacional de Planificación se expresa y concreta en planes nacionales que enfatizan la importancia de la inversión pública para el pleno desarrollo de las capacidades humanas, sin desatender la inversión en capital físico, en energía y en conectividad. Esta nueva escala de prioridades se inscribe en el cambio de patrones distributivos, indispensables para cumplir los propósitos de ampliación de las capacidades y libertades de la ciudadanía; en la necesidad de corregir las desigualdades de ingreso y de acceso a los servicios



públicos y activos nacionales; y en el respeto a los límites determinados por la sustentabilidad ambiental.

Luego de las agudas crisis, ocurridas durante la década final del siglo XX, se han consolidado varios consensos mínimos para sostener el crecimiento económico. Sin embargo, esto no es suficiente para impulsar el desarrollo humano. Una nueva forma de regulación de los mercados de bienes, servicios, financieros y del comercio interno y exterior se hace imperativa, así como una autoridad pública con capacidades suficientes para ejecutar los programas sociales de redistribución del ingreso, de acuerdo a políticas de ingresos y gastos equitativa e incluyente.

Los mercados no se autorregulan. Un ambiente de negocios seguro, ágil y competitivo se desarrolla en una estructura institucional fluida y transparente, diseñada para atenuar la incertidumbre que enfrenta toda empresa productiva. Entidades autónomas y técnicas de regulación, estandarización, información y control reducen los costos de transacción, democratizan el uso de la información y definen normas para controlar prácticas contrarias a la competencia.

La recuperación de la capacidad reguladora del Estado supone una Función Judicial independiente, autónoma y eficaz, comprometida con los valores fundamentales del desarrollo humano y organizada a partir de la noción de acceso universal al derecho a la justicia. Además, un sistema de administración de justicia independiente y técnico consolida la seguridad jurídica y reduce los costos transaccionales, sometiendo la incertidumbre y afirmando el cumplimiento de los contratos.

La estabilidad macroeconómica es fundamental para dar seguridad a la vida cotidiana, para dotar de referentes mínimos de certidumbre en la toma de decisiones (de inversión, endeudamiento, producción, consumo, capacitación y aprendizaje) y, en general, para ampliar las capacidades de la ciudadanía. Esta se entiende, en el corto plazo, como estabilidad de precios, prudencia y disciplina fiscal y viabilidad de la balanza de pagos. Pero también comprende otros equilibrios del sector real de la economía, en especial, el empleo de la fuerza de trabajo y la inversión en capacidades humanas y capital físico. Además abarca, en el largo plazo, la sustentabilidad basada en la renovación y en los equilibrios de los sistemas naturales. Los objetivos del desarrollo humano demandan ampliar la noción de estabilidad a todos estos factores.

El poder económico no puede ser contrabalanceado únicamente desde la sociedad civil. Para que la asignación de recursos asuma una tendencia más democrática es necesario ampliar la capacidad de regulación estatal de la economía. Esto requiere un conjunto de intervenciones orientadas a regular el mercado de trabajo y la calidad de la producción, a asegurar las mejores condiciones de salud y seguridad de los trabajadores, a controlar el deterioro ambiental, a evitar los monopolios y a estimular la competitividad. El referente crucial de dicha orientación es la expresión cabal de las necesidades de la sociedad civil en las actividades reguladoras del Estado.

El factor fundamental de la economía es el trabajo. La paz social se sustenta en remuneraciones justas, apoyadas por políticas de empleo que incorporen a la fijación de salarios mínimos la eliminación de cualquier forma de trabajo precario, la universalización de la seguridad social y programas de capacitación vitalicios para mejorar la productividad. El Estado alienta la sindicalización laboral y su libre ejercicio cuando no afecte al patrimonio de la nación o a la calidad de los servicios que está obligado a prestar. La insuficiencia dinámica de la inversión privada y pública hace necesario contrarrestar la exclusión social y las prácticas laborales precarias resultantes de la desregulación del mercado de trabajo mediante el auspicio público de formas alternativas de organización productiva, como la economía social y solidaria y, en particular, el cooperativismo.

Por no transarse en el mercado, los modos predominantes de producción tornan invisible el trabajo reproductivo en el hogar, vital para el funcionamiento de todo sistema económico; es necesario reconocerlo y garantizar los derechos a él asociados para cumplir el principio de equidad.

La producción competitiva de bienes y servicios exige incrementar su calidad mediante ganancias en productividad. El buen gobierno corporativo incrementa dicha productividad, enmarcado en normas de calidad aceptadas internacionalmente o definidas internamente y en una legislación societaria transparente y ágil, que fije las condiciones mínimas de ingreso y salida de los mercados, el estatuto de las minorías societarias, facilidades para la inversión accionaria abierta, la profesionalización de la gestión empresarial, el tratamiento al capital extranjero, la responsabilidad societaria y las obligaciones fiscales, ambientales y de prestación de información veraz, oportuna y transparente. En particular, la productividad empresarial se beneficia con normas de competencia y control de prácticas monopólicas.

El crecimiento de la economía depende crucialmente de la tasa de inversión productiva, que a su vez es sensible a las condiciones del mercado financiero y de la seguridad jurídica. Tanto como el afán de lucro de sus propietarios, el sistema financiero debe cumplir su rol social fundamental: fomentar el ahorro y asignar eficientemente el crédito, para promover con equidad la expansión de la capacidad productiva. Las limitaciones de la banca comercial deben suplirse reconstituyendo las capacidades del sistema financiero público, ampliando el campo de acción del mercado bursátil e incorporando el ahorro de largo plazo de la seguridad social a la oferta de recursos financieros destinados a la inversión. El financiamiento debe considerar prioritariamente mecanismos de acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas, mediante sistemas de finanzas solidarias que provean soluciones integrales para la producción familiar o comunitaria y para las organizaciones económicas que incorporan en sus proyectos componentes sociales.

Existen áreas estratégicas para potenciar el crecimiento económico que sustenta el desarrollo humano (energía, petróleo, telecomunicaciones, ciencia y tecnología, minería, agua y desarrollo rural), de especial atención por parte del Estado. Para gestionarlas se consolidarán, mediante una ley, las empresas públicas que se consideren necesarias, capaces de administrar los recursos estratégicos de competencia del Estado, en forma independiente, rentable, transparente y sustentable, de acuerdo a los objetivos propuestos.

Este nuevo modelo de Estado se orienta al logro de resultados, al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, a la simplificación y transparentación de los procedimientos, al mejoramiento de los servicios públicos, al combate contra la corrupción y a la recuperación de la potestad pública.

Esto implica reorganizar el territorio nacional mediante una nueva división política administrativa, catalizadora de los procesos de descentralización y desconcentración, concebidos como medios para transferir las atribuciones y funciones del gobierno central a los gobiernos intermedios y locales, de acuerdo a sus posibilidades reales de asumir nuevas gestiones, administrar recursos y rendir cuentas a los ciudadanos. Esta transformación se desarrollará en un proceso de mediano y largo plazos que finalizará en la constitución de regiones autónomas, capaces de asumir cada vez mayores atribuciones y funciones.

La nueva división política resultante implica mayor proximidad de los ciudadanos a sus gobiernos, más opciones para expresar la voluntad pública frente a ellos y mejores condiciones para exigir cuentas. Además, vencer la pobreza y las desigualdades sociales y territoriales y lograr el bienestar de la ciudadanía es factor fundamental en el cambio hacia un modelo de Estado descentralizado en lo administrativo y fiscal, con autonomía regional, indispensable para alcanzar plenamente los objetivos colectivos del desarrollo humano.

## 7. Democratización económica y protagonismo social

Las necesidades y demandas de la ciudadanía orientan el desenvolvimiento del Estado y del mercado para alcanzar los objetivos del desarrollo humano. La sociedad civil organizada debe encauzar las actividades económicas y la distribución, uso y control de los bienes y servicios públicos. Esto demanda canales institucionales que permitan a las asociaciones y a los individuos incrementar su protagonismo y poder de decisión sobre los procesos políticos y sobre los criterios para orientar la producción y la distribución de la riqueza social. Lo que marca distancias con los modelos estatistas y librecambistas de crecimiento y desarrollo humano.

Una sociedad civil activa y vigorosa requiere dinamizar sus formas de organización colectiva voluntaria a partir de redes sociales, asociaciones, movimientos sociales, cooperativas, etc., para incrementar su poder social e incidir efectivamente en la organización de la producción y en la asignación de los recursos colectivos.

El fortalecimiento de la sociedad civil implica alentar a sus organizaciones a ejercer mayor control de las acciones estatales que condicionan la actividad económica, y también a incrementar sus márgenes de maniobra e incidencia, directa e indirecta, sobre el poder económico. Una sociedad civil fortalecida por la promoción de la asociatividad cimienta poderes sociales autónomos, capaces de balancear los poderes fácticos y de construir una sociedad sin exclusiones. Más y mejores formas asociativas, en los diversos ámbitos de vida, con un sano equilibrio de lo comunitario social con lo individual y fragmentario, fundamentan una nueva forma de Estado y nuevas estructuras de mercado en las que actores colectivos autónomos e informados profundizan y amplían la democracia y generan poder social.

El primer factor para dinamizar el poder social es la democratización radical del Estado, que al mismo tiempo contrarresta la enorme influencia en las principales decisiones estatales de los grandes grupos de poder económico. Esta influencia ha desviado los fines de la actividad económica hacia la satisfacción de los imperativos de acumulación del capital, olvidando la satisfacción de las necesidades humanas. En las sociedades modernas la democratización radical del Estado se constituye en un fin en sí mismo, tanto como en un proceso para que la prestación de bienes y servicios públicos y las pautas para la redistribución de la riqueza sean orientadas por la sociedad civil. Esta es la razón por la cual los servicios públicos deben ser democratizados, no privatizados.

Para precisar las preferencias públicas son relevantes diseños institucionales de democracia participativa innovadores. Los presupuestos participativos permiten mejorar la eficiencia de los servicios públicos, orientar el gasto estatal hacia los sectores menos favorecidos y lograr el control y la rendición de cuentas de las instituciones democráticas. A la hora de decidir sobre el uso y la orientación de los recursos públicos, el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos movilizados dota de contenidos reales a la democracia.

Una amplia colaboración entre agencias estatales y asociaciones sociales, en diversos tipos de actividades gubernamentales, además del fortalecimiento de los mecanismos de democracia representativa y de la promoción de nuevas formas de control y veedurías sociales, complementa el proceso de democratización de la regulación estatal. Esta colaboración se puede expresar como pactos corporativos entre el Estado, las asociaciones patronales y las de trabajadores, con el fin de acordar diversas formas de regulación salarial y de fijar, bajo ciertos niveles de consenso, condiciones de trabajo adecuadas en sectores específicos de la economía.

Estos esquemas de colaboración pueden extenderse para gestionar otros aspectos de la vida social, como los problemas ambientales, el uso de los recursos naturales, el funcionamiento de los servicios públicos de salud y educación, de forma que las diversas instancias organizadas de la sociedad civil y el Estado puedan regular conjuntamente el uso y la asignación de los recursos colectivos. Se trata de promover el funcionamiento de redes públicas mixtas (donde interactúan actores públicos y privados) y mecanismos de democracia asociativa para la gestión gubernamental.

Las redes y mecanismos de democracia asociativa deben asegurar que las instancias sociales representen a la sociedad civil y que las decisiones emanadas de ellas sean ampliamente deliberadas, transparentadas y sometidas al control social de otros actores sociales y políticos. Desprivatizar al Estado implica que los consejos y directorios, con representación social y alta incidencia en la gestión pública, sean efectivamente pluralistas, incluyentes y democráticos en su composición y funcionamiento. No se trata de restar poder a los grupos sociales organizados, sino de encauzarlo para que su funcionamiento constituya, efectivamente, un instrumento de participación ciudadana democrática y de incidencia colectiva en la vida económica.

La regulación democrática de la actividad económica también se beneficia con una mayor participación colectiva de trabajadores, usuarios y consumidores en la regulación de las condiciones de trabajo y en el control de calidad de los servicios y bienes producidos por las empresas. Esto genera nuevas reglas sociales para incrementar los niveles de participación y de decisión de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas, para incluir a empleados y clientes en esos consejos y para fomentar el control de las actividades empresariales por parte de los movimientos sociales, que promueven el respeto a los derechos laborales y de los consumidores. Esto exige fortalecer los procesos de organización colectiva de los trabajadores -venidos a menos con la flexibilización laboral- y de los ciudadanos en tanto usuarios y consumidores.

Para vigorizar el poder de la sociedad civil organizada también se promueve el fortalecimiento de la economía social o solidaria, mediante la participación directa de asociaciones de la sociedad civil en la organización de diversos aspectos de la actividad económica. La economía social se caracteriza por buscar, prioritariamente, la satisfacción de las necesidades humanas y no la maximización de las ganancias. Promover la economía social implica que el Estado financie determinados tipos de producciones socialmente organizadas (asociaciones artísticas, cooperativas de comercio justo, redes de cuidado a ancianos, niños, etc.), con el fin de que la gente que trabaja en tales circuitos alcance niveles de vida adecuados.

Las privaciones económicas y materiales con las que subsiste gran parte de la ciudadanía constituyen límites severos para la estrategia de fortalecimiento del poder social. La organización de este poder exige a cada ciudadano una

mínima dedicación temporal que, muchas veces, no puede ser satisfecha por imperativos de subsistencia. Además, la escasez de recursos empuja a muchas organizaciones sociales a establecer clientelas con instancias políticas o estatales, o a instaurar nexos de dependencia con la beneficencia privada o con grupos financiados desde el exterior. Esto resta autonomía organizativa a los actores colectivos, por lo que es necesario establecer una renta básica no condicionada o un ingreso ciudadano universal, compatible con el principio igualitario de la justicia social que constituye la base para el empoderamiento efectivo de la sociedad civil.

## 8. Garantía de derechos

El Estado ecuatoriano promueve el ejercicio de la plena ciudadanía, entendida como la garantía integral de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos, así como la pertenencia a una comunidad política y la exigencia de responsabilidades ciudadanas.

Un país que busca garantizar la ciudadanía plena incorpora, amplía y radicaliza los derechos intrínsecos a ella, fundamentados en el carácter laico del Estado. Esto supone la existencia de un sistema de educación pública que promueva valores como el respeto, la tolerancia, el reconocimiento de la diversidad y la diferencia y garantías para ejercer la libertad de conciencia y de culto. La plena ciudadanía también supone verdadera equidad de género, garantía de los derechos sexuales y reproductivos, libres de cualquier discriminación, coerción o violencia.

La ciudadanía amplia y activa solo es posible en el marco de una democracia radical, donde las leyes y la Constitución privilegian el protagonismo de la ciudadanía y la construcción del poder social en el desarrollo de la democracia y sus formas de expresión.

Promover la participación de quienes habitamos en esta comunidad política construye una ciudadanía universal, diferenciada y diversa, que no se fundamenta únicamente en la nacionalidad, sino también en la idea colectiva de nación, independientemente de si se nace o no en ella.

La verdadera participación ciudadana se inicia con la promoción de mecanismos e instrumentos de democracia directa, donde la iniciativa legislativa, la libertad de expresión, la capacidad vinculante de la consulta



y la participación social, la deliberación pública, el acceso a la información, el control social y la cogestión ciudadana son los valores centrales de una democracia que combina y articula lo representativo con lo participativo.

Sin embargo, la plena ciudadanía no se alcanza solo con el respeto a las libertades individuales y los derechos políticos de un Estado abstencionista. La plena ciudadanía supone, ante todo, el activo papel del Estado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

La garantía de estos derechos pasa por un rol activo y protagónico del Estado en la prestación de servicios sociales básicos y en la universalidad de políticas públicas esenciales (salud y educación, por ejemplo). Así como en los años sesenta y setenta del siglo pasado se consolidó un modelo de Estado caracterizado por la intervención, la promoción de los derechos y la construcción de una ciudadanía social, el nuevo modelo de Estado tiene un papel central al garantizar los derechos de tercera generación mediante un aparato gubernamental ágil, policéntrico, descentralizado y desconcentrado, más cercano a la ciudadanía y con mejores capacidades de respuesta para enfrentar los problemas y las demandas sociales y locales.

Ya sea desde la prestación de servicios educativos y de salud o como garante de los derechos de propiedad, al trabajo y a una vivienda digna, el Estado interviene para avalar aquellos derechos que suponen acciones públicas concretas y no solo el rol pasivo de respeto a la libertad individual.

El derecho a la propiedad debe ampliarse y radicalizarse, de manera que en el mediano plazo el Ecuador se convierta en un país de propietarios y productores. En una democracia que se precie de tal, ninguna forma de propiedad puede constituirse en monopolio, ni puede vulnerar los principios constitucionales de la protección ambiental, la integridad del espacio público y su destino al uso común.

El derecho al trabajo debe conservar las garantías propias del clásico derecho social como la libertad de asociación, el derecho de sindicalización, el derecho pleno a la huelga, el principio de identidad entre salario y trabajo, entre otros. El adecuado ejercicio de estos derechos está ligado a una sociedad que se propone eliminar toda forma de empleo precario, garantizar un entorno normativo e institucional que contemple el derecho a la estabilidad, el salario justo y la igualdad de salario entre hombres y mujeres.



En relación a los derechos colectivos, de naturaleza étnica y cultural, el país se compromete a asimilar plenamente la normativa internacional, lo que supone reconocer, por ejemplo, el convenio 169 de la OIT, para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.

En la lógica de abogar por una ciudadanía plena, debe descartarse la categoría de *grupos vulnerables* que ha orientado la política pública de las dos últimas décadas y que se ha fijado en aquellas personas objeto de especial protección por parte del Estado. Por ello, es necesario modificar la actual definición constitucional de *grupos vulnerables*, pues plantea que los niños, adolescentes, mujeres embarazadas, discapacitados y personas de la tercera edad son beneficiarios de políticas públicas especiales y objetos de atención prioritaria por parte del Estado y la sociedad. Estos grupos sociales no pueden ser tratados como meros objetos de una política pública asistencial, sino que deben pasar a ser titulares directos de derechos que deben ser garantizados por políticas públicas diferenciadas y universales.

Una ciudadanía plena también contempla el ejercicio de la diferencia, pues los distintos grupos culturales tienen necesidades particulares que deben ser reconocidas para el ejercicio de una ciudadanía multicultural que respete plenamente las identidades diversas. **DEP**

# La economía de Guyana, examen y prospectos

*Rajendra Rampersaud\**

## 1. Introducción

**G**uyana es la única economía de habla inglesa en América del Sur, tiene un área de 83,000 millas cuadradas o 215,000 kilómetros cuadrados, está localizada en la costa norte del continente. Sus límites son: al norte el océano Atlántico, al este Suriname, al sur Brasil, al oeste Venezuela. Guyana tiene casi el tamaño de Gran Bretaña pero más del 80 por ciento del país está cubierto por la selva. Sólo 10 por ciento de las tierras, principalmente a lo largo de la costa, están habitadas.

Guyana está dividida en cuatro tipos de formaciones: el cinturón de la zona costera plana y argilosa que está de seis a ocho pies bajo el nivel del mar y donde la mayor parte de la actividad agrícola ocurre; un cinturón de arena que incluye las Sabanas Intermedias; la penillanura que contiene una exuberante

\* Vice-Presidente del Banco de Guyana  
nickolai\_r@hotmail.com

selva virgen y extensos depósitos de minerales; y una zona montañosa donde se encuentra la cordillera.

Guyana es bendecida con abundancia de recursos naturales, tierras fértiles, una gran variedad de minerales incluyendo oro, diamantes, bauxita, manganeso, otras piedras preciosas y semipreciosas, numeroso ganado, pescado y camarones. Parece haber reservas de petróleo y gas natural que están siendo exploradas actualmente.

El país tiene una población multirracial de 740.000 habitantes y seis razas diferentes. El ingreso por cápita es alrededor de US\$1.200 mucho más bajo que su potencial económico. Este índice tan bajo puede ser atribuido a períodos de crecimiento y progreso irregular desde la independencia.

## 2. Desempeño económico y social

Guyana es caracterizada como una pequeña economía abierta; es decir, una economía de mercado y muy vulnerable a choques internos y externos. Después de pasar un período de crecimiento fluctuante desde el final de los años 1990 la economía volvió a un alto nivel de crecimiento, estimado en 4.5% en 2006. El país sigue dependiendo del azúcar, arroz, bauxita y oro para sus exportaciones que constituyen los pilares de la actividad económica. La producción de *commodities* primarias forma la base de las principales actividades económicas, y como resultado los patrones de crecimiento tienden a ser muy cíclicos y muy influenciados por los caprichos de los precios de *commodities* en el mercado internacional. Las actividades económicas son también muy vulnerables a los choques tanto internos como externos.

## 3. Producción y exportaciones

En el pasado Guyana dependía mucho de las preferencias tarifarias derivadas del acuerdo UE/ACP (Unión Europea/Países de África, Caribe y el Pacífico) para sus exportaciones de azúcar y arroz. La totalidad de las exportaciones va de US\$ 550 millones a US\$600 millones en los últimos tres años, siendo el azúcar (US\$137 millones) y el oro (US\$114 millones) los mayores contribuidores en 2006. El desempeño de las exportaciones fue estimulado por los precios internacionales favorables del azúcar y del oro en

el mercado global. El actual precio del azúcar es casi US\$650 por tonelada métrica en la UE, mientras que el precio del oro llegó a US\$765 por onza marco en 2007. Bauxita, arroz y madera son las otras exportaciones que contribuyen substancialmente a las ganancias por exportación. El grueso de las ganancias por exportación son *commodities* primarias cuyos precios están a la merced y los caprichos de los precios internacionales de las *commodities*.

Fuera de los eventuales riesgos de la variación de los precios de las *commodities*, la UE actualmente negocia un nuevo Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con el grupo de países del ACP para remplazar el Acuerdo de Cotonou. El AAE no será aprobado en el plazo estipulado y por consiguiente hay temores de que la UE opte por el Sistema General de Preferencias (SGP) si no hay un acuerdo hasta 2007. El resultado puede no ser favorable a Guyana.

La economía de Guyana ya está tambaleando por la imposición unilateral de la UE de un corte de precios del 30% para el azúcar, a partir de 2007, mientras que el arroz ya sufrió por el corte de precios. El efecto negativo de los cortes de precios del arroz y del azúcar ha tenido un serio impacto en un gran segmento de la población que depende directa o indirectamente del azúcar y del arroz. Como resultado, la erosión preferencial va a tener un impacto negativo en el ingreso en la agricultura y en la economía en general.

La industria de oro y bauxita han experimentado precios internacionales mejores con el precio del oro llegando a su nivel más alto en los últimos quince años. Sin embargo, los precios de minerales han estado en una montaña rusa en la última década y las ganancias inesperadas deben ser tratadas con prudencia. A pesar de su enorme potencial Guyana no ha sido capaz de explotar oportunidades lucrativas en la exportación de frutas y verduras al mercado norteamericano, especialmente Estados Unidos y Canadá que tiene una gran población de las Indias Occidentales. Este grupo asegura un mercado para de productos del Caribe. Además hay grandes oportunidades para la exportación de productos de mayor valor agregado como el arroz y el azúcar envasados a los países del Caribe, oportunidades que no fueron explotadas en el pasado.

El sector manufacturero creció 4% en 2006, sin embargo, dados los recursos naturales de Guyana, se esperaría con el tiempo un sector manufacturero más dinámico. Ha habido algunos logros notables en el mercado exportador, como ser el sector de mueblería y del ron embotellado. La gran

base de materias primas provee amplias oportunidades para la diversificación de la producción y de las exportaciones. El aumento del crédito en el sector privado de 36,4% en 2006 fue una buena señal en el sentido de que el sector manufacturero está yendo en la dirección correcta.

El sector de servicios muestra un fuerte crecimiento recientemente, empujado por la industria hotelera, especialmente después de que Guyana acogió con éxito seis de los super ocho encuentros de la Copa Mundial de Cricket (2007). A seguir hospedó conferencias internacionales como la Reunión de Jefes de Gobierno del Grupo de Río y la recién concluida Conferencia Ministerial de Finanzas de la Mancomunidad Británica de Naciones. Estos eventos han puesto a Guyana en evidencia frente al mundo y deberían contribuir para un mayor interés en el ecoturismo en el futuro.

A pesar de la mejoría de los precios de las *commodities* y del factor climático, la economía se debe ajustar a las variaciones de precios externos como el del petróleo que subió a su nivel más alto hasta llegar a los actuales US\$88 por barril. Este precio más alto que lo usual está teniendo un impacto negativo en los términos de intercambio. Los precios más altos del petróleo están favoreciendo saltos inflacionarios que presentan dificultades para las autoridades monetarias. Las importaciones de petróleo representan más del 25%-28% del PIB de Guyana. La posibilidad de la explotación de petróleo y del potencial hidráulico en Guyana, está siendo explorada para paliar los riesgos de eventuales subidas del precio de la energía.

#### 4. La balanza de pago, tasa de cambio e inflación

Se espera que los actuales precios favorables de las *commodities* amorticen el impacto general de los precios del petróleo reduciendo el déficit en cuenta corriente a US\$475 millones en 2007, una mejora con respecto al nivel de 2006. El déficit será reducido aún más con la entrada neta de capital a medio y largo plazo de US\$173 millones en 2007.

La balanza de pago favorable tendrá un efecto positivo en la estabilidad de la tasa de cambio. Guyana actualmente tiene un régimen de tasa de cambio fluctuante que en los últimos cinco años se ha mantenido bastante estable a GY\$200 por dólar. Sin embargo, la economía experimenta un salto inflacionario en los últimos años debido al veloz aumento de los precios del petróleo. A este

hecho se le agrega el aumento de los precios de otras exportaciones llevando a una rápida subida de la inflación estimada en 12% en junio 2007. No obstante, se espera que con el endurecimiento de las políticas monetarias y fiscales, la inflación baje al objetivo de 8% al final de 2007.

## 5. Deuda externa e iniciativa PPME

Guyana era considerado un país muy endeudado al inicio de los noventa con una deuda externa total de US\$2,1 mil millones representando 675 % del PIB y consumiendo más del noventa por ciento de las ganancias con la exportación. Sin embargo, gracias a la iniciativa Países Pobres Muy Endeudados (PPME), la deuda externa ha sido bastante reducida.

La Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) que contribuyó adicionalmente con la condonación de parte de la deuda de la iniciativa Países Pobres Muy Endeudados, volvió en la economía guyanesa a un nivel de coeficiente sostenible. Como resultado de la IADM, el coeficiente del servicio de la deuda externa ha sido reducido a 5-7% del coeficiente de exportación a lo largo de los próximos cinco años. Se espera reducir el total de la deuda acumulada a US\$ 625,6 millones al final de 2007, la mayor parte representa deuda en términos de concesión.

Aunque las principales variables macroeconómicas a medio plazo se ven estables, el mayor desafío será aumentar el ingreso por cápita a una velocidad mayor. Guyana ha sido capaz en la década de los noventa de estimular el crecimiento tras pasar por la ‘década perdida’ de los ochenta. Después de crecer a un rápido ritmo de 7% al año durante la mayor parte de los noventa, la economía perdió su camino y sufrió un periodo de crecimiento lento y negativo al inicio del milenio. Este hecho muestra la necesidad de mantener el crecimiento y el desarrollo a largo plazo, no sólo de estimularlo.

## 6. Sector social y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Guyana ha realizado significativo progreso al implementar estrategias e intervenciones dirigidas a cumplir los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero se debe hacer mucho más para satisfacer las metas de 2015 de los ODM. En muchos casos, atrasos han sido provocados por limitaciones externas y financieras.

Los ocho objetivos de los ODM son: 1) erradicación de la pobreza extrema y del hambre; 2) educación primaria universal ; 3) promoción de la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4) reducción de la mortalidad infantil; 5) mejora de la salud materna; 6) combate al VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; 7) sostenibilidad del medio ambiente; 8) fomento de una asociación global para el desarrollo. Cada uno de estos objetivos tiene un total de dieciocho metas que deben ser cumplidas en un plazo determinado.

La última revisión de los objetivos muestra que Guyana ha realizado progresos substanciales en la reducción de la pobreza y en su erradicación. Información reciente revela que hay una disminución en la desnutrición de los niños menores de cinco años comparado con la línea base de 1995, Guyana ya cumplió su meta en 2007. En el esfuerzo de combate al hambre, el gobierno tiene como objetivos escuelas y consultorios de salud con programas nutricionales.

Guyana está también en camino de cumplir su objetivo en educación básica universal. Estadísticas recientes revelan que el porcentaje de niños que repiten clases declinó de 4% en 1996 a 1% en 2002. Las cifras reflejan cambios en el currículo escolar, un mayor porcentaje profesor – alumno, así como programas para niños con necesidades especiales. El foco principal es asegurar educación primaria universal para el año 2009.

A fin de promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, Guyana firmó la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia Contra la Mujer.

Guyana está en camino de cumplir sino sobrepasar la meta de reducción de la mortalidad infantil. Sin embargo, hay interpretaciones diferentes entre el Ministerio de Salud y la Organización Mundial de la Salud de los datos, pero no hay duda de que se ha hecho un rápido progreso en la materia. También se ha progresado en la salud materna; ha habido estrecha supervisión en la prevención de la transmisión de VHI/SIDA y otras enfermedades sexualmente transmitidas a través de sesiones intensas de formación.

La política de combate agresivo al VHI/SIDA, paludismo y otras enfermedades está progresando bien. El porcentaje de VHI/SIDA en mujeres embarazadas cayó de 5,6% en 2004 a 2,6% en 2006. Las mujeres embarazadas

son actualmente examinadas en consultorios prenatales, y es buena cosa que haya disposiciones para el apoyo a huérfanos y niños vulnerables y el despliegue de unidades móviles de tratamiento con personal especializado a regiones remotas.

Guyana ha logrado progreso significativo en la implementación de los ocho ODM y se ha acercado a las metas que deben ser alcanzadas en 2015. Sin embargo, una seria limitación ha sido la falta de disponibilidad de recursos nacionales y los largos burocráticos atrasos en la entrega de la muy promocionada ayuda de donantes internacionales a pesar de que estamos a medio camino de alcanzar los ODM en 2015. A pesar de los progresos en los ocho ODM, el desafío mayor es implementar la capacidad institucional para sostener un rápido progreso en la parte social. El sector de inversión social se ha asegurado que el progreso en la última década sea distribuido de forma equitativa, no obstante, debemos sostener la capacidad institucional a largo plazo.

A pesar de un desarrollo macroeconómico estable y el progreso en la consecución de los ocho ODM, esto no es suficiente para sostener un avance económico rápido. Como resultado, considerando el actual entorno mundial, el gobierno ha iniciado una reestructuración de los sectores tradicionales tales como el azúcar, arroz y bauxita y por otro lado se ha procurado estimular los sectores no tradicionales y emergentes.

## **7. Desafíos del futuro: diversificación de productos y mercados**

El mercado mundial del azúcar está pasando por grandes reformas con grandes importadores como la Unión Europea y los Estados Unidos eliminando sus subsidios que distorsionan el mercado y haciendo su régimen de comercio más compatible con la OMC. La Unión Europea tuvo que cortar sus subsidios a los precios en 37% en el período de 2006-2007. Este corte de precios tendrá un impacto en los exportadores de la ACP, con todo, este cambio puede ser beneficioso a largo plazo ya que los países van a tener que reestructurar el sector azucarero procurando productos de mayor valor agregado.



El gobierno y la Compañía de Azúcar de Guyana (GuySuCo) preparó un Plan de Acción Estratégico para la industria del azúcar hace cinco años atrás, a fin de enfrentar los desafíos generados por la declinación de las preferencias en azúcar. El Plan de Acción es visto como un plan de medio plazo para mejorar la productividad agrícola, la diversificación basada en la caña de azúcar, aumento de la inversión en investigación, y desarrollo y construcción de nuevas instalaciones de procesamiento. Las principales estrategias de diversificación consisten en agregar valor al azúcar a través del desarrollo de la capacidad de refinar, desarrollo de envases con la marca de azúcar de Guyana y diversificación hacia el sector energético en cogeneración de electricidad.

La cogeneración de electricidad es un gran proyecto que pretende reemplazar parte del costoso combustible fósil con biocombustible. Este año, tuvo lugar en Guyana una conferencia alternativa de los países del Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Interamericano de Agricultura, el Banco de Desarrollo del Caribe, y el Caricom. En la conferencia se acordó el inicio de estudios para implementar el proceso de producción de Biocombustibles. A este respecto, Guyana y los países del Caribe esperan utilizar la experiencia brasileña en la producción de etanol. Existe también el plan para la construcción de una gran destilería para la producción de ron en la Hacienda Skeldon.

Ahora bien, el principal proyecto orientado hacia la completa reestructuración de la industria del azúcar, es la modernización de Skeldon, con una inversión de US\$169 millones, y que debe estar terminado en los próximos años. Se espera que la nueva fábrica de azúcar produzca 110.000 toneladas de azúcar anualmente al costo de 8 centavos de dólar americano por libra. Esto convertiría la producción de azúcar en Guyana en muy competitiva. El proyecto debe contribuir significativamente al aumento de la producción hasta llegar a 450.000 toneladas anuales. Otras fábricas de azúcar serán también rehabilitadas, como la de Albion, para tornarlas más rentables.

Otra vertiente que puede ser interesante es el del proceso posproducción del azúcar refinado. La región fornece un mercado lucrativo para el azúcar refinado. El azúcar empaquetado tiene también un buen mercado en Caricom y América del Norte. Se usará bagazo para producir electricidad para abastecer la red nacional con 10.000 megavatios en Berbice. Ron es otro subproducto del azúcar que tiene muy buen potencial. El ron de Guyana es

sabidamente un ganador en la Feria Internacional del Ron. Una *joint venture* para una nueva destilería con una gran compañía regional del sector privado está siendo construida en la nueva fábrica de azúcar de Skeldon y con el turismo del Caricom el potencial del mercado de ron puede ser lucrativo para Guyana.

El arroz también ha sufrido como resultado de la pérdida del mercado preferente en Europa. Sin embargo, esta pérdida que ocurrió al final de 1990, ha sido mitigada por el hecho de que hay una estrategia de competitividad creada a fin de permitir que la industria sobreviva sin protección. Grandes inversiones en drenaje y control de riego han llevado a un aumento en rendimiento. El Instituto de Investigación ha invertido en control de calidad y en variedades tropicales que doblarán el rendimiento del arroz. La Oficina para el Desarrollo de Arroz de Guyana ha sido reestructurada con el objetivo de liderar la búsqueda por mercados de exportación. Hay un gran potencial de mercados sin explotar en la región de América Latina que Guyana debe explorar.

La demanda por Bauxita de Guyana está de nuevo alcanzado su potencial pleno con la inversión de Russal de Rusia. Inversiones del sector privado del orden de US\$150 millones serán hechas en los próximos años. Las principales fábricas de Linden y Everton serán reorganizadas.

Existe también un plan que se está desarrollando para un complejo integrado de bauxita y alúmina con un estudio de viabilidad para una nueva planta de alumina con una capacidad de un millón de toneladas por año.

Habiendo reanimado los sectores tradicionales que eran los pilares de la economía por más de dos siglos, la atención se ha vuelto hacia el desarrollo de los sectores no tradicionales y emergentes. Esta diversificación de la base económica que reduce la dependencia económica de las exportaciones de *commodities* que son tan vulnerables a los choques externos, es el camino a seguir.

## 8. Sector manufacturero

El sector manufacturero siempre tuvo gran potencial pero siempre funcionó por debajo de su capacidad. El sector farmacéutico está ahora creciendo en producción y exportación y ocupa posición de liderazgo con nuevos productos, innovaciones e investigación. Exportaciones de productos farmacéuticos de Guyana ya han penetrado los mercados de Norte América y Europa. El auge de la construcción ha traído un aumento de la demanda por

productos de ingeniería y construcción, no obstante, el sector se encuentra todavía en una etapa de desarrollo incipiente.

En los últimos años, hay indicaciones de crecimiento en la industria ligera de manufacturas y la industria de procesamiento de productos agrícolas. Estas industrias utilizan materia prima e insumos de la economía doméstica. Es evidente que estos productos de alto valor agregado van a estimular los procesos preproducción y posproducción (*upstream, downstream*) en la industria manufacturera.

Un sector que ha avanzado mucho en las exportaciones ha sido el ganado, mariscos, acuicultura, forestal y fruta fresca y verdura. Exportaciones agrícolas no tradicionales han crecido consistentemente a 6 % al año en las dos últimas décadas. Guyana está bien situada para beneficiarse en gran escala del mercado del Caricom que importa US\$3 mil millones en alimentos. Con todo, hay una limitante importante que es la falta de infraestructura que pueda facilitar la rápida exportación a tiempo y de manera adecuada.

Guyana es dentro del Caribe uno de los centros de exportación de mariscos al mercado norteamericano y fue recientemente certificada por el sexto año consecutivo como exportador de camarones a los Estados Unidos. Mientras que la fruta fresca y las verduras de Guyana tienen gran demanda, su exportación se ve limitada por la infraestructura exportadora. La infraestructura disponible para preservar la vida útil de los productos es muy rudimentaria. Debido a esto no se ha podido atender el aumento en la demanda en el mercado exportador.

La selva tropical en Guyana provee el creciente sector de mueblería con diferentes tipos de madera. La expansión de la construcción de viviendas, eventos recientes como la Copa del Mundo de Cricket 2007, y la gran cantidad de hoteles nuevos han aumentado considerablemente la demanda de muebles. El mercado exportador no fue abastecido completamente en los dos últimos años. La capacidad manufacturera en muebles sólo ahora está ajustándose a la expansión en la demanda.

## 9. El sector TIC

Tal vez, el menos aprovechado de los potenciales económicos es en el área de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). La localización geográfica de Guyana como centro continental teniendo el inglés

como lengua materna, además de una población altamente educada son prerrequisitos esenciales para un sector TIC dinámico. Hay algunas limitaciones en la infraestructura que están siendo tratadas, como el alto costo del ancho de banda y un abastecimiento poco confiable de electricidad. El sector TIC con productos basados en el conocimiento va a generar trabajos rentables y acelerar el ingreso per cápita.

El examen de los diferentes sectores de la economía guyanesa muestra claramente un capacidad subutilizada. La plena utilización de su capacidad podría contribuir a doblar el ingreso por cápita en la próxima década. Sin embargo, para aprovechar esta capacidad los obstáculos de infraestructura deben ser eliminados para facilitar el desarrollo económico sostenible.

## 10. Desarrollos recientes en infraestructura

La infraestructura física existente es incapaz de proveer el apoyo necesario para que Guyana tome el lugar que le corresponde en un entorno globalizado.

Por añadidura, no habiendo podido acceder a crédito en la década perdida de los ochenta, la infraestructura física terminó por deteriorarse seriamente. El desafío actual no es sólo recuperar la antigua sino crear nueva infraestructura que estimule producción y exportaciones.

Esto tiene gran costo y debe ser hecho de forma sistemática, considerando las restricciones presupuestarias. La próxima sección va a tratar algunos de estos desarrollos.

### a) Carreteras y puentes

Uno de los proyectos más importantes que ligaría Guyana a Brasil es la construcción de la carretera desde Bomfim, Brasil, a Linden, Guyana. Se está trabajando en el puente del río Takatu que va a unir Brasil y Guyana. El gobierno de Guyana está invirtiendo en un complejo en Linden de GY\$28 millones para suministrar servicios como inmigración, aduana, policía y salud. Éste es uno de los proyectos innovadores de infraestructura para una mayor integración de Guyana con sus socios suramericanos. También va a afectar favorablemente el comercio, turismo y la red de transporte en América del Sur.

Hay otro gran proyecto de inversión en la carreteras, New Ámsterdam – Moleson Creek, a un costo total de más de US\$5 millones. Esta carretera va a darle a Guyana un acceso directo a otros vecinos suramericanos, aumentando así las oportunidades de negocios, intercambio cultural, y el libre movimiento de personas en el continente.

Aparte de la recuperación de las carreteras existentes, la construcción de nuevas carreteras va a crear una nueva red viaria que va a facilitar las comunicaciones con regiones alejadas. La actual red viaria solamente une la franja costera y por lo tanto no facilita el desarrollo hacia las regiones del interior. La construcción del puente en el río Berbice actualmente en progreso es otra gran iniciativa en infraestructura, hecha por el sector privado, va a unir dos condados Berbice y Demerara y acelerar el progreso económico en ambos condados. Éste se espera que sea el quinto puente flotante más grande del mundo, va a remplazar un sistema de transporte fluvial obsoleto que une dos de los más densamente poblados territorios en Guyana.

El proyecto del puente en el río Berbice va a coincidir con los planes para la construcción de una ensenada de aguas profundas en el río Berbice. Ahora, sólo embarcaciones pequeñas pueden venir a Guyana debido a la poca profundidad del río Demerara donde la mayoría de los puertos se encuentra, doblando así los costos del comercio en Guyana. Con el dragado y la desalinización del río Berbice, grandes barcos pueden llegar a Guyana y el almacenamiento de grandes contenedores se vuelve más fácil.

La ensenada va a dar la oportunidad para modernizar las instalaciones portuarias y adaptarlas a las normas internacionales. Esto ayudaría mucho para mejorar la competitividad de las exportaciones de Guayana.

### **b) Abastecimiento de electricidad y energía**

La electricidad en Guyana durante cuatro décadas fue suministrada por la antigua ‘Guyana Power and Light Company’ (GPL), de los años 1950, que continua a usar combustible fósil, lo que es muy costoso. Los costos y las limitaciones en el suministro de la compañía han sido identificados como una gran limitante del desarrollo de un sector manufacturero dinámico. La GPL ha procurado perfeccionar su eficiencia a través de un plan para mejorar la generación y la entrega de electricidad, y reducir las pérdidas comerciales y técnicas que se estiman en 30%. Estas mejoras van a aumentar la competitividad

de Guyana en el sector manufacturero ya que la energía es una parte significativa del costo de un producto.

El gran potencial de Guyana en energía hidroeléctrica sigue desaprovechado a pesar de varias tentativas hechas en el pasado. Una compañía privada, Synergy Holding Inc. está actualmente consiguiendo el financiamiento para desarrollar un proyecto hidroeléctrico en las cataratas de Amelia en el río Pataro. Este proyecto tiene el potencial de producir 100 Megavatios de electricidad por los próximos 100 años. Las operaciones comerciales deberían comenzar en 2010. Se espera que sea una gran y barata fuente de energía que pueda fornecer electricidad para el desarrollo manufacturero de Guyana.

### **c) Transporte aéreo**

El sector de transporte aéreo experimenta una evolución: mejoras al Aeropuerto Internacional de Cheddi Jagan hechas para la Copa del Mundo de Cricket (2007) y al Aeropuerto Nacional Ogle que ofrece vuelos al interior de Guyana y a los países del Caribe, que son beneficiosas para el turismo. No obstante, las instalaciones de carga y almacenamiento en el aeropuerto son limitadas. Se necesita modernizarlas con instalaciones adecuadas para refrigeración y empaquetamiento que puedan incentivar las exportaciones de frutas, verduras, carne y otros productos perecibles.

## **11. Conclusión**

Guyana ha tenido un buen progreso durante la última década al alcanzar estabilidad macroeconómica. La economía, por lo general, creció, la inflación está controlada y las fundaciones macroeconómicas son ahora más resistentes a pesar de los choques internos y externos. El crecimiento y el desarrollo en Guyana se ha mostrado más equitativo y la economía ha sido capaz de cumplir la mayor parte de las metas impuestas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2007.

Sin embargo, a pesar de la abundancia de recursos y de la estabilidad macroeconómica, la economía no ha podido tener una mejora rápida del ingreso por cápita. Hay limitaciones en la infraestructura física que impiden un crecimiento y desarrollo más veloz. La recuperación de la infraestructura como la de comunicación, energía, fábricas y maquinaria va a contribuir para

una aceleración generalizada del crecimiento y del desarrollo y para una mejoría en los niveles de vida.

<b>I. Indicadores económicos seleccionados</b>					
Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1.0 Cuentas Nacionales Agregadas</b>					
1.1 Crecimiento del PIB	1.1	-0.6	1.6	1.9	4.7
1.2 PIB a costo de factores (US\$M)	617.8	631.0	652.7	683.6	741.2
1.3 PNB a costo de factores (US\$M)	562.7	588.4	621.7	663.5	698.1
1.4 PIB por cápita (US\$)	829.2	840.2	864.4	902.6	974.9
1.5 PNB por cápita (US\$)	755.4	783.5	822.5	875.6	918.2
1.6 Renta Nacional Bruta Disponible (US\$M)	705.2	763.7	781.5	931.6	1,032.0
1.7 Consumo Privado como porcentaje del Gasto Interno Bruto	45.1	44.8	49.2	55.3	47.5
1.8 Consumo Público como porcentaje del Gasto Interno Bruto	21.1	23.7	21.8	20.3	18.2
<b>2.0 Comercio Externo y Finanzas (US\$M)</b>					
2.1 BP Cuenta Corriente de la Balanza	-106.7	-60.6	-70.0	-167.1	-181.4
2.2 Importaciones de Bienes y Servicios de No Factores	-758.9	-743.8	-854.5	-984.5	-1,103.2
2.3 Exportaciones de Bienes y Servicios de No Factores	667.2	669.6	749.9	698.9	748.8
2.4 Balanza de Recursos	-91.7	-74.2	-104.6	-285.7	-354.4
2.5 Importaciones de Bienes y Servicios de No Factores/PIB (%)	122.8	117.9	130.9	144.0	148.8
2.6 Exportaciones de Bienes y Servicios de No Factores/PIB (%)	108.0	106.1	114.9	103.2	101.0
2.7 Reservas Netas del Banco de Guyana	183.2	176.2	136.6	160.5	222.3
2.8 Deuda Externa Pública Pendiente	1,246.7	1,084.5	1,071.1	1,094.0	920.6
<b>3.0 Precios, Salarios, Producción</b>					
3.1 Tasa de Inflación (Variación de Porcentaje Urbano de IPC)	7.1	4.9	7.2	8.3	*4.2
3.2 Salario Mínimo Mensual del Sector Público G\$ (a fin de período, a.f.p.)	21,047.3	22,099.0	23,204.0	24,828.3	26,069.0
3.3 % Tasa de Crecimiento	5.0	5.0	5.0	7.0	5.0
3.4 Generación de Electricidad (Mwxh)	512.7	488.9	514.9	528.4	534.6

Fuente: Oficina de Estadística del Ministerio de Hacienda

II. Indicadores sociales seleccionados					
Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006
4.0 Estadísticas poblacionales					
4.1 Población a mitad de año ('000)	747.7	752.5	755.1	757.6	760.2
4.2 Tasa de Crecimiento de la Población (a.f.p)	0.9	0.3	0.3	0.3	0.3
4.3 Migración Neta ('000)	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
4.4 Llegadas de Visitantes ('000)	104.3	100.9	121.9	116.6	113.5
4.5 Tasa de Natalidad (por 1,000 personas)	23.5	25.8	23.1	N.D	N.D
4.6 Tasa de Mortalidad (por 1,000 personas)	7.3	7.3	6.8	N.D	N.D
4.7 Tasa de Casamientos (por 1,000 personas)	7.3	6.4	5.9	4.8	6.1
4.8 Tasa de Mortalidad Infantil (por 1,000 personas)	20.3	17.0	20.7	22.8	18.4
4.9 Tasa de Mortalidad de niños menores de 5 años (por 1,000 nacimientos)	24.9	21.2	26.0	N.D	N.D
5.0 Salud y Educación					
5.1 Gasto Público en:					
5.1.1 Educación como % del Presupuesto Nacional	18.2	14.4	15.5	13.7	13.0
5.1.2 Salud como % del Presupuesto Nacional	8.8	8.9	9.5	7.5	9.0
5.2 Número de Médicos por Diez Mil Población	4.6	4.1	4.2	4.3	4.9
5.3 Número de Enfermeros por Diez Mil Población	10.5	14.0	34.0	34.0	13.1
5.4 Número de Camas de Hospital por Diez Mil Población	42.4	43.6	43.6	43.5	24.8
5.5 Bebés Bajo Peso(<2500g) como % de nacimientos	11.5	11.9	11.8	11.8	N.D
5.6 Severamente Desnutrido	0.7	0.6	1.0	0.6	N.D
5.7 Moderadamente Desnutrido	9.3	8.8	9.3	7.0	N.D
5.8 Obesos	3.9	4.7	5.2	4.7	N.D
6.0 Cobertura de Inmunización					
6.1 Edad 1 año inmunizado contra DTP/ (pentavalente) (%)	85.0	91.0	92.0	92.0	92.0
6.2 Edad 1 año inmunizado contra TV1 (%)	93.0	90.0	90.0	92.0	92.0
6.3 Edad 1 año inmunizado contra Poliomeles (%)	93.0	90.0	90.0	93.0	92.0
6.4 Edad 1 año inmunizado contra TB, BCG (%)	95.0	94.0	94.0	96.0	96.0
7.0 Crimen					
7.1 Crímenes Serios	3,470.0	2,941.0	3,450.0	2,808.0	2,376.0
7.2 Homicidios	142.0	206.0	131.0	125.0	153.0

Fuente: Oficina de Estadística del Ministerio de Hacienda. **DEP**

Traducción: Soledad Rojas



# Paraguay, una marcha lenta: situación y perspectiva económica

*Dionisio Borda\**

**E**l problema central en el Paraguay es el bajo crecimiento económico y la persistencia de la pobreza y la desigualdad. Estos obstáculos tienen origen en el escaso desarrollo de las instituciones del Estado, lo que genera una alta informalidad y una débil presencia de la economía de mercado. El ejercicio del poder en forma discrecional y arbitraria retrasa la construcción de un Estado eficiente, una economía de mercado y una distribución más equitativa de las oportunidades y recursos. Las reformas institucionales encaradas no son sostenibles en este contexto y las políticas económicas dan resultados sólo a corto plazo, y no se vislumbra en el escenario político un esfuerzo para construir una estrategia de mediano plazo que pudiera revertir la situación económica y social.<sup>1</sup>

\* Director del Centro de Análisis y Estudios de la Economía Paraguaya (Cadep).  
dborda@isugw.indstate.edu

1 Este informe está basado en trabajos previos del autor tales como: “Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas. Serie *Informes y estudios especiales Cepal*, Chile, 2007. *Economía y empleo en el Paraguay*”, editor. Cadep, Paraguay, 2007. “Paraguay, crecimiento y progreso social”, (versión preeliminar) para la KAS, Paraguay, 2007. Borda, D. y Richards D. “The Predatory State and economic reform: an examination of Paraguay potencial economic transition” en J. M. Fanelli *Understanding market reforms in Latin America: similar reform, diverse constituencies, varied results*. Palgrave, 2007.

## Antecedentes institucionales y económicos

La economía paraguaya, contrariamente a los demás países latinoamericanos, ha logrado mantener una relativa estabilidad macroeconómica, un bajo nivel de endeudamiento y una apertura de su comercio desde la década de los sesenta. En el campo institucional, el país no ha logrado conformar instituciones públicas eficientes y creíbles. El desarrollo de los tres poderes del Estado ha sido y sigue siendo débil, inicialmente como consecuencia de la dictadura (1954-1989) y posteriormente durante la transición, el gobierno no ha podido superar el sectarismo y sigue sometido fuertemente a los intereses políticos partidarios. Esta forma de administrar el Estado ha sido responsable del bajo crecimiento con altos niveles de pobreza y desigualdad. Las ineficiencias e insuficiencias institucionales se reflejaban en los índices de transparencia, de gobernabilidad y de competitividad a nivel mundial<sup>2</sup>.

La dictadura creó una relación de poder basada en el Estado, el partido único y las fuerzas armadas, que impidió el desarrollo de la burocracia profesional, de los partidos de oposición y la formación de una ciudadanía activa. La transición a la democracia tuvo su origen en un golpe de Estado liderado por las fuerzas armadas (febrero 1989). Con esta acción militar y de la mano del mismo partido político, se abren las puertas a la democracia, después de 35 años de dictadura, pero, hasta ahora, sin lograr consolidar la democracia y el desarrollo del Estado. A la actual administración, le han precedido tres presidentes electos<sup>3</sup>. El último, antes de cumplir un año de su mandato, fue reemplazado por un gobierno designado por el Parlamento<sup>4</sup>, frente a su inminente destitución vía juicio político, por el asesinato del vicepresidente (marzo 1999). En este período de 16 años de democracia, además, se dieron tres intentos fallidos de golpes de Estado<sup>5</sup> que denotan la escasa tradición democrática de la sociedad, en particular de la clase política, y el débil desarrollo institucional del Estado.

---

2 Transparencia Internacional identifica a Paraguay en su índice de percepción de corrupción en la posición 98 de 102 países (2002); 123 de 133 (2003); 140 de 145 (2004) y 144 de 158 (2005); según Latinobarómetro en 1996: 59% de los paraguayos preferían un gobierno democrático y sólo 26% preferiría un gobierno dictatorial; para el 2005, sin embargo, solo 32% seguían apostando a un gobierno democrático y 44% a un gobierno dictatorial. El Foro Económico Mundial en su índice de competitividad ha ubicado al Paraguay en la posición 76 de un total de 80 países (2002-2003); 95 de 101 (2003-2004); 113 de 117 (2005-2006).

3 N. Duarte F: 2003-2008 y A. Rodríguez: 1989-1993; J. C. Wasmosy: 1993-1998; y R. Cubas: 1998-2003.

4 L. A. González M.: 1999-2003.

5 Diciembre 1995, Abril 1996 y Diciembre 2001.

Este contexto político necesariamente tiene derivaciones económicas. El crecimiento económico promedio durante 1981-2005 fue solamente de 2 por ciento mientras que el crecimiento demográfico se mantuvo en el orden de 2,8 por ciento. El crecimiento por habitante durante este periodo disminuyó 16 por ciento, una de las peores cifras de la región. Las causas de este retroceso económico han sido varias. Los factores externos han sido desfavorables y recurrentes. La volatilidad económica de los países vecinos como Brasil y Argentina, principales socios comerciales, golpeó a esta economía en el pasado reciente. La sequía y la caída de los precios internacionales, principalmente del algodón, también contribuyeron para el estancamiento económico. La creación del Mercosur en 1991, redujo el comercio de triangulación (importación y reexportación), con el Brasil principalmente, afectando de manera adversa a la economía doméstica. Los factores internos, a su vez, han sido poco favorables para generar mejores condiciones para el desarrollo del mercado y las inversiones privadas en las dos últimas décadas. La corrupción y la economía informal han frenado las inversiones privadas serias. Las altas tasas demográficas, la asignación ineficiente de las inversiones y las crisis financieras de los noventa, no contribuyeron para impulsar un crecimiento económico. La ausencia de una estrategia que mejore la calificación de los recursos humanos, que priorice la inversión pública en infraestructura y que desarrolle las instituciones del Estado, tiene un peso específico muy gravitante para lograr el crecimiento y la reducción de la pobreza y la desigualdad.<sup>6</sup>

## Reformas emprendidas

En el Paraguay las reformas han sido parciales y no continuas, y, en muchos casos, reversibles. Tampoco las reformas han sido secuenciales. Esta situación tiene explicaciones que merecen ser revisadas como punto de partida. La inestabilidad macroeconómica nunca ha llegado a niveles de hiperinflación, el déficit fiscal no ha sido mayor que el 5 por ciento del PIB o los endeudamientos mayores del 45 por ciento del PIB, en los peores momentos, ni hubo atraso del pago de la deuda que significara un corte en las transferencias externas.

6 D. Borda, "La economía y el empleo en el Paraguay" (pp. 1-13), en D. Borda (editor). *Economía y empleo en el Paraguay*. Asunción: Cadep, 2007.

A diferencia de otros países, la economía paraguaya era abierta; la importación y la reexportación de bienes han sido una de las estrategias para penetrar las economías protegidas de Brasil y Argentina, cuya consecuencia adversa se reflejaba en una economía doméstica subterránea o informal de gran peso, que debilitaba el ejercicio del control estatal y generaba corrupción. Asimismo, la intervención del Estado estaba centrada más bien en el manejo de las empresas del Estado – de servicios públicos (electricidad, agua y telefonía), de producción de bienes (cemento, acero, alcohol y caña) y de servicios (puertos, aeropuerto, flota marítima, líneas aéreas, instituciones financieras de primer piso) – que en los controles de precios de los mercados regulados. Las fijaciones de precios de productos de la canasta familiar no eran efectivas porque el gobierno no disponía de la capacidad para ejercer el control. Sí tenía mayor forma de control, en el caso de las tasas de interés y los tipos de cambio. Ambas intervenciones, empresas públicas y control de precios, reforzaban la corrupción y no permitían precisamente el logro de los objetivos de dichas políticas.

Otra peculiaridad consiste en que el gobierno del Paraguay, sin hacer una reforma agraria, distribuyó tierras fiscales a los pequeños productores en los sesenta y setenta, y era, también, el gran proveedor de empleos frente a la ausencia de empresas de gran porte. La distribución de tierra y la generación de empleo público reforzaron las lealtades políticas, retrasando aún más el desarrollo del Estado, la formación de una burocracia profesional y una ciudadanía más autónoma, como también el desarrollo del mercado. Asimismo, el ejercicio del poder en mano de un solo partido político no ha permitido el desarrollo de las instituciones del Estado, la competencia del mercado y la vigencia de los partidos políticos, con opciones de poder. La relación Estado-partido generó un empresariado fuertemente dependiente del gobierno y gran clientelismo en torno a la creación de empleo directo en la burocracia e indirecto mediante el reparto de las tierras fiscales. Dentro de este contexto peculiar, es posible entender las iniciativas de reformas de la política macroeconómica y, la liberalización de los mercados y del comercio exterior del Paraguay.

## Política macroeconómica

Las reformas de la política económica han pasado por dos fases. La primera fue al inicio de 1989, el gobierno enfrentaba un brote inflacionario, un déficit fiscal y atraso en el pago de las deudas; la segunda, al comienzo de

2003, el gobierno enfrenta los mismos problemas de la primera que volvían a manifestarse.

En la primera fase, se promulgó la nueva ley tributaria de 1991 que simplifica el sistema de recaudación de impuestos, amplía la base de los contribuyentes y dota de eficiencia y neutralidad a la asignación de los recursos; y, al mismo tiempo, modifica la estructura arancelaria. El nuevo régimen tributario sustituyó a más de 30 impuestos, además de simplificar y modernizar el sistema impositivo paraguayo. Dicha ley comprendía la reforma de los impuestos internos y la reforma arancelaria, por la que todos los aranceles de importación se reducían drásticamente a un promedio del 10 por ciento.

Otra medida importante aplicada en 1989 fue la adopción de un nuevo régimen cambiario. Se abandonó el sistema de cambio múltiple donde el dólar tenía diferentes precios fijos.<sup>7</sup> A partir de febrero de 1989, pasó de cambio múltiple a cambio único y libre, dentro del sistema de flotación administrada, en donde el mercado determina el precio de las divisas, de acuerdo a cierta banda que establece el Banco Central del Paraguay (BCP), conforme a su programa monetario de control de la inflación. Este sistema corregía las distorsiones creadas por el régimen de tasas múltiples, pero absorbía en exceso el costo del control de la inflación, expresado en términos de rezago cambiario.<sup>8</sup>

Esta primera ola de reformas fue perdiendo peso con los decretos reglamentarios que significaban nuevas perforaciones a la reforma tributaria y la ausencia del control de gastos. Para 2002, el déficit fiscal mostraba una tendencia expansiva a partir de 1995; el promedio del déficit anual era del orden de 2,5 por ciento del PIB, con 3,57 por ciento en 1999, 4,27 en el 2000 y 2,95 en el 2002. Esta situación respondía, en parte al escaso incremento de las recaudaciones a pesar de la reforma, que no pasaba del 10,5 por ciento del PIB, por las múltiples exenciones y excepciones a la ley de reforma tributaria de 1991 (Shome et al., 1999), a la debilidad administrativa y a la conocida corrupción de la Subsecretaría de Tributación y la Dirección de Aduanas.

Este rebrote de desequilibrio empezaba a expandirse al inicio de los primeros años del 2000. El creciente déficit fiscal y el incremento de la deuda

7 Existían: i) tasa para las exportaciones, ii) tasa para las importaciones, iii) tasa preferencial para importaciones de insumos y maquinarias utilizadas para la inversión en el sector productivo, iv) tasa preferencial para las importaciones del Estado, y v) tasa preferencial para el pago de la deuda externa pública.

8 La inflación acumulada era mucho mayor que el incremento del precio del dólar en términos de moneda doméstica.

pública, ubicaba al país frente a una inminente cesación de pagos. El déficit fiscal y el atraso de pagos de la deuda fueron encarados recién en 2003-2004, a través de un conjunto de medidas: la ley de adecuación fiscal, la reforma de la caja fiscal, la renegociación de la deuda interna y la adopción de un nuevo código aduanero. El inicio de la reforma marca la promulgación de la Ley de la Caja Fiscal (diciembre 2003). Esta reforma consistió en la modificación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, que generaba un déficit operativo creciente, financiado por el Gobierno Central<sup>9</sup>.

La reforma tributaria, llamada Adecuación Fiscal fue promulgada en julio de 2004. Esta reforma tributaria contemplaba la formalización de la economía y la corrección de la presión tributaria baja en demasía (10% del PIB), manteniendo tasas impositivas bajas; ampliar las bases tributarias e incorporar nuevos impuestos. La norma tributaria previa tenía un gran número de escapes legales (46 exenciones) que dificultaban la administración; adolecía de las inexplicables ausencias de otros impuestos universales, como el tributo sobre la renta personal, o sobre la ganancia del capital o la renta de las empresas ganaderas y agrícolas<sup>10</sup>. La nueva reforma simplificaba el sistema en una fórmula de 10-10-10; vale decir 10 por ciento de IVA para todos los productos y servicios; 10 por ciento de impuesto a la renta personal con ingresos superiores a 10 salarios mínimos legales; y 10 por ciento a la renta de todas las empresas (agropecuaria, industrial y de servicio).<sup>11</sup> El rendimiento estimado con la vigencia plena de la reforma era del orden de 1,5 por ciento del PIB.

Aún con estos privilegios de bajas tasas, la competitividad país no ha mejorado<sup>12</sup>. Los altos déficits en los servicios públicos<sup>13</sup> y la baja calidad del gasto público constituyen dos problemas serios para el desarrollo. Una limitación es no asignar correctamente los escasos recursos para invertir en la gente y en los servicios, principalmente viales para un país sin litoral marítimo;

---

9 Borda, D. Ed. (2003). *Globalización y crisis fiscal: casos de Argentina, Brasil y Paraguay*. Asunción: Cadep.

10 Shome, P. et al. (1999) *Paraguay: estrategia de la reforma del sistema tributario*. Departamento de Finanzas Públicas, FMI.

11 Tres aspectos son relevantes: el IVA para la soja (que el Congreso eliminó), la inclusión del impuesto a la renta personal, por primera vez y el impuesto a la ganancia de las empresas agropecuarias. La reducción del impuesto a las ganancias de las empresas de 30% a 10% obedecía a: i) el rendimiento de ese impuesto nunca paso 10% por las exenciones; ii) para introducir el impuesto a la renta personal (*trade off*), y las sociedad de emisión de capital pagaba solo el 10%.

12 Paraguay está ubicado en la posición 113 sobre una muestra de 117 (Brasil 65, Uruguay 54 y Argentina 72) según el Índice de Competitividad de World Economic Forum. *The global competitiveness report 2005-2006*.

13 Banco Mundial (1996). *The role of the State*. Informe N° 15044-PA. Washington, DC.

y otra, es la baja recaudación a causa de la corrupción y los privilegios. Pareciera ser un círculo vicioso funcional para el Estado ineficiente y corrupto y un empresariado conservador y rentista. El Paraguay es el país con más baja dotación de infraestructura y calificación de recursos humanos de la región y, paradójicamente, el país con la menor presión impositiva; esta situación limita su posibilidad de crecimiento en una economía globalizada.

Otra reforma importante en el campo fiscal, vinculada a las dos mencionadas, ha sido la promulgación en el 2004 del nuevo Código Aduanero que actualiza las normas de acuerdo a los estándares internacionales, permite la modernización administrativa de una institución símbolo de los arreglos políticos y abre la posibilidad para la profesionalización de los recursos humanos<sup>14</sup>.

## Liberalización de los mercados

La liberalización de las tasas de interés y eliminación del crédito dirigido fueron medidas aplicadas en 1990.<sup>15</sup> Desde octubre de ese año, se liberan las tasas de interés y desde entonces, el mercado determinaba el precio del dinero. El otro aspecto de la reforma financiera fue la eliminación del crédito dirigido.

Importantes avances se han logrado con relación al marco regulatorio del sector financiero, con la promulgación de una nueva Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay, la nueva Ley de Bancos y la Ley de Seguros. Además, cinco nuevas leyes vinculadas con el mercado de capitales<sup>16</sup> fueron promulgadas. Mas específicamente en relación al sistema financiero, durante la segunda fase de la transición se han logrado cambios importantes en el marco regulatorio. El número de financieras reguladas (legales) sumaba 29 en 1989, para pasar a 61 en 1997. En cuanto a las financieras no reguladas, se estima la existencia de 60 de ellas en 1989, reduciéndose en forma gradual para llegar a 37. La facilidad de ingreso al sistema de empresas financieras, más la escasa capacidad de supervisión del Banco Central contribuiría luego a la generación

14 Según una encuesta realizada por el Banco Mundial y el CISNI, entre las instituciones del Estado más corruptas aparecen: la Dirección de Aduanas, el Poder Judicial y la Subsecretaría de Tributación.

15 Los topes para las tasas de interés eran de 28 por ciento para la tasa activa (préstamos comerciales), 12 por ciento para la tasa pasiva (ahorros a la vista) y de 18 por ciento para la tasa pasiva de depósitos a plazo en 1989. En 1990, los topes eran 40 por ciento, 12 y 26 por ciento respectivamente, fijados aun por el Directorio del Banco Central del Paraguay.

16 Ley de mercado de capitales, de auditoria externa, empresas calificadoras de riegos, bolsa de productos y securitización.



de las sucesivas crisis financieras de 1995 y 1998.<sup>17</sup> En 1995 existían 34 bancos y 63 financieras; en 1998, después de la serie de crisis bancarias, quedaron 23 bancos y 36 financieras. Posteriormente en 2002, después de la caída de un banco importante, se redujo aun más el sistema y para 2005 sólo se contaba con 13 bancos y 13 financieras.<sup>18</sup>

De la experiencia de la primera fase de la reforma financiera, se aprendió una lección importante, la necesidad de la celeridad en el caso del cierre de un banco. En esta segunda fase, de las reformas, el gobierno logró promulgar la ley (diciembre 2003), de creación de un fondo de garantía de depósitos para cubrir a los ahorristas en el caso eventual de quiebra de una entidad financiera. Se ha logrado también bajar las tasas de interés activa ponderada de 26,8 por ciento en 2000 a 15,0 por ciento en 2006. Sin embargo, las condiciones para otorgar créditos seguían siendo de corto plazo. Las opciones de los bancos de adquirir bonos de corto plazo del Banco Central, frenan la posibilidad de crear un ambiente de mayor competencia entre los bancos para colocar los créditos.<sup>19</sup> Pero en el área de la banca pública no se hicieron modificaciones en la primera fase de las reformas de primera generación. La reforma de la banca pública recién se encara en la segunda fase, con la nueva administración (2003-2008). Se crea la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) como un banco de segundo piso, fusionando tres fondos existentes e inicia sus operaciones en 2006, quedando postergada, la creación de la banca de primer piso por intereses políticos del gobierno.

Con el actual gobierno (2003-2008), se replanteó la intervención del capital privado a través de la capitalización, tercerización o concesión de algunas de las empresas, principalmente la empresa vendedora de petróleo, la empresa de cemento y la de agua lo que finalmente no se logra concretar con ninguna de ellas. Muchas de estas empresas trabajan con pérdidas operativas y no pueden honrar sus deudas de cuyo pago se ocupa el Tesoro, generando una presión financiera más, al presupuesto fiscal. Tampoco, la mayoría de las empresas ha mejorado su servicio, excepto la empresa de electricidad. En definitiva, las

---

17 En relación a los bancos, en 1988, existían 24 bancos para pasar a 35 bancos en marzo de 1995, previo a la primera crisis. Vale decir que en seis años de transición se crearon 11 nuevos bancos.

18 D. Borda. "Políticas y reformas emprendidas: resultados y desafíos para el desarrollo" en D. Borda. Editor. *Economía y empleo en el Paraguay*. Asunción: Cadep, 2007.

19 D. Borda. "Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas". Cepal: Informes y Estudios Especiales No. 18, 2007.



empresas públicas siguen con los mismos problemas de cobertura, servicios deficientes, pero se mantienen como entidades autónomas, aunque en última instancia, el Tesoro se hace cargo de los pagos de la deuda externa.

La apertura del comercio exterior no ha sido el resultado de las reformas; fue parte de la estrategia del país de perforar las economías cerradas de la región. La inserción paraguaya en el Cono Sur se había dado con anterioridad a la firma del mismo Tratado de Asunción, que crea el Mercosur en 1991.<sup>20</sup> La exportación de dos o tres materias primas agrícolas y el comercio fronterizo de triangulación (o re-exportación) había permitido una integración en la región. Además, las fronteras paraguayas totalmente permeables (por causa de un alto grado de comercio ilegal o contrabando) permitían el ingreso casi irrestricto de artículos importados de la región y el mundo. El desafío del Mercosur para el Paraguay significaba más bien la integración en base a una mayor industrialización y a una mayor exportación, principalmente de productos no tradicionales.

## Políticas sociales

Las reformas más importantes y continuas han sido las de educación, en términos de mayor cobertura, más recursos, y mayor nivel de escolaridad. En la década de los años ochenta, la ejecución presupuestaria para el Ministerio de Educación no pasaba de 1 por ciento del PIB; en los años noventa dicha participación llegó al 2,5 por ciento y en el periodo 2000-2006 aumentó casi al 4 por ciento del PIB. Una porción importante ha sido para el incremento salarial. La cobertura de la educación inicial y media ha aumentado pero el promedio de escolaridad, a nivel nacional sigue siendo bajo, 7,5 años para 2005, sin entrar a juzgar la calidad educativa que sigue siendo deficiente (Schiefelbein, 2007).

La salud pública no ha pasado por una reforma y mantiene una fuerte red de clientelismo político. Sin embargo, tuvo un aumento de 0,3 por ciento del PIB en los últimos años del ochenta a más del 1 por ciento del PIB en los noventa y siguientes años. Se construyeron mas puestos de salud pero la presencia de profesionales e insumos son escasos, principalmente en el interior del país.

20 D. Borda y F. Masi. *Los límites de la transición*. Asunción: CIDSEP-UC, 1998.

En donde se observa una ausencia de estrategia y política ha sido en el área de la lucha contra la pobreza, a pesar de la creación de una serie de secretarías dependientes de la Presidencia de la República. La expansión del cultivo de la soja y de la ganadería y la falta de oportunidad laboral han generado un fuerte flujo migratorio interno y externo así como ocupaciones de tierras rurales y urbanas.

## Reformas institucionales

Las reformas institucionales, en general, no han tenido origen en el liderazgo de actores políticos, sociales o empresariales locales. En su gran mayoría, estas reformas han partido de iniciativas externas y sin contar con aliados nacionales convencidos de su necesidad, más bien eran consideradas como parte de las condiciones previas de la cooperación. La debilidad de los partidos políticos de oposición, la falta de emergencia de líderes reformistas dentro del partido oficialista y el aun poco peso de la sociedad civil, no han favorecido la gestación de ideas propias, con excepción del cambio constitucional. La primera reforma de origen doméstico fue el cambio de la Constitución en 1992. Esta otorga muchos poderes al Congreso, como una reacción al extremado centralismo de la dictadura. Así, consagró el voto directo y la no reelección de la presidencia y vice presidencia de la República, elevó a cargos electivos la instancia municipal y también la nueva figura de las gobernaciones<sup>21</sup>.

En una publicación reciente (Abente, 2007)<sup>22</sup>, se expresan algunos de los problemas de los poderes del Estado. En relación al Poder Ejecutivo, éste se sigue administrando con criterio de la relación de patronazgo, pero fuertemente limitado por el Congreso, que, entre otras cosas, puede levantar un veto presidencial por mayoría simple de las dos cámaras, o el pedido de tratamiento de urgencia por una sola cámara, y modificar el presupuesto fiscal sin tener en cuenta las estimaciones y restricciones del ingreso. El Poder Legislativo tiene poderes discrecionales en temas administrativos para

---

21 Anteriormente existían Delegaciones de Gobierno, encargado de la seguridad pública (policía), nombrado por el Presidente de la República y los intendentes o alcaldes no eran electos sino nombrados por el Poder Ejecutivo así como los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

22 D. Abente “¿El malestar de la democracia o la democracia del malestar?”, en D. Abente y F. Masi. Editores. *Estado, economía y sociedad: una mirada internacional a la democracia Paraguaya*. Asunción: Cadep, 2006.

controlar los otros dos poderes. Estas facultadas constituyen un caldo de cultivo para la corrupción y debilitar aun más la capacidad de legislar políticas públicas apropiadas. Además, el Parlamento presenta una alta fragmentación política y las elecciones anuales para la mesa directiva y las comisiones crea un clima electoralista que distrae del esfuerzo legislativo. El Poder Judicial está fuertemente politizado desde la Corte Suprema de Justicia, incluyendo al Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento y los jueces; la justicia carece de credibilidad frente a la opinión pública la opinión pública y dispone de una serie de instrumentos (v.g. inconstitucionalidad) que usa para demorar los procesos y negociar sentencias.

## Ambiente de negocios

El desarrollo de las empresas está limitado por varios factores. Una primera razón es la incertidumbre sobre las políticas públicas y la escasa protección jurídica tanto de los bienes físicos como de la propiedad intelectual. Esta situación limita la radicación de las inversiones extranjeras directas como también las inversiones nacionales. Otros dos factores limitantes son las vías de acceso, o de infraestructura para el comercio internacional como también la ausencia de programas consistentes de formación de los recursos humanos y de políticas públicas pro-activas para promover inversiones y mercados. Las empresas de telefonía celular y los bancos extranjeros han reportado niveles elevados de utilidades y de inversiones, sobre todo las primeras, a partir de fines de los noventa.

Una segunda razón tiene que ver con la protección del derecho de propiedad, un tema muy particular en el Paraguay, porque se trata de una economía agraria con una población rural grande que vive de la agricultura y, al mismo tiempo, una gran concentración de la tenencia de la tierra, con un coeficiente de Gini mayor de 0,90. Esta economía agrícola familiar, que históricamente accedía sin mayor dificultad a las tierras fiscales, a partir de los años ochenta, enfrenta el problema del agotamiento de las tierras del Estado. Simultáneamente, la expansión de la soja y de la ganadería ha generado un incremento en el precio de la tierra, que sirvió de atractivo para sacar una parte de la población rural hacia los centros urbanos, pero, al mismo tiempo, un sector considerable de productores organizados ha iniciado, desde los años noventa, frecuentes ocupaciones de tierras privadas. Esta dualidad y gran

desigualdad en la distribución de la tierra y la falta de una política agrícola de consolidación de las unidades productivas menores de 20 hectáreas, pone en riesgo la estabilidad social y la vigencia del derecho de propiedad.

Por último, el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mpymes) que mayor empleo genera ha perdido competitividad frente al comercio de importación lo que no ha sido acompañado con políticas sectoriales apropiadas. Para sobrevivir, las Mpymes son presionadas hacia la informalidad, reflejada en: el bajo salario, condiciones laborales inapropiadas y la ausencia de seguridad social. Desde 1997/98 a 2005 aumentó la ocupación en el sector informal y se redujo el empleo en el sector de las grandes empresas (Berry 2007).

### 3. Resultados y perspectivas

La economía paraguaya no ha pasado por la misma experiencia de otros países con fuertes desequilibrios macroeconómicos. La política fiscal y la monetaria han logrado rever la situación inflacionaria y atraso en el pago de la deuda (Cuadro 1). Pero la calidad de la política es cuestionable. Las medidas tomadas no llegan a modificar las causas subyacentes de los problemas. La política fiscal se ha traducido en dos reformas tributarias pero la tendencia a la flexibilización a través de las reglamentaciones de la ley o postergar la entrada en vigencia de algunos artículos, debilitan la reforma, por las presiones sectoriales. Así ocurrió con la primera ley en 1992 y está ocurriendo con la segunda del 2004, con una diferencia, que esta segunda, duplicó en cuatro años la cantidad de contribuyentes y se mantiene el incremento de la recaudación anual. La baja presión tributaria (11% del PIB) es compensada con las transferencias de regalías y cesión de energía de las empresas hidroeléctricas (4% del PIB) pero aun así, la carga impositiva es baja. Por otra parte, el incremento de gastos no responde a una previa planificación para cumplir las prioridades del gobierno, sino sigue la pauta de criterios políticos y presiones sectoriales.

La política monetaria ha sido relativamente efectiva en el control de la inflación pero no muy eficaz para generar un mercado financiero que fomente el desarrollo, debido a los altos costos del dinero y los créditos de corto plazo. Las reformas financieras tuvieron problemas de secuencias; primero se liberalizaron las tasas de interés, luego, se hicieron los cambios normativos y finalmente se encararon la formación técnica y equipamiento para cumplir

sus funciones de control del sistema financiero. La liberalización del régimen cambiario ha sido positiva porque se eliminó un factor de alta distorsión de los precios y un mecanismo de corrupción. La flotación administrada del tipo de cambio ha sido utilizada para el control de la inflación inicialmente; luego el uso de los bonos de corto plazo como instrumento de la política monetaria entró en vigencia y actualmente adoptó como política la fijación de las metas de inflación. Las altas tasas de interés del sistema son atribuidas a la política monetaria (bonos) así como la pérdida de competitividad por la apreciación del tipo de cambio. En general, la política monetaria ha estado menos expuesta a las presiones políticas que la política fiscal.

### Cuadro 1

Algunas variables macroeconómicas (Valores promedios por periodo en %)

Periodos	Ingresos tributarios/ PIB	Gastos/ PIB	Superávit/ déficit/ PIB	Inflación	Tipo de cambio real (US\$/Gs)	Deuda pública/ PIB	RIN/ PIB
1985-1989	7.8	8.8	0.5	24.9	n.d.	n.d.	14.1
1990-1994	9.7	13.6	0.8	17.1	-8.4	24.0	13.3
1995-2000	11.2	19.8	-2.5	8.9	2.9	21.7	12.0
2001-2006	11.2	18.2	-0.2	9.8	6.7	35.1	16.4

Fuente: BCP

La liberalización de los mercados y del comercio exterior no ha estado en el centro de las reformas. El comercio exterior ha sido siempre abierto por la actividad de importación y reexportación del Paraguay en la región (Cuadro 2). Debido al alto grado de corrupción e incapacidad del Estado, los controles y las regulaciones de precios en los mercados no funcionaban en la práctica; los monopolios de las empresas de Estado no fueron afectados y el contrabando en el caso del cemento, acero, y combustible constituyen una respuesta a los monopolios creados por las empresas estatales. Los mercados internos para los rubros agrícolas son oligopolios de hecho (algodón, caña de azúcar, etc.) por problemas de infraestructura, provisión de insumos y transporte.

## Cuadro 2

### Crecimiento y comercio exterior (Promedios por período)

Periodos	PIB per capita Constante (US\$) 1994= 100	Crecimiento del PIB per capita (%)	Crecimiento del PIB (%)	Balanza comercial/PIB (%)
1985-1989	2,711	0.8	3.9	1.7
1990-1994	2,763	0.5	3.3	-10.9
1995-2000	2,795	-1.4	0.8	-18.2
2001-2006	2,615	0.8	2.8	-18.4

Fuente: BCP

El aspecto más débil del país para lograr un desarrollo constituye la falta de institucionalidad del Estado, de los partidos políticos y de las agremiaciones empresariales. Las reformas encaradas no han prendido en el país, tanto por la debilidad de los partidos políticos y actores económicos como también por la ausencia de una tradición de buen desempeño del servicio civil. Las reformas institucionales que han venido a través de la cooperación externa, han soslayado la tradición de la informalidad dentro del propio sector público. El mecanismo de diseño y operaciones de la burocracia son débiles e influenciadas por los partidos políticos y la práctica muy arraigada de corrupción sobrevive bajo nuevas formas de organización y reglas de juego que las reformas pretenden lograr.

Este tipo de Estado construye una red intrincada de relaciones para extraer rentas a partir del ejercicio del poder. La elite política establece relaciones personales con los agentes económicos sobre principios que no favorecen la construcción de instituciones que permitan el desarrollo del Estado y el mercado, como son el tráfico de influencias, exenciones fiscales y de las reglas de agencias de regulación, las concesiones de contratos de las adquisiciones del Estado, y hasta distorsiones de normas jurídicas, mas bien debilitan la competencia de mercado y el cumplimiento de las normas. La discrecionalidad en el ejercicio del poder se extiende también al control interno de la burocracia estatal que impide el desarrollo del servicio civil profesional. Los partidos de oposición y la sociedad civil son débiles para actuar de contra peso al Estado, arbitrario y discrecional, inclusive los partidos de oposición han sido arrastrados por las prácticas de concesión de prebendas. Las presiones externas han logrado

influnciar las políticas y las reformas, pero no siempre tienen en cuenta, que la informalidad del Estado termina fagocitando las reformas o hacen que las políticas económicas pierdan sustento a corto plazo.

Los resultados en términos de crecimiento y reducción de la pobreza (Cuadro 2), no han sido favorables. Se registró un escaso crecimiento en la década del noventa muy por debajo de lo que fue en los años sesenta y setenta y ligeramente menor que en los años dos mil. El ingreso por habitante de 2,5 por ciento en los sesenta y 6,8 por ciento en los setenta experimentó una caída fuerte de 0,8% en los ochenta y en los noventa se registró prácticamente un crecimiento nulo, de 0,1 por ciento. En el periodo 2003-2006, vuelve a recuperarse la economía con un crecimiento promedio de 4,0 por ciento pero los años previos, 2000-2002 acusaron el impacto de una fuerte etapa recesiva<sup>23</sup> A pesar de la retracción del PIB en los noventa, la participación de la agricultura (15,0%) – fundamentalmente el incremento de la producción de la soja (7,4%) – y de la ganadería (5,4%) fueron superiores que la década de los ochenta. En el periodo 2000-2006, la contribución de la agricultura se incrementa (18,0%) y la producción de soja sigue creciendo (5,7%).<sup>24</sup>

Los indicadores sociales tampoco mejoraron dentro de la expectativa de la gente. El nivel de pobreza y la insuficiencia de empleo se mantienen altos y la desigualdad prácticamente no ha cambiado. En el periodo 1995-2001<sup>25</sup>, los niveles de pobreza e indigencia estuvieron en el orden de 17,1 y 16,1 por ciento; entre 2002-2006 subieron a 22,7 por ciento y 18,6 por ciento, respectivamente. Si bien, la tasa de desempleo aumentó solo ligeramente, el subempleo entre ambos periodos mencionado se amplió de 19,6 a 23,9 por ciento de la fuerza laboral. El coeficiente de Gini tanto de ingreso per capita como el ingreso por hogares, no cambió ; el de ingreso per capita, tuvo un descenso de 0,1. La distribución del ingreso entre el 10 por ciento más rico y el 40 por ciento más pobre no registró cambio.<sup>26</sup>

Los avances logrados en los primeros años del actual gobierno han permitido restablecer el equilibrio fiscal, eliminar los atrasos de la deuda externa,

23 Cálculos propios basados en las estadísticas del Banco Central.

24 Borda D. (2007).

25 No se dispone de base de datos confiable previo a dicho periodo, por consiguiente, se restringe la discusión a esos años mencionados.

26 Elaboración propia con datos de la Dgeec y Cepal.

iniciar una recuperación económica, con la ayuda de condiciones favorables de la región. Sin embargo, estos cambios no se reflejan en una modificación de las reglas de juego. Los buscadores de renta desde la esfera del Estado o empresas vinculadas a éste, tienen suficiente fuerzas aún para imponerse a los sectores innovadores, sea en el campo económico o en la arena política. La disputa por el control del Estado sigue siendo una competencia por el control de la renta económica. Esta concepción del poder frena el desarrollo del mercado, del Estado y del ejercicio de la democracia más allá del puro acto electoral y de los intentos de reformas económicas.

## Bibliografía

- Borda, D. y F. Masi. “Paraguay: estancamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur”, pp. 131-172 (ver R. Bouza) (2002). *Realidades nacionales comparadas*. Buenos Aires: Altamira Fundación OSDE.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Oportunidades y desafíos de la reforma del Estado*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Presupuesto, política fiscal y desempeño económico en la transición*. Asunción: Universidad Católica: Cidsep / Konrad Adenauer Stiftung.
- Borda, Dionisio (1994). *Auge y crisis de un modelo económico: el caso paraguayo*. Asunción: Universidad Católica.
- Borda, Dionisio (2003). Compilador. *Globalización y crisis fiscal. Casos de Argentina, Brasil y Paraguay*. Serie Políticas Públicas. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya.
- Borda, Dionisio y D. Richards (2007). “The predatory State and economic reform: an examination of Paraguay’s potencial economic transition” en J. M. Fanelli *Understanding market reforms in Latin America: similar reform, diverse constituencies, varied results*. Palgrave.
- Borda, Dionisio y F. Masi (1998). *Los límites de la transición: economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción: Universidad Católica-Cidsep.
- Borda, Dionisio (2007). “Paraguay: resultados de las reformas 2003-2005 y sus perspectivas”. Serie Informes y Estudios Especiales, N° 18. Santiago de Chile: Cepal.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (2005) *Balance preliminar de América Latina y el Caribe*.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. “Principales resultados de la encuesta permanente de hogares 1997-2006”.

Rodrik, Dani (1996). “Understanding economic policy reform” in *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIV, pp. 9-41.

Shome, Parthasarathi. Haindl E. Schenone O y Spahn P. B. (1999). “Paraguay: estrategia de la reforma del sistema tributario”. Departamento de Finanzas Públicas, FMI. **DEP**

# La economía peruana y el desafío del crecimiento con inclusión social

*Enrique Cornejo Ramírez\**

## 1. Introducción

**L**a economía peruana ha ingresado a su séptimo año de crecimiento consecutivo, lo que acompañado de una inflación de un dígito y un crecimiento importante de las exportaciones y de las reservas internacionales netas, la ha convertido en un interesante destino para la inversión. Los buenos precios de los productos básicos en los mercados internacionales y la dinámica alcanzada por la demanda interna permiten señalar que la economía seguirá por un proceso vigoroso de crecimiento y que está suficientemente preparada para resistir eventuales shocks externos.

Sin embargo, el gran desafío consiste en lograr que los frutos de este crecimiento se traduzcan asimismo en un crecimiento sostenido del empleo y que contribuyan a disminuir sustantivamente la pobreza (especialmente la

\* Presidente Ejecutivo del Banco de la Nación del Perú.  
ecornejo@amauta.rcp.net.pe

extrema pobreza) y la desigualdad que existe en el país. Si bien algunos de los principales indicadores sociales han empezado a mostrar signos positivos, la velocidad con que estos cambios son percibidos por la población – en particular en los sectores de menores ingresos- y la manera como se logren aproximar los tiempos administrativos con los tiempos políticos serán factores fundamentales para que el crecimiento esté acompañado de estabilidad social y gobernabilidad democrática. En este último aspecto un tema crucial es el relativo a la necesaria reforma que debe hacerse en la administración del Estado para poder acompañar adecuadamente el proceso<sup>1</sup>.

Es importante también considerar las peculiares características que tiene la economía peruana y que influyen en la efectividad de las políticas económicas que se aplican. El Perú es un país megadiverso en el que confluyen diversas razas, lenguas y ecosistemas lo que le da una gran potencialidad en sectores como la agroindustria, el turismo o la industria forestal. Su compleja geografía, sin embargo, dificulta la integración física entre los peruanos y pone a prueba a la más sofisticada ingeniería. Una apreciable parte de las transacciones económicas se realizan en condiciones de informalidad y coexisten junto a la modernidad del satélite y del Internet prácticas de trueque y uso de arado tradicional en el campo. Los tamaños de las empresas son, por lo general, pequeños y medianos y son decenas de miles en todo el país los denominados micronegocios que están a cargo de una familia o incluso de un individuo pero que explican una significativa parte de la población en edad de trabajar.

Como señalábamos en un ensayo anterior: “...son cuatro los tipos de economía que coexisten en el país: una *economía de autosostenimiento* (A), que incluye sectores rurales en extrema pobreza; una *economía informal urbana* (I) que explica cerca del 70 por ciento de la actividad productiva; una *economía moderna e industrial* (M) que desarrolla estrategias competitivas; y, una *economía del conocimiento y los servicios* (C), todavía no muy importante en cuanto a tamaño relativo pero de gran potencialidad”<sup>2</sup>.

Las cuatro categorías de economía coexisten; las dos primeras son las más importantes en cuanto a población involucrada y niveles de pobreza; las

1 Al respecto consultar el siguiente ensayo del autor: Cornejo Ramírez, Enrique...; “Hacia una transformación del Estado en América Latina”; publicado en Revista “Nueva Sociedad”; Caracas, setiembre-octubre de 2005; No. 199; Páginas 104-119.

2 Cornejo Ramírez, Enrique...; “La economía peruana: balance, perspectivas y propuestas”, ensayo publicado en Revista “Diplomacia, Estrategia y Política-DEP”; Brasilia, D.F. – Brasil, abril-junio de 2005; Año I, Número 3; Páginas 119-141.

otras dos explican la mayor contribución al producto bruto interno (PBI), la generación de divisas, el pago de los impuestos y el contacto con el mundo moderno. La estrategia de desarrollo debe buscar disminuir la brecha entre estos diferentes tipos de economía, entendiendo las específicas características de A e I (a las que no se les puede aplicar con éxito políticas estándar que están diseñadas para otro contexto) y procurando su acercamiento e inclusión en M y C.

Analizaremos, a continuación, los aspectos económicos, sociales y políticos que presenta el Perú y las perspectivas a mediano plazo.

## 2. Estabilidad macroeconómica y crecimiento

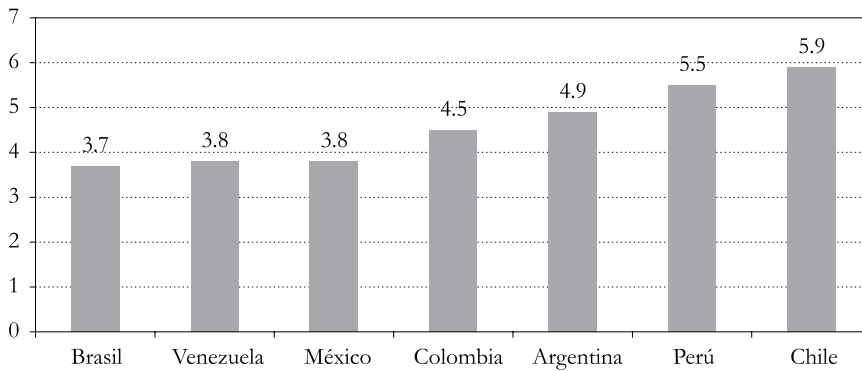
El crecimiento que experimenta la economía peruana es sostenido. En el período 2002-2005 la tasa de crecimiento del PBI fue de 5 por ciento; el año 2006 el crecimiento llegó al 8 por ciento y el año 2007 la tasa de crecimiento esperada es del 7 por ciento. En el período 2008-2011 se espera un crecimiento de al menos 6 por ciento anual. En las últimas décadas no se había dado un crecimiento tan prolongado, pero tan importante como eso es que, cuando la tasa de crecimiento anual supera el 7 por ciento, se añaden otros importantes beneficios.

Cada año, cumplen 15 años de edad alrededor de 350,000 jóvenes peruanos que ingresan, por lo tanto, a formar parte de la población económicamente activa (PEA). De acuerdo a las últimas cifras de insumo-producto que disponemos, cada punto porcentual del PBI genera 50,000 puestos de trabajo directos. Tomando en cuenta ambas cifras, será necesario entonces un mínimo de 7 por ciento de crecimiento anual para dar empleo a la nueva fuerza laboral. Después de muchos años el Perú viene creciendo a tasas que ya generan empleo productivo sostenido.

En comparación con otros países latinoamericanos, durante los últimos siete años, el Perú registra el segundo mayor crecimiento del PBI per-cápita de la Región, como se aprecia en el Gráfico No. 1. La sostenibilidad del crecimiento de la economía peruana se puede observar, asimismo, al constatar que éste no depende solamente de la buena situación que experimenta la economía mundial sino también de la dinámica de la demanda interna y de los sectores productivos no primarios que vienen creciendo a mayores tasas.

## Gráfico n° 1

PBI per cápita (tasa de variación promedio anual: 2000 - 2007)

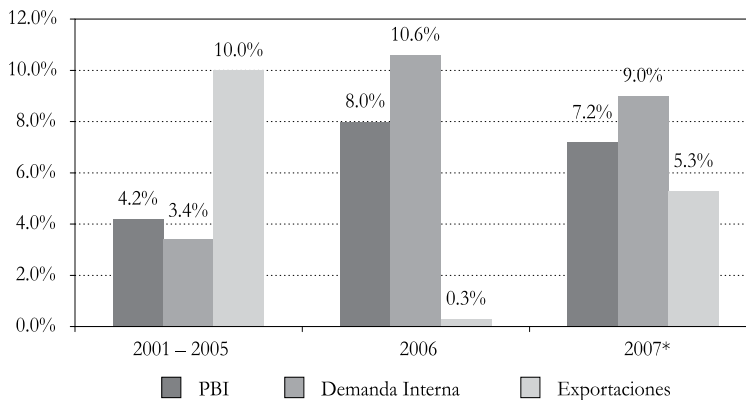


Fuente: World Economic Outlook en Evolución Macroeconómica del último año. Velarde, Julio. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). 2007.

En el Gráfico No. 2 se puede apreciar que, en el período 2001-2005 el crecimiento de la economía tuvo un fuerte impulso exportador. Sin embargo, en los años 2006 y 2007 la demanda interna ha sido el motor del crecimiento. La demanda interna creció en esos años entre 9 y 10,6% mucho más que las correspondientes tasas del PBI y de las exportaciones. En el mismo sentido, los sectores productivos manufactureros crecieron en el bienio 2006-2007 a una tasa promedio del 8,8 por ciento mientras que los sectores primarios crecieron a cerca del 4 por ciento en el mismo período. El sector construcción ha experimentado las mayores tasas de crecimiento (entre 12,5 y 14,7 por ciento) en los años 2006 y 2007.

## Gráfico n° 2

Crecimiento de la demanda interna (Variación porcentual)



Fuente: Velarde, Julio. Evolución Macroeconómica del último año. Banco Central de Reserva del Perú. BCRP. 2007.

El crecimiento económico se ha traducido en una mayor capacidad de gasto de las familias. De acuerdo a cifras del Banco Central de Reserva del Perú<sup>3</sup> el Ingreso Nacional Disponible creció 11,9 por ciento el 2006 y 12,7 por ciento en el período enero-junio de 2007<sup>4</sup>. El ingreso familiar mensual se ha incrementado –además– de manera descentralizada, elevándose en el período 2003-2007 en 53 por ciento en la ciudad del Cusco, 43 por ciento en la ciudad de Iquitos, 34 por ciento en Huancayo, 30 por ciento en Trujillo, 25 por ciento en Chiclayo y 22 por ciento en Arequipa.

Esta mayor capacidad de gasto se traduce en las estadísticas de ventas que se aprecian en casi todos los sectores económicos. De acuerdo a cifras de Apoyo Consultoría<sup>5</sup>, en el período enero-julio de 2007 se incrementaron en 81 por ciento las ventas de televisores a colores, en 60 por ciento las ventas de refrigeradoras, en 59 por ciento las ventas de teléfonos celulares, en 29 por ciento la suscripción a televisión por cable y en 12 por ciento el acceso a Internet. Este importante comportamiento del consumo de bienes duraderos se aprecia tanto en Lima como en las principales ciudades del interior del país.

En lo referente a materiales de construcción las cifras para el año 2007 son también elocuentes: 53 por ciento de mayor consumo de cemento, 29 por ciento de mayor uso de pisos revestidos, etc. Entre los años 2002 y 2006 la construcción creció casi 40 por ciento destacando el mayor consumo de cemento, fierro, planchas para techos, mayólicas y pinturas.

En el Cuadro No. 1 se muestra el crecimiento del producto bruto interno sectorial apreciándose que, en el año 2007, la construcción (con 16,8 por ciento de crecimiento), el comercio y los servicios (con más de 7 por ciento de crecimiento cada uno), y la manufactura (con 6,6 por ciento) son los sectores en los que se sustenta el crecimiento global. El sector agropecuario muestra para ese año un crecimiento del 3,5 por ciento, mientras que la minería y la pesca registran porcentajes menores. De acuerdo a proyecciones del Ministerio

---

3 Banco Central de Reserva del Perú, BCRP...; “Evolución macroeconómica del último año”; Exposición del Doctor Julio Velarde, Presidente del BCRP en la Presidencia del Consejo de Ministros; Lima, julio de 2007.

4 Al mayor ingreso de las familias peruanas también ha contribuido las remesas que envían periódicamente los peruanos que viven en el exterior que se estiman en más de US\$ 3,500 millones anuales así como las mayores transferencias recibidas del exterior luego de descontar las correspondientes utilidades que se han enviado al exterior.

5 Para mayor detalle consultar la página web del Instituto Apoyo: [www.apoyo.com](http://www.apoyo.com), que incluye la información de las diez empresas que conforman el Grupo Apoyo, incluyendo Apoyo Consultoría.

de Economía y Finanzas<sup>6</sup> ese comportamiento sectorial se mantendrá en sus aspectos esenciales en el año 2008, pero con una mayor tasa de crecimiento de la minería e hidrocarburos y de la pesca.

### Cuadro n° 1

PBI global y PBI sectorial (Variación porcentual real)

	2006	2007 p/	2008 e/
PBI Global	7.6	7.2	6.2
Agropecuario	7.4	3.5	4.1
Pesca	2.4	0.4	3.2
Minería e Hidrocarburos	1.4	2.3	6.4
Manufactura	7.4	6.6	6.3
Construcción	14.8	16.8	14.0
Comercio	11.1	7.4	6.5
Servicios	7.0	7.9	5.4

p/ Proyectado

e/ Estimado

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Las proyecciones del crecimiento económico para el año 2008 se presentan en el Cuadro No. 2. Los analistas de diversas instituciones están de acuerdo en proyectar un cierre de crecimiento del PBI de alrededor del 7 por ciento para el año 2007 y del 6 por ciento para el año 2008. Se incluyen proyecciones del FMI, del Banco Central de Reserva y del Ministerio de Economía y Finanzas así como también del Instituto Peruano de Economía – IPE y de dos importantes bancos corporativos que operan en la plaza peruana como son el BBVA – Banco Continental y el Scotiabank Perú.

6 Para mayor información sobre las proyecciones macroeconómicas de la economía peruana se puede revisar la página web del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe), en particular en lo referente al Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010.

## Cuadro n° 2

## Proyecciones del crecimiento del PBI: 2008 (Variación porcentual)

Entidad / Institución	2007	2008
Fondo Monetario Internacional (FMI)	7.0	6.0
Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)	7.2	6.0
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	7.2	6.2
Scotiabank Perú	6.2	6.2
BBVA Banco Continental	7.5	6.5
Instituto Peruano de Economía (IPE)	7.5	6.1

Fuente: Diversas Instituciones. Elaboración propia.

El crecimiento que se experimenta se traduce en importantes ingresos fiscales que han incrementado la disponibilidad de caja del Gobierno Nacional pero también de la mayoría de los Gobiernos Regionales y Municipios<sup>7</sup> que reciben recursos del Canon, sobrecanon y del Fondo de Compensación Municipal- Foncomun<sup>8</sup> para financiar sus proyectos y obras de infraestructura<sup>9</sup>. Los ingresos tributarios del Gobierno Nacional se incrementaron en alrededor del 15 por ciento como porcentaje del PBI y se estima un porcentaje similar para los años 2007 y 2008 (Véase: Gráfico No. 3).

En el año 2006 se registró un superávit fiscal del 2 por ciento del PBI y el año 2007 se estima que ese superávit alcanzará el 0,8 por ciento del PBI<sup>10</sup>. Si consideramos el resultado estructural del Sector Público No Financiero (SPNF) se registra un déficit del 0,2 por ciento el año 2006 y del 1,8 por ciento el año 2007. En líneas generales, se aprecia un manejo responsable y transparente de las cuentas fiscales lo que, sin duda, contribuye al logro de un ambiente macroeconómico confiable.

7 En el Perú existen 25 Gobiernos Regionales, 195 Municipios Provinciales y más de 1,800 Municipios Distritales.

8 El Foncomun se financia con el ingreso derivado del Impuesto de Promoción Municipal que equivale a dos puntos porcentuales del Impuesto General a las Ventas – IGV que en la actualidad es del 19 por ciento del valor de las ventas (IVA en otros países).

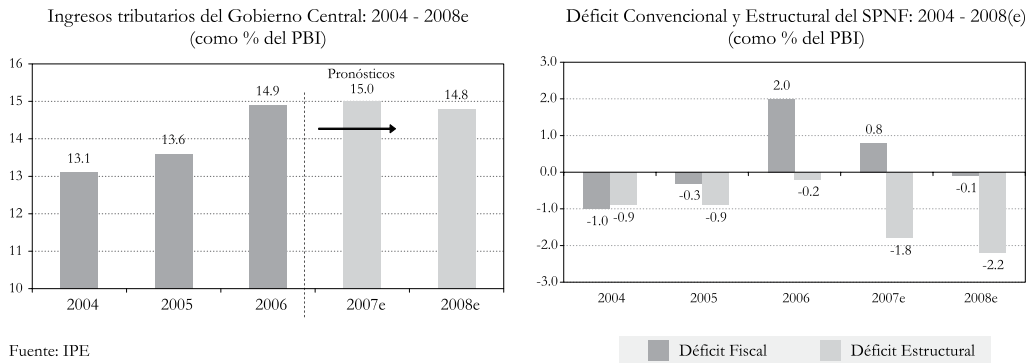
9 Uno de los problemas que afronta el manejo fiscal es la reducida velocidad que se aprecia en los diferentes niveles de gobierno para ejecutar sus proyectos. La ejecución del gasto presupuestado es lenta por problemas derivados de procedimientos de evaluación y fiscalización todavía complicados y centralizados así como por la deficiente capacidad de gestión de muchos gobiernos subnacionales.

10 De acuerdo a estimaciones del Instituto Peruano de Economía – IPE.



### Gráfico n° 3

#### Resultados fiscales y ciclo económico



En el Cuadro No. 3 se aprecia la evolución y proyección de los más importantes indicadores macroeconómicos – además del crecimiento – de acuerdo a estimaciones oficiales del Banco Central de Reserva del Perú. En el período 2000-2007 el Perú registró la inflación promedio más baja de América Latina con una tasa de 2,1 por ciento. En el año 2007 la estimación inicial de inflación es del 2,5 por ciento pero factores de origen externo<sup>11</sup> podrían incrementar esta tasa a alrededor del 3 por ciento, la que sigue siendo una inflación bastante baja.

### Cuadro n° 3

#### Perú: principales indicadores económicos

Año	Inflación (Var. Anual)	Exportaciones totales (mill. US\$)	Importaciones totales (mill. US\$)	Reservas Netas Internacionales (mill. US\$)	Saldo de la deuda pública externa (% del PBI)
2005	1.5	17367,7	12081,6	14097.0	28.1
2006	1.1	23800,0	14866,0	17275.0	23.6
2007 (p*)	2.5	27312.0	18114.0	22827.0	19.2
2008 (e**)	2.0	29470.0	21106.0	25939.9***	17.4

\* Proyección BCRP.

\*\* Estimación BCRP.

\*\*\* Estimación propia

Fuente: BCRP. Elaboración propia

11 En el segundo semestre del año 2007 el Índice de Precios al Consumidor registró un incremento como consecuencia de la confluencia de alzas en los precios de importación de alimentos (trigo, maíz, lácteos) y del petróleo todo lo cual incide significativamente en la canasta de consumo familiar en el Perú.

El nivel de exportaciones totales de bienes llegará el 2007 a los US\$ 27,000 millones (cifra récord) y se espera que bordee los US\$ 30,000 millones el año 2008. Lo destacable es que el crecimiento de las exportaciones con valor agregado (denominadas “no tradicionales”) es en algunos rubros incluso mayor que el observado a nivel global. Como es de esperarse, también vienen creciendo sostenidamente las importaciones que alcanzarán poco más de US\$ 18,000 millones el año 2007 y más de US\$ 21,000 millones el año 2008. En el año 2006 las importaciones de bienes de capital crecieron a una tasa del 35 por ciento y, a mayo de 2007, estas importaciones crecían al 41 por ciento.

El nivel de reservas internacionales netas (RIN) asciende en el año 2007 a cerca de US\$ 23,000 millones, monto que equivale a más de 15 meses de importaciones normales y supera ya el stock de deuda pública externa. El ratio de saldo de la deuda pública externa con respecto al PBI ha descendido al 19 por ciento como consecuencia de una deliberada política del Ministerio de Economía y Finanzas que ha realizado en los últimos años varias operaciones de prepago de su deuda principalmente con el Club de París, además de cambiar deudas nominadas en US dólares a nuevos soles y mejorar el perfil del servicio futuro en términos de tasas y plazos. El Perú muestra así una suficiente fortaleza financiera para cumplir con sus obligaciones y afrontar eventuales choques externos<sup>12</sup>.

Se puede afirmar que el crecimiento económico que está experimentando la economía peruana está sustentado en un fuerte impulso de la demanda interna, en la expansión de sectores productivos no primarios, en una inversión creciente, en el superávit de la balanza comercial y en un manejo responsable de las finanzas públicas. Este crecimiento está empezando a impactar positivamente en la generación de empleo y se está dando de manera descentralizada.

### 3. La mayor inversión y la determinación del riesgo país

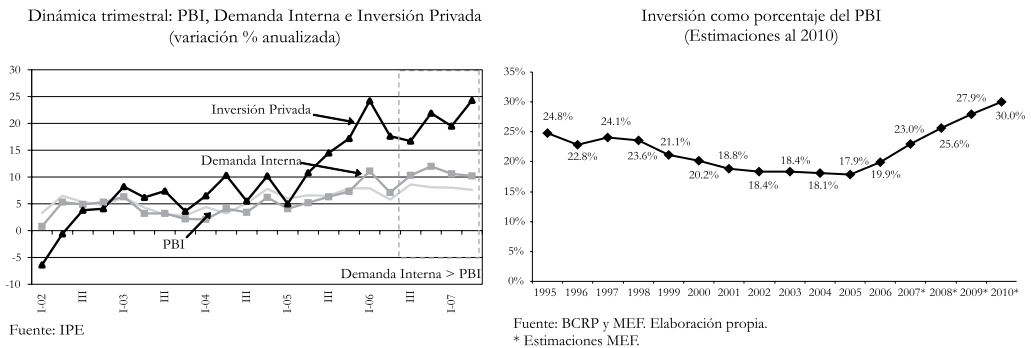
La mayor inversión que impulsa el crecimiento se expresa claramente en el comportamiento de los indicadores que se aprecian en el Gráfico No. 4. En el período comprendido entre los años 2002 y 2007 la inversión privada viene

---

12 La existencia de una fuerte entrada de US dólares provenientes de mayores exportaciones, inversiones externas, remesas, crecimiento del turismo receptivo y aún del narcotráfico generan un problema estructural de tendencia decreciente del tipo de cambio. La debilidad del dólar norteamericano contrasta con el fortalecimiento del nuevo sol peruano, lo que obliga al Banco Central de Reserva a operar frecuentemente en el mercado de divisas como comprador a fin de evitar una mayor caída del tipo de cambio que perjudique la rentabilidad de los exportadores.

creciendo sostenidamente trimestre a trimestre. En los años 2006 y 2007 la inversión privada creció a un ritmo del 20 por ciento. Se estima que en el año 2007 la inversión privada constituye el 19 por ciento del PBI. Las expectativas que tienen los inversionistas –nacionales y extranjeros– son muy positivas con respecto al futuro de la economía peruana por lo que se espera que, hacia el año 2010, la inversión como porcentaje del PBI ascienda al 30 por ciento.

### Gráfico n° 4



En el período comprendido entre los años 2007 y 2010 se espera un nivel de inversión privada que supere los US\$ 20,000 millones en importantes proyectos de los sectores minería, hidrocarburos, telecomunicaciones, industrial, infraestructura, electricidad y servicios. En el Cuadro No. 4 se detallan los proyectos y las empresas involucradas más importantes con sus respectivos montos estimados de inversión.

Destacan proyectos mineros de gran envergadura como Toro Mocho o Río Blanco, cada uno de los cuales implica un nivel de inversión estimado en US\$ 1,500 millones. En hidrocarburos solo la segunda parte del Proyecto Camisea requiere una inversión del orden de los US\$ 2,200 millones mientras que el denominado Lote 67 supone una inversión de US\$ 1,600 millones. La ampliación de la red móvil y la banda ancha en telefonía requiere no menos de US\$ 1,000 millones de nueva inversión y la construcción del Muelle Sur para contenedores en el Puerto del Callao implica más de US\$ 600 millones de inversión.

En cuanto a proyectos industriales, la ampliación de la Refinería de Zinc de Cajamarquilla y la explotación de los fosfatos en Bayóvar (Piura) supondrán US\$ 500 millones de inversión cada uno. El consorcio brasileiro Camargo-Correa planea invertir US\$ 200 millones en una nueva planta de cemento

mientras que la empresa cervecera Backus ya inauguró una ampliación de planta con una inversión de US\$ 250 millones. Cementos Lima piensa invertir alrededor de US\$ 180 millones en el proyecto denominado “El Platanal” mientras que importantes firmas comerciales (peruanas y chilenas) proyectan construir megacentros comerciales en diversas ciudades del país con inversiones superiores a los US\$ 250 millones.

**Cuadro n° 4**  
Proyectos de inversión: 2007 - 2010 (Millones de US\$)

Sector / Empresa	Proyecto	Monto
Minería		9.697
Del cual: Perú Copper S.A.	Toromocho	1.500
Zijin Mining Group	Rio Blanco	1.400
Minera Yanacocha	Minas Conga	935
Xstrata	Las Bambas	930
Hidrocarburos		5.051
Del cual: Perú LNG	Camisea II	2.200
Barrel Resources	Lote 67	1.600
Petrobras	Planta Petroquímica	800
Telecomunicaciones		1.993
Del cual: Telefónica del Perú	Ampliación de red móvil y banda ancha	1.000
América Móvil (Claro)	Obras en Telefonía Móvil	560
Industrial		2.129
Del cual: Votorantim Metais	Expansión de Refinería Cajamarquilla	500
Vale do Rio Doce	Fosfatos de Bayóvar	450
Camargo Correa	Construcción planta cementera	200
Backus	Ampliaciones de planta	250
Infraestructura		1.051
Del cual: Dubai Ports World Callao	Muelle Sur – Callao	617
Grupo Romano	Puerto en Ancón	200
Electricidad		245
Del cual: Cimentos Lima	El Platanal	180
Otros sectores		794
Del cual: Totlus	24 tiendas en Lima, Trujillo y Chiclayo	100
Casagrande	Destilería y desarrollo de campos de cultivo	66
Sodimac – Grupo Falabella	Diversas Tiendas	60
Parque Arauco	Complejo Comercial San Isidro	54
Corporación Pesquera Inca	Embarcaciones y Planta	50
Parque Arauco, Gloria, Wiese	Mega Plaza Arequipa	40
Grupo Wong	Centro Comercial Lima Plaza Norte	35
Graña y Montero	Concesión Programa Vial Costa – Sierra I (Piura)	31
Energo Projexp Niscogradnjo	Carretera Callacuyán – Huamachuco	24
Agroindustrial Laredo	Proyecto Azucarero Arena Dulce	20
	<b>Total</b>	<b>20.960</b>

Fuente: Reporte de Inflación. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Setiembre 2007

Esta importante demanda por nuevas inversiones impulsa el crecimiento de la capacidad productiva y el incremento de la productividad, fenómeno éste último que no se había observado con anterioridad. De acuerdo a un estudio de Groningen Growth and Development Centre citado por el Banco Central de Reserva<sup>13</sup>, el Perú muestra uno de los mayores crecimientos de la productividad laboral en América Latina. En efecto, en el período 2000-2006, la productividad laboral en el Perú creció en 2 por ciento, mientras que el correspondiente indicador en Chile fue del 1,8 por ciento, en México alcanzó el 1,4 por ciento, en Brasil el 0,9 por ciento y en Colombia el 0,4 por ciento, en todos los casos para el mismo período.

De otro lado, de acuerdo a una encuesta de expectativas realizada a una muestra de 277 principales empresas peruanas<sup>14</sup>, el 70 por ciento de las mismas respondió que había tenido en los últimos dos años incrementos de productividad<sup>15</sup> superiores al 4 por ciento. En adición a lo anterior, la mayor importación de bienes de capital que ya hemos destacado ha facilitado también el incremento de la productividad.

La diversificación de mercados, el establecimiento de estrategias competitivas basadas en diferenciación o alta segmentación y la mejora de la productividad también han incidido en el importante crecimiento de las exportaciones con mayor valor agregado (que en el año 2007 son de alrededor de US\$ 6,000 millones). En una reciente investigación<sup>16</sup> que hemos realizado para 166 empresas exportadoras peruanas exitosas el 26.5 por ciento de las mismas consideró que la productividad es el factor más importante en la explicación de la competitividad, mientras que el 47 por ciento de las empresas encuestadas respondió que- para incrementar su productividad- hay que mejorar los rendimientos de todos los factores productivos.

La evaluación del riesgo país es uno de los factores que mayor incidencia tiene en la toma de decisiones de los inversionistas, principalmente los

13 El estudio ha sido elaborado por Groningen Growth and Development Centre y The Conference Board (Total Economy Database) y es citado en: Banco Central de Reserva del Perú...; "Evolución macroeconómica del último año"; Op. cit.; Lima, julio de 2007; página 30.

14 Banco Central de Reserva del Perú...; Op. cit...; página 31.

15 Las estimaciones de productividad de las empresas encuestadas se dieron teniendo en cuenta las diferentes medidas que cada empresa utiliza: unidades físicas producidas o vendidas por trabajador; unidades físicas o vendidas por materia prima consumida entre otras.

16 Cornejo Ramírez, Enrique...; "El desafío competitivo: estrategias de empresas exportadoras peruanas exitosas"; Editorial San Marcos; Lima, abril de 2007; páginas 240-242.

extranjeros. Cada uno de los bancos y agencias clasificadoras tiene su propia metodología pero el común denominador busca determinar si el país está en condiciones de cumplir con sus obligaciones internacionales y cuál es el “ambiente” para el buen desempeño de las inversiones lo que implica la consideración de factores económicos, sociales, políticos y culturales.

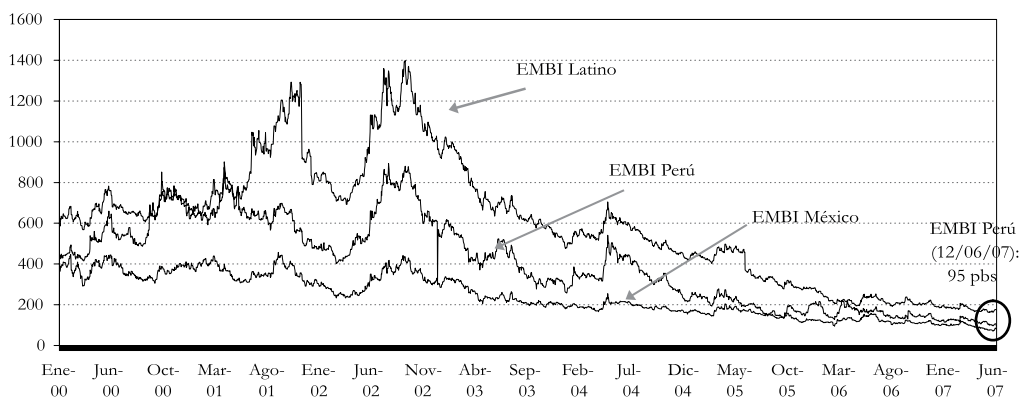
En los Gráficos No. 5 y 6 se puede observar cómo, a partir del año 2002, se aprecia una sostenida caída del índice de riesgo país del Perú. En todo este período el riesgo país del Perú ha estado por debajo incluso del promedio latinoamericano y, hacia mediados del año 2007, alcanzó un nivel record inferior acercándose al correspondiente índice mexicano.

**Gráfico n° 5**  
Riesgo País: Embi + Perú (pbs) (2000-2007)



Fuente: Bloomberg. Elaboración propia

**Gráfico n° 6**  
América Latina – Spreads de Bonos Soberanos (PDI) (en puntos básicos)

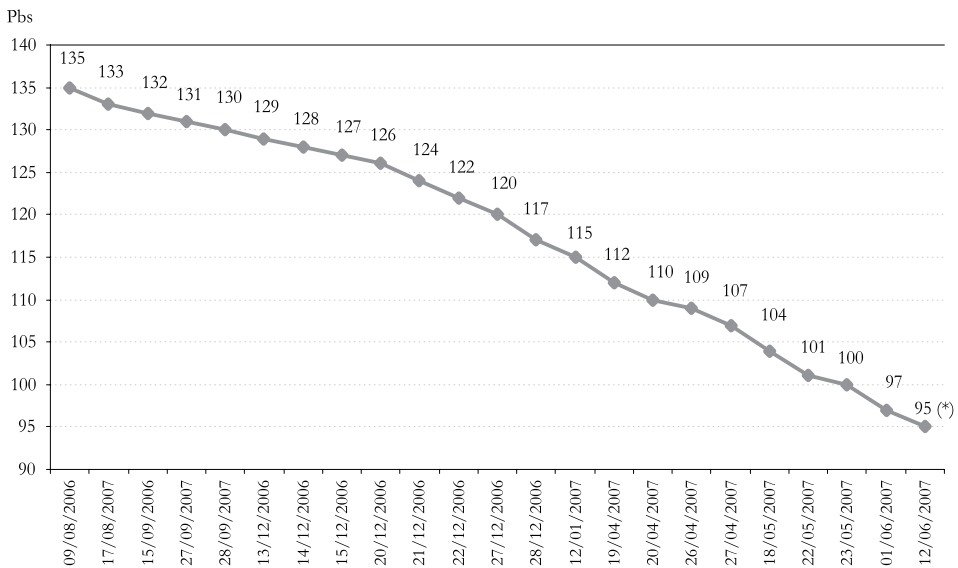


Fuente: Bloomberg. Elaboración propia.

Pero, sin duda lo más interesante para los analistas internacionales es apreciar cómo ha evolucionado el riesgo país del Perú durante el gobierno social demócrata del Presidente Alan García que se inició en julio de 2007 y tiene una vigencia constitucional hasta el año 2011. La especial preocupación por el desempeño del gobierno aprista en este su segundo mandato constitucional se debe a que en su anterior gestión (en el período 1985-1990) su actuación en el campo económico tuvo serios problemas.

Como se aprecia en el Gráfico No. 7, entre el 09 de agosto de 2006 y el 12 de junio de 2007 el riesgo país del Perú ha venido disminuyendo sostenidamente e incluso ha establecido record históricos en varias ocasiones. Los mercados internacionales aprecian así favorablemente la evolución de la economía peruana y el desempeño que en este aspecto viene mostrando el gobierno peruano. Algunos le han denominado a este desempeño “el efecto García” o el “born again García”.

**Gráfico n° 7**  
Perú: riesgo país (Mínimos históricos 2006-2007)



Fuente: Bloomberg. Elaboración propia

En octubre de 2007, la agencia de rating crediticio de Canadá, Dominion Bond Rating Service (DBRS) otorgó el grado de inversión al Perú BBB (low) “...por la fortaleza de su economía, la disciplina fiscal y la adecuada política

monetaria que viene aplicando el Gobierno”<sup>17</sup>. DBRS se encuentra dentro de las siete organizaciones de Rating Crediticio Nacionalmente Reconocidas (conocidas por sus siglas en inglés Nrsro) en los Estados Unidos, al igual que Moody’s, Standard & Poor’s, Fitch, A & M Best Company, Japan Credit Rating Agency y R&I Inc. Hacia octubre de 2007, Standard & Poor’s califica al Perú como BB+ (a un escalón del grado de inversión); Fitch Ratings tiene la clasificación BB+ (a un escalón del grado de inversión) y Moody’s otorga la clasificación Ba2 (a dos escalones del grado de inversión). Todo parece indicar que, en un plazo corto, éstas agencias también otorgarán el grado de inversión al Perú, pues como dicen los analistas: “el Perú ya es grado de inversión en la práctica”.

#### 4. El empleo y los indicadores sociales

Señalábamos al inicio de este ensayo que el principal desafío que afronta la economía peruana es el lograr que los frutos del sólido crecimiento económico que hemos analizado en detalle sean también percibidos como positivos por importantes sectores de la población que viven en condiciones de pobreza y de extrema pobreza. A esto es lo que se denomina “inclusión social”, “equidad” o “justicia social”<sup>18</sup>.

De acuerdo a cifras oficiales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a mayo de 2007, el empleo urbano en empresas de 10 o más trabajadores esta creciendo a un ritmo del 8,5 por ciento anual, la mayor tasa de los últimos años. Este crecimiento del empleo se está dando no sólo en la Ciudad de Lima sino también en las principales regiones del país.

En el período comprendido entre enero y mayo de 2007 – comparado con similar período del año anterior – el empleo en Trujillo creció 21 por ciento; 17 por ciento en Talara; 12 por ciento en Sullana y Arequipa; 10 por ciento en Piura y Cusco; 9 por ciento en Lima; 7 por ciento en Huancayo, Ica, Chiclayo y Tarapoto y 6 por ciento en Puno. Este crecimiento descentralizado del empleo ha originado que en ciudades como Trujillo e Ica, en ciertos meses del año se de una situación de “pleno empleo local” de acuerdo a la estacionalidad de los negocios

---

17 Ministerio de Economía y Finanzas del Perú-MEF...; “Perú: grado de inversión”; nota de prensa publicada en la página web del MEF; [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe); Lima, 19 de octubre de 2007.

18 El aspecto central del plan de gobierno del Partido Aprista Peruano que lidera el Dr. Alan García Pérez es el logro de un desarrollo con justicia social en el marco de una democracia económica y social que Víctor Raúl Haya De la Torre (el fundador del Partido) denominaba “una democracia de pan con libertad”.



de agroexportación. Así, el crecimiento del empleo se da fundamentalmente en sectores como manufactura, agroindustria, construcción y servicios.

En el Cuadro No. 5 se aprecian un conjunto de indicadores sociales para el año 2006. Se observa que aún cuando las cifras de empleo han empezado a mejorar en zonas urbanas el problema fundamental que hay que afrontar es el del subempleo que involucra a más de la mitad de la PEA. De otro lado, hacia el año 2004, la pobreza se estima en 51,6 por ciento de la población. De acuerdo a estas cifras, cinco de cada diez peruanos son pobres y dos son extremadamente pobres.

### Cuadro n° 5

Perú: principales indicadores sociales (2006)

Indicadores	2006
Empleo <sup>1</sup>	91%
Desempleo <sup>1</sup>	8.5%
Subempleo <sup>1</sup>	54%
Pobreza <sup>2</sup>	51.6%
Pobreza absoluta <sup>2</sup>	13'830,804
Tasa de analfabetismo	11.4%
Tasa bruta de natalidad (por mil)	21.80
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	6.05
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	29.90
Tasa de crecimiento de la población	1.4%

1 % de la PEA. Trimestre Móvil May-Jun-Jul

2 Datos al 2004

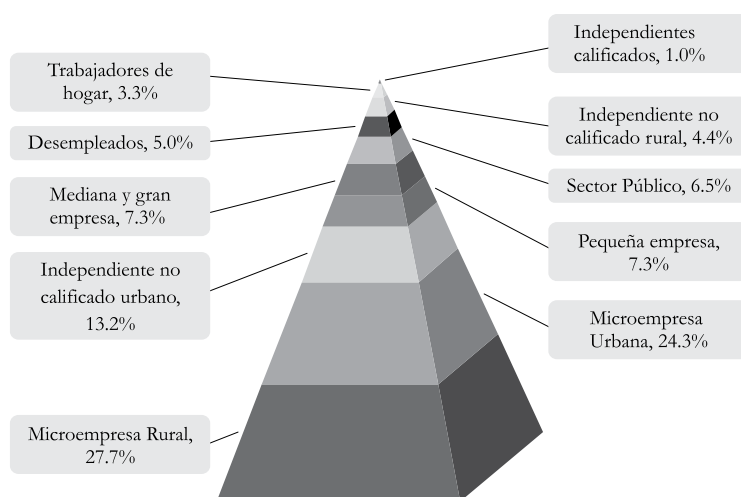
Fuente: INEI, FMI y Cepal

La tasa de analfabetismo es todavía del 11,4 por ciento; la tasa bruta de mortalidad infantil es aún de 29,9 por mil mientras que los índices de desnutrición son significativos sobre todo en la población infantil de los estratos de menores ingresos. De cara al cumplimiento de los ocho “Objetivos del Milenio” planteados por las Naciones Unidas la tarea es ardua y tomará tiempo<sup>19</sup>.

19 Los ocho objetivos del milenio son: erradicar la extrema pobreza y el hambre; lograr la educación primaria universal; promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo, la tuberculosis y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y, fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Para mayor detalle ver: [www.onu.org/pe/odm](http://www.onu.org/pe/odm)

En el Gráfico No. 8 se puede observar la pirámide de la distribución de la PEA en el Perú. El 27,7 por ciento está compuesta por microempresas rurales; un 24,3 por ciento por microempresas urbanas; el 13,2 por ciento de la PEA son independientes no calificados urbanos. Estos tres estratos hacen un total de 65,2 por ciento de la población en edad de trabajar.

**Gráfico n° 8**  
Perú: distribución de la PEA

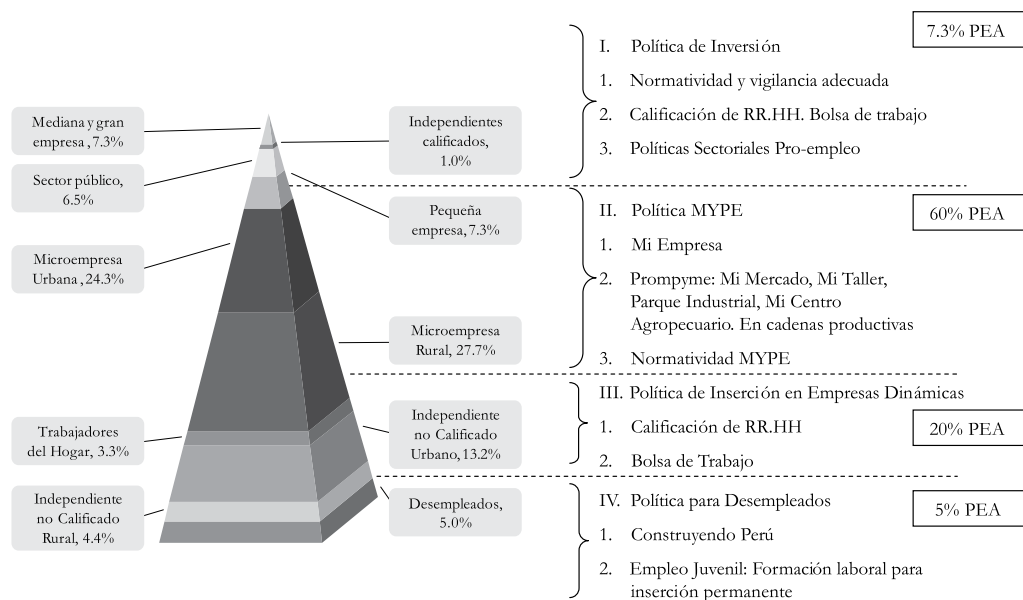


Fonte: Mintra

Los pequeños empresarios explican el 7,3 por ciento de la PEA; las medianas y grandes empresas constituyen otro 7,3 por ciento; los trabajadores del Sector Público explican el 6,5 por ciento del total; los desempleados el 5 por ciento; los independientes no calificados rurales 4,4 por ciento; las trabajadoras del hogar representan un 3,3 por ciento; y, los independientes calificados apenas un 1 por ciento del total.

Las políticas de empleo y los programas sociales que se vienen implementando buscan afrontar de manera integral el problema que presenta la pirámide, tal como se aprecia en el Gráfico No. 9.

**Gráfico n° 9**  
**Perú: políticas sociales y de empleo 2006-2011**



Fonte: Mintra

Con respecto a los desempleados que se encuentran en la parte inferior de la pirámide el Gobierno ha puesto en marcha un Programa de empleo temporal que se denomina “Construyendo Perú” así como un programa de formación laboral para jóvenes. Las diferentes ayudas sociales se agrupan en el programa “Crecer” así como en el programa de transferencia condicionada denominado “Juntos” que beneficia a cerca de 400,000 familias que viven en condiciones de extrema pobreza.

Para el sector de los independientes no calificados urbanos y trabajadoras del hogar se ha establecido una Bolsa de Trabajo. El apoyo a las micro y pequeñas empresas se sustenta en el Programa “Mi Empresa” y en los esfuerzos que se desarrollan en Prompyme<sup>20</sup> para promover talleres, mercados y la construcción de parques industriales. Finalmente, para la mediana y gran empresa así como para los independientes calificados, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo promueve la adecuada normatividad y realiza una vigilancia del cumplimiento de las normas laborales.

20 Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa – Prompyme.

Otro de los programas en los que ha puesto un gran énfasis el Gobierno es en el apoyo de las instituciones financieras que se dedican a otorgar microcréditos, como son las Cajas Municipales, las Cajas Rurales y las Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa – Edpymes<sup>21</sup>. Este apoyo se desarrolla a través del Banco de la Nación, que actúa como plataforma de segundo piso y, vía convenios, ha contribuido a otorgar cerca de 40,000 nuevos microcréditos principalmente en zonas rurales pobres.

Por otro lado, uno de los principales problemas que explican la exclusión social es la deficiencia o ausencia de infraestructura básica (caminos, puentes, agua, electricidad, telefonía, puertos, aeropuertos). Estudios realizados en el país o por organismos internacionales constatan que la falta de infraestructura a quien afecta más es a los pobres.

### Gráfico n° 10

#### Regiones: infraestructura y apertura

Porcentaje de la población con dos o más servicios públicos, año 2005\*



\* Agua, desagüe, Electricidad o telefonía

Fuente: Enaho 2005

Impacto del Aptdea, 2003



Fuente: Abusa et. al (2004)

21 El conjunto de las colocaciones orientadas a la micro empresa asciende, hacia fines del mes de agosto de 2007, a más de US\$ 2,000 millones con un total de 1 millón 119 mil créditos otorgados y un crédito promedio de 5,600 nuevos soles. Del total de microcréditos otorgados, las cajas Municipales explican el 36 por ciento, las Edpymes el 23 por ciento y las Cajas Rurales el 7 por ciento.

En el Gráfico No. 10 se aprecia que un gran porcentaje de la población peruana – principalmente en el interior del país- todavía no cuenta con servicios públicos básicos y, asimismo, que un porcentaje significativamente importante de la población a nivel nacional no ha sido beneficiada con las facilidades de apertura comercial que brindan acuerdos como el de preferencias arancelarias andinas con los EE.UU.

La tarea fundamental que se ha impuesto entonces el Gobierno del Presidente García junto al impulso al crecimiento y la promoción de la inversión es la disminución de la pobreza y la desigualdad que todavía afectan a millones de peruanos. En el Cuadro No. 6 se precisan las principales metas que el gobierno se ha puesto para el año 2011.

### Cuadro n° 6

#### Plan de Gobierno del Presidente Alan García: metas al 2011

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La pobreza se reducirá de 50 a 30%.</li> <li>• El Perú producirá 140 mil millones.</li> <li>• La desnutrición se reducirá del 25% al 16%.</li> <li>• 250 mil viviendas para 1'200 mil peruanos.</li> <li>• 90 % de los peruanos tendrán agua potable y electricidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 800 mil títulos de propiedad.</li> <li>• El analfabetismo será erradicado.</li> <li>• La educación será de mejor calidad en la lectura y el razonamiento matemático.</li> <li>• El empleo Informal se reducirá de 53% a 35%.</li> <li>• Las regiones y municipios tendrán el 66% del dinero para las obras.</li> </ul>
--	---

Entre las principales metas que se han establecido se encuentran la disminución de la pobreza del 50 al 30 por ciento; la reducción de la desnutrición infantil del 25% al 16%; la construcción de al menos 250,000 viviendas y el otorgamiento de 800,000 títulos de propiedad. Se plantea asimismo lograr una cobertura de agua potable y electricidad para el 90% de los peruanos, que el empleo informal se reducirá al 35 por ciento y que se erradicará el analfabetismo.

El cumplimiento de estos objetivos y el correspondiente logro de metas dependerá, en buena medida, de la superación de algunas limitaciones que afectan actualmente la eficiencia de la gestión pública. La más importante, como ya hemos señalado, tiene que ver con la necesidad de una transformación del Estado cuyas, normas, reglamentos y procedimientos así como la mentalidad de sus funcionarios, muchas veces no permite que los tiempos burocráticos coincidan con los tiempos políticos. De otro lado, la población exige respuesta

rápida a sus demandas por lo que otro aspecto fundamental es el grado de consenso que hay que tener con relación a la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica y el crecimiento como políticas de Estado, de manera de responder a las demandas de la población con responsabilidad fiscal.

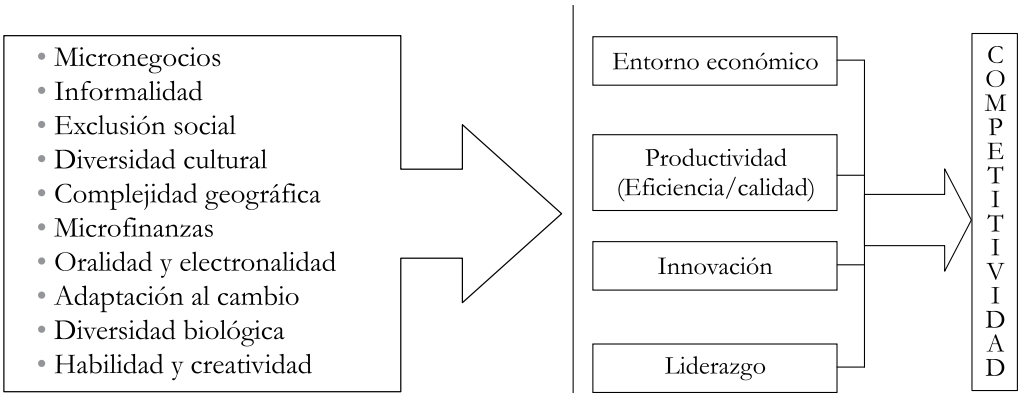
5. Crecimiento, inclusión social y gobernabilidad

Como se ha señalado, para que el crecimiento sea sostenible debe darse acompañado de inclusión social y eso debe darse en un contexto de gobernabilidad democrática. Este es el trípode en el que debe sustentarse la estrategia de desarrollo y en ese esfuerzo se encuentra el Perú, con una macroeconomía sólida, un crecimiento sostenido pero todavía con importantes retos vinculados a la necesaria inclusión social.

Pero sostenemos que hay una exigencia adicional: en economías como la peruana es indispensable que las políticas económicas tengan en cuenta el “punto de partida inicial” que precisamente no es el ideal y que condiciona la efectividad de las medidas adoptadas. Como se esquematiza en el Cuadro No. 7, nuestra propuesta es que existe una “etapa competitiva anterior” que normalmente no se toma en cuenta pero cuyas características deben ser entendidas e incluso aprovechadas y convertidas en fortalezas.

Cuadro n° 7

Modelo de explicación del “Punto de partida inicial” para el análisis de la competitividad de países en desarrollo\*



t-1 Etapa competitiva anterior (“Punto de partida inicial” en PED) t0 Principales modelos teóricos sobre la competitividad t1

\* PED: Países en desarrollo  
Elaboración: el autor

En este sentido, lo que encontramos son tamaños de negocios pequeños y muy pequeños con bajos niveles de productividad pero que involucran a decenas de miles de peruanos. ¿Cómo involucrarlos?. Esa es una de las tareas y para ello deben confluír temas como el financiamiento, la asistencia técnica y la capacitación. Cómo hacer menos complejo y costoso la formalización de las empresas es otro problema concreto y para ello se deben dar facilidades administrativas y tributarias. De otro lado, as regulaciones bancarias y aún las normas de Basilea no han sido pensadas para microfinanzas, pero la realidad es que son las instituciones microfinancieras las que están realizando el mayor esfuerzo de bancarización e inclusión social.

Por otra parte, la diversidad cultural, la complejidad geográfica y aún la oralidad que caracteriza a la mayoría de la población peruana deben ser aprovechados para lograr un crecimiento más incluyente, considerando la habilidad y creatividad que los peruanos han demostrado y demuestran para afrontar sus necesidades más apremiantes.

El tener en cuenta estas características de la “etapa competitiva anterior” no significa que no deban considerarse con igual énfasis las estrategias de competitividad basadas en incremento de la productividad, innovación y liderazgo que ya pueden ser aprovechadas por las empresas que han alcanzado un tamaño eficiente y una organización moderna. Las políticas económicas deben considerar ambas etapas y no sólo la segunda como comúnmente sucede. Sólo así podremos lograr que las economías A e I del modelo que caracterizamos al principio del ensayo puedan acercarse a las economías M y C, generando así un desarrollo con inclusión social y gobernabilidad democrática. **DEP**

# Suriname: evolución macroeconómica

*André E. Telting\**

## 1. Introducción

**S**uriname es el menor de todos los países soberanos en América del Sur continental, tanto por su territorio como por su población. Su tierra fértil y clima tropical ofrecen numerosas posibilidades para la agricultura; sus ríos de agua dulce pueden proveer riego así como drenaje y además son adecuados para proyectos de acuicultura.

Sus recursos naturales incluyen bauxita, oro, petróleo, madera, pesca y camarones. Tenemos también una vasta e inexplorada selva, de la cual una parte significativa ha sido declarada reserva natural. Las principales *commodities* de exportación incluyen alúmina, oro, petróleo, madera, pesca, camarones, arroz y bananas.

El país experimentó inestabilidad política y económica en las dos décadas que siguieron su independencia en 1975. La condición precaria de su economía durante la década de los ochenta y gran parte de los noventa fue resultado de una combinación de factores, entre los más importantes: el orden interno, aislamiento internacional, el debilitamiento de los precios de las *commodities*, y

\* Gobernador del Banco Central de Suriname  
atelting@cbvs.sr



sumándose a todo esto, respuestas políticas ineficaces. Sólo dos años, 1995 y 1996, muestran alguna recuperación pero de corta vida.

Entre 1997 y 2000 se experimenta una rápida deterioración, específicamente debido a una política fiscal descuidada y una política monetaria acomodadiza. Después de este episodio desastroso, Suriname logró un buen progreso en los años siguientes, que culminó en una sólida estabilidad macroeconómica y un fortalecimiento de la democracia.

Este artículo subraya las respuestas políticas inspiradas por un abordaje conjunto al manejo macroeconómico que comenzó el último cuatrimestre del 2000. Primero, un breve vistazo a los acontecimientos que llevaron a la economía de Suriname a un callejón sin salida en el 2000. Seguimos con una explicación de las medidas tomadas para abordar la muy precaria situación financiera y económica; y como finalmente trajeron un cambio positivo reflejado en la presente situación de estabilidad macroeconómica.

## 2. Punto de partida

El brutal asesinato de 15 notables ciudadanos en 1982 por el régimen militar, en el gobierno entonces, produjo una fuerte condena internacional y la suspensión inmediata de ayuda financiera al gobierno militar. La comunidad internacional, en particular los Países Bajos, Francia, y otros países europeos, los Estados Unidos de América, Venezuela, Brasil, inmediatamente interrumpieron las relaciones amigables con Suriname, aunque sin llamar de vuelta a sus embajadores. La consecuente baja en el aflujo de capital coincidió con el deterioro de los precios de exportación de las *commodities*.

El gobierno militar fue incapaz de contrarrestar la suspensión de la ayuda financiera con medidas adecuadas. Las primeras administraciones civiles (1988-1990) consiguieron restablecer relaciones amistosas y asistencia financiera exterior. Sin embargo, no consiguieron cuadrar el déficit fiscal. Por lo tanto, durante once años consecutivos (1983-1993), sucesivos gobiernos recurrieron al financiamiento de grandes déficits fiscales exclusivamente a través de la emisión de moneda. El resultado planteó un escenario macroeconómico problemático que incluía:

- el completo agotamiento de las reservas de divisas;
- un mercado paralelo en monedas extranjeras;

- distorsión de precios y aumento de la volatilidad de la tasa de cambio;
- deterioro del rendimiento de la economía;
- subida de la inflación.

Una primera tentativa de encarar las dificultades económicas fue realizada al inicio de los noventa con la adopción de un programa de ajuste estructural en noviembre de 1992. Este programa estaba dirigido al crecimiento a través de:

- abordaje de los problemas fiscales;
- reducción de la intervención estatal en la economía;
- liberalización del régimen cambiario;
- liberalización del comercio externo.

Las medidas de ajuste inicialmente estimularon la inflación pero finalmente trajeron estabilidad en la mitad de los noventa. Para ese entonces, elecciones generales se acercaban, tras lo cual un nuevo gobierno asumió en septiembre 1996. Esta administración revirtió de nuevo a prácticas expansionistas.

Siguieron cuatro años de rápido deterioro económico seguidos, desde 1997 hasta 2000:

- la inflación anual se disparó de 0.7% en 1996 a aproximadamente 100% en 1999;
- el equilibrio fiscal cayó a un déficit de 12% del PIB en 2000;
- las reservas internacionales cayeron de US\$117 millones en 1996 a magros US\$15 millones en 2000;
- la oferta monetaria más que dobló en un año en 2000;
- la deuda pública aumentó de 20% del PIB en 1996 a 80% del PIB en 2000;
- la escasez de bienes importados para consumo e inversión era evidente.

### 3. Reestructuración de la economía

El clima económico general dio lugar al descontento popular. Grandes manifestaciones en 1999 contra el gobierno forzaron elecciones tempranas en 2000. El nuevo gobierno que asumió en agosto 2000 reconoció la mala

situación económica. Era necesario actuar de forma decisiva y urgente. Asuntos complejos fruto de los elevados déficits fiscales indujeron a las autoridades a decretar legislación en régimen de emergencia a través del parlamento para resolver problemas cruciales en las finanzas del país:

#### Finanzas públicas:

- se discontinuó la política de financiamiento del déficit fiscal;
- manejo adecuado de los gastos fiscales;
- diseño e implementación de estrategias para aumentar los ingresos fiscales.

En un año, el control sobre estos problemas fundamentales permitió que se retirara la legislación en régimen de emergencia rápidamente. Enseguida, se debió abordar otras áreas urgentes que requerían especial atención:

#### Gestión de la deuda:

- inventario de la deuda fiscal y determinación del nivel real de deuda;
- reestructuración de la deuda fiscal interna y externa;
- adopción de una nueva Ley de Deuda Fiscal en marzo 2002, que no sólo fija un techo de endeudamiento fiscal interno y externo pero también asigna la autoridad exclusiva al Ministro de Hacienda para firmar acuerdos de deuda; además establece una Oficina de la Deuda Pública con el objeto de gestionar y mantener cómputo de la deuda pública.

#### Gestión monetaria:

- reconstitución de las reservas monetarias con el Banco Central, incluyendo el oro monetario y las reservas de divisas;
- imposición de exigencias sobre las reservas a los bancos, en moneda local y extranjera;
- reforma de la moneda;
- lanzamiento de una nueva moneda, el primero de enero 2004;
- enmienda a la Ley del Banco Central que prácticamente otorga independencia al Banco Central.

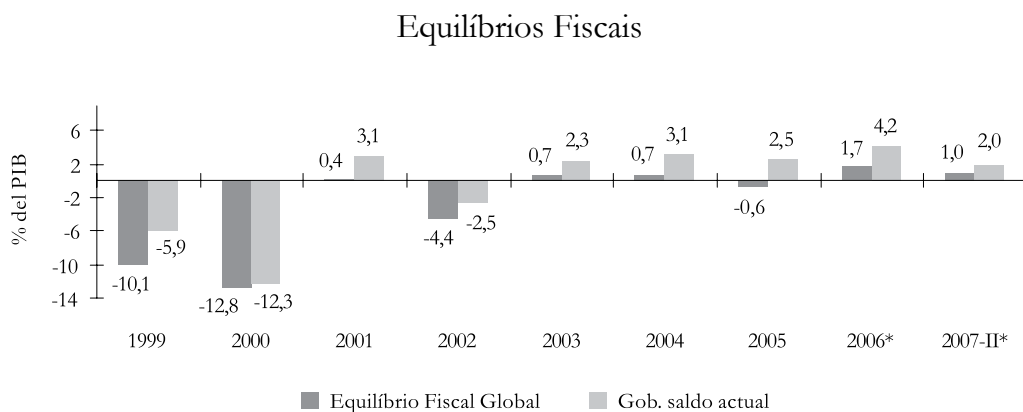
#### Mercado de divisas:

- eliminación del porcentaje de devolución de divisas prescrito para los ingresos en concepto de exportación;
- unificación y estabilización de la tasa de cambio.

## 4. Desempeño económico reciente

Aprovechando condiciones más favorables en los mercados internacionales de *commodities*, las mediciones sobre el desempeño económico mejoraron rápidamente. Siguiendo la doctrina adoptada de “sin financiamiento, no hay gastos”, no recurrimos a la emisión de moneda para manejar el déficit fiscal.

Sin embargo, el gobierno ha tenido éxito al reducir la brecha entre ingresos y gastos públicos e incluso ha registrado superávits en años siguientes. Ahora, los excedentes fiscales están asumiendo un carácter estructural. Medidas monetarias suplementarias buscan el crecimiento de la oferta monetaria, la estabilización de la tasa de cambio y la disminución de las tasas de interés y de la inflación.

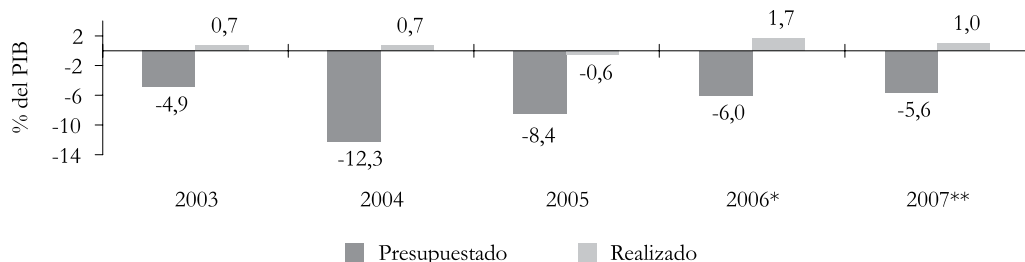


Fuentes: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadísticas y Oficina Nacional de Planificación

\* Cifras preliminares

Durante los años 2003-2006, el equilibrio fiscal general tenía un superávit promediando 0.6% del PIB. Los ingresos excedieron los gastos en la primera mitad de 2007, augurando otro buen año con un leve superávit fiscal. Para el año fiscal subsiguiente la expectativa es de que haya alguna reasignación y cortes de gastos implementados ya que el presupuesto de 2008 indica un déficit global de 5.6% del PIB. Nuestro apego al lema “sin financiamiento no hay gastos” hace difícil que se presente tamaño déficit.

## Equilibrio Fiscal Global: Presupuestado vs. Realizado



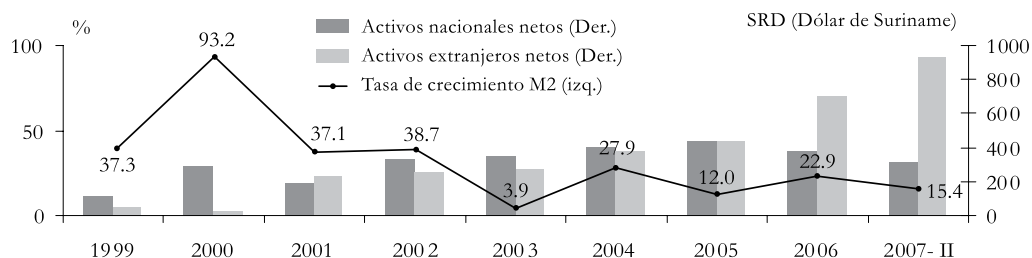
Fuente: Ministerio de Hacienda

\* Cifras preliminares

\*\* Cifra presupuestada para 2007 vs. realizaciones del primer semestre

Es notable el hecho de que la tasa de cambio haya permanecido bastante estable desde 2004 hasta el momento. Desde 2006, el crecimiento de la oferta monetaria se origina exclusivamente en la afluencia de activos externos netos.

## Crecimiento Monetario



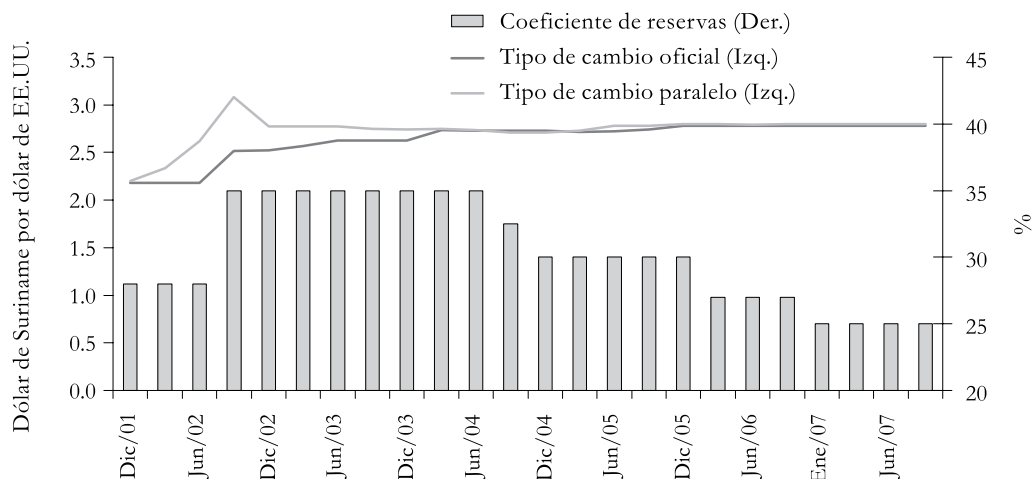
Fuente: Banco Central y Oficina General de Estadística.

\* Marzo 2004 relativo a Marzo 2003

\*\* Proyección del Banco Central

Por consiguiente, el banco Central bajó la proporción de las reservas en moneda local para estimular la expansión del crédito bancario competitivo en moneda local. Implementando esta medida, prudentemente, se evitó presionar el mercado de divisas.

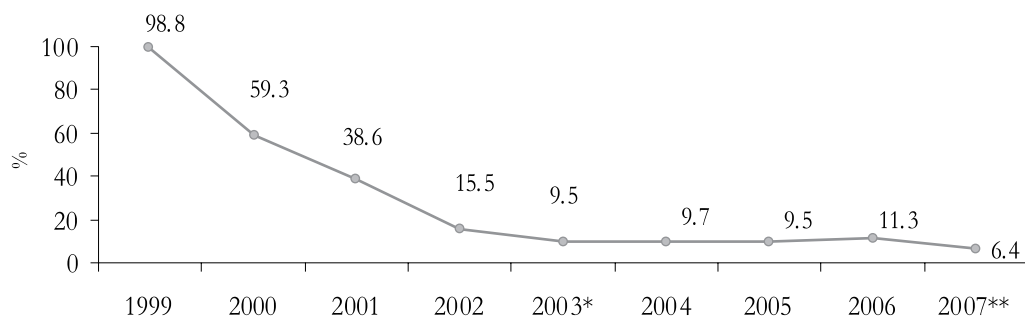
## Desarrollos en el coeficiente entre tipo de cambio y proporción de reservas en moneda local



Fuente: Banco Central

Suriname consiguió contener la inflación de demanda, pero su pequeña y abierta economía es vulnerable a los choques de precios externos. Los actuales precios altos del petróleo tienen un efecto directo en el IPC. En el último cuatrimestre de 2005, el gobierno adoptó un nuevo método para determinar mensualmente el precio de la gasolina para consumo.

## Promedio de Inflación Anual



Fuente: Banco Central y Oficina General de Estadística.

\* Marzo 2004 relativo a Marzo 2003

\*\* Proyección del Banco Central

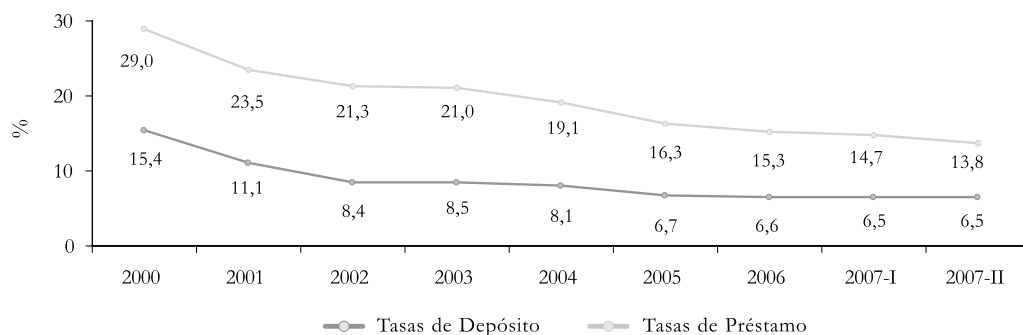
## Dolarización

A pesar de la tendencia a transar en moneda fuerte, la economía nunca llegó a una etapa de dolarización total. La abolición del porcentaje de devolución de divisas prescrito para los ingresos en concepto de exportación en 2002, agregó otra área de crecimiento en depósitos en divisas de ciudadanos en los bancos locales. La consecuente vulnerabilidad del sistema bancario a los riesgos de falta de liquidez de divisas, llevó al Banco Central a tomar medidas de precaución. Impuso una proporción en las reservas en divisas, más que nada para proteger los bancos en el evento de un pánico bancario. La proporción fue inicialmente fijada en 17.5% y actualmente se encuentra en 33% desde 2005. Estas reservas obligatorias serían las primeras usadas en el caso de grandes volúmenes de compra de divisas. El Banco Central ha fortalecido su propia capacidad de afianzar los bancos en este tipo de circunstancia tan peligrosa.

Esta medida bajó el cociente de dolarización de 58% en 2004 a 54% en 2007. Confiamos en que la estabilidad macroeconómica continuada y la mayor confianza en el dólar de Suriname, van poco a poco frenar la dolarización.

La inflación más baja ayudó para la disminución de la tasa de interés, a su vez las bajas tasas de interés van a estimular el crecimiento, el crédito bancario y las inversiones.

Tasas de interés en moneda nacional (%)



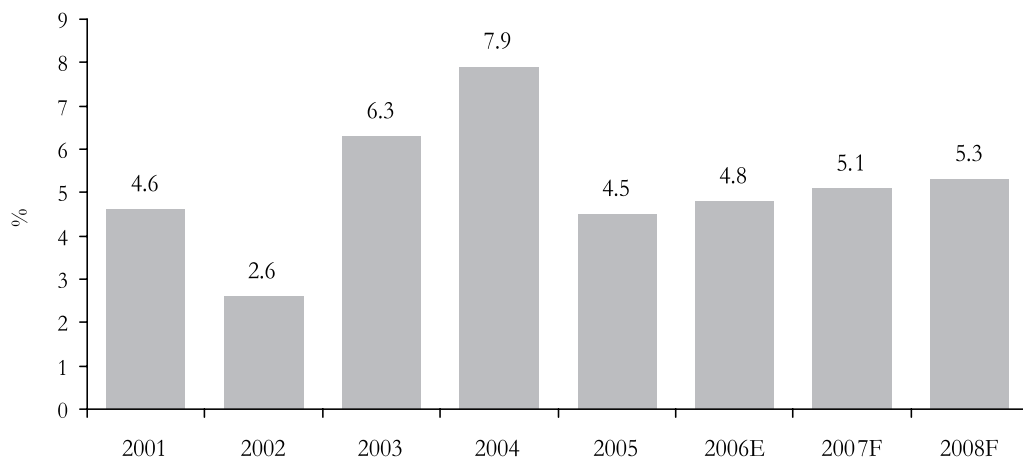
Fuente: Banco Central

\* media ponderada

## Producción

La economía creció a un promedio de casi 6% entre 2003 y 2007. El sector minero fue el motor principal del crecimiento.

Crecimiento del PIB



Fuentes: Oficina Nacional de Estadística y Oficina de Planificación

La bauxita mantuvo una posición de líder en exportaciones. En 2006, las exportaciones de alúmina crecieron un 45%. Las compañías de bauxita están actualmente negociando con el gobierno concesiones para la explotación de minas de bauxita en el oeste del país. Los depósitos de bauxita confirmados allí suman unas 325 millones de toneladas, y aseguran la continuación de la industria para décadas futuras.

La Compañía de Petróleo Nacional registró grandes lucros en 2006, incluyendo la suerte inesperada de la subida del precio del petróleo. La compañía planea inversiones en la producción de crudo y en operaciones de refinamiento en 2008. Firmó acuerdos de exploración y de producción compartida con empresas petroleras extranjeras en áreas marítimas de la plataforma continental de Suriname. Las informaciones sobre la exploración son por ahora muy prometedoras.

La resuelta disputa marítima con la vecina Guyana determinó los límites marítimos entre los dos países. Hasta este acuerdo, la Compañía Nacional



de Petróleo intencionalmente se omitió de actuar en el área para prevenir conflictos. Las actividades de exploración de la Compañía Nacional de Petróleo y sus socios extranjeros son inminentes en toda el área de propiedad de Suriname.

El sector aurífero continúa a beneficiarse de altos precios. La compañía canadiense IAMGOLD adquirió la mina de oro Rosebel en noviembre de 2006 tras su fusión con Cambior, otra compañía canadiense. La mina Rosebel localizada en el interior central del país produjo alrededor de 301.000 onzas de oro en 2006. Exploraciones de la empresa aurífera Newmont de Denver podrían también producir resultados positivos para la minería aurífera en gran escala en el este del país. Los descubrimientos exploratorios preliminares son alentadores. La minería en pequeña escala, ampliamente practicada por mineros individualmente y por *garimpeiros* brasileños, contribuye significativamente a las exportaciones de oro del país.

Otros sectores de la economía del país, principalmente agricultura (arroz, verduras, plátanos) están también recibiendo estímulo del efecto combinado de la estabilidad macroeconómica y precios elevados en el mercado mundial. El sector arrocerero está renovándose. Se espera que el sector bananero contribuya en mayor medida a las exportaciones ya que se anticipa una expansión del 37% en la producción de 2007.

El turismo es una industria naciente en Suriname, sobre la base de su tasa de crecimiento tiende a reclamar cierta participación en la actividad económica. En la actualidad hay tres nuevos hoteles en construcción en Paramaribo, uno de los cuáles es de propiedad surinamesa, otro es de propiedad extranjera y el tercero es una sociedad surinamesa y extranjera.

Otras actividades incluyen inversiones en:

- telecomunicaciones;
- liberalización del mercado de telefonía móvil.

Infraestructura:

- construcción y arreglo de carreteras;
- mejoras y expansión de muelles;
- modernización del control de tráfico aéreo.

### Sector de salud:

- salud primaria en centros situados en el interior del país;
- centro radio-terapéutico para el Hospital Universitario de Paramaribo;

### Educación:

- reapertura de escuelas primarias en los distritos del sur, cerradas durante los combates contra la guerrilla en los años 1980;
- fundación de una cátedra de ‘dinero y sistema crediticio’ en la universidad en Paramaribo;
- ampliación de alojamientos para estudiantes secundarios en formación vocacional;

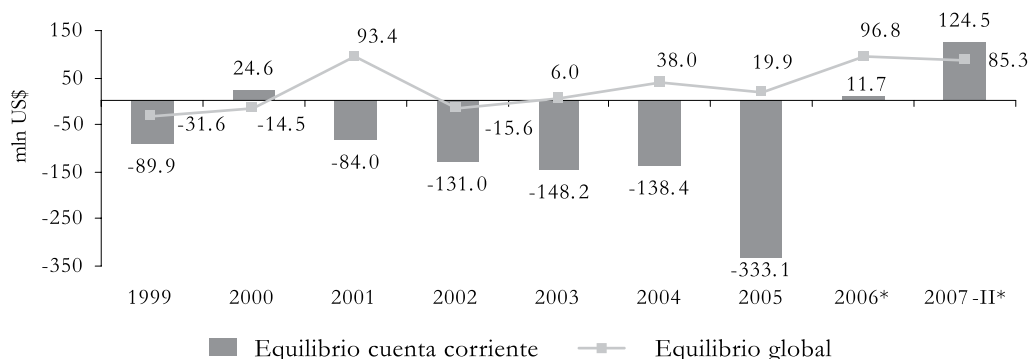
### Vivienda:

- hipotecas especiales con intereses de 7% en bancos locales para grupos de ingreso medio, lanzadas por el Banco Central. El Banco Interamericano de Desarrollo financió un programa de abrigos para grupos de bajos ingresos.

## Sector Externo

El sólido desempeño del sector externo en la exportación de *commodities* así como precios favorables en el mercado mundial contribuyeron para que la cuenta corriente de la balanza de pagos pasase de un déficit a un creciente superávit en 2006 y hasta ahora en 2007 también.

### BP Cuenta Corriente y Equilibrio Global de la Balanza

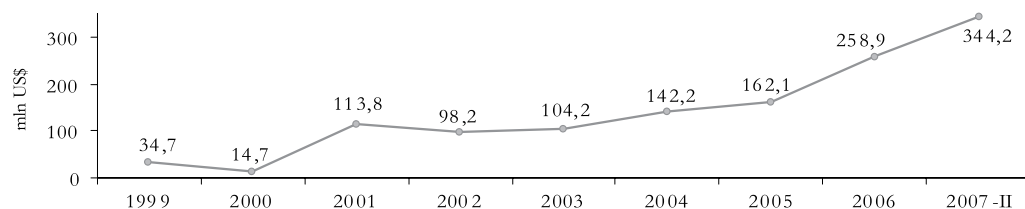


Fuente: Banco Central

\* Cifras preliminares

El superávit de la balanza de pagos más que dobló las reservas monetarias durante 2006 hasta mediados de 2007. Esto facilitó la recuperación de la confiabilidad crediticia ya que se hicieron significativos pagos de la deuda externa.

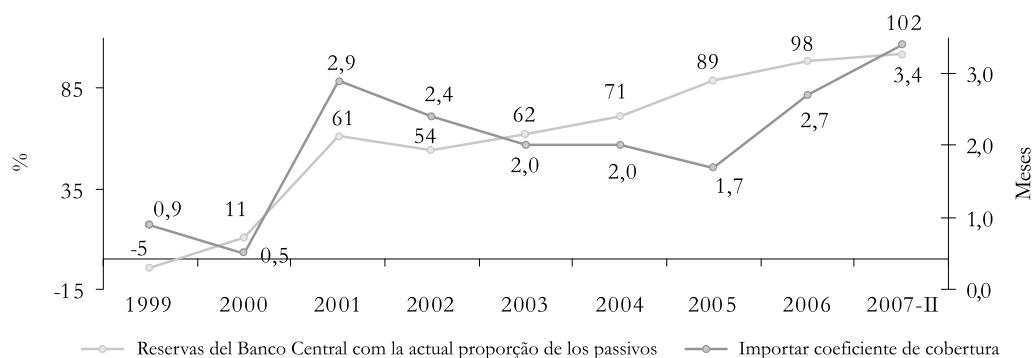
### Reservas Internacionales



Fuente: Banco Central

Además, el aumento de reservas en divisas afectó positivamente el cociente de cobertura de la moneda y de las importaciones. El cociente de las reservas del Banco Central de su pasivo corriente, determinado por ley a 50%, es ahora el doble de ese porcentaje, mostrando un sólido fundamento para la moneda. Al mismo tiempo la tasa de cobertura de las importaciones cubre más de 3 meses de importaciones.

### Importaciones y Coeficiente de Cobertura de la Moneda



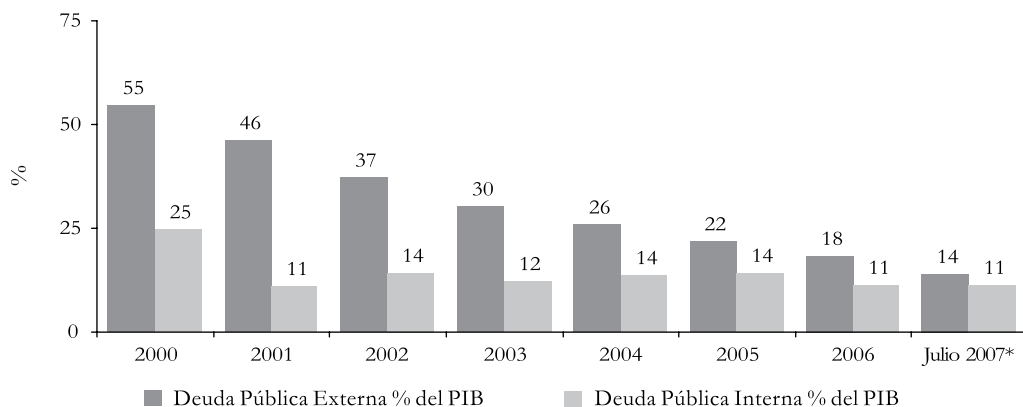
Fuente: Banco Central

Nota: El coeficiente de cobertura de importaciones está basado en importaciones de bienes y servicios.

## Deuda pública

El porcentaje de la deuda pública han mejorado significativamente y se aproxima a un dígito.

Deuda Pública Interna y Externa (% del PIB)

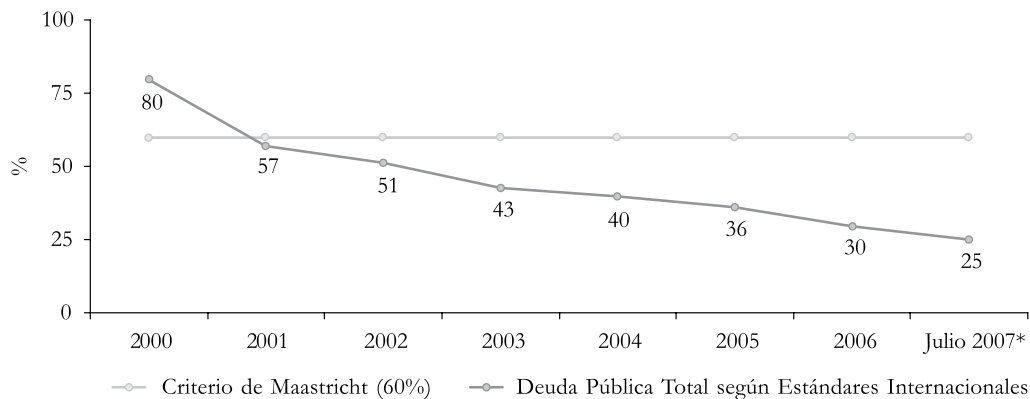


Fuente: BSS

\* Cifras preliminares

Desde 2001, la deuda pública se ha mantenido con éxito en los criterios de la Unión Europea. Actualmente, los niveles de la deuda están muy por debajo del techo de 60% (Criterio de Maastricht).

Deuda Pública Total (% del PIB)



Fuente: BSS

\* Cifras preliminares

El gobierno tiene como objetivo mantener una estrategia general para la deuda para poder servir correctamente la deuda interna y externa. Se piensa que pagos regulares de la deuda, van a proporcionar buenos antecedentes a fin de recuperar la confianza del mercado en general.

## 5. Perspectivas de crecimiento

El Presidente de la República, en su discurso al Parlamento para la apertura del nuevo año fiscal en octubre de 2007, anunció el compromiso del gobierno de seguir políticas fiscales prudentes. La comunidad empresarial recibió esta declaración con satisfacción. Por lo que parece empresarios locales y extranjeros van a seguir mostrando su confianza en la economía y en su potencial de crecimiento a través de sus inversiones.

Las perspectivas de corto plazo parecen favorables, dado el alto grado de inversión del sector privado en casi todos los sectores de la economía y especialmente en proyectos nuevos.

Actualmente, en curso en la industria minera:

- negociaciones para extraer bauxita en el área de Bakhuys en la parte oeste del país;
- inversiones significativas de Repsol YPF en la exploración de petróleo en aguas profundas, incluyendo perforaciones;
- exploraciones auríferas de Newmont en el área de Nassau al este del país, están produciendo resultados prometedores;
- expansión de la producción y capacidad de refinación de la Compañía de nacional de Petróleo.

Iniciativas del sector privado dirigidas al emergente sector del turismo con facilidades para el eco-turismo:

- la construcción de un nuevo *resort* de cuatro estrellas en el área de Berg en Dal, localizada en el interior de Suriname, parcialmente financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo;
- el Kabalebo Resort en el interior, al oeste del país. **DEP**

Traducción: Soledad Rojas

# La economía del Uruguay: una perspectiva empresarial

*Jorge Abuchalja\**

## 1. Introducción



los efectos de abordar el tema dentro de una perspectiva empresarial, en primera instancia debemos considerar los distintos comportamientos de la economía en el contexto internacional y regional, para, luego, introducirnos en la situación específica de nuestro país y las perspectivas de mediano plazo.

## 2. Las perspectivas internacionales y la región

### a. El escenario internacional

En cuanto a las perspectivas en el horizonte inmediato (próximo año y medio), se espera que se mantengan las condiciones favorables en el plano internacional. En tal sentido, el FMI proyecta un crecimiento del producto mundial del orden del 4.9%, tanto para este año como para 2008.

\* Presidente de la Asociación de Dirigentes de Marketing de la República Oriental del Uruguay.  
adm@adm.com.uy

De esta forma, la economía global completaría uno de los períodos más largos de crecimiento a tasas superiores al promedio de los últimos treinta años.

A pesar de la desaceleración prevista en Estados Unidos para este año, las buenas perspectivas aparecen generalizadas para las distintas zonas económicas.

Se estima que la economía norteamericana registrará una expansión de 2.1% este año y de 2.6% para 2008, mientras que, para la zona del euro el crecimiento estimado se ubica en el orden del 2.5% en 2007 y del 2.2% para el próximo año.

Es en este marco, que se puede prever un importante dinamismo para las economías emergentes.

El FMI proyecta una expansión económica del 7.5% y 7.1% en 2007 y 2008, respectivamente. Estas perspectivas están estrechamente ligadas a un buen desempeño de la economía china en el próximo año y medio, respecto de la cual es necesario tener en cuenta que la economía del gigante asiático ha crecido en el orden del 11%, en el presente año.

En lo que refiere a los mercados financieros, el escenario central de pronóstico apunta a una estabilidad de las tasas de interés a corto plazo, en línea con un mantenimiento proyectado de las tasas de referencia norteamericanas.

Así, se espera que la moneda norteamericana continúe debilitándose en lo que resta de 2007 y en los primeros meses de 2008; a partir de entonces, experimentaría una leve recuperación.

Si bien las perspectivas descritas anteriormente son favorables, no podemos desconocer la existencia de riesgos importantes, en factores que podrían determinar un deterioro del desempeño de la economía mundial en los próximos años.

Entre los principales factores de riesgo debemos tener en cuenta el efecto recesivo que podría generar un ajuste profundo en el mercado inmobiliario de los Estados Unidos, así como la eventual intensificación de las presiones inflacionarias en las principales economías desarrolladas, comportamientos que podrían derivar en la adopción y profundización de políticas monetarias restrictivas.

A lo expuesto, corresponde agregar los efectos de los elevados precios del petróleo, así como la volatilidad de este mercado. Los escenarios de conflictos entre países y al interior de algunos de ellos, contribuyen a incrementar el grado de incertidumbre.

### **b. La situación en los países vecinos**

En este escenario actualmente auspicioso, las economías de la región mostrarían un desempeño favorable en el próximo año y medio.

En el caso de *Argentina*, se presentarían buenas tasas de crecimiento económico y se alcanzarían nuevos récords de exportaciones, al tiempo que el Banco Central mantendría el tipo de cambio en los niveles actuales y el gobierno tendría éxito relativo en el control de la inflación (la que no superaría el 15%).

En el escenario argentino descrito se observan dos factores que pueden incidir negativamente en estas proyecciones: por un lado, las expectativas de los diferentes actores de la economía a partir de los resultados de las elecciones presidenciales de octubre de 2007 y, por otro, los efectos de un agravamiento de la crisis energética.

De los factores anteriormente mencionados, la situación energética aparece como el riesgo más serio, si bien el gobierno ha insistido en restarle importancia. No obstante, es indudable que, si persistieran los problemas durante algunos meses, se produciría una natural desaceleración en el ritmo de crecimiento de la producción de bienes y servicios. Si se produjera una escasez de combustibles y si se establecieran restricciones al uso de la energía eléctrica, la industria podría ser el sector más afectado, resultado de lo cual se produciría un enlentecimiento en el ritmo de crecimiento, lo que provocaría, a su vez, que el crecimiento del PBI se desacelere, llevando la tasa prevista al 6.5% en 2007, mientras que, para el 2008, caería al 4%.

En lo que respecta a *Brasil*, la economía de este país mostraría una expansión considerable en el transcurso de 2007 y 2008. Observando el desempeño de la economía brasileña, puede afirmarse que el motor de crecimiento de la actividad económica, en el corto plazo, está dado por la demanda interna.

En este escenario, se estima una expansión del PBI del orden del 4% anual en 2007-2008.



Naturalmente, mantener esas tasas de crecimiento implica desafíos importantes, para los cuales la inversión y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, resultan imprescindibles.

Adicionalmente, la inflación parece estar bajo control y en el orden del 4%.

### **3. Análisis y perspectivas de la economía del Uruguay 2007-2008**

#### **a. Crecimiento de la economía**

En el marco internacional y regional muy favorable, la actividad económica mostró un crecimiento del 7% en el año 2006.

En lo que va de 2007 si analizamos los indicadores macroeconómicos podemos afirmar que la economía uruguaya mantiene una senda de crecimiento firme.

Esta evolución se puede explicar, fundamentalmente, por una sostenida demanda externa y un mayor dinamismo del gasto doméstico.

#### **b. El dilema de la política monetaria**

Cerrado el ejercicio 2006, la inflación se ubicó debajo del límite superior del rango de metas del Banco Central del Uruguay (BCU) (6.5%). En la primera mitad de 2007 la inflación minorista mostró un fuerte aumento, alcanzando un máximo de 8.3% en mayo.

Si bien el incremento de algunos precios muy volátiles, como el de frutas y verduras, ha incidido en forma importante en los últimos meses, la inflación subyacente permanece en niveles elevados desde comienzos de 2006.

Esta situación plantea un escenario de alerta a las autoridades económicas, en cuanto al cumplimiento de la meta de inflación para el corriente año 2007.

La inflación subyacente – que excluye el comportamiento de los bienes cuyos precios son más volátiles – ha permanecido persistentemente por encima del 6%, en términos anuales, desde febrero de 2006.

Al depurar bienes tales como frutas, verduras, carne y combustibles, la inflación subyacente permite medir de forma más precisa la evolución de lo

que se conoce como el “núcleo” inflacionario, que quizás es el más indicado para ser utilizado como insumo en las decisiones de política monetaria.

En su última reunión, el Comité de Coordinación Macroeconómica – un ámbito conformado por autoridades del Banco Central y del Ministerio de Economía y Finanzas – reconoció la existencia de presiones que podrían alejar al registro inflacionario del último rango objetivo establecido (4%-6%), vigente a partir de junio de 2008.

En el comunicado emitido a finales de marzo de 2007, el Comité asume que el proceso inflacionario actual responde a una serie de factores, entre los que se tienen los choques de ofertas (por ejemplo el vinculado a las frutas), el crecimiento económico, la inflación importada y los aumentos de salarios.

Respecto a este último factor, la interacción entre salarios nominales y precios ha sido, históricamente, decisiva en la determinación de los registros inflacionarios en Uruguay.

La relación entre la política salarial y los objetivos de inflación, está marcando uno de los principales dilemas que enfrenta la actual administración: la meta de recuperación salarial estaría contraponiéndose con el objetivo de continuar reduciendo los registros inflacionarios por debajo del 5%-6% anual.

Es entonces, en un escenario de mayor inflación, que el BCU anunció un ajuste en la política monetaria, implementando una instancia contractiva al respecto. Sin embargo, dado el rezago con que se verifican los efectos de las políticas monetarias, sólo parte de los mismos podrían darse en la inflación en el presente año.

No obstante, no hay elementos que induzcan a pensar que el BCU abandonará su compromiso con el objetivo de inflación. Por el contrario es probable que la autoridad monetaria continúe aplicando medidas, tales como el alza de las tasas de interés, y que acentúe su esfuerzo por alinear las expectativas de los agentes locales, con el propósito de que la inflación retorne a la trayectoria objetivo fijada por el Comité de Coordinación Macroeconómica.

Como consecuencia, en los próximos meses podría observarse una mayor restricción monetaria. Para que ello, consiguientemente, redunde en un descenso de la inflación, se requeriría que la autoridad monetaria permitiera un descenso adicional del tipo de cambio, lo que sería consistente con la evolución a la baja del dólar en los mercados internacionales (si bien este comportamiento

no afectaría de manera significativa la competitividad de la producción nacional, tampoco permitiría una recuperación o un incremento real).

### c. La política fiscal

En líneas generales, durante la primera mitad del año 2007, las cuentas públicas evolucionaron de acuerdo a lo previsto en el programa financiero del gobierno. La situación climática posibilitó un descenso importante en el costo de la generación eléctrica, lo que derivó en una sensible mejora en los resultados de la gestión de UTE (ente energético estatal).

Por otra parte la recaudación impositiva continuó creciendo a buen ritmo, compensando un aumento moderado del gasto primario del consolidado gobierno central-Banco de Previsión Social (BPS). De esta manera, en los doce meses a mayo el resultado primario del sector público se ubicaba en 4.4% del PIB.

Como se indicara anteriormente, la situación económica favorable de los últimos años ha permitido aumentar el gasto en las áreas definidas como prioritarias (área social, infraestructura, educación). En este sentido, se está cumpliendo con el objetivo del gobierno de aumentar el gasto en la medida en que la recaudación lo permita.

Sin embargo, respecto del objetivo de alcanzar el equilibrio fiscal (déficit cero) hacia el final de la administración, se plantean algunas interrogantes e incertidumbres.

La mejora del resultado fiscal, se basa, en parte, en el crecimiento económico previsto, así como en la mayor recaudación por reducción de la evasión.

Aquí, es necesario tener en cuenta que el importante crecimiento de los ingresos de la DGI – por mejoras en la “administración tributaria” – tiene restricciones para sostenerse en el mediano plazo.

Por otro lado, el crecimiento del gasto se ha acelerado, especialmente en el último año, al tiempo que las fuentes para su financiamiento presentan restricciones para crecer en los próximos años (crecimiento económico, reducción de la evasión, ganancias de los bancos estatales).

Esto plantea otro dilema para las autoridades gubernamentales, respecto de las políticas a ejecutar: reducir la “vulnerabilidad fiscal” versus atender las necesidades de las áreas definidas como prioritarias.

## 4. Una visión sobre las perspectivas de Uruguay

Tomando en consideración el marco externo favorable que se ha descrito en párrafos anteriores, así como las consideraciones sobre política económica, realizadas precedentemente, puede anticiparse una visión de las perspectivas de nuestro país.

En cuanto al PBI, se estima se podrá alcanzar un crecimiento del orden del 5.2%, para el año 2008, consecuencia de un sostenido dinamismo de la inversión y de las exportaciones, de un importante crecimiento del consumo privado y de una mayor actividad económica inducida por la puesta en marcha de la planta de celulosa de la empresa Botnia.

En lo que respecta a la inflación, es oportuno destacar que, con la política adoptada por el gobierno de reducción de tarifas, con la asunción del consiguiente costo fiscal y con la caída del tipo de cambio nominal, se puede proyectar una inflación en dólares del orden del 8% en 2007 y del 8.7% en 2008. El consiguiente descenso del tipo de cambio real, estaría en línea con el debilitamiento del dólar a nivel internacional y por lo tanto no supondría un deterioro significativo de la competitividad de la economía uruguaya frente a terceros países, tal como se comentara anteriormente.

### a. La imprescindible inserción internacional

En este punto, es necesario tener en cuenta que la demanda ha marcado, históricamente, la evolución de nuestra economía, así como su inserción en el mercado internacional.

El comportamiento empresarial, en su conjunto, no ha exhibido una fuerte vocación de conquista de los mercados internacionales; por el contrario, ha dedicado los mayores esfuerzos al mercado interno. Este mercado interno, al mismo tiempo, siendo un destino final relevante para la producción del país, presenta un tamaño reducido y acotado, lo que obliga al abordaje de la inserción internacional como acción ineludible para el crecimiento, determinando la búsqueda de caminos que reduzcan la vulnerabilidad en las relaciones con el mundo.

Esta situación implica que el empresariado uruguayo deba, necesaria e imperiosamente, mejorar su competitividad hacia el interior de la economía, con sostenida adecuación de la calidad a las exigencias de la demanda internacional,

como forma de posicionarse en los mercados externos y, al mismo tiempo, como eficaz barrera para el ingreso de productos y servicios competitivos de la producción nacional.

Nuestro país se encuentra abocado, fundamentalmente, mediante gestiones organizadas por los distintos gobiernos, a la búsqueda de nuevos mercados que le permitan diversificar la colocación de sus productos. Este esfuerzo también refiere a la diversificación de la oferta productiva nacional.

Pero, esto sólo será posible desplegando acciones concretas, participando en misiones comerciales, presentando nuestros productos en ferias y manteniendo permanentes contactos a nivel empresarial.

Nos vamos a detener en el análisis de este tema puesto que el mismo, a nuestro juicio, es de relevancia central para el desarrollo sostenido de nuestro país.

Así, debemos recordar que la economía uruguaya exhibió, durante la década de los 90, un desempeño macroeconómico que podemos definir como satisfactorio, a pesar de la leve recesión sufrida en 1995 como reacción parcial al “efecto Tequila”.

Las tasas de crecimiento del producto real y per cápita fueron relativamente altas y sostenidas hasta 1998, momento a partir del cual el país entró en un período recesivo, caracterizado por una fuerte contracción de la economía real. Este proceso culminó, en el año 2002, en la peor crisis económica que sufrió Uruguay desde la década de 1930.

La crisis desatada en 2002 marcó sus efectos fundamentalmente sobre el sistema financiero, el tipo de cambio y la solvencia fiscal del país. Esta situación se puede explicar a partir de la confluencia de una serie de factores negativos externos, entre los que sobresalieron: a) la devaluación de la moneda brasileña, que se produjo en enero de 1999 y la visible presión que la misma ejerció sobre los tipos de cambio bilaterales en el Mercosur; b) la crisis argentina que se desató en diciembre de 2001 (esta crisis impactó fuertemente sobre nuestro país, debido a la importancia de Argentina sobre la demanda agregada y los precios relativos, la que se vio amplificada por la presencia de bancos argentinos con problemas en la plaza financiera uruguaya); c) el deterioro de los términos internacionales de intercambio y los efectos sobre las exportaciones de carnes relacionados con la aparición de un brote de fiebre aftosa en 2001; y, por último,

d) la falta de visión de futuro y la inoperancia de los actores empresariales que se conformaron con la bonanza del Mercosur y con las tibias relaciones de la sub-región.

A partir de 2003, la economía uruguaya comienza a recuperarse, presentando indicadores altamente positivos a partir de 2004.

No obstante, para que se produzca una mejora sensible en el bienestar de la población, es fundamental el aceleramiento del crecimiento económico, sobre la base del que se ha registrado, en forma sostenida, en los últimos cuatro años.

La crisis, además, denunció la necesidad de una ineludible inserción internacional, habida cuenta de las limitaciones del mercado interno. El esfuerzo realizado en este sentido, permitió alcanzar escalas de producción y eficiencia económicas que, de otra manera, no se podrían haber alcanzado.

Lamentablemente, fue necesaria una grave crisis para internalizar esta enseñanza. Los empresarios supimos salir al mundo a detectar nuevas posibilidades y a concretarlas, se aprendió a tener respeto al crédito y a la austeridad en las empresas, se entendió que sólo debe mantenerse stocks en los niveles necesarios y que se podía tercerizar todas aquellas actividades y procesos no estratégicos o críticos.

## **b. La captación de inversión**

La captación de inversión resulta de fundamental relevancia para nuestro país, puesto que la misma genera aspectos positivos en la economía que van más allá de la inversión original. Ello se manifiesta en el efecto multiplicador que tiene la misma, ya sea en la generación de nuevos empleos, como en nuevas demandas, en necesidades de insumos y en otras interrelaciones con la economía y la sociedad.

Por ello, la inversión resulta un factor clave para el crecimiento sostenido en el tiempo.

Nuestro país presenta un buen clima de negocios, estabilidad macroeconómica, una posición geográfica privilegiada, estabilidad político institucional, estabilidad social, así como tratamiento promocional igualitario para el capital nacional y extranjero. Estos factores hacen que Uruguay cuente con un entorno atractivo para la inversión.

Con relación a lo anteriormente indicado, en Uruguay no existen controles al capital ni cambiarios, siendo posible realizar y exigir el cumplimiento de los contratos en cualquier moneda extranjera. No existen limitaciones a las actividades financieras y comerciales relativas a la compra o venta de propiedades. Uruguay no discrimina entre la inversión nacional y la extranjera y prevé un gran número de incentivos a esa inversión.

Sin embargo, la inversión – nacional y extranjera – es baja, en comparación con otros países de la región. En los últimos años, los flujos de inversión han estado mayoritariamente dirigidos a sectores exportadores de bienes (forestación, procesamiento de alimentos, frigoríficos) y a servicios (principalmente software, turismo y banca). En el último período, se han registrado inversiones importantes en infraestructura, impulsadas, fundamentalmente, por la instalación en nuestro país de la planta de celulosa de la finlandesa Botnia.

Uruguay tiene muchas de las ventajas reales e incentivos tributarios que buscan los inversores extranjeros para la producción de bienes y servicios para la exportación.

La reciente Reforma Tributaria, aprobada por el Parlamento, incluye diversos incentivos a la inversión, los que, en forma sintética, detallamos a continuación:

- Rebaja de la tasa del impuesto a la renta de 30% a 25%;
- Mejora del beneficio de reinversiones: hasta 40% de la renta neta fiscal;
- Extensión del plazo de prescripción de las pérdidas fiscales: de 3 a 5 ejercicios;
- Exoneraciones de rentas vinculadas a la investigación y el desarrollo: biotecnología, bioinformática y software destinados al exterior;
- Reducción de costos de financiamiento de las empresas;
- Cambios en los aportes en empresas públicas que mejoran la competitividad a través de tarifas más bajas, y
- Consistencia con regímenes de promoción.

Además, el régimen de Zonas Francas se constituye en un fuerte incentivo para que el país se transforme en un lugar preferido de Mercado, donde las empresas transnacionales localicen actividades de servicios como Centros de

Servicios Compartidos para toda la región (a semejanza de lo observado en Costa Rica y en Irlanda). Este régimen está en plena expansión y seguramente tendrá el impacto esperado, ya que el Gobierno y los empresarios están abocados a la divulgación de tantos beneficios.

Por último, es preciso señalar la necesidad de que la inversión aumente en forma significativa, lo que redundaría en una mejora del ratio deuda/capital (aún alto en Uruguay) y que se dirija a sectores que contribuyan a la generación de empleo y de exportaciones, a la transferencia de tecnología y a la capacitación de la fuerza laboral.

Los cambios que se están procesando en la legislación, con el propósito de eliminar la discrecionalidad en la asignación de recursos, aumentar la transparencia y mejorar la eficiencia, así como la recomposición de la cohesión social, en el marco de los compromisos asumidos por el Gobierno, deben contribuir significativamente a la estabilidad, la seguridad y el desarrollo sostenible del país.

### **c. La necesidad de multiplicar los contactos comerciales**

Dado que los beneficios del actual Mercosur no son, todavía, los esperados, se está volviendo a los objetivos originales.

Ello conlleva la necesidad de seguir trabajando en tratados bilaterales, (por ejemplo, Uruguay- México), y en misiones comerciales como las que está realizando la Presidencia de la República en compañía de empresarios. Estas acciones apuntan a la multiplicidad de los contactos que, en definitiva, serán los que permitan la detección de necesidades y, por ende, la apertura y consolidación de nuevos mercados.

Naturalmente, estos esfuerzos para la celebración de tratados bilaterales no implican que no se bregue por avanzar en una integración productiva regional, en el marco de los postulados del Mercosur que haga a sus empresas y sociedades más competitivas aprovechando lo mejor de las mismas, avanzando en conjunto a un mundo cada vez más globalizado y en permanente cambio, exigiéndonos el desarrollo permanente de innovación y conocimientos.

La situación geográfica, así como los acuerdos político-jurídicos existentes, nos permiten identificar al Mercosur como una plataforma potente para generar las bases y la preparación necesaria para maximizar el acceso de Uruguay a



los mercados mundiales. Si bien ésta aparece como la alternativa a encarar por los países de la sub-región, han surgido distintos aspectos, en muchos casos producto de las asimetrías de los socios, que no han permitido lograr el objetivo definido precedentemente, lo que ha llevado al gobierno de nuestro país a evaluar distintas alternativas de inserción al mundo. Es así que se plantean formulaciones multipolares que, si bien priorizan el Mercosur, aconsejan seguir avanzando en la integración con el resto del mundo – particularmente en el ámbito multilateral y en los grandes acuerdos plurilaterales – para abrir mercados para la producción local. A modo ejemplo, puede mencionarse el TLC alcanzado con México.

## Conclusión

Uruguay está procesando una serie de transformaciones en todos sus órdenes, al igual que muchos países de Latinoamérica.

Estas transformaciones, si bien forman parte del Programa de Gobierno y se procesan a nivel parlamentario, no son las únicas transformaciones que se requieren ni las únicas que se están desarrollando en nuestro país.

Las reformas que están planteadas a nivel gubernamental, en muchos casos tienen carácter estructural; la reforma tributaria, la reforma de la salud, la reforma del estado, entre otras, se están llevando adelante sin incurrir en populismos, con criterios medidos y focalizando en lo fundamental, la inserción del Uruguay en el mundo para el bienestar de su población.

En el ámbito empresarial, a partir de la crisis de 2002, también se han procesado y continúan procesándose transformaciones de alto voltaje.

Partiendo de la premisa de que el desarrollo de las economías de los países requiere, ineludiblemente y en complemento con la gestión de los gobiernos, de la actividad empresarial, es necesario mantener y acrecentar la evolución de ese sector.

Para ello, es imprescindible una alta capacitación a todos los niveles y la participación, junto al gobierno, en misiones comerciales, así como la búsqueda incesante de necesidades y oportunidades para negocios e inversiones en los diversos países, mediante el trabajo de las Cámaras Empresariales y las Asociaciones Profesionales.

El desarrollo de nuevos conceptos de productos y servicios y la exportación de los mismos (tales los casos de intangibles o de bienes terciarios), permitirá aprovechar las amplias oportunidades que el mercado internacional exhibe. Uruguay muestra incursiones en las áreas de la tecnología, software, servicios financieros, consultorías, tele-trabajos, servicios culturales, cinematografía, publicidad y turismo como factores incrementales en el PBI.

Uruguay está pasando por un buen momento económico y las perspectivas del mediano plazo, si las condiciones internacionales y los esfuerzos locales se mantienen, se presentan como auspiciosas.

El estímulo y el reconocimiento a la actividad empresarial, son elementos coadyuvantes para lograr una sinergia perfecta entre las reformas del estado y la actividad empresarial, así como factores determinantes para el aprovechamiento de las oportunidades que el escenario internacional ofrece.

La formación de noveles empresarios desde la base, tal como se deriva de acciones como la del Desafío Sebrae (programa llevado a cabo para universitarios uruguayos) son ejemplo de los esfuerzos que se realizan en el país para el logro de su desarrollo. **DEP**

# La actual fase de crecimiento de la economía venezolana

*Nelson Merentes\**

**N**uestra exposición esta basada en datos estadísticos suministrados por el Banco Central de Venezuela, el Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros, además de los cálculos propios de las estimaciones para fin de año.

## Principales variables macroeconómicas

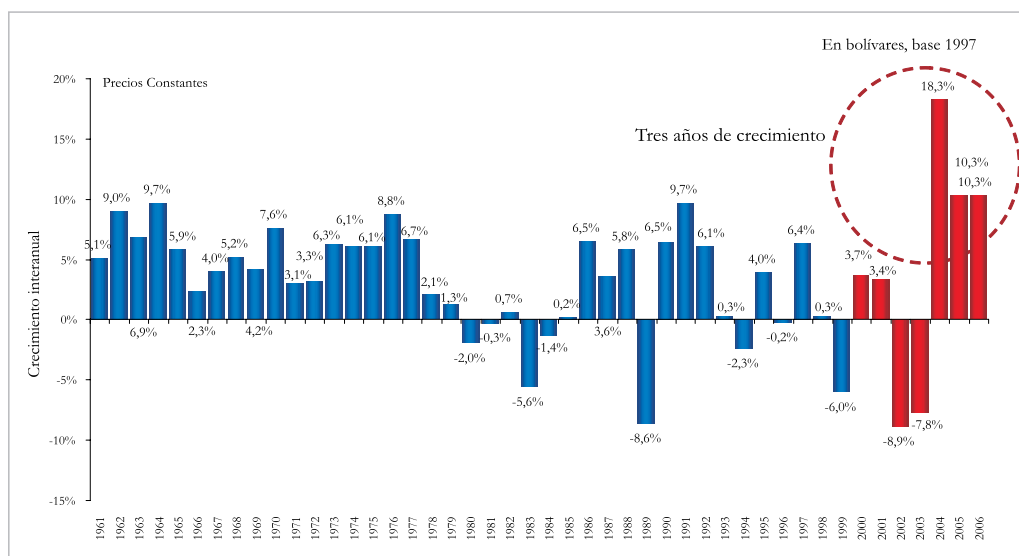
Es oportuno recordar que Venezuela había crecido entre los años 60 y hasta finales de los 70 en un 5% interanual promedio. En la década de los 80, Venezuela entró en un ciclo de fluctuaciones de decrecimiento y crecimiento, lo que en cierta medida produjo un sacrificio social progresivo, deteriorando las políticas liberales establecidas por los gobiernos de turno. El clímax de este deterioro social fue el denominado “carachazo” del año 1989 y las rebeliones militares del año 1992, en la cual surge una nueva fuerza política liderada por el hoy presidente Chávez. El proyecto político propuesto estaba basado en el “árbol de las tres raíces”, con los pensamientos de Simón Bolívar, Ezequiel

\* Ex-Ministro del Poder Popular para las Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela  
nmer@euler.ciens.ucv.ve

Zamora y Samuel Robinson. Las líneas estratégicas de este proyecto están reflejadas en la constitución aprobada en el año 1999 mediante Asamblea Constituyente y aprobadas por la mayoría de la población venezolana a través de un referéndum ese mismo año.

Actualmente Venezuela se encuentra en una fase de crecimiento desde el año 2004-2007, con un promedio superior al 8%. Este periodo de crecimiento es más largo que el experimentado en los años 80 y superior al obtenido en la década de los 60-70, como puede verse en la siguiente gráfica.

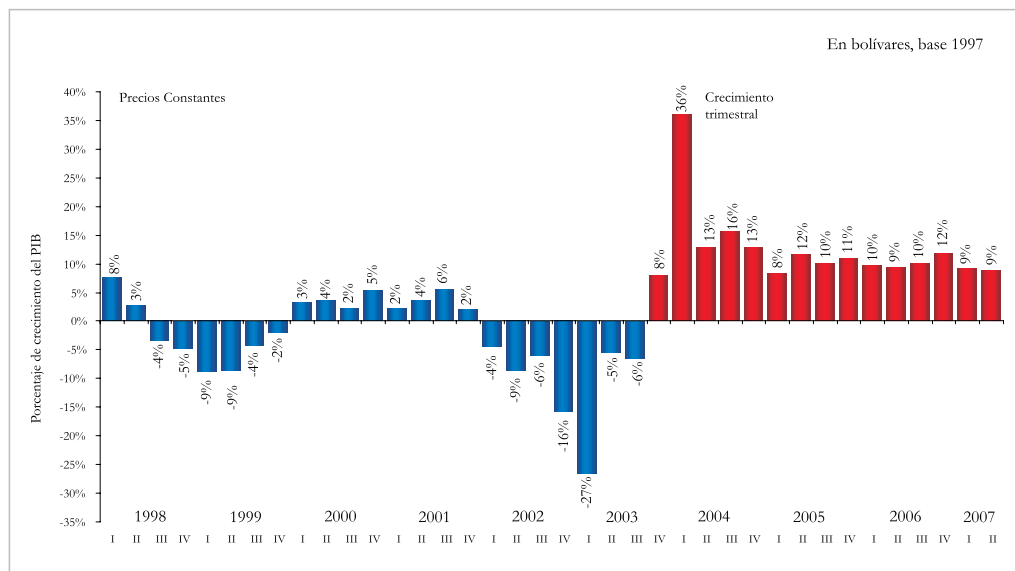
### Crecimiento interanual PIB



Fuente: Banco Central de Venezuela

El año 2007 culminará un ciclo de 17 trimestres sucesivos de crecimiento del PIB, lo cual no sucedía desde la década de los 70 para la economía venezolana. Particularmente, la variación del PIB trimestral ha sido superior al 8%, como lo demuestra el siguiente gráfico.

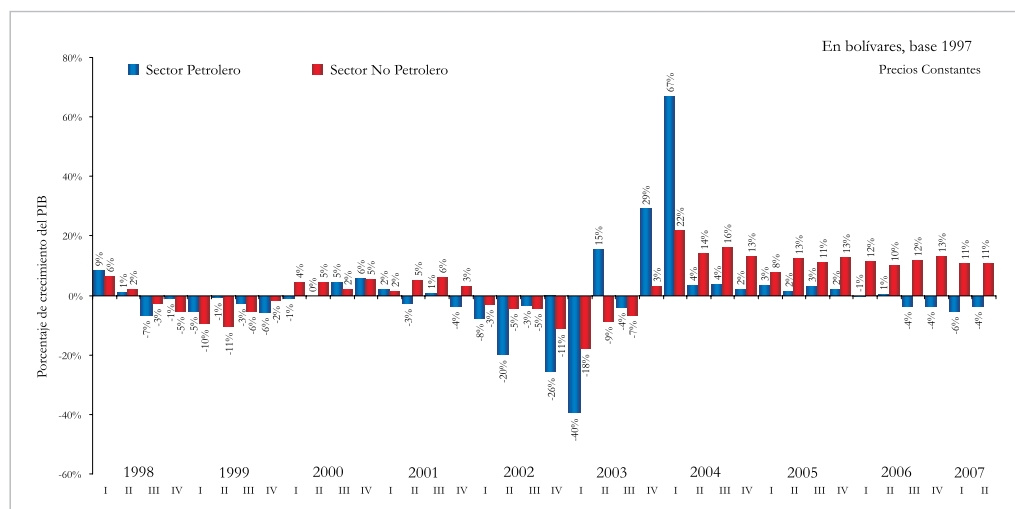
## Crecimiento trimestral del PIB



Fuente: Banco Central de Venezuela

El sector que ha presentado un mayor crecimiento es el sector no petrolero, con una tasa superior al 10%.

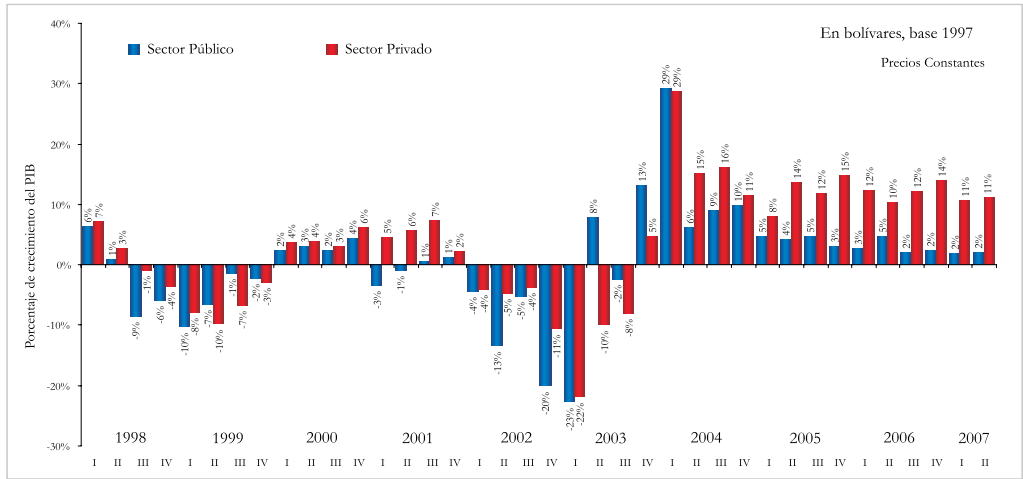
## Crecimiento PIB por sector productivo



Fuente: Banco Central de Venezuela

El sector privado ha recuperado la senda del crecimiento, a una tasa superior al 11% trimestral en el mismo periodo.

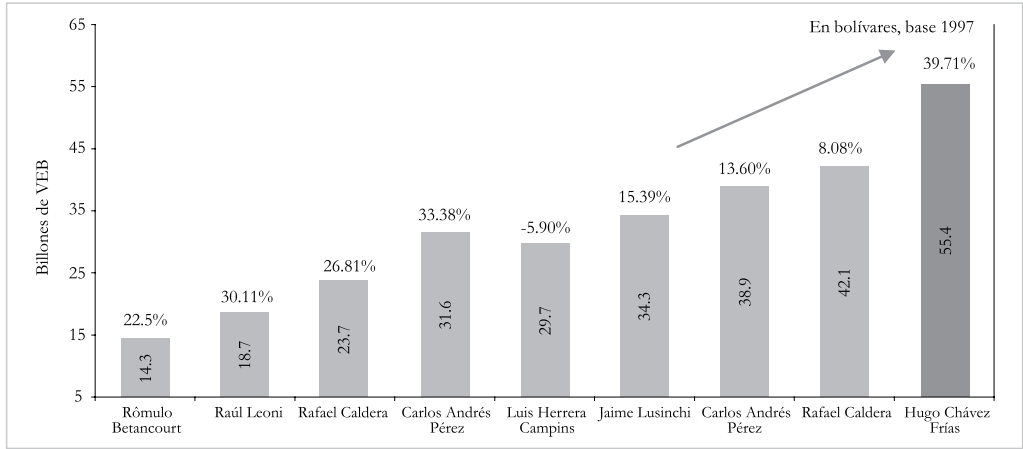
Crecimiento PIB por sector institucional



Fuente: Banco Central de Venezuela

El PIB nominal al cierre del año 2007 probablemente será dos veces mayor al del año 1998, de 91 mil millones de dólares a 200 mil millones de dólares. Es importante destacar que si bien la gráfica describe el crecimiento del PIB nominal en intervalos de cinco años (quinquenios presidenciales), la presidencia de Hugo Chávez acumula ocho años de gestión.

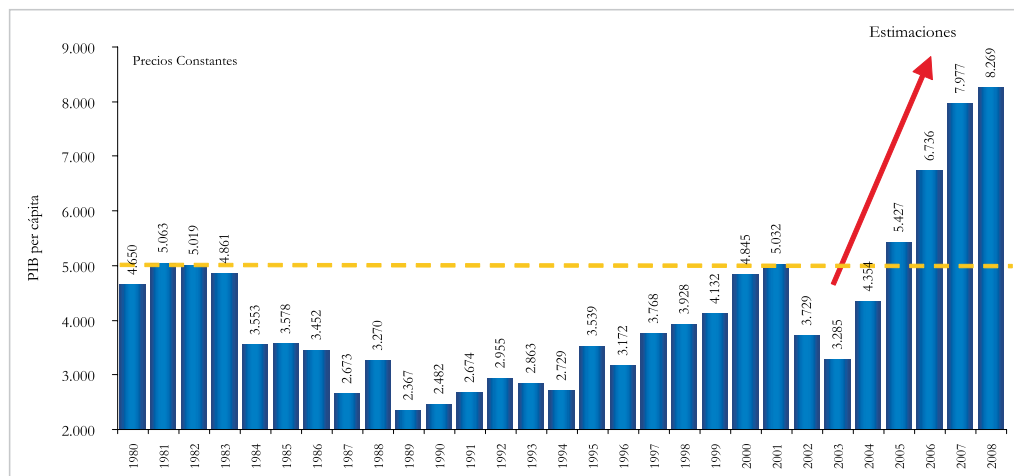
PIB nominal por período presidencial



Fuente: Banco Central de Venezuela

La variación del PIB per cápita ha aumentado alrededor de 142% en estos últimos 4 años, ascendiendo de 3.258 dólares en el año 2003 a un estimado de 7.997 dólares por persona en el año 2007. Los niveles actuales del PIB per cápita superan a los valores alcanzados en los años 80, como puede verse en la gráfica siguiente.

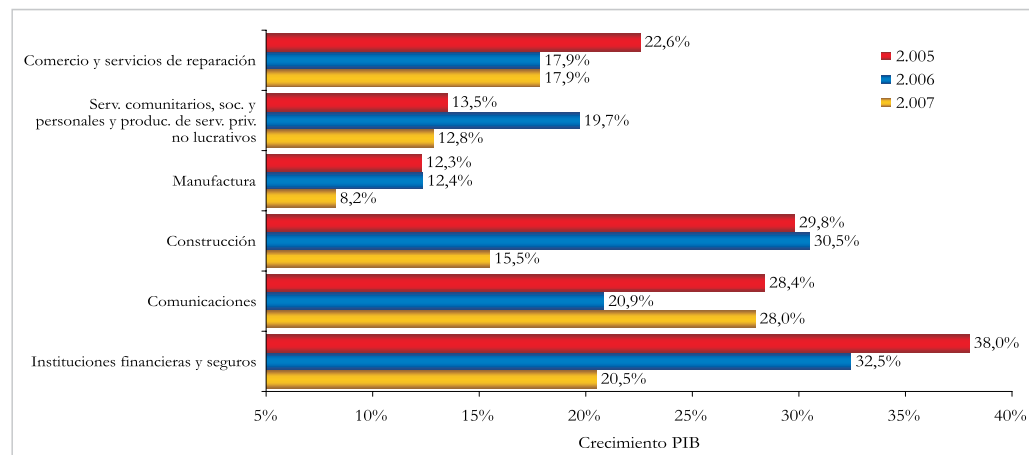
### PIB per cápita, en USD



Fuente: Banco Central de Venezuela, estimaciones propias

El crecimiento ha sido sustentado en la expansión de las siguientes actividades económicas:

### Actividades económicas con fuerte crecimiento

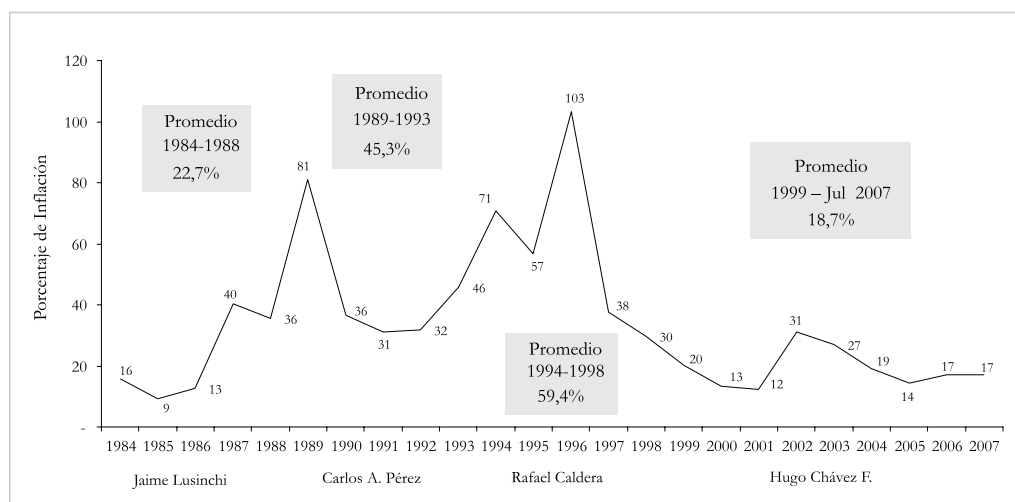


Fuente: Banco Central de Venezuela

Venezuela ha presentado una “arritmia” inflacionaria anual desde los años 80, presentando su valor mas bajo (9%) en el año 1985 y su valor máximo en el año 1997 en 103%. En el periodo 1999-2007, la inflación promedio alcanzó niveles del 18,7%. La pregunta importante es, cuáles son los factores y sus ponderaciones que producen estas altas fluctuaciones en el índice de precios al consumidor (IPC).

Particularmente, las presiones al alza de precios en Venezuela provienen de múltiples factores, especialmente de las expectativas y riesgo político (evidenciado en lo acontecido en el año 2002-2003), lo que podría sugerir la necesidad de investigar y diseñar un modelo econométrico que permita tener una mejor herramienta para estructurar políticas que conlleven el control de la inflación. Actualmente Venezuela carece de este modelo que permita precisar adecuadamente políticas antiinflacionarias.

### Inflación anual por períodos presidenciales

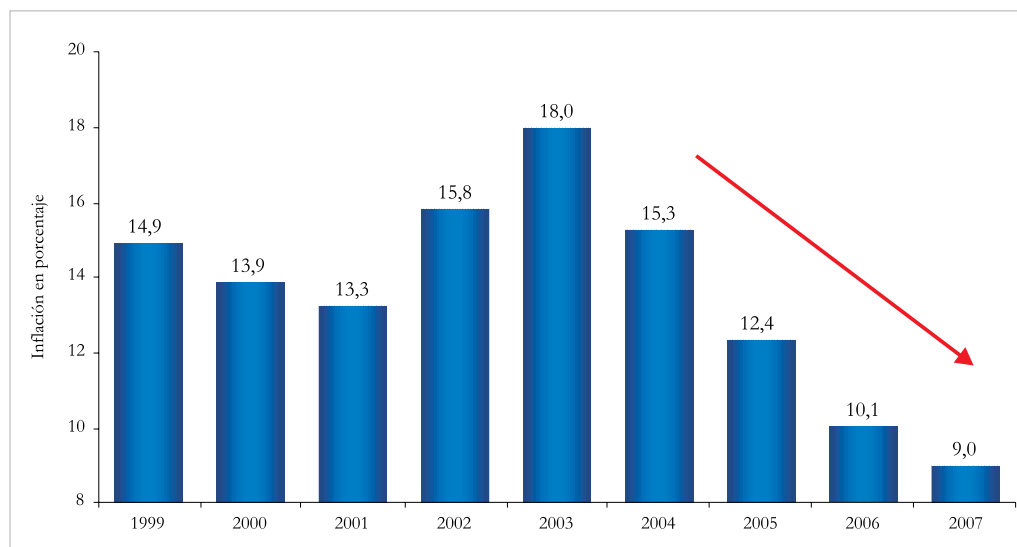


Fuente: Banco Central de Venezuela

Actualmente, la tasa de desocupación es la mas baja de los últimos 20 años, llegando a un dígito (9%). Junto con la reducción de la tasa de inflación, ha ocurrido una apreciación del salario real.



## Tasa de desocupación anual



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Antes de que asumiera la dirección del país el presidente Chávez, los trabajadores del sector urbano percibían el doble de ingresos que aquellos de las áreas rurales, los empleadores de los conserjes y trabajadores domésticos no tenían la obligación de cancelar el salario mínimo, como tampoco lo hacían las empresas con los jóvenes en formación. Hoy, todos los que están en estas condiciones tienen el derecho de percibir el salario mínimo.

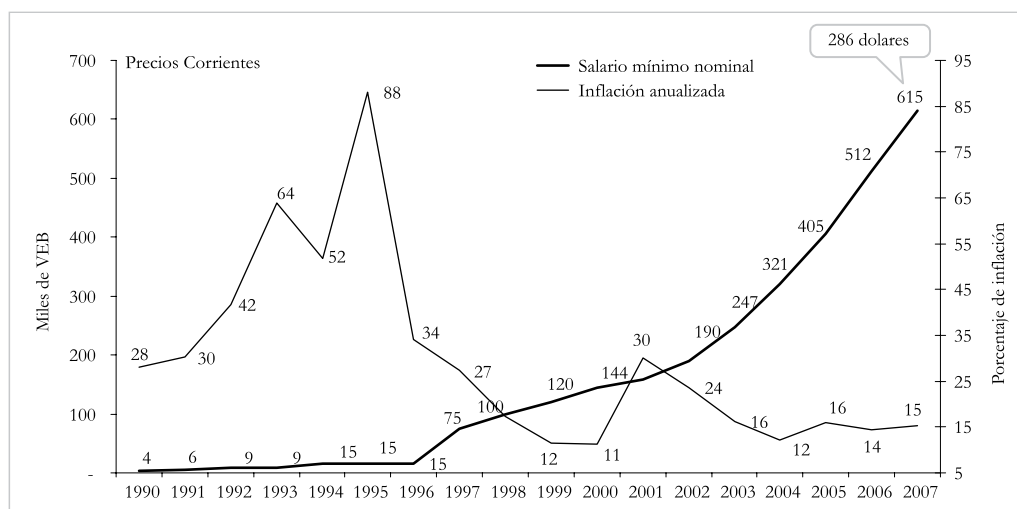
Aquellas organizaciones donde laboraban hasta 20 personas tampoco tenían la obligación de pagar el salario mínimo. Esto llevaba a que muchos empresarios crearan varias pequeñas empresas o las trasladarían al sector rural, de esta manera un importante número de trabajadores era explotado.

A la fecha, el poder adquisitivo de los venezolanos ha mejorado especialmente en la clasificación económica según ingreso mas bajas (D y E) revirtiendo lo acontecido en los años 90, en los cuales la inflación era superior al aumento en el salario mínimo.

En términos de dólares, en 1996, cuando la inflación venezolana superó el 100%, el salario mínimo venezolano llegó a ser de 36 dólares, de los más bajos del mundo. En el año 2007, el salario alcanzó los 286 dólares. De acuerdo con los cálculos del Ministerio del Trabajo, sumando el salario mínimo nacional y

la bonificación de alimentación, los funcionarios de la Administración Pública Nacional (Ministerios e Institutos Autónomos) perciben ingresos equivalentes o cercanos al valor de la canasta básica, que comprende alimentos y servicios.

### Salario mínimo y poder adquisitivo



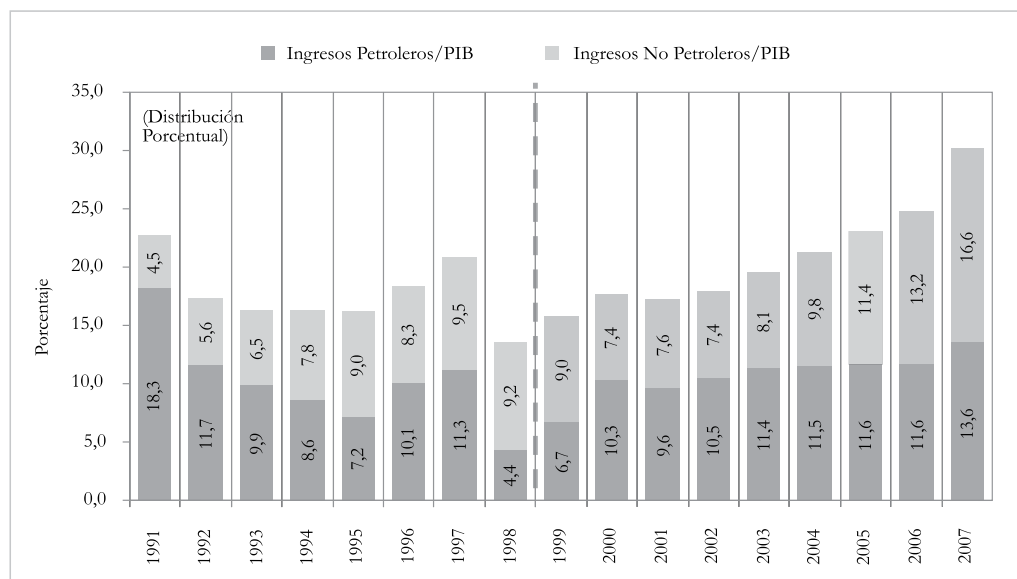
Fuente: Banco Central de Venezuela, Ministerio del Trabajo

## Principales variables fiscales

A pesar de esfuerzo que ha realizado el país para diversificar su economía, aún depende significativamente del mercado petrolero, sus derivados y los ciclos económicos de estos productos.

Sin embargo, en términos nominales y reales el ingreso fiscal se ha incrementado. Con respecto a los ingresos petroleros, estos se han duplicado desde 6,75% del PIB en 1999 a 13,6% del PIB en el 2007. A ello ha contribuido la combinación del comportamiento de los precios y una profunda reforma fiscal petrolera realizada en los años 2005 y 2006.

## Evolución reciente de la distribución de ingresos



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto

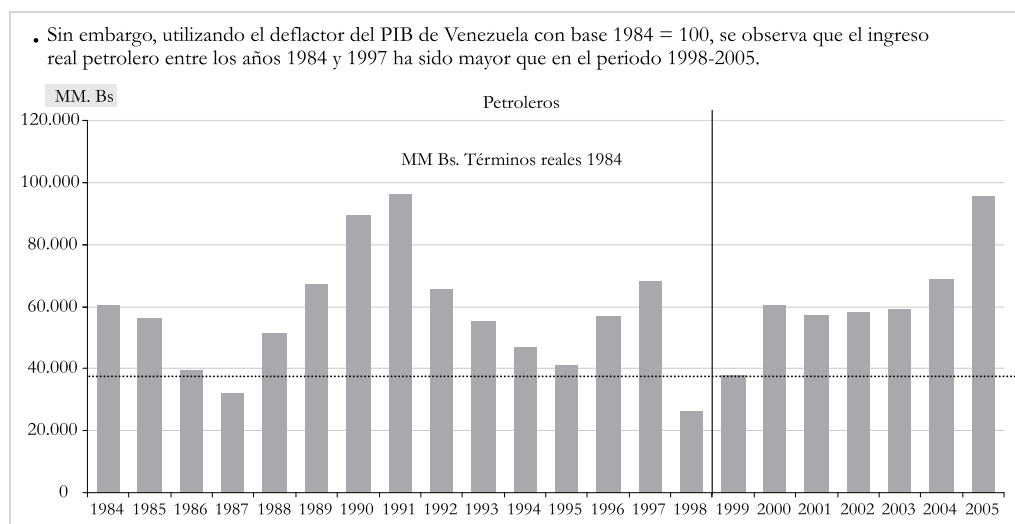
Respecto a los ingresos no petroleros, la gráfica anterior evidencia que éstos se han incrementado desde 9% del PIB en 1999 a 16,6% del PIB en el año 2007 (un solo ciclo de 8 años). Este incremento obedece esencialmente al plan de evasión cero y contrabando cero, la capacitación del recurso humano y la modernización de las aduanas y tributos internos.

También, en el año 2005 se transforman los flujos financieros de la República conjuntamente con la Ley del Banco Central de Venezuela. Esto permitió la creación del Fondo de Desarrollo nacional (Fonden), que ha recibido aportes por alrededor de 30 mil millones de dólares en los últimos de dos años. De esta cifra, 13 mil millones de dólares o un 43,3% provienen de la industria petrolera. Además, la industria petrolera asume compromiso social dentro del plan estratégico de siembra petrolera (planes sociales) del orden de 6 mil millones de dólares anuales.

La fuente de financiamiento del Fonden proviene de Petróleos de Venezuela (Pdvsa) y el Banco Central de Venezuela (BCV), que utiliza una técnica para calcular el monto o el rango de las reservas adecuadas (óptimas) de un país.

La metodología para el cálculo de las reservas óptimas ha sido estudiada por muchos autores. Triffin (1948) versa sobre meses de importaciones. Otros autores como Wijnholds y Kapteyn, Heller (1966), García y Soto (2004), Frenkel y Jovanovic (1981) han presentado otros enfoques respecto a este tema. En Venezuela se utilizó una regla multicriterio (Rojas 2005) para seleccionar un único valor estimado del nivel adecuado de reservas internacionales y obtener valores puntuales y rangos del nivel adecuado de reservas internacionales, estimados de acuerdo a diversos criterios o estudios.

### Ingresos fiscales petroleros, valores reales

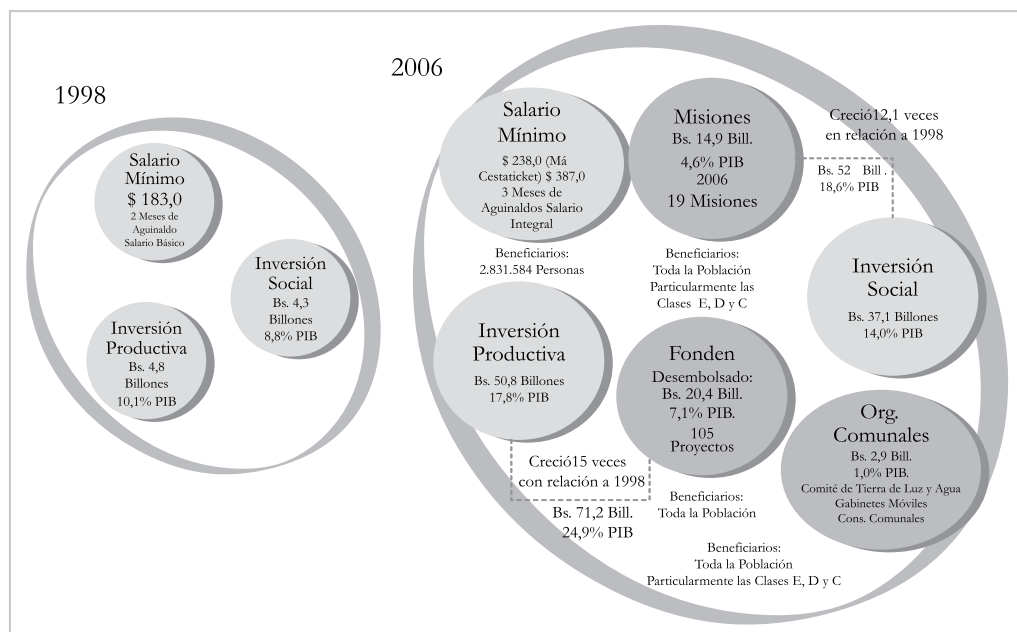


Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, cálculos propios.

Aunque en los dos últimos años los ingresos petroleros alcanzan sus valores máximos nominales, es prudente destacar que en términos reales, este crecimiento es ligero respecto a los obtenidos en la década de los 80, como puede apreciarse en la gráfica anterior.

El incremento en la recaudación fiscal petrolera y no petrolera y los nuevos flujos financieros de la Nación permitieron la mejor distribución del ingreso, con un crecimiento en el sector social de 8,8% del PIB en el año 1998 a 18,6% del PIB en el año 2006, lo cual representa un incremento de 9,8 puntos porcentuales del PIB. El 45% del presupuesto formulado en el

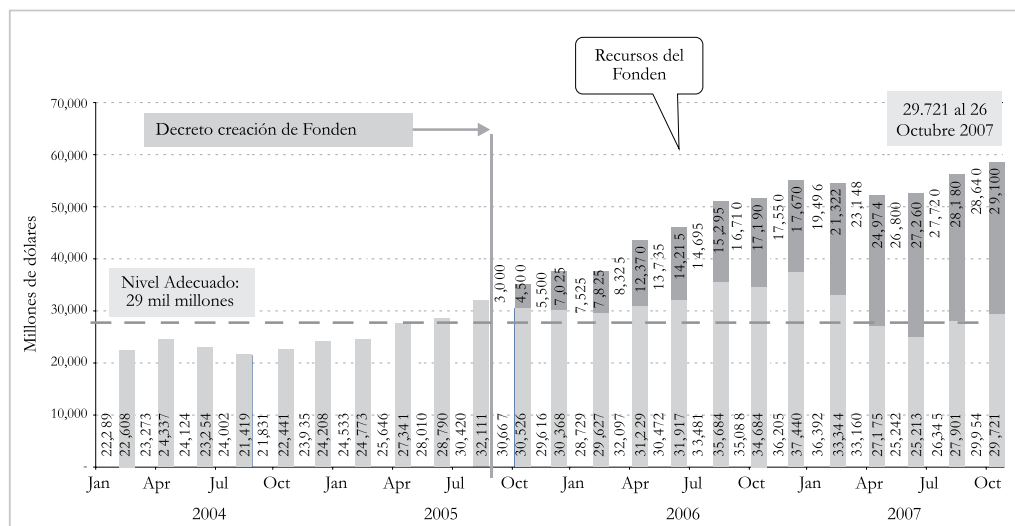
2006 está destinado a los sectores sociales. En lo productivo, se evidencia un crecimiento de 10,1% del PIB en 1998 a 24,9% del PIB en el 2006, con un incremento de 14,8 puntos porcentuales.



Fuente: Estimaciones propias.

En la actualidad las reservas internacionales de Venezuela sobrepasan los 30 mil millones de dólares que excede el nivel de la deuda externa venezolana (en aproximadamente 26 mil millones de dólares). Además con la creación del Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden) se garantiza la existencia de flujos financieros para más de 110 proyectos productivos en el ámbito social, productivo, energético, comunicaciones y ciencia y tecnología.

## Reservas internacionales 2004 – 2007

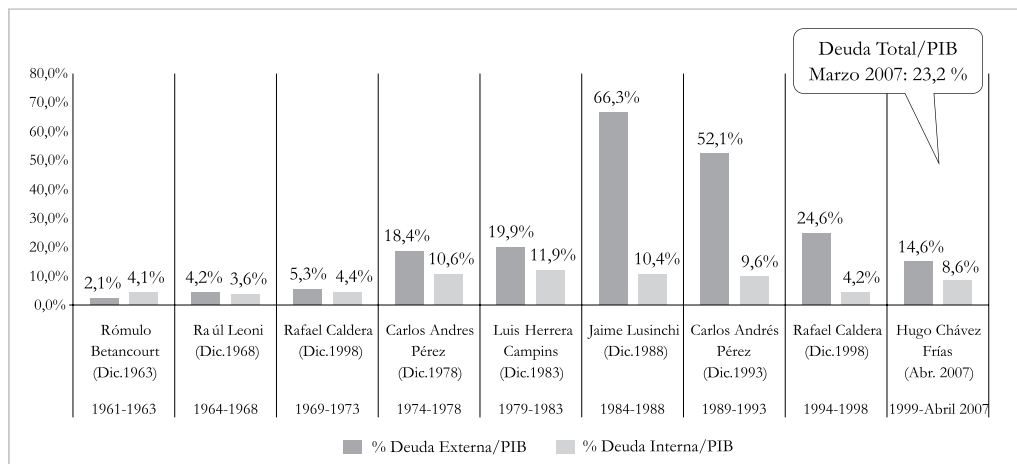


Fuente: Banco Central de Venezuela y estimaciones propias.

Venezuela ha desacelerado su ritmo de endeudamiento, evidenciándose una reducción desde 76,6% el PIB en el año 1988 a 23,2% puntos del PIB en el 2006. La más importante reducción se efectuó en el año 2006 cuando se canceló totalmente un monto aproximado de 5.500 millones de dólares en deuda externa que permitieron que el año 2006 finalizara con un porcentaje de 14,6% del PIB.

Respecto a la deuda interna, alcanza actualmente 8,6% del PIB, a consecuencia del refinanciamiento desde cuatro años de vencimiento hasta 15 años con una reducción de los intereses y un cambio en la estructura de cupones variables a cupones fijos.

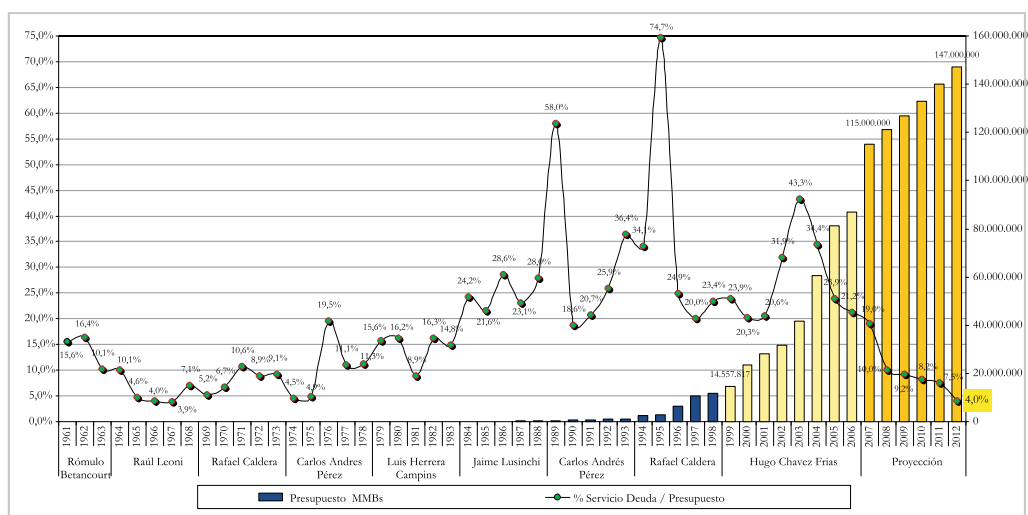
## Deuda como porcentaje del PIB



Fuente: Oficina Nacional de Crédito Público, cálculos propios.

La liberación de los flujos de caja presupuestarios, antes comprometidos con el servicio de la deuda, permitió que el peso en el presupuesto se redujera desde 74% en 1995 a 19% en el 2006, incrementando la disponibilidad de recursos para la inversión social y productiva. Uno de estos proyectos pilares para la recuperación socio económica es el planteamiento de un plan estratégico nacional y las denominadas Misiones.

## Servicio de deuda respecto al presupuesto anual



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, cálculos propios.

Las misiones sociales representan un instrumento estratégico, con el cual se enfrentan, las expresiones más extremas de desigualdad, discriminación y pobreza, que originan la insuficiencia alimentaria, los déficits sanitarios, el analfabetismo, el desempleo y la ausencia de mecanismos de participación ciudadana, que hasta 1998 habían convertido al país en una gigantesca fábrica de exclusión social.

Según la memoria y cuenta del Ministerio de Salud, en el área de salud, en 1998 había 1628 médicos ejerciendo la atención primaria de una población de 23,4 millones de personas. Para el año 2006, hay 19.571 para una población de 27 millones de personas.

En 1998 había 417 salas de emergencias, 74 centros de rehabilitación y 1.628 centros de atención primaria. A fines del 2006, en cambio, hay 721 salas de emergencias, 445 centros de rehabilitación, 8.621 centros de atención primaria, incluidos 6.500 puntos de consulta ubicados generalmente en los barrios pobres.

Desde el 2004 hasta el 2006, mas de 400 mil personas han sido operadas de la vista y recuperado su visión. Antes, estas personas simplemente no recibían atención.

La estrategia de desarrollo del Gobierno Nacional ha dado prioridad absoluta al objetivo de la inclusión social, en el sentido de ofrecer oportunidades reales a las mayorías marginadas de la población, para incorporarlas dignamente al quehacer productivo de la nación.

La política de inclusión social tiene un enfoque que asume que el verdadero mecanismo de superación de la pobreza es la capacitación, la creación de fuentes de trabajo, la defensa del salario real, la creación de ingreso social a través de servicios públicos accesibles, para elevar la calidad de vida de la población mas pobre.





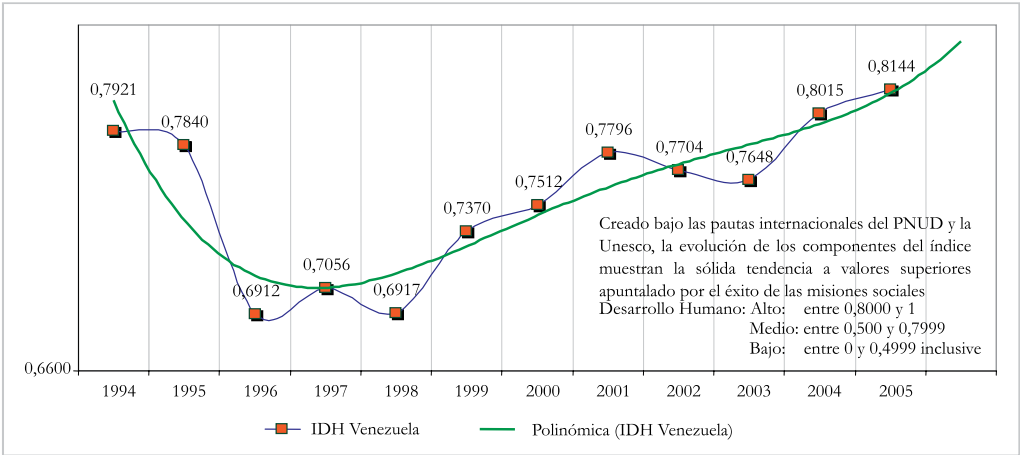
En el aspecto educativo, el número de alumnos de las escuelas bolivarianas de educación primaria aumentó de 271.593 en el año escolar 1999/2000 a 1.098.489 en el año escolar 2005/2006. Igualmente más de 1,3 millones de personas han participado en programas de alfabetización de adultos Mision Robinson I, más de 1,5 millones de personas han ingresado al sistema formal de educación básica Mision Robinson II y en el 2006, 250 mil personas recibieron su título de bachiller, con 500 mil personas a pocos meses de hacerlo. Por su parte, la Misión Sucre reporta en el 2006 más de 1 millón de personas ingresadas al sistema de educación superior.

En 1993 había 5,2 millones de matriculados, en 1998 se reportaron 5,5 millones de matriculados o un 6% de crecimiento. En el año 2006 se registraron 9,3 millones de matriculados, por lo que 1,5 millones de personas alfabetizadas en dos años elevaron esta tasa a más del 90%. Un promedio de 1,7 millones de personas fueron reinsertadas en el sistema educativo desde el 2002.

La tasa bruta de escolaridad histórica se incrementó significativamente. En 1993 se incluyeron en el sistema educativo 56 de cada 100 personas entre 3 y 24 años y en el año 2006 se incluirán aproximadamente 80 de cada 100 personas.

Respecto a la Misión Ciencia, se han consolidado 435 Redes de Innovación Productiva conformadas para el año 2006 y se espera que 65 sean conformadas para el año 2007, apoyando a 57.258 productores asociados. En el 2006 se han otorgado 1.022 becas para formación de talento en postgrado para incrementar los 4.986 becarios a Nivel Nacional existentes se actualizaron 1.356 docentes procedentes de 347 liceos bolivarianos. También se ha ofrecido acceso gratuito a Internet a 9.500 usuarios mensuales en los 545 infocentros, infomóviles o megainfocentros abiertos al público.

Evolución del Índice de Desarrollo Humano

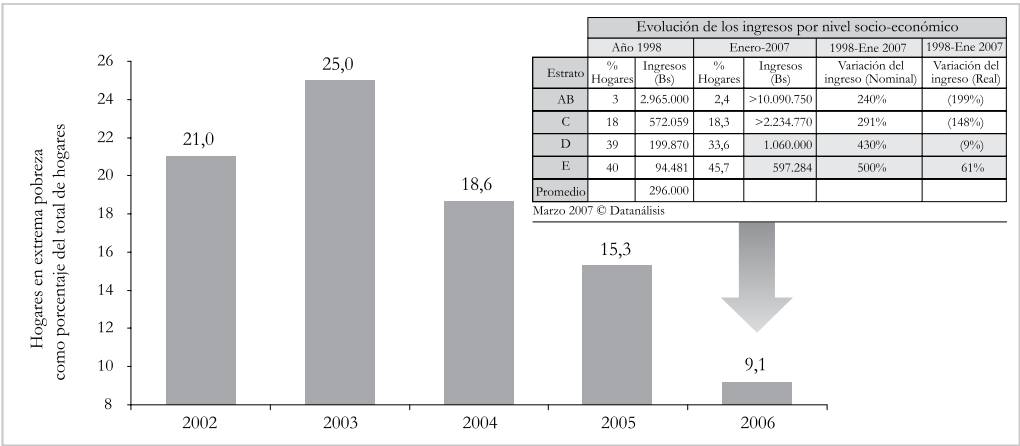


Fuente: Programa Naciones Unidas.

Esta política social progresista del Estado Venezolano continuará aplicándose con mayor profundidad a partir de 2007. El 45% de los 115,2 billones de bolívares estimados para el presupuesto de 2007, será destinado exclusivamente a las áreas sociales, una cifra sin parangón en la historia socioeconómica del país.

Aunque el tiempo de ejecución de estas políticas ha sido corto, su efecto puede verse en el índice de desarrollo humano, el cual ha pasado desde 0,7370 en 1999 a 0,8144 en el 2005, según la metodología aplicada por el PNUD.

Hogares en situación de pobreza extrema



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Datanálisis.

Según estudio efectuado por la empresa de datos Datanalisis a Marzo de 2007, el ingreso de la clases E ha crecido 61% en términos reales y según el Instituto Nacional de Estadísticas, los hogares en situación de extrema pobreza se han reducido de 25% del total de hogares en el 2003 a 9,1% del total de hogares en el 2006.

Sin embargo, estamos conscientes de que existen muchos problemas y necesidades en la población y para avanzar mas aceleradamente en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de nuestros pueblos, es necesario buscar mecanismos de integración eficientes en los países de la América del sur, como por ejemplo, la integración financiera, que permitiría tener una moneda única en el transcurso de tiempo.

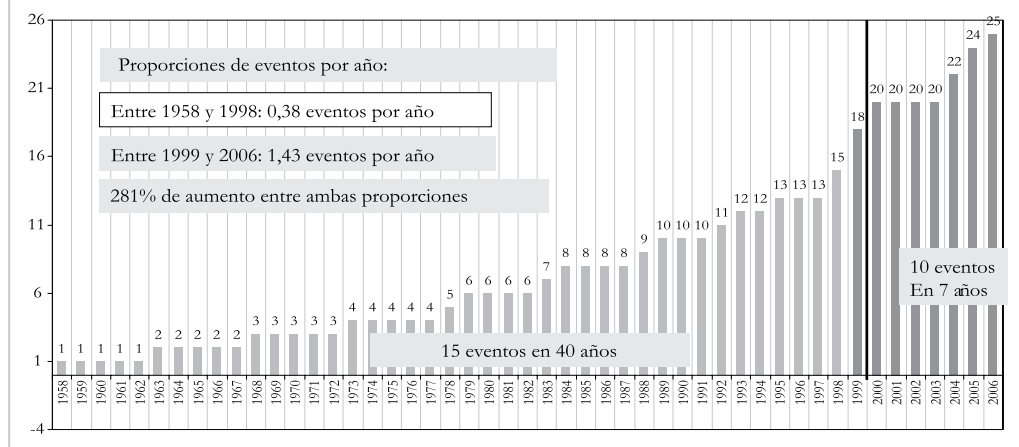
Es por ello que Venezuela junto a países hermanos, ha dispuesto los primeros incentivos para el desarrollo de los mercados de capitales regionales. Particularmente esta política, en el caso de las compras de bonos argentinos y la emisión del Bono del Sur, tuvo un alcance de más de 5 mil millones de dólares. Esta experiencia permitió que Argentina obtuviera el financiamiento necesario para su economía y Venezuela se especializara en el mercado secundario de bonos emergentes, ganando más de 400 millones de dólares.

La historia ha demostrado que es imposible que los países pobres consoliden su desarrollo en el contexto de las condiciones financieras internacionales vigentes. Por ello, urge promover la creación de una institución para el desarrollo financiero que tiene como objeto la integración regional mediante la provisión de fondos para proyectos de desarrollo entre países de Suramérica. A la fecha Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela han acordado participar, mientras que otras naciones como Colombia se encuentran evaluando la posibilidad de unirse a la iniciativa.

La creación del Banco del Sur no implica la creación de una institución financiera usual, sustentada en una práctica de condiciones onerosas a la entrega de préstamos, sino de una nueva estrategia para potenciar el desarrollo de América Latina. La nueva propuesta para la integración financiera, podría avanzar con el esquema “de menos a más”, como comenzó Telesur, con la participación de dos o tres países a los cuales se podrían ir sumando otros posteriormente.

## Participación democrática – Eventos electorales

De los 25 eventos electorales, (incluye nacionales, regionales y parlamentarios) realizados entre 1958 y 2006, 15 de ellos (60%) se realizaron en el período de 1958 y 1998, y el 40% (10 eventos) se han realizado en el período de gobierno del Presidente Chávez en 7 años. En proporción al tiempo, se evidencia el aumento de la participación y consulta democrática a partir de 1999.



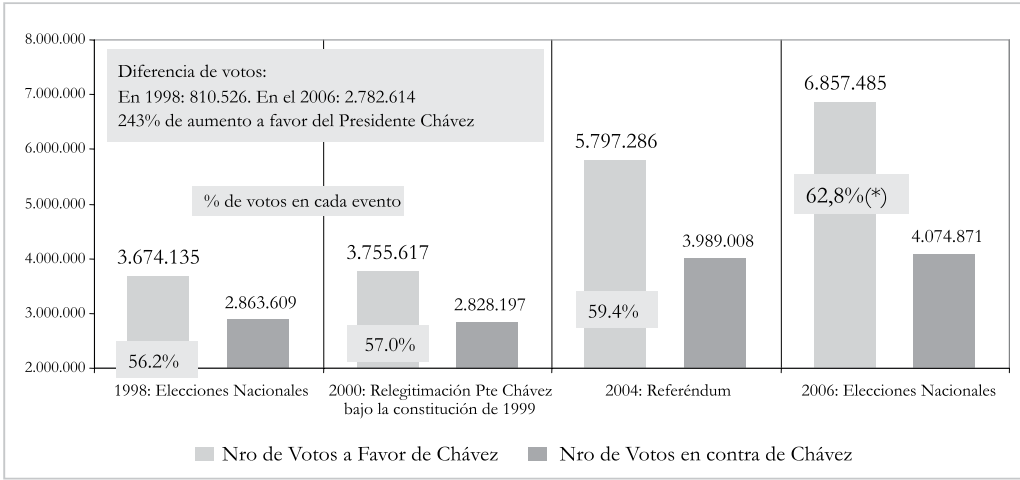
Fuente: Consejo Nacional Electoral, cálculos propios.

Para concluir, es imposible no hablar del proceso político venezolano dentro del marco nacional e internacional. Por ello quisiera referirme a nuestra historia reciente. Entre 1958 y 2006 se han realizado 26 eventos electorales, de los cuales 11 se han realizado en los últimos 8 años. En las elecciones del 3 de diciembre de 2006 se obtuvo la abstención más baja desde 1989 (25,03%), visto por última vez en los años 80.

Ello indica que hay una alta motivación de participación política y estamos a la víspera de un nuevo evento electoral en el cual se plantea la reforma de la constitución del año 1999, la que fue aprobada por voluntad popular a través de un referéndum.

Lo antes expuesto, es ratificado por la confirmación en el voto, del liderazgo del Presidente Chávez en 4 procesos electorales. Entre 1998 y 2006 la proporción de votos a favor del Presidente ha crecido en un 86,7% mientras que los votos en contra han crecido en el orden del 42%.

### Apoyo a las políticas presidenciales



Fuente: Consejo Nacional Electoral, cálculos propios. **DEP**

No des tarjeta roja para los juegos de la vida (Copa del Mundo de 1998)  
Acrílico sobre tela / 20<sup>1/2</sup> x 29 pulgadas



# Philip Moore: un alma antigua en un cuerpo moderno

*Agnes Jones\**

**P**ara entender el trabajo de Philip Moore, debemos estudiar su desarrollo como persona – desde su nacimiento en octubre 1921 en la región Central de Corentyne en Guyana; su educación primaria se realizó en la pequeña escuela

\* Burrowes School of Art.



del pueblo, en ella fue educado y estimulado por un profesor, algo raro en la época, a dibujar, pintar, cantar himnos y canciones patrióticas y a recitar poemas del libro de lectura de su clase; su asociación durante la adolescencia con el movimiento Jordanita, lo introdujo al estudio de las religiones comparadas y a las técnicas de meditación. Todas estas experiencias contribuyeron a la formación del artista Philip Moore.

Creciendo en una comunidad en la que agricultores africanos conviven con hombres de negocios y agricultores indios, constantemente tuvo consciencia de su herencia africana. Sabía quién era y al mismo tiempo apreciaba la forma de vida y las preocupaciones de sus vecinos del lugar. Esto mismo lo hizo profundizar en las prácticas y creencias religiosas africanas. La vida en un entorno próximo a la naturaleza y a la madre tierra le instigó una cierta independencia y una libertad de espíritu raras en un habitante de la ciudad. Su persona estaba rodeada de misticismo al explorar la filosofía y aprender por sí mismo a crear artefactos usando materiales del entorno, inspirado por sueños.

Aunque es un orgulloso guyanés y caribeño que nunca ha viajado a África, es sinceramente africano en sus perspectivas, en su manera de vivir; el trabajo que realiza se parece al de artistas en distintas partes del continente africano. Espontáneamente refleja sus creencias en sus pinturas y esculturas, siguiendo inconscientemente las tradiciones tecnológicas de sus antepasados. De hecho, lo más fundamental en su obra es la sinceridad, su determinación de colocarse como un hombre del Caribe y no un mero copista de la escultura y pintura africana. La importancia de su contribución es su deseo de revelar sus ideas, dice, como “Un espíritu nacido en un cuerpo africano en el país de Guyana y en el Universo.” Enfatiza la teoría de que el hombre es más que un cuerpo – el alma es de primera importancia y la presencia de Dios está en cada ser humano. Para él, el hombre es “Un alma antigua en un cuerpo moderno”.

Durante una notable película en video, “Un Alma Antigua”, sobre el arte de Philip Moore, Errol G.R. Brewster, el productor, declara:

“El aspecto principal de la obra de Philip no es la innovación tecnológica, es una obra que evoluciona desde su experiencia espiritual personal y tiene su valor en lo espiritual y filosófico. Son producto de sus encuentros con la misteriosa imaginaria que brota de su subconsciente, sus exploraciones



del potencial de las polémicas inspiradas por África, transformando lo conocido de forma milagrosa y enriqueciendo a todos los que se deparan con su arte”.

Como artista intuitivo y visionario cuyo trabajo se tornó conocido alrededor de 1947; estuvo trabajando en esculturas basadas en visiones experimentadas por él y como dice: “Después de tener las visiones y el entendimiento, sentí la necesidad de compartir esa alegría, hacerle saber al mundo que el ser humano es algo más que un montón de tierra”. Y ha sido generoso compartiendo, además de esculpir, modelar y pintar, ha escrito poesía y canciones para iluminar su trabajo en las artes plásticas.

Gran parte de su escultura y pintura narra una historia y muestra interés por las personas y situaciones presentes. La escultura llegó primero, basada inicialmente en retratos, el rey Jorge VI; Autorretrato; El Pastor; Lance Gibbs – más adelante empieza a mostrar preocupación con aspectos sociales –; Juntos; La Máscara de Diamantes: No le saques las espinas a las rosas. Muchos de sus esculturas tempranas fueron pintadas con acrílico y laqueadas después. Desde mediados de 1960 su interés en la pintura aumentó, dándole un mayor alcance a su imaginación y a su individualismo.

Una pintura de Philip Moore es reconocible por sus juegos de color y el intrincado detalle que retrata la cualidad de un tapiz. Muchas de sus obras pueden ser consideradas como dibujos para bordado que introducen una variedad de puntos de colores. Los temas están centrados en el folclore, eventos importantes, personas y lugares notables, áreas de interés social, por ejemplo: Jumbie Wedding; La reencarnación de Martin Luther King; Canje Bridge; En Compañía en Guyana; Meditación contra el Cigarro; Huracán Flora. Su enfoque es sincero, sus figuras simples como hechas por niños, pero no podemos describirlo como un artista “primitivo” o “naïve” ya que a lo largo de los años ha leído extensamente, estudiado y comprendido la naturaleza del arte. Conoce los trabajos de los maestros europeos, pero prefiere seguir su propio camino. Hace sus propias leyes sobre pintura y escultura.

Durante los años 1970, Philip Moore fue invitado como artista residente, en Estados Unidos, a universidades tan prestigiosas como Princeton y Rutgers. Durante ese tiempo, entre 1970 y 1975, fue también Director de arte de la

Heritage Foundation en New Brunswick, New Jersey y enseñó en la Trenton Central High School, New Jersey.

Su estadía en Norte América fortaleció sus convicciones sobre su arte, sirvió como estímulo a su trabajo y lo llevó a producir grandes telas como Brooklyn Bridge; Big City Sky Seraping; Cuatro Estaciones; Sombras Arquitectónicas. Durante esos cinco años se resistió a vender su trabajo, queriendo que sus pinturas y esculturas quedasen en Guyana, su patria, y queriendo informar a sus conciudadanos sobre los misterios de la vida que le habían sido revelados. Tenía, también, el deseo enorme de establecer un museo de la meditación. Sentía que : “Esta muestra va a inspirar pensadores, artistas y científicos a estudiarse mejor y a probar algunas de las técnicas que he usado en mis logros personales para tratar y entender que la sinfonía de la vida es siempre incompleta e inconclusa para el individuo”.

Su argumento constante es que, “la colección la vendí en bloque al Departamento de Cultura, a parte de lo que vendí y doné antes, necesita un espacio especial para mostrarla”. Sus más de cien pinturas y esculturas forman parte ahora de la Colección Nacional y están localizadas en Castellani House en Georgetown. La colección Philip Moore estuvo en exhibición desde agosto de 1995 hasta enero de 1996, repartida en dos pisos y el ático de la Galería Nacional, pero la lucha del artista por un museo de la meditación continúa. Entretanto, opera un museo en su propia casa en el pueblo de Lancaster, Corentyne, pero visita regularmente Georgetown para mantener el contacto con el arte y los artistas en la capital, esperando siempre que su pedido sea atendido y su sueño realizado.

En años recientes ha enfatizado la necesidad del arte funcional. Para él la cultura de museo es de cierta forma irrelevante. Al igual que los artistas tradicionales africanos, siente que el arte debería tener un papel importante en la decoración de edificios, vestuario, y artículos del hogar. También ha abogado por el reciclaje de residuos y ha dedicado mucha energía a la decoración de barriles con dibujos bien complejos, a producir candelabros de calabazas, alambre, latas y otros materiales. Enfrenta estos trabajos con tanto brío como si estuviera pintando o esculpiendo. Con su interés por crear artefactos, termina siendo un excelente modelo para artistas jóvenes.

Para él el arte es un trabajo de tiempo completo, todos los días, toda semana de cada mes. Un artista debe encontrar materiales, sean ellos,

comerciales, hechos a mano, o desechos para llevar adelante su trabajo; sus manos siempre ocupadas.

En los últimos seis meses ha estado constantemente esculpiendo una obra circular describiendo la situación de los minibús en Georgetown. Pacientemente, esculpe y pinta, interpretando el dilema de la vida y del movimiento en una ciudad jungla.

Philip Moore, padre del arte intuitivo del movimiento de un pueblo, no ha hecho esfuerzos para seguir las tendencias del arte euro-céntrica. Está comprometido, convencido, con su propio enfoque del arte. Sus manos ocupadas esculpen o pintan sus ideas y sueños, primero entre ellos, el sueño de un museo que explicaría a sus compatriotas y otros, teorías que este artista único quiere revelar. Su contribución al arte de Guyana ha sido reconocida a través del reconocimiento y los muchos premios que ha recibido en Guyana, así como en Inglaterra y Estados Unidos. En 1975, su diseño del monumento de 1763 para celebrar la rebelión de esclavos de Berbice fue aceptado; así que procedió, a su manera reflexiva y determinada, a erigir un hito que generó mucha controversia al ser visto con ojos acostumbrados solamente a representaciones realistas, figurativas. Con respecto a esto, Philip Moore está en buena compañía ya que en la historia del arte muchos artistas conocidos y reverenciados, han sido sometidos al desprecio, escarnio y hasta persecución. La obra de Philip Moore necesita ser examinada con el entendimiento de su compromiso con el mensaje que él se siente inspirado para impartir a sus semejantes. **DEP**



---

# Constructora Norberto Odebrecht

---

Lo más destacado de Odebrecht en 2007  
en América del Sur

**E**l compromiso de la Constructora Norberto Odebrecht con el desarrollo socioeconómico de países sudamericanos se remonta al año 1979, cuando comenzó el proceso de internacionalización de los negocios de la empresa. Las primeras y exitosas obras en el exterior fueron la construcción de la hidroeléctrica de Charcani V, en Perú, y la realización del desvío del río Maule para el sistema hidroeléctrico de Colbún Machicura, en Chile. Estos primeros contratos marcan el inicio de la interacción con otras naciones, culturas y tecnologías; dinámicas que vendrían a apoyar el desarrollo de los equipos de la empresa y generar resultados económicos para Brasil y países clientes. Además, estas iniciativas lanzaron las bases para el establecimiento de relaciones de confianza que Odebrecht mantiene hasta el presente con sus clientes de América del Sur, así como también abrieron las puertas para la conquista de sociedades y oportunidades de largo plazo para la empresa y sus asociados.

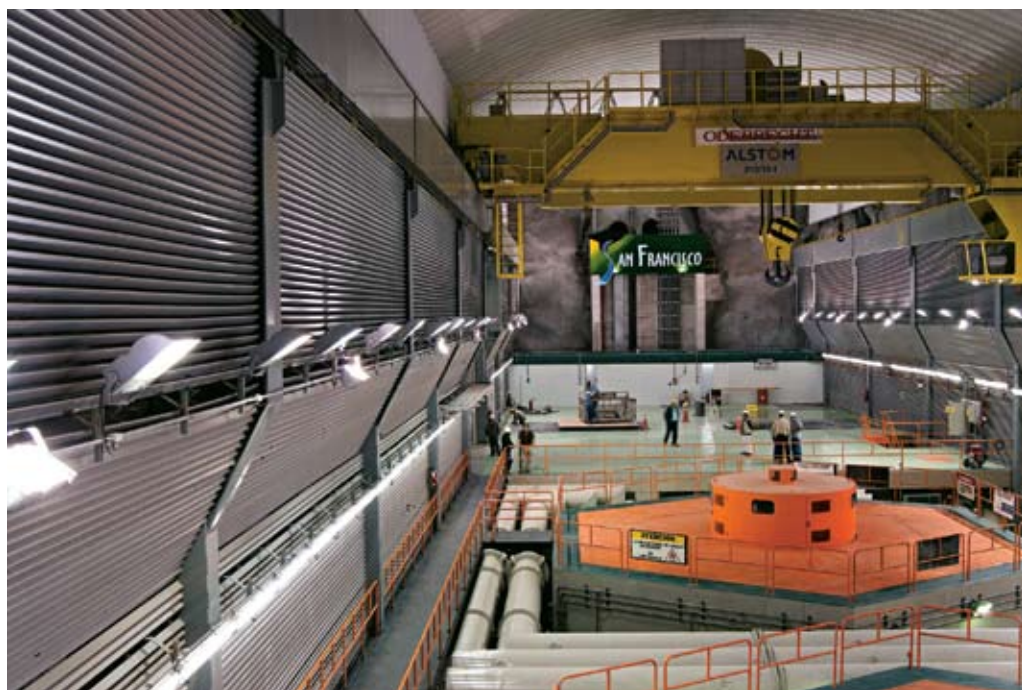
En 1987, Odebrecht inició sus actividades en Ecuador, con la construcción del proyecto de irrigación Santa Elena, en la región de Guayaquil. En 1989 construyó la hidroeléctrica de Pichi-Picún-Leufú en la

[www.odebrecht.com.br](http://www.odebrecht.com.br)

Patagonia argentina, primera obra en ese país. Durante la década de 1990, Odebrecht inicia sus actividades en América del Norte y Asia, expande su presencia en África y profundiza decisivamente su inserción en los países de América Latina. En Perú desarrolla la segunda etapa del proyecto Chavimochic, iniciado en 1990 para irrigación de áreas desérticas en el país. En 1992, comenzó a operar en Venezuela con la construcción del Centro Lago Mall; en Uruguay, donde se ejecutaron obras de saneamiento de Montevideo; y en México con la ejecución de la represa de aprovechamiento múltiple de Los Huites. En el año siguiente (1993), lleva sus servicios a dos nuevos países después de ganar las licitaciones para construir la línea férrea La Loma – Santa Marta, en Colombia, y la autopista Santa Cruz de la Sierra – Trinidad en Bolivia.

Actualmente, Odebrecht opera proyectos en cuatro continentes, reuniendo más de 46 mil integrantes de 20 nacionalidades diferentes, cinco religiones, y que hablan cerca de veinte lenguas. Además, en los últimos cinco años, ha ingresado en cuatro nuevos mercados: República Dominicana, Emiratos Árabes Unidos, Panamá y Libia. No obstante, a pesar de su proyección hacia continentes de ultra-mar, América del Sur se mantiene como nuestro mercado principal y es fuente de lazos estrechos con clientes y comunidades que servimos. Siguiendo la macrotendencia global de crecimiento económico y promoción del comercio internacional, la región sudamericana demanda progresivamente una malla de infraestructura que pueda viabilizar el aumento de producción y mejora de transporte. La demanda por estos factores esenciales para integrar las cadenas productivas regionales, formar economías de escala y mejorar las condiciones de competitividad de los productos sudamericanos, permitió que surgieran nuevas oportunidades de crecimiento para Odebrecht durante 2007, así como trabajo y nuevas ocasiones de reiterar su papel de líder en el sector de ingeniería civil en América del Sur.

En 2007, Odebrecht cumplió 20 años de actuación en Ecuador. Durante este período realizamos 10 grandes proyectos en las áreas de transporte, riego, energía y saneamiento. En junio de 2007, el gobierno ecuatoriano recibió la Central Hidroeléctrica de San Francisco, la más reciente obra concluida por la Odebrecht en el país. La central aprovecha la descarga de aguas generadas por la Hidroeléctrica de Agoyán y tiene potencia instalada de 230 MW. Desde su inauguración, las dos turbinas están produciendo 1.446 GW/ hora año, lo que equivale a 12% de toda la energía disponible en Ecuador.



Usina Hidroeléctrica de San Francisco, en Ecuador.

San Francisco impresiona ya que está compuesta casi totalmente de túneles, galerías y cuevas subterráneas. De esta manera, es invisible para los que pasan por la carretera que acompaña el río Pastaza y que conduce a la Amazonia ecuatoriana, pocos kilómetros al frente. En el auge de los trabajos, aproximadamente mil trabajadores empleados eran de la región. Los otros seiscientos vivían en dos alojamientos, uno cercano a las obras y otro en la ciudad de Baños de Agua Santa donde residen cerca de 10 mil habitantes.

Actualmente, la generación hidráulica responde por 52% de la matriz energética ecuatoriana. Para suplir el restante de la demanda, Ecuador usa centrales termoeléctricas, lo que inhibe una mayor diversificación de su matriz energética. Sin embargo, aún recurriendo a estas fuentes alternativas, el país necesita importar energía de Colombia y Perú. En este escenario, el Proyecto Hidroeléctrico de San Francisco surge como un emprendimiento de carácter estratégico para compensar el actual déficit de energía eléctrica en Ecuador.



En el año 2000, en Brasilia, 12 jefes de Estado sudamericanos firmaron el compromiso de construir nueve ejes de integración continentales, un proyecto que se conoce como IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana). Cuatro de esos nueve ejes cruzan el territorio peruano. Odebrecht participa en uno de ellos intensamente: construye el Corredor Sur (conocido como IIRSA Sur), con 2.603 kms, conectando Urcos a Iñapari, y el Multimodal Amazonas Norte (IIRSA Norte), formado por una carretera de 955 kms que une el puerto de Paíta, en la costa peruana, al puerto fluvial de Yurimaguas, en la región amazónica peruana, integrándose a las vías fluviales que llegan a Iquitos y Manaus.

En Perú, a lo largo de julio se le entregó a la población algunos trechos de obras viales en curso. En el Corredor Interoceánico Sur – obra que beneficiará a diez departamentos peruanos (30% del territorio del país) y 6 millones de personas (20 % de la población) – Odebrecht entregó parte de la primera etapa del trecho 2, que incluyó la pavimentación de 40 kms de carretera y la construcción de 42 puentes, entre otros servicios, en los distritos de Ccatca y Ocongate, en Cuzco. Entregó también la primera etapa del trecho 3, en el trayecto Puente Inambari-Iñapari, que comprende la pavimentación de 60 kms de camino, 162 m de puentes y muros de contención, entre otras obras. En el Corredor Vial Norte, fueron concluidos los trechos 1, que hace el trayecto Yurimaguas – Tarapoto, y el 5 y 6, trayecto Paíta-Piura-Olmos.

Las obras de ejecución también beneficiaron a la sociedad en el ámbito socio-ambiental. El equipo del Corredor Vial Interoceánico Sur implementó el proyecto *Estrategia Integral de Acción y Contribución Socio Ambiental* y estructuró dos planos de acción para el período de ejecución de las obras (2006-2010). 1) Plan de manejo de Asuntos Sociales, integrado por los programas “Relaciones Comunitarias”; “Contratación de Mano de Obra Local”; “Negociación de Terrenos”; e “Incentivo a la Producción Local”. 2) Plano de Responsabilidad Social, integrado por el “Programa de Formación en Hotelería y Turismo” y “Programa Itinerante de apoyo a la Salud y Educación”. Entre los resultados, se destacan el programa itinerante que benefició 11.500 personas, más de 60% del efectivo total del contrato proveniente de la mano de obra local y emisión de documentos de identidad para más de cuatro mil niños y jóvenes, entre otros.





Obras en ejecución en la Iirsa SUL, Trecho 2, en Perú.

Además de otras realizaciones, la Odebrecht mantiene en marcha las obras del Proyecto Olmos de riego y generación de energía a través de la construcción de un sistema de transvase de aguas por el túnel Trasandino y de la represa de Limón. Además, está la Planta de GLP de Pampa Melchorita y el sistema de agua potable de Iquitos. Actualmente, Odebrecht es la mayor exportadora brasileña de servicios de ingeniería para Perú donde actúa hace casi 30 años y ya desarrolló más de 50 proyectos.

En Argentina, Odebrecht inició recientemente la construcción de las obras de ampliación del Sistema Argentino de Transporte de Gas. Se trata de dos nuevos contratos que incluyen la construcción de *loops*, o sea, nuevos trechos de gasoductos paralelos a unos ya existentes. En el gasoducto de Cammesa, serán ejecutados 979 kms de gasoductos y 12 plantas de compresión. Ya el proyecto de gasoducto Albanesi tendrá 648 kms de extensión y tres plantas de compresión. Los dos gasoductos cortarán el país desde el extremo sur a norte y, cuando terminados, aumentarán la capacidad de transporte del sistema argentino de gas en 15 millones de metros cúbicos/día.

En Venezuela, donde Odebrecht completa 15 años de actuación, en el año 2007, se destacó la construcción del tercer puente sobre el río Orinoco. Con 4,8 kms de extensión, torres que alcanzarán 137 m de altura y una vía férrea dentro del mismo, el puente unirá los municipios de Caicara del Orinoco, en el Estado de Bolívar, y Cabruta, en el Estado de Guariacó. La obra fue iniciada en 2007 e incluirá dos viaductos, uno al norte de 3,5 kms y otro al sur de 2,5 kms de extensión.

Igualmente importante fue la conquista del proyecto de construcción de la Hidroeléctrica de Manuel Piar (Tocoma), la primera obra en el sector de energía que la Odebrecht realiza en el país. La obra iniciada también en 2007 se sitúa en Tocoma (a 15 km de la Hidroeléctrica Simón Bolívar), en Guayana, último punto de aprovechamiento del Complejo Hidroeléctrico de Bajo Caroní, el segundo mayor río de Venezuela. Cuando esté finalizada, la hidroeléctrica de Tocoma tendrá capacidad instalada de 2.160 MW.

También relevante fue el inicio de la construcción de la Línea 5 del Metro de Caracas, que tiene una extensión prevista de 7,5 kms y seis nuevas estaciones que deberán conectarse a otras dos ya existentes. La obra posibilitará la atención a 227 mil a 300 mil pasajeros por día y hace parte del conjunto de obras en el sector de transportes de Venezuela que se iniciaron con la construcción de

la Línea 4 del metro de Caracas en 1998, y la construcción de la Línea 3 (que está en marcha y tendrá 5,9 kms, 4 estaciones y servirá a 240 mil pasajeros al día). Además de estas obras, se inició también en 2007, la extensión del Metro de Los Teques, con la construcción de una nueva línea de 12,1 kms y seis estaciones en el municipio de la región metropolitana de Caracas.



Obras de la Carretera El Carmen – Arroyo Concepción, Corredor Bioceánico, en Bolivia.

En Bolivia, Odebrecht construye la carretera El Carmen- Arroyo Concepción, obra de 102 kms de extensión y que conforma el trecho 5 de la carretera que unirá Santa Cruz de la Sierra y Puerto Suárez. En las obras, se emplean 900 personas, de las cuales 95% son miembros de la comunidad local. La ruta finalizará la conexión entre Bolivia y Brasil. El trecho 5, contratado por la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) y financiada por la Corporación Andina de Fomento (CAF) por el valor de US\$ 75 millones, forma parte del Corredor Bioceánico que conectará por tierra puertos brasileños,

como el de Santos, a la costa de Perú y Chile, lo que facilitará y hará más económico el transporte entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina. Además, la construcción conlleva una significativa mejora en las condiciones de transporte entre la frontera de Brasil y la provincia de Santa Cruz, recorrido que exige actualmente por lo menos 20 horas de viaje en tren, automóvil, o bus, pero que pasará a ser de ocho horas de locomoción cuando la carretera esté construida a mediados de 2008.

La actividad de Odebrecht en Bolivia se extiende también a las comunidades vecinas de sus obras. Es el caso del pueblo de Yacuces, que recibió iluminación y reformas en la plaza principal, además de una Campaña de Asistencia Médica Social que incluye consultas médicas sin costo. En total, la Odebrecht atendió en acciones de carácter social más de 3 mil bolivianos. Son acciones que van desde la retirada de toneladas de desechos de terrenos baldíos hasta atención médica, cuando lo solicita la comunidad.

Lo anteriormente destacado sirve para ilustrar la relevancia que América del Sur tiene para Odebrecht y como servicios de ingeniería en infraestructura contribuyen tanto para el desarrollo de países sudamericanos como para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de nuestro continente. Desde que empezó su internacionalización, Odebrecht realizó más de 700 obras en cuatro continentes en que actúa y América del Sur contribuyó significativamente para estas conquistas.

Actualmente, más de 65% de las utilidades brutas anuales de Odebrecht provienen de obras fuera de Brasil, mientras que en 1985 las obras en el exterior representaban no más de 30% de los contratos en la cartera de la empresa. A fines de 2006, el número de integrantes de la empresa en el exterior superó por primera vez el total de los empleados en Brasil: hoy, la Odebrecht tiene más de 26 mil integrantes en tierras extranjeras y casi 20 mil en el país. Estos datos, sumados a las conquistas y realizaciones mencionadas, muestran que el año 2007 representó otra etapa importante del actual proceso de internacionalización de la empresa, una dinámica que nos permite disponer de mayores subsidios para el desarrollo integrado de las naciones sudamericanas y nos incentiva a servir siempre mejor a las comunidades en las que estamos insertos.



---

# Grupo Andrade Gutierrez

---

## América del Sur: el desafío de la infraestructura

**E**n materia de política externa, el discurso del actual gobierno brasileño da alta prioridad a América del Sur cuya integración es vista como un proyecto político, más allá de la mera noción de asociación económica de los países de la región. Este énfasis en nuestra vecindad geográfica ciertamente no implica un abandono del viejo ideal de solidaridad latinoamericana pero parece darle una orientación más pragmática, en el sentido de delimitar mejor las posibilidades en cada área.

Esta situación se manifiesta más claramente al observar nuestra práctica internacional desde el comienzo del actual gobierno que por la simple lectura de las manifestaciones públicas de nuestras más altas autoridades durante la campaña electoral de 2002 o justo al comienzo de la actual gestión. También, existe un claro interés en un desarrollo de relaciones más estrechas con México e incluso con países de América Central y del Caribe, además de una creciente presencia de empresas brasileñas en el área. Aparentemente, por razones de factibilidad, el gran proyecto político integracionista se limita, no obstante, a América del Sur, ya que no sería realista extenderlo a países directamente vinculados a Estados Unidos por lazos jurídicos de contenido económico.

[www.agsa.com.br](http://www.agsa.com.br)

Sin embargo, esto no significa que no estemos desarrollando o pretendamos desarrollar en y con estos países, una fuerte presencia brasileña.

En cierto sentido, se podría decir que en su discurso básico, el gobierno Lula retomó, aparentemente todavía con más énfasis, parte de la visión regional del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, a cuya iniciativa se debe la realización de la primera cumbre de los países de América del Sur. En ese momento, en un artículo publicado en *Carta Internacional*<sup>1</sup>, su Ministro de Relaciones Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, dejó claro que hubo una decisión de no incluir países “vinculados de forma más próxima y directa a América del Norte, en particular a Estados Unidos”, en una reunión cuyo objetivo era un “proyecto pragmático de organización del espacio suramericano”. A pesar de eventuales diferencias de medios y estilos, hay, pues, una cierta continuidad en el sentido del establecimiento, en el continente, de un nuevo regionalismo, el ‘suramericanismo’, distinto tanto de la noción monroista de panamericanismo cuanto del ‘latinoamericanismo’ tradicional de remota inspiración bolivariana. Este nuevo regionalismo definiría mejor los tipos de actuación adecuados a cada región pero no excluiría, más bien reforzaría, los lazos con otros países de América.

De esta manera, la orientación actual trataría de, sin choques o conflictos con la ‘hiperpotencia’ septentrional, superar el panamericanismo absorbente, que tendería, por la dinámica de las fuerzas en acción, a llevar de manera más o menos formal todos los países del continente a la órbita de Washington. Por otro lado, según nuestro actual Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, habría la intención de desarrollar con Estados Unidos una relación madura, de carácter más estratégica, en la cual nuestro país sería considerado como “socio indispensable para la estabilidad de América del Sur e incluso de África”. Se trata, por consiguiente, de asegurar nuestra posición geopolítica en América del Sur, al mismo tiempo que se daría un salto cualitativo en las relaciones con Estados Unidos. También se evitaría una situación de manejo delicado al dejar una especie de indefinición constructiva a la forma de relación concreta con aquella área ya *de facto* particularmente vinculada a Estados Unidos. Simplificando, se puede decir que nuestra visión geopolítica de continente está escalonada en círculos concéntricos: en el primero, está América del Sur, que

---

1 “Cúpula da América do Sul”, *Carta Internacional*, no. 87, año VIII, mayo de 2000.



Usina binacional de Itaipu (Brasil – Paraguay)

deseamos ver integrada en una estrecha comunidad de Estados Democráticos; un poco más distante en términos de la definición anterior sobre nuestra acción futura, se situarían México, América Central y el Caribe, dónde nuestra capacidad de acción diplomática sería menos significativa, incluso debido a los fuertes vínculos de esa área con Estados Unidos; finalmente, los Estados Unidos y Canadá, con quienes nuestras relaciones tendrían un carácter claramente distinto al de las dos regiones anteriores.

En consecuencia, en vez de las opciones más amplias y algo difusas del panamericanismo y del 'latinoamericanismo', que efectivamente poco prosperaron en el pasado, Brasil se propone hoy, en su política regional, dar énfasis a la integración de América del Sur a partir de un proyecto de integración ya existente, el Mercosur, a pesar de sus conocidos problemas y limitaciones. Para esto, sería necesario fortalecer lo que existe, permitiéndole así tornarse el núcleo de un futuro bloque integrado subcontinental. El objetivo final es, por

lo tanto, la integración de América Latina como un todo, siendo el Mercosur una primera etapa – o un instrumento necesario – para alcanzar esta meta.

Se trata de un proyecto altamente positivo, tanto para Brasil como para el resto de América del Sur, ya que la cooperación sistemática y amplia entre todos los países de nuestro subcontinente vistos en conjunto posibilitará la utilización de sinergias potenciales, dormidas o olvidadas hasta hoy. Y este carácter positivo no se debe solamente al aumento de proyección política externa de los países involucrados en este emprendimiento, pero, en sentido más estricto y concreto, a áreas como la defensa del medio ambiente y el desarrollo de una infraestructura regional, indispensables al desarrollo económico pleno y sustentable del área. Queda saber si este esquema es viable, o más exactamente, dentro de que horizonte temporal sería asequible.

Por la propia esencia del proyecto, la primera etapa para su concretización sería el fortalecimiento de la estructura creada por el Tratado de Asunción, ya que la piedra angular del proyecto suramericano de Brasilia sería un Mercosur que mereciera su ambicioso título de Mercado Común del Sur. Como gran parte de esta etapa se resumiría en el cumplimiento de compromisos ya asumidos en aquel instrumento internacional, hay dos preguntas que se imponen de inmediato. La primera es por qué pasados cerca de diecisiete años de la firma del referido tratado, tan pocos de estos compromisos se cumplieron efectivamente. La segunda es si habría hoy posibilidades de, en un plazo razonable, establecer un mercado común y un marco institucional adecuado para su funcionamiento. En otras palabras, si los cuatro signatarios del Tratado de Asunción consideran que pueden realizar hoy lo que se comprometieron a hacer en 1991 pero no pudieron concretar hasta ahora.

En términos económicos, demográficos y territoriales, Brasil y Argentina representan cerca del 95% del Mercosur. Desde este punto de vista, los dos países *son* prácticamente el Mercosur. El progreso del conjunto pasa, pues, necesariamente por un entendimiento político profundo y estable entre los dos grandes socios sobre lo que ambos solidariamente consideran que este agrupamiento político-económico debe representar, en el continente y en el mundo, para los países que lo integran. Mientras cualquiera de los dos – o ambos- perciban el Tratado de Asunción como un mero acuerdo comercial o sólo como parte de su política subregional; mientras Brasilia y Buenos Aires no tengan una percepción común o por lo menos percepciones convergentes –



sobre la forma en que una genuina integración de los países del Mercosur (y a más largo plazo de toda América del Sur) afectará positivamente la proyección internacional y el desarrollo sustentable de cada uno de los dos países, y que, consecuentemente, se impone una actuación despierta y solidaria de ambos en el área externa; mientras esa situación prevalezca, será imposible llegar a efectivos compromisos políticos y a transformaciones institucionales capaces de hacer del Mercosur algo más que una ‘Mini-Aladi’. Peor aún, existe el riesgo de que – como aparentemente ya viene ocurriendo – su relevancia para los Estados Parte disminuya en vez de aumentar.

En consecuencia, una convergencia de percepciones políticas entre Brasil y Argentina es esencial para el avance del Mercosur pero no basta. El progreso de un agrupamiento político-económico exige un grado de equidad en su funcionamiento que garantice el deseo de los socios menores de contribuir para el avance del conjunto. Sin embargo, hoy, ni paraguayos, ni uruguayos parecen creer que el proceso de integración en el que participan asegura la referida equidad o que el marco institucional del Mercosur, tal como existe, sea capaz de corregir las injusticias observadas o de dirimir adecuadamente las divergencias entre los Estados que lo integran. En el caso de Paraguay, es ilustrativo que la señora Bianca Ovelar, candidata a la presidencia de su país en las elecciones de abril próximo, se haya referido recientemente, en entrevista a un diario brasileño<sup>2</sup>, al sentimiento dominante en su país de repudio “a la histórica unilateralidad de Brasil cuando se trata de asuntos bilaterales”. Aunque señaló que ese sentimiento “cambió de forma expresiva durante el gobierno del Presidente Lula”, explicitó que “todavía tenemos que avanzar mucho para tener una relación plenamente justa”. No interesa aquí analizar si estas acusaciones se justifican o no. Lo que se pretende subrayar es que si no existiese en la opinión pública del país vecino una significativa percepción de injusticia, fundada o no, semejantes afirmaciones no las haría una candidata a la presidencia de Paraguay. Con respecto a Uruguay, son notorios su interés en concluir un acuerdo bilateral de comercio con Estados Unidos – lo que probablemente tendría incidencias negativas sobre el sistema oriundo del Tratado de Asunción – y su insatisfacción con el Mercosur tal como es hoy en día. Paralelamente, el conflicto con Argentina acerca de la construcción de

---

2 *O Globo*, 10 de febrero de 2008, p. 37.

una fábrica de celulosa en territorio uruguayo, aunque cerca de la frontera con el país vecino, muestra la falta de reglamentación adecuada en un área clave como la protección del medio ambiente y la ineficacia de las instituciones del mercado común para dirimir controversias sobre cuestiones relevantes para la integración regional.

Tales divergencias y frustraciones son comunes en todos los esquemas de integración en los que hay grandes asimetrías materiales entre los Estados Miembros. Resolverlas, de manera que se eviten que percepciones de injusticia, fundadas o no, vengán a minar la estabilidad de la integración deseada, es indispensable. El Mercosur no puede huir de esa regla.

Hay que señalar, que hasta ahora estuvimos tratando esencialmente de problemas relacionados directamente al Mercosur, aunque ya dejamos claro que es apenas la etapa inicial en el largo camino para el objetivo último que es la integración de América del Sur. Los problemas mencionados a título de ejemplo hasta aquí tenderán a multiplicarse a medida que se amplíe el ámbito de integración, si bien con las especificaciones inherentes a cada situación nacional.

En un área de integración amplia y caracterizada por grandes asimetrías internas, como es el caso de América del Sur, se colocan inevitablemente dos tipos de problemas. El primero es la necesidad de un cierto grado de armonización de posiciones y percepciones de los socios mayores en lo que respecta a las líneas maestras y a los objetivos centrales de integración. Tal armonización es indispensable para que las divergencias inevitables en el curso de las deliberaciones en los órganos decisorios comunitarios puedan mantenerse en niveles manejables, de manera que los principales protagonistas tengan posibilidades de actuar de forma convergente, promoviendo el avance de un proyecto común. El ejemplo clásico es el de cooperación franco-alemana en la construcción de la Europa actual, que permitió pasar de un pasado de conflictos sangrientos a la edificación de la Unión Europea. El segundo es el establecimiento de un sistema cuyo funcionamiento asegure un mínimo de equidad estructural en la distribución, entre sus integrantes, de los beneficios de la integración, de modo que hasta los socios menores sientan que las concesiones puntuales necesarias son ampliamente compensadas por las ventajas resultantes del avance del proyecto común. De nuevo, la construcción de la Unión Europea es un ejemplo relevante, ya que fue

necesario crear mecanismos capaces de promover la prosperidad de regiones menos favorecidas, sin perjuicio de la integración económico-comercial. Esos mecanismos posibilitaron la integración de algunas de las economías más avanzadas del mundo con otras relativamente pobres en el momento de sus respectivas adhesiones y así, contribuyeron mucho para viabilizar la expansión de una Europa de Seis (los signatarios del Tratado de Roma) para los veintisiete que integran hoy la Unión Europea.

Evidentemente, situaciones mencionadas anteriormente como ejemplo – y que ilustran con relación al Mercosur, los dos tipos de dificultad indicados en el párrafo anterior – tenderán a multiplicarse y a acentuarse a medida que se extienda el proceso de integración a toda América del Sur. Esto ya es manifiesto en los países apenas asociados o en proceso de adhesión al Mercosur. Sin profundizar el análisis ni mucho menos entrar en el mérito de las respectivas posiciones, es fácil notar que la orientación de la política externa y el activismo del gobierno venezolano, por ejemplo, divergen sustancialmente de la posición de algunos países de la región, al mismo tiempo que se aproximan de la de otros o la influncian. Sin embargo, esto no nos puede impedir el tener presente que Venezuela es una pieza clave en cualquier esquema general de integración de América del Sur. Por otro lado, es igualmente válido apuntar que ya en la eventual negociación de una adhesión plena, un país como Bolivia, hoy asociado al Mercosur, tendría buenos argumentos para exigir dispositivos capaces de compensar algunas de sus actuales desventajas económicas.

El problema es particularmente complejo porque cada situación nacional, aunque se encuadre en las categorías generales ya mencionadas, tiene peculiaridades que tornan extremadamente difícil una solución satisfactoria en el marco de fórmulas generales aplicables a todos los Estados Miembros. De tal manera, puede ser relativamente simple formular principios generales de equidad o de compensación para situaciones de obvia asimetría, no obstante, es mucho más arduo pasar para fórmulas operacionales capaces de compensar fallas de equidad reales o no. De ahí la extrema dificultad de hacer operativo un instrumento tan amplio como el Tratado de Asunción – dando cumplimiento efectivo a los compromisos y buenas intenciones contenidos en él – y, todavía más, hacer lo mismo con algún hipotético instrumento semejante que abarque toda América del Sur – si y cuando sea posible concluir uno.

En suma, tenemos una meta de política regional válida, cuya consecución podría aumentar grandemente la proyección internacional de los países involucrados, así como contribuir para encaminar la solución de problemas comunes de la región y que teóricamente es aceptada por todos los participantes potenciales – ningún país suramericano es declaradamente contrario a la integración de nuestro subcontinente. El gran problema es que distintos países tienen, es comprensible, percepciones diferentes de lo que dicha integración debería ser en la práctica. Conciliar tales divergencias hasta el punto de posibilitar el establecimiento de un sistema de integración que, al mismo tiempo, sea aceptable para todos los países de la región y vaya más allá de una lista de buenas intenciones y de compromisos mantenidos sólo en el papel, es sin embargo, algo que probablemente se conseguirá sólo a muy largo plazo. Y, tomando prestada la conocida frase de Keynes, a largo plazo estaremos todos muertos...

¿Qué hacer? ¿Abandonar un proyecto político meritorio sólo porque no puede ser realizado en un futuro previsible? ¿Tratar de llevar adelante la negociación prematura de algún gran esquema integracionista que puede terminar por desacreditar un objetivo deseable? ¿O partir para proyectos menos amplios – y por eso mismo más asequibles – que sin embargo puedan contribuir concretamente para una aproximación efectiva entre países de América del Sur y consecuentemente, de forma directa o indirecta, para el objetivo último de la integración regional?

Teóricamente, cualquier proyecto que involucre más de un país suramericano en la consecución de un objetivo de común interés contribuye para desarrollar hábitos de cooperación entre ellos, y, por lo tanto, aunque de manera modesta e indirecta, facilitará un esfuerzo mayor en el sentido de la integración regional. No obstante, es evidente que hay áreas que deberán ser contempladas en cualquier esquema integracionista y en las cuales, por consiguiente, tales acciones transnacionales de ámbito limitado tendrán una incidencia más directa sobre la meta final. De tal manera, arreglos tendientes a facilitar el comercio entre países vecinos, entendimientos binacionales o plurinacionales relativos a la protección del medio ambiente o proyectos relacionados con la infraestructura regional y hasta nacional que involucren entidades de más de un país caerían en esa categoría. En este contexto, es la última categoría – la infraestructura regional – que parece ser la más relevante,

en la medida en que es esencial para la integración física de los países de América del Sur, sin la cual la deseada integración político-económica será poco más que una expresión retórica. Abundando en lo obvio, sin carreteras, ferrovías y vías navegables eficientes, así como una red adecuada de comunicaciones, el mejor concebido de los tratados de integración valdrá poco más que el papel en el que fue escrito. Así, la diplomacia y la ingeniería civil tendrán que darse las manos si queremos convertir en realidad el objetivo mayor de la integración suramericana.

Brasil se encuentra en situación particularmente favorable para desarrollar estas acciones. La mayor y más desarrollada economía de América del Sur, con una población de 180 millones de habitantes, es un mercado particularmente atractivo para países vecinos. Puede, por consiguiente, con más probabilidad de éxito que la mayoría, promover arreglos geográficamente limitados que aunque no tengan la amplitud sustantiva de un esquema de integración, tomen en cuenta eventuales asimetrías y contribuyan para el desarrollo sustentable propio y de sus socios.

Al mismo tiempo, la extensión territorial de nuestro país – que lo hace limítrofe con casi todos los países de América Latina, con excepción de apenas dos – y lo adelantado de nuestra ingeniería civil, tornan particularmente importante para nosotros el desarrollo de una red regional de transporte y comunicaciones y nos habilitan para contribuir de forma destacada en su construcción. Hay que recordar, a título ilustrativo, que en una lista de las cincuenta mayores empresas del mundo de construcción civil, las únicas latinoamericanas son brasileñas. Esto explica la fuerte presencia de empresas brasileñas como Andrade Gutierrez y otras, de gran porte en su sector, en considerable número de países suramericanos, como Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela. En último análisis, la participación de la iniciativa privada brasileña en la realización de grandes proyectos de infraestructura de interés para nuestros vecinos, crea hábitos de cooperación entre los países y contribuye para la integración física de América del Sur, algo indispensable para la concretización del objetivo unánime de una integración político-económica.

La importancia que los gobiernos del subcontinente le atribuyen al desarrollo de una infraestructura regional adecuada, está bien ilustrada y corroborada por el lanzamiento y aprobación generalizada de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa), hace



Rodovía Interoceánica (Iirsa)

unos ocho años. Surgida en la primera cumbre de países de América del Sur, realizada en Brasilia, en agosto de 2000, la Iirsa es un foro de diálogo entre las autoridades responsables por la infraestructura de transportes, comunicaciones y energía en los doce países suramericanos. Su objetivo es desarrollar esta infraestructura dentro de un enfoque regional, para favorecer la integración física de los países que participan en ella y promover un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable. El órgano central de la Iirsa es el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), integrado por representantes de alto nivel de todos los países participantes, pertenecientes a aquellas entidades nacionales que cada gobierno juzgue competentes en la materia. Abajo de éste, el Comité de Coordinación Técnica (CCT) está compuesto por representantes no sólo de los gobiernos sino que también de tres entidades financieras internacionales directamente relacionadas a la iniciativa – BID, CAF, y Fonplata. La Iirsa elaboró una “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010”, que comprende un primer conjunto de treinta y un proyectos, sobre todo en el área de transportes, ya acordados por los gobiernos participantes.



Tal vez sea todavía temprano para analizar la contribución efectiva de la Iirsa para el desarrollo de la integración física de América del Sur, ya que obras de infraestructura son lentas por su propia naturaleza. El trabajo hecho hasta ahora – incluyo tanto el esfuerzo de coordinación plurinacional como las obras concretas de grandes empresas de ingeniería como Andrade Gutierrez – parece ilustrar y corroborar la sugerencia central de este artículo, que es la conveniencia de concentrar esfuerzos en proyectos sustantivos y/o geográficamente limitados pero que representan una contribución significativa para cualquier esquema de integración más amplio. No se trata evidentemente de abandonar la idea más ambiciosa de integración político-económica de países suramericanos, sino simplemente de sacar conclusiones prácticas de hechos que parecen indiscutibles.

La primera es que, aunque deseable, aquel proyecto grandioso de integración de toda América del Sur suscita, por su envergadura, dificultades mucho mayores y en consecuencia su realización demanda mucho más tiempo. En este interregno, iniciativas competidoras o conflictivas ciertamente surgirían, tornando todavía más problemática la realización del gran proyecto continental. En cierto sentido, fue lo que ocurrió con el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas, del Presidente Bush (padre), que terminó resultando en la propuesta bastante más concreta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Como mínimo, este proceso distrajo la atención de los países latinoamericanos de la idea de una posible integración entre ellos con el espejismo de la apertura irrestricta del inmenso mercado de Estados Unidos. En el caso de América del Sur, hizo más que eso, seduciendo países integrantes de un sistema subregional existente o asociados a éste, con la perspectiva de acuerdos bilaterales con Washington, considerados más atractivos que la integración con mercados mucho más modestos de nuestro subcontinente.

La segunda es que podemos contribuir para el éxito del proyecto final avanzando en áreas menos controvertidas, con proyectos cuya realización, aunque requiriendo tiempo y esfuerzo, como en el ejemplo citado de la construcción de una infraestructura regional, deberán, en muchos casos, llevarse a cabo en cualquier hipótesis, antes o después de la formalización política de la integración subcontinental.

En suma, lo que aquí se defiende es mantener vivo el objetivo de la integración suramericana, aunque de forma realista, dando prioridad a aquellas

áreas en las que tenemos una ventaja competitiva y que sean más relevantes para el objetivo final, como es el caso de la construcción de una red regional de transporte y comunicaciones y aquellas en las que las dimensiones y el desarrollo relativo de nuestra economía nos concedan una posición natural de especial preeminencia en América del Sur.



---

# Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.

---

## La internacionalización de la Embraer

### **I**ntroducción

La Industria Aeroespacial, de la que la Industria Aeronáutica constituye su apartado más expresivo, reúne una combinación de características altamente demandantes, que la hacen especial y diferenciada.

Pocas industrias en el mundo aglutinan una combinación de desafíos tan formidables como la industria aeronáutica: del empleo simultáneo de múltiples tecnologías de vanguardia, pasando por la mano de obra de elevada calificación, por las exigencias de una industria global por definición, a la flexibilidad necesaria para reaccionar a los abruptos cambios en el escenario y los grandes volúmenes de capital exigidos en su operación.

Como fruto de la experiencia acumulada a lo largo de más tres décadas de actuación en este mercado competitivo, agresivo y sofisticado, en la Embraer solemos afirmar que el negocio aeronáutico se fundamenta en cinco grandes pilares, que tienen como base única la satisfacción de nuestros

[www.embraer.com.br](http://www.embraer.com.br)

clientes, fuente generadora de los resultados que permitirán el retorno de las inversiones a nuestros accionistas y la continuidad de la Empresa a lo largo de los tiempos:

- **Tecnologías avanzadas:** debido a los requisitos operacionales muy exigentes en lo que se refiere a la seguridad, a variaciones ambientales extremas y a las restricciones de peso y volumen, la industria aeronáutica emplea una multiplicidad de tecnologías de punta y reconocidamente constituye un laboratorio para su consolidación, antes de que sean pasadas a otros segmentos y actividades productivas. Tecnologías complejas y sofisticadas están presentes no solamente en el producto, sino también en los métodos y procesos de desarrollo y fabricación, siendo necesaria todavía la utilización de las mejores prácticas disponibles en lo que concierne a la gestión financiera y de personas.
- **Fuerza de trabajo de elevada calificación:** para que se pueda hacer uso eficiente y productivo compatible de estas tecnologías avanzadas, es fundamental que personas capacitadas estean disponibles, en todos los sectores de la actividad industrial: en el proyecto apoyado con ordenadores, en la relación con suministradores y clientes basados en los cinco continentes, en la manufactura que tiene como base máquinas de control numérico sofisticadas, y en la construcción de elaboradas soluciones financieras con instituciones internacionales.
- **Flexibilidad:** abruptos cambios de escenario afectando la economía y el orden geopolítico a escala mundial, de los cuales el ejemplo más reciente viene de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, han causado impacto sobre la industria de transporte aéreo y, por extensión, sobre los fabricantes de aeronaves. La flexibilidad para adaptarse a estos cambios, con mínima pérdida de eficacia y de costes, constituye una característica crucial para asegurar su supervivencia y preservación.
- **Intensidad de Capital:** grandes inversiones se requieren para el desarrollo de nuevos productos y mejoras de calidad y productividad, aliadas a los largos ciclos de desarrollo y madurez, hacen de la intensidad de capital otra característica determinante de este negocio. Apenas para dar un ejemplo, el desarrollo de la nueva familia de aeronaves comerciales EMBRAER 170/190 necesitó inversiones del número de mil millones de dólares de Estados Unidos y el nuevo avión Airbus A350 necesitará nada menos que quince mil millones de los mismos dólares.



Legacy 600

- Industria global: los bajos volúmenes de producción y los costes elevados hacen con que la industria aeronáutica sea exportadora y global por naturaleza, tanto en lo que se refiere a su base de clientes como a la de sus suministradores o de las instituciones financieras e inversores que la apoyan. La misma aeronave EMBRAER 170 que opera bajo los colores de la empresa finlandesa Finnair en el riguroso invierno escandinavo debe igualmente soportar las condiciones de elevada humedad y temperatura del sur de los Estados Unidos, operando bajo los colores de la United Express. En ambas circunstancias, la Embraer debe hacerse permanentemente presente junto a sus clientes, proveyendo apoyo técnico local y acceso inmediato a piezas y componentes, demostrando compromiso con el éxito de sus negocios y objetivando, siempre, la satisfacción plena que asegura nuevas encomiendas en el futuro. Al mismo tiempo, tiene que vivir los diversos ambientes en que opera para percibir tendencias y cambios en los escenarios, positivos o adversos, para así tener la capacidad de reaccionar con rapidez.

Todas esas características hacen de la industria aeronáutica un negocio, al mismo tiempo, fascinante y de elevado riesgo. El fracaso de un nuevo producto puede implicar la inviabilidad y consecuentemente la salida del mercado de la empresa que lo desarrolló. La desaparición de empresas tradicionales, como la holandesa Fokker, y la salida de la sueca Saab del mercado aeronáutico civil, entre otras, constituyen un duro testimonio de esa realidad.

En relación con los grandes riesgos involucrados, desarrollar una industria aeronáutica autóctona, fuerte y autónoma, ha formado parte de la agenda estratégica de muchas naciones, que a lo largo de los años invierten pesadamente en su implantación, apoyándola de forma recurrente por medio de varios expedientes: firmando grandes contratos de sistemas y productos de Defensa, financiando programas de desarrollo de nuevas aeronaves en condiciones favorables y propiciando incentivos fiscales de toda clase.

## La internacionalización de la Embraer

Consciente de que la conquista de nuevos mercados, fundamentales para el crecimiento y consolidación de la empresa, solamente se dará de forma efectiva si a su presencia física acompañan en esos mercados unidades industriales o de prestación de servicios de posventa y apoyo al cliente, la Embraer adoptó, a partir de su privatización, en 1994, la progresiva internacionalización de sus operaciones como un objetivo estratégico a perseguir.

Lejos de significar con ello la pérdida de su identidad brasileña la separación de sus orígenes, la internacionalización de la Embraer asegurará nuevos negocios, el fortalecimiento de nuestra marca y la creación de más empleos de alta calificación en Brasil, en proporciones siempre superiores a los empleos generados en sus subsidiarias y controladas localizadas fuera del país.

A partir del año de 1997, ya en franca recuperación después del lanzamiento en el mercado de la aeronave a reacción regional ERJ 145, la Embraer dio inicio a su estrategia de internacionalización por medio de una mezcla de acciones que involucraron: 1) la expansión o implantación de oficinas de ventas, de márketing y centros de distribución de piezas de reposición; 2) realización de “joint ventures” y; 3) adquisición de empresas especializadas en servicios aeronáuticos tradicionales y de reputación en el mercado.



Phenom 100 y Phenom 300

## Estados Unidos y Europa: presencias consolidadas

En territorio norteamericano y europeo la Embraer se encuentra presente desde hace mucho tiempo: desde 1978 y 1983, respectivamente, por medio de oficinas de ventas y márketing y unidades de apoyo al cliente (piezas y servicios).

Ambas unidades tuvieron y tienen un papel vital en la expansión de sus negocios en los dos principales mercados de Aviación Comercial en todo el mundo, donde vuelan hoy, incluyendo Brasil, cerca de 950 aeronaves a reacción comerciales, que se suman a los cerca de 800 aviones turbohélices y otros tantos aviones militares fabricados por la Empresa. Los mercados norteamericano y europeo son responsables por cerca del 95% del total de las exportaciones.

En el caso de la unidad norteamericana, situada en Fort-Lauderdale, en el estado de Florida, las instalaciones fueron expandidas para hacer frente al crecimiento de los negocios de la Empresa a partir de la primera entrega de la aeronave con turbinas regional ERJ 145, en diciembre de 1996. En noviembre de 2006 esta unidad empleaba a 234 personas y controlaba un estoque de piezas con más de 50 mil ítems.

Como resultado del aumento de sus negocios y del número de clientes establecidos en territorio europeo, la Embraer decidió reunir en una única sede, localizada en Villepinte, en las cercanías del aeropuerto de Roissy-Charles de Gaulle, en París, sus unidades de ventas, márketing y apoyo al cliente, incluyendo importantes almacenes de piezas sobresalientes, hasta el momento divididas entre la misma localidad de Villepinte y el aeropuerto de Le Bourget. Las nuevas instalaciones, integradas, deberán proporcionar una mayor eficacia operacional a una plantilla de 194 empleados, responsable por la gestión de 172 millones de euros activos y el servicio a más de 37 clientes.

## China y Asia-Pacífico: mercados estratégicos

Por la importancia de su economía, que crece ininterrumpidamente a tasas elevadas hace más de dos décadas, añadido al valor estratégico del transporte aéreo como elemento integrador que hace viable el desarrollo en un territorio de dimensiones continentales, China fue elegida por la Embraer como objetivo estratégico a alcanzar, exigiendo un tratamiento propio y diferenciado, con la cara de las características culturales propias, muy lejanas del mundo occidental.

El establecimiento de la presencia de la Embraer en territorio chino se dio inicialmente en mayo de 2000, con la inauguración de una oficina de ventas y márketing, en la ciudad de Pequín, seguida a continuación de un centro de distribución de piezas y reposición en la misma ciudad.

En los años 2001 y 2002, la Embraer negoció con autoridades chinas un acuerdo que le permitiera instalar una unidad industrial destinada a la fabricación de aviones de la familia ERT 145 destinados al mercado chino.

Finalmente, en diciembre de 2002, fue firmado un acuerdo con la Aviation Industry of China II (AVIC II), por el que se creó la Harbin Embraer Aircraft Industry (HEAI), “joint venture” de la que la Embraer detenta el control, con el 51% de las acciones con derecho a voto.

En febrero de 2004, la Embraer anunció su primera venta en China por medio de la HEAI – seis aeronaves a reacción ERJ 145 para la empresa China Southern. Siguió a continuación otras importantes ventas del mismo modelo y en la misma cantidad para la China Eastern Jiangsu, en marzo de 2005, y para la China Eastern Wuhan, en enero de 2006.





Vista aérea de la sede de Embraer, São José dos Campos

En agosto de 2006, la Embraer anunció la venta de 50 aviones ERJ 145 y 50 aeronaves a reacción EMBRAER 190 al Grupo HNA, cuarta mayor empresa aérea de China. El negocio representó el primer contacto de venta de un E-Jet en China continental. El valor total de las encomiendas, de acuerdo con el precio de venta, es de 2.700 millones de dólares estadounidenses. Las entregas de los ERJ 145 comenzarán en septiembre de 2007. La aeronave a reacción, de cincuenta plazas, será producida por la propia HEAI, en la ciudad de Harbin, Provincia Heilongjiang.

Hasta finales de 2006 la HEAI habrá entregado 13 unidades del ERJ 145 que, sumadas a las cinco aeronaves vendidas en 2000, antes de la implantación de su “joint venture”, para la Sichuan, sumarán 18 aeronaves a reacción en funcionamiento en empresas aéreas chinas.

En lo que respecta a la región de Asia-Pacífico, desde diciembre de 2000, la Embraer cuenta con una oficina de ventas y márketing localizada en

Singapur, con la responsabilidad de desarrollar la estrategia comercial de la compañía para los mercados de la región, incluyendo el subcontinente indio.

El mercado aéreo de la India pasa por un proceso de cambio de padrones con interesantes perspectivas de crecimiento. En este escenario, la empresa Paramount, recientemente creada, anunció el inicio de sus operaciones, con base en dos aviones a reacción EMBRAER 170 y tres EMBRAER 175, bajo el régimen de “leasing operativo”.

Fue también en la India, con el gobierno local, donde la Embraer firmó un importante contrato de venta de cinco avionetas ejecutivas Legacy 600, configuradas especialmente para atender demandas de comodidad y seguridad que requieren las autoridades de aquel país.

## **Expandiendo la base de los servicios y el apoyo al cliente**

La Embraer deberá continuar expandiendo el área de servicios, no sólo en lo que respecta a asegurar los excelentes índices de venta de la flota de sus aviones sino también en lo que hace relación a atender a sus clientes con otros servicios, como el mantenimiento y la reparación, garantizando su plena satisfacción, condición esencial para la generación de nuestros resultados y para el crecimiento de nuestras operaciones.

Así, pues, tenemos que además de consolidar la base de atención en Brasil, con la transferencia del Centro de Servicios para la Unidad Gavião Peixoto, fueron expandidas su participación en los Estados Unidos, con la adición de nuevas instalaciones de la Embraer Aircraft Maintenance Services (EAMS), en Nashville, Estado de Tennessee, y también en Europa, con la adquisición de la OGMA (Indústria Aeronáutica de Portugal S.A.), en Alverca, Portugal, anunciada en diciembre de 2004, al final del proceso de privatización.

En el comienzo de 2005, la EAMS expandió sus instalaciones en el Aeropuerto Internacional de Nashville para aumentar la capacidad de realización de servicios de mantenimiento, dada la creciente flota de aviones de la Embraer en operación en los Estados Unidos. Como consecuencia de esa importante decisión, a partir de 2005, nuevos empleados fueron progresivamente contratados por la EAMS, cuya plantilla contaba, en noviembre de 2006, con 277 empleados.

La OGMA, fundada en 1918, desde entonces se ha dedicado al mantenimiento aeronáutico, siendo hoy un importante representante de la industria aeronáutica europea, ofreciendo servicios de mantenimiento y reparación





Familia EMBRAER 170/190

de aeronaves civiles y militares, motores y componentes, modificaciones y montajes de componentes estructurales y soporte de ingeniería.

Entre sus principales clientes militares se encuentran la Fuerza Aérea Portuguesa, la Fuerza Aérea Francesa, la Fuerza Aérea y la Marina de los Estados Unidos, la Agencia de Mantenimiento y Suplemento de la OTAN y las Marinas de Noruega y de Holanda, entre otros. En el apartado comercial, la OGMA viene prestando servicios a empresas aéreas como la TAP, Portugalia, British Midland y Luxair, y también a compañías como la Embraer y la Rolls-Royce.

Además de los trabajos en el área de mantenimiento, la OGMA fabrica componentes estructurales y materiales compuestos para la Boeing, Airbus, Lockheed Martin, Dassault y Pilatus. En noviembre de 2006 contaba con 1.606 empleados, constituyéndose en la mayor de las unidades y subsidiaria de la Embraer.

## La preservación de la cultura, valores y actitud: desafío permanente

La velocidad de la expansión de la Embraer a partir de 1996, año que marcó la entrada en operación de la aeronave ERJ 145, trajo consigo enormes

desafíos bajo los enfoques de la preservación de la cultura, valores y actitudes que dirigen y deberán continuar orientando sus acciones.

Apenas para ejemplificar la dimensión de este desafío, vasta con citar que, en abril de 1997, la Empresa contaba con tan sólo 3.200 empleados distribuidos en un total de cinco unidades operacionales, siendo tres en Brasil y dos en el exterior. Hoy, transcurridos nueve años, son 18.670 empleados distribuidos en trece unidades operacionales, siendo cinco en Brasil y ocho en el exterior. En apenas una de sus unidades, situada en Francia, existen cerca de 26 nacionalidades y 19 lenguas distintas entre los 194 empleados.

Saber reconocer la rica diversidad étnica y cultural de sus empleados y los diferentes ambientes en que desarrollan sus actividades, incluyendo ahí las leyes laborales específicas, y, al mismo tiempo, desarrollar su máximo potencial creativo, canalizando sus energías para los objetivos del negocio, en perfecta armonía con los valores éticos y morales de la compañía, constituye una de las grandes prioridades de sus administradores.

El principal elemento para llegar a ese objetivo es la llamada Metodología de Gestión por el Plan de Acción. Anualmente, la Embraer elabora un Plan de Acción con una visión de cinco años y sigue un modelo de planificación estratégica considerando mercados, competidores, competencias de la Empresa, oportunidades y riesgos, prioridades y resultados, entre otros factores.

El Plan de Acción de la Compañía es el resultado del desdoblamiento interno de los planos equivalentes en cada área corporativa, funcional y de negocio, llegando al nivel del suelo de la fábrica, a partir de la divulgación, en la estructura organizativa, de directrices generales emitidas por la administración superior para la Empresa. La política de remuneración variable de la Compañía, que se extiende a todos los empleados, tiene en cuenta las metas pactadas entre los líderes y liderados a lo largo de toda la cadena de comando. Siendo así, el Plan de Acción pasa a constituir el instrumento central de la asimilación de la empresa del negocio, la armonía y compromiso de todos los empleados con las metas y resultados planificados.

Juntamente con la Metodología del Plan de Acción, la Embraer practica una fuerte cultura de Comunicación Interna que busca la integración entre los empleados y de sus familiares para así diseminar los principales valores y conceptos de la Embraer.

La Comunicación Interna de la Embraer actúa de forma global e integrada, utilizando herramientas modernas y de gran atractivo para los empleados:

- El Director-Presidente de la Embraer dispone de una herramienta propia de comunicación con los empleados, denominada Em Tempo, producida simultáneamente en los idiomas portugués e inglés. Pero, recientemente, pasaron a ser producidas ediciones especiales de Em Tempo grabadas en vídeo;
- La Intranet Embraer constituye hoy una herramienta de alcance corporativo y es la principal fuente de informaciones de nuestros empleados. Con una media de 24,5 mil accesos diarios;
- Cerca de 600 comunicados internos son producidos anualmente y disponibles a los empleados vía Intranet y en tableros de avisos, siendo el 25% de estos comunicados de alcance corporativo;
- El informativo Embraer Noticias divulga temas esenciales a la cultura Embraer: la Metodología de Gestión por el Plan de Acción, la importancia de discernimiento y contención de costes, el combate al desperdicio, la integración entre equipos en torno a los grandes objetivos empresariales de la Embraer, etc.;
- Entrevistas concedidas por los principales ejecutivos de la Empresa son traducidas y enviadas a las unidades situadas fuera del país. Por tratar, invariablemente, de evaluaciones de mercado, así como de estrategias y de objetivos de la Compañía, son muy apreciadas por los empleados;
- Artículos publicados en los medios de comunicación nacionales e internacionales, abordando temas de interés para los negocios de la Embraer, son traducidos y disponibles para los empleados.

Con esa visión y determinación, centrada en valores éticos y morales, y teniendo la integridad como base del desarrollo de las acciones, la Embraer se lanza al mercado empresarial de un negocio global, extremadamente desafiante y competitivo. Y lo hace llevando a los diversos mercados la imagen de una empresa brasileña eficiente, ágil y con productos de calidad y actualidad tecnológica.

Traducción: Pedro Delgado.



# DEP

DIPLOMACIA

Número 6

ESTRATÉGIA POLÍTICA

Abril / Junio

2007

## Indice

---

5 Realidad de Argentina y de la región  
*Cristina Fernández de Kirchner*

---

15 Diplomacia para la vida  
*Pablo Solón*

---

35 Brasil 2007: listo para crecer nuevamente  
*Guido Mantega*

---

49 La integración regional: factor de desarrollo sostenible  
*Emílio Odebrecht*

---

61 En busca del crecimiento con equidad  
*Ricardo Ffrench-Davis*

---

76 Colombia: retos hasta 2010  
*Álvaro Uribe Vélez*

---

91 Un plan para Ecuador  
*Rafael Correa Delgado*

---

---

98 Identidad cultural y *criollización* en Guyana  
*Prem Misir*

---

110 Paraguay: Estado patrimonial y clientelismo  
*Milda Rivarola*

---

133 Colonialidad del poder, globalización y democracia  
*Aníbal Quijano*

---

182 Combate al narcotráfico en Surinam  
*Subhaas Punwasi*

---

196 Mercosur: proyecto y perspectivas  
*Luis Alberto Lacalle de Herrera*

---

205 Acerca de la grandísima importancia de un partido  
*Hugo Chávez*

---

235 Guayasamín por él mismo

---

# DEP

DIPLOMACIA

ESTRATÉGIA

POLÍTICA

Número 5

Enero / Marzo

2007

## Indice

---

5 Ideas, ideologías y política exterior en Argentina  
*José Paradiso*

---

26 La integración de la infraestructura en América  
del Sur: un impulso al desarrollo sostenible y la  
integración regional  
*Enrique García*

---

36 Paciencia y elecciones  
*Antônio Delfim Netto*

---

40 Perspectivas de las relaciones entre Chile y Bolivia  
*Luis Maira*

---

57 Fortalezas de Colombia  
*Fernando Cepeda Ulloa*

---

80 Política exterior y seguridad democrática y humana  
*Diego Ribadeneira Espinosa*

---

89 El nuevo orden global de Cheddi Jagan  
*Ralph Ramkharan*

---

---

95

Situación económica y perspectivas en el Paraguay  
*Dionisio Borda*

---

111

Visión estratégica regional de la política exterior  
del Perú  
*José Antonio García Belaunde*

---

132

Surinam por sus autores  
*Jerome Egger*

---

148

Mercosur: ¿quo vadis?  
*Gerardo Caetano*

---

186

Plena Soberanía Petrolera  
*Rafael Ramírez*

---

195

Silvano Cuéllar – Alegoría de la Nación  
*María Victoria de Robayo*

---



# DEP

DIPLOMACIA

Número 4

ESTRATÉGIA POLÍTICA

Abril / Junio

2006

## Indice

---

5	Objetivos y desafíos de la política exterior argentina <i>Jorge Taiana</i>
---	---

---

17	Bolivia, factor de integración <i>Evo Morales</i>
----	--

---

29	Desafíos y perspectivas de la economía brasileña <i>Paulo Skaf</i>
----	---

---

46	Programa de gobierno (2006-2010) <i>Michelle Bachelet</i>
----	--

---

68	La trampa del bilateralismo <i>Germán Umaña Mendoza</i>
----	--

---

88	La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca): un desafío permanente <i>Rosalía Arteaga Serrano</i>
----	---

---

103	Guyana – uniendo a Brasil con el Caribe: el potencial se encuentra con la oportunidad <i>Peter R. Ramsaroop</i> <i>Eric M. Phillips</i>
-----	--

---

---

122 La encrucijada política paraguaya  
*Pedro Fadul*

---

136 La gran transformación  
*Ollanta Humala*

---

157 Surinam, visión macroeconómica: desafíos  
y perspectivas  
*André E. Telting*

---

171 La inserción externa del Uruguay: una visión política  
y estratégica  
*Sergio Abreu*

---

208 “Hay otro mundo, y está en éste”  
*José Vicente Rangel*

---

234 Pedro Lira  
*Milan Ivelic*

---

# DEP

DIPLOMACIA    ESTRATÉGIA    POLÍTICA

Año I    Número 3    Abril / Junio    2005

## Índice

---

5    La Argentina, hacia otra dimensión de país  
*Roberto Lavagna*

---

12    Los movimientos indígenas en Bolivia  
*Álvaro García Linera*

---

33    Veinte años de democracia  
*José Sarney*

---

43    Las perspectivas electorales en Chile.  
      ¿ Hacia un cuarto gobierno de la “Concertación”?  
*Carlos Huneeus*

---

68    El verdadero desafío del actual proceso de paz  
      en Colombia: la implementación de la ley de verdad,  
      justicia y reparación  
*Marta Lúcia Ramírez de Rincón*

---

81    Problemas de gobernabilidad de la  
      democracia ecuatoriana  
*Osvaldo Hurtado*

---

---

95	Guyana – entre la historia y la realidad <i>Christopher Ram</i>
106	Objetivos y desafíos de la economía del Paraguay <i>Ernest Ferdinand Bergen Schmidt</i>
119	La economía peruana: balance, perspectivas y propuestas <i>Enrique Cornejo Ramírez</i>
142	Relaciones Brasil – Surinam, desde la perspectiva de un hombre de negocios <i>Robert J. Bromet</i>
150	Uruguay: criterios básicos para una propuesta de la izquierda <i>Alberto Couriel</i>
179	¿Es posible imponer la democracia? <i>Alfredo Toro Hardy</i>
194	Documentos: Carta de los Presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez a los Presidentes de los países de América del Sur
199	La reinención de lo real <i>Ferreira Gullar</i>

---

# DEP

DIPLOMACIA    ESTRATÉGIA    POLÍTICA

Año I    Número 2    Enero / Marzo    2005

## Índice

---

5    Perspectivas del Mercosur  
*Eduardo Dubalde*

---

30    Educación y cultura en Bolivia  
*Fernando Cajías de la Vega*

---

43    Alianza argentino-brasileña  
*Hélio Jaguaribe*

---

54    Panorama de la seguridad en Sudamérica  
*Francisco Rojas Aravena*

---

80    Drogas, conflicto y Estados Unidos.  
La Colombia de principios de siglo  
*León Valencia*

---

107    La política petrolera y el futuro  
de la Amazonía ecuatoriana  
*Guillaume Fontaine*

---

122    Una odisea constitucional  
*David de Caires*

---

- 
- 138 El fracaso de la política en la democracia  
y la impronta de la realidad  
*Carlos Mateo Balmelli*
- 
- 161 Comunidad Andina:  
integración para el desarrollo en la globalización  
*Allan Wagner Tizón*
- 
- 180 El sistema electoral de la República de Surinam  
*Samuel Polanen*
- 
- 186 Uruguay integrado  
*Tabaré Vázquez*
- 
- 202 Venezuela: de un sistema político a otro  
*Carlos A. Romero*
- 
- 229 Gil Imaná Garrón  
*José Bedoya Sáenz*
-

# DEP

DIPLOMACIA      ESTRATÉGIA      POLÍTICA

Año I    Número 1    Octubre / Diciembre    2004

## Índice

- 
- 5    La política exterior argentina  
     en el marco de la integración regional  
     *Rafael Bielsa*

- 
- 22    La nueva política exterior boliviana  
     *Juan Ignacio Siles del Valle*

- 
- 41    Conceptos y estrategias de la diplomacia  
     del gobierno Lula  
     *Celso Amorim*

- 
- 49    La política exterior de Chile en los inicios del milenio  
     *María Soledad Alvear Valenzuela*

- 
- 68    La política exterior colombiana: gobernabilidad  
     democrática, responsabilidad compartida  
     y solidaridad  
     *Carolina Barco*

- 
- 93    La política exterior del Ecuador  
     *Patricio Zuquilanda-Duque*

- 
- 115    La política exterior de Guyana: Respuestas a los  
     cambios en el contexto mundial  
     *Samuel Rudolph Insannally*
-

---

129 La política exterior del Paraguay  
*Leila Rachid*

---

142 La política exterior del Perú: una opción nacional  
en el proceso global  
*Manuel Rodríguez Cuadros*

---

175 La política exterior de la República de Suriname  
*Maria Levens*

---

184 Política exterior del Uruguay  
*Didier Opertti Badán*

---

208 Los venezolanos y su democracia  
*Jesús Arnaldo Pérez*

---

229 Antonio Berni – *Primeros Pasos*  
*Alberto G. Bellucci*

---