COLEGIO DE

ECONOMISTAS

MADRID



DESARROLLO Y COOPERACIÓN: NUEVAS TENDENCIAS

Alberto Acosta
José Antonio Alonso
Isabel Álvarez
Carlos Botella
José María Fernández López de Turiso
Eduardo García Andrés
Manuel García Goñi
Carlos Garcimartín
Verónica López Sabater
Carlos Mataix
José Luis Ramos Gorostiza
Eduardo Sánchez
Guillermo Santander
Federico Steinberg

129

2011
Año XXIX

ECONOMISTAS
COLEGIO DE MADRID
Noviembre 2011 - Número 129

Consejo de Redacción
Emilio Ontiveros (*Director*)
José M.ª Pérez Montero (*Secretario*)
Carmen Alcaide
José Antonio Alonso
Francisco Blanco
M.ª Eugenia Callejón
Alvaro Cuervo
Joaquín Estefanía
José Luis García Delgado
Juan Emilio Iranzo
Javier Monzón
Rafael Myro
Amelia Pérez Zabaleta
José Mª Rotellar
Ignacio Santillana

Diseño de Portada
Manuel Estrada

Fotografía de Interior
Producciones Jejo

Redacción y Administración
Colegio de Economistas de Madrid
Flora, 1 - 28013 Madrid
Teléfono: 91 559 46 02
revista.economistas@cemad.es
www.revistaeconomistas.com

Produce e Imprime
Raíz Técnicas Gráficas

Depósito Legal
M-13.155-1983
ISSN 0212-4386

5 Editorial

6 En Portada

Coordinador: *José Antonio Alonso, Catedrático de Economía Aplicada, Director del ICEI*

Nuevas tendencias en la teoría del desarrollo

6	*José Antonio Alonso*	Teoría del desarrollo: la vigencia de una doctrina
15	*Manuel García Goñi*	Formas de medir el progreso económico y social: los resultados de la Comisión Stiglitz
22	*Alberto Acosta*	Otra economía para el Buen Vivir. En la senda del postdesarrollo
32	*José Luis Ramos Gorostiza*	Sostenibilidad y desarrollo

Nuevos ámbitos de política

39	*Carlos Garcimartín*	Fiscalidad y desarrollo
49	*José María Fernández López de Turiso*	Recursos fiscales para el desarrollo: movilización de recursos domésticos y mecanismos innovadores. Perspectiva de la Cooperación Española
57	*Federico Steinberg*	La gobernanza global para el desarrollo
66	*Isabel Álvarez*	Innovación y desarrollo

Nuevas tendencias en cooperación

75	*Carlos Botella*	Avances y retos en la ayuda programática
82	*Carlos Mataix y Eduardo Sánchez*	Ámbitos para la participación del sector empresarial en la cooperación para el desarrollo
92	*Guillermo Santander*	Cooperación Sur-Sur y triangular: nuevas modalidades en un mundo en cambio
98	*Gonzalo García Andrés*	La reinvención de los bancos de desarrollo: ¿Y después de 2009…qué?
107	*Verónica López Sabater*	La cooperación financiera

114 Tribuna

114	*Ludovico Videla*	Raúl Prebisch y la crisis económica mundial
123	*Francisco Parra Luna*	El modelo Axiológico-SETCU: una respuesta a la crisis en España

132 Libros

Colegio de Economistas de Madrid

El Colegio de Economistas de Madrid no comparte necesariamente las opiniones expresadas en los artículos publicados en ECONOMISTAS. Los únicos responsables son sus propios autores.





Desarrollo y cooperación: nuevas tendencias

La teoría del desarrollo ha pasado por diversas etapas a lo largo de su todavía corta existencia. Nació con la capacidad seductora que le aportaba un grupo de destacados economistas que articularon iluminadoras hipótesis para explicar la postración en la que se encontraban los países en desarrollo. Sufrió el progresivo arrinconamiento que le propició su inicial resistencia a traducir sus hipótesis en forma de modelos, aptos para ser contrastados empíricamente. Y, en fin, padeció el agresivo ataque que le infringió la corriente neoliberal, que negaba la necesidad de un corpus de doctrina específico para entender el desarrollo y reclamaba a cambio la aplicación de la única terapia que ellos suponían exitosa: aquella que combinaba estabilidad macroeconómica con desregulación de mercados y apertura internacional.
A partir de la segunda mitad de la década de los noventa la situación empieza a cambiar. Por una parte, se revela lo insuficiente y sesgada que resultaba la terapia neoliberal. Sus recomendaciones omitían aspectos —calidad institucional, cohesión social o inversión en las personas— que se han demostrado clave para el desarrollo; pero, además, su terapia no se compadecía con la seguida por aquellos casos de éxito más reciente, como Corea del Sur, Tailandia, China o Vietnam. Por otra parte, esta constatación fue acompañada de un nuevo despertar de la teoría del desarrollo como consecuencia del trabajo activo de una nueva generación de economistas. Respecto al pasado, la nueva economía del desarrollo trata de fundamentar mejor sus hipótesis, con supuestos microeconómicos más explícitos, construye sus modelos apelando al lenguaje formal de las matemáticas y somete sus propuestas al requerido contraste empírico. Como consecuencia, la teoría del desarrollo ha pasado a constituirse en uno de los campos más dinámicos de la investigación económica.
Si la teoría del desarrollo experimentó una transformación importante, algo similar cabe decir con respecto a la cooperación para el desarrollo. Por una parte, la comunidad internacional parece más consciente de la aguda contradicción que existe entre la creciente interdependencia de la economía internacional y las notables desigualdades que rigen en su seno. Es difícil que las instituciones y los marcos normativos internacionales se perciban como legítimos cuando hacen una distribución tan desigual de las oportunidades de progreso. Corregir las desigualdades se constituye, por tanto, no sólo en una apelación ética, sino también en una consideración inteligente del interés común. Fruto de esta percepción es la generación de una agenda internacional centrada en el combate contra la pobreza (articulada en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y la discusión en las instancias internacionales de nuevos ámbitos y tareas para la promoción del desarrollo de los países más pobres.
Por otra parte, estos cambios han repercutido sobre la política de cooperación para el desarrollo. La comunidad internacional parece crecientemente consciente de que si quiere ampliar las posibilidades de desarrollo de los países más pobres, es necesario avanzar en dos campos simultáneamente: a) en primer lugar, mejorando la eficacia de la ayuda; b) en segundo lugar, ampliando el campo de los instrumentos y de los actores que pueden contribuir a ese proceso. En ambos ámbitos se han producido avances: en el primero como consecuencia de la dinámica que puso en marcha la Declaración de París, de 2005; en el segundo, como consecuencia de la emergencia de nuevos actores (algunos de ellos procedentes del campo privado) y del recurso a nuevos instrumentos en el sistema de cooperación.
Pues bien, el número de ECONOMISTAS que ahora se presenta pretende abordar los tres aspectos aquí enunciados: las nuevas líneas de reflexión de la teoría del desarrollo, los nuevos ámbitos de trabajo para la promoción del desarrollo y las nuevas tendencias que se hacen visibles en la política de cooperación para el desarrollo. La relación de temas elegidos no agota los posibles a considerar, pero son una buena muestra de la vitalidad de los cambios a los que se alude.
Este número de ECONOMISTAS es resultado de una iniciativa de la ONG Economistas sin Fronteras (EsF), en su intento por motivar la reflexión y el debate sobre la desigualdad internacional y el desarrollo en el seno de la comunidad de economistas. Contó para promover este número con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Teoría del desarrollo: la vigencia de una doctrina

José Antonio Alonso
Catedrático de Economía Aplicada. Director del ICEI

1. Introducción

El intento de explicar las fuentes del progreso material de las naciones está en el centro de las preocupaciones básicas de los fundadores del pensamiento económico. De hecho, buena parte del esfuerzo analítico de Smith, Ricardo o Marx, se dedicó a entender las leyes que rigen el comportamiento dinámico de las economías en el largo plazo. La revolución marginalista, en la segunda mitad del siglo XIX, produjo un desplazamiento en la investigación económica, que pasó a analizar los criterios de decisión óptima de los agentes y en argumentar las condiciones del equilibrio de los mercados. Su preocupación se orientó, por tanto, a fundamentar una asignación eficiente, en el corto plazo, más que en explicar la dinámica agregada de la economía, en el largo plazo. Como consecuencia, el crecimiento económico desapareció de las preocupaciones más centrales de la agenda investigadora en economía, desde 1870 a 1950, con algunas honrosas excepciones (como Schumpeter, por ejemplo).

No será hasta la década de los cincuenta del pasado siglo cuando la explicación de la dinámica económica de lago plazo vuelva a ocupar un puesto relevante en la reflexión económica. Desde sus mismos orígenes, este esfuerzo se canalizó a través de dos grandes tradiciones analíticas claramente diferenciadas: la teoría del desarrollo y la teoría del crecimiento. La primera se propuso construir un cuerpo teórico específico para el análisis de las condiciones de progreso de los países en desarrollo a partir de la consideración de las deficiencias estructurales de este tipo de países; la segunda intentó generar una teoría de validez universal acerca del crecimiento económico. Mientras la primera recurrió a una forma de hacer economía preferentemente argumentativa y verbalizada, la segunda optó por traducir en modelos matemáticos sus intuiciones básicas. Esta opción otorgó una ventaja indudable a la teoría de crecimiento, que acabó por convertirse en la interpretación central de la dinámica económica.

Es de interés señalar que ambas tradiciones vivieron de espaldas la una de la otra a lo largo de buena parte de las últimas cinco décadas. Los economistas del desarrollo consideraban las propuestas de la teoría del crecimiento como excesivamente simplificadoras, abstractas y alejadas de la realidad; mientras los economistas del crecimiento estimaban que los teóricos del desarrollo ofrecían una retórica sociológica de baja consistencia analítica y limitada capacidad de validación empírica. Como consecuencia, hasta muy recien-

temente, la comunicación entre estas dos tradiciones fue más bien escasa, para perjuicio de ambas.

En la actualidad, sin embargo, las diferencias entre estas dos tradiciones ha tendido a diluirse: los economistas del desarrollo valoran hoy en mayor medida la importancia de integrar sus propuestas en modelos económicos consistentes, capaces de ser sometidos a prueba empírica, asimilando su lenguaje al propio de la teoría del crecimiento; y, a su vez, los teóricos del crecimiento han pasado a buscar explicaciones más complejas, contemplando algunas dimensiones sociales e institucionales, que estaban antes alejadas de sus preocupaciones. Se han generado áreas cada vez más dilatadas de coincidencia y de mutua relación entre ambas tradiciones; un espacio por el que transitan las aportaciones de autores como Stiglitz, Açemoglu, Sen, o Rodrik, por citar cuatro bien conocidos.

El presente artículo pretende reivindicar algunas de las intuiciones que están en la base de la teoría del desarrollo, así como apuntar algunos de sus campos de investigación más prometedores en la actualidad. Hacer este recorrido servirá, al tiempo, para confirmar la no siempre admitida vigencia de esta doctrina.

2. Las bases de la teoría del desarrollo

En sus inicios, al final de los cuarenta, la economía del desarrollo se intentó establecer como una disciplina diferenciada de la corriente teórica principal de la economía. En sus primeras caracterizaciones, los países en desarrollo aparecen como economías con abundancia de mano de obra y bajos salarios, pero también con limitada dotación de capital y bajos rendimientos de capital. En el caso de Nurkse (1957), esa baja dotación de capital está altamente relacionada con la reducida capacidad de ahorro de los países en desarrollo, debido a su bajo nivel de renta, pero también con el bajo rendimiento del capital propio de esos países (la *debilidad de los incentivos a la inversión*, en términos de Nurkse). Es la combinación de estos dos hechos, bajo rendimiento de capital y del trabajo, lo que reclamaba una explicación específica para los países en desarrollo, que apareció asociada a la definición de la *trampa de la pobreza*, acaso el elemento de diagnóstico más compartido entre los teóricos del desarrollo.

La justificación de la trampa de la pobreza descansa en la presencia de relaciones circulares (no meramente unidireccionales) entre las variables relevantes y la eficacia de importantes externalidades (pecuniarias y tecnológicas) y rendimientos crecientes en la actividad económica. La presencia de externalidades en la actividad económica será, de hecho, un elemento caracterizador de buena parte de las propuestas en este campo desde sus orígenes, como las debidas a Hirschman (1958), Myrdal (1957), Rosestein-Rodan (1943) o Lewis (1954). La combinación de importantes externalidades con la presencia de indivisibilidades en la inversión, conduce, a la vez, a la ruptura de la linealidad, dando lugar a la posible presencia de múltiples equilibrios a los que se enfrenta la trayectoria de una economía (Rosestein-Rodan, 1943; Leibenstein, 1954, o Nelson, 1956). Y, en fin, la combinación de esos factores hace que la senda previa seguida por una economía condicione su posible evolución futura, haciendo que la historia cuente. Como señaló Myrdal (1957; 16) resumiendo esta visión, el problema del desarrollo está relacionado con *un complejo sistema de cambios que están interrelacionados, son circulares y de carácter acumulativo*.

Haciendo un esfuerzo de síntesis, la especificidad de la explicación inicial del subdesarrollo descansó, muy centralmente, sobre tres factores: en primer lugar, la conspicua existencia de rendimientos crecientes y de externalidades (pecuniarias y tecnológicas) en la vida económica; en segundo lugar, la presencia de complementariedades e indivisibilidades en la actividad inversora; y, en tercer lugar, en la existencia de una oferta laboral plenamente elástica, dada la presencia en los países en desarrollo de excedentes de mano de obra procedentes de un sector tradicional y superpoblado que convive con un minúsculo sector moderno orientado al mercado. La combinación de estos tres elementos conducía a la existencia de múltiples equilibrios y a las dificultades para transitar entre ellos. Como, con acierto, señala Ros (2000: 4): *Una dosis moderada de rendimientos crecientes a escala combinada con la presencia de un excedente de mano de obra puede motivar una radical diferencia respecto al modelo neoclásico*.

No obstante, sería excesivo presentar la teoría del desarrollo como un corpus teórico único e integrado: de hecho, más que hablar de *teoría del desarrollo* habría que hablar de *teorías del desarrollo*. Pues, en efecto, más allá de algunos postulados comunes, lo cierto es que bajo aquel rótulo se acoge una amplia colección de interpretaciones no necesariamente coincidentes. En esto se distancia la teoría del crecimiento de la propia del desarrollo: mientras la primera des-

cansa en un núcleo doctrinal generalmente compartido, aportado en su día por Solow, la segunda se compone de interpretaciones dispares y, en algunos casos, contradictorias. Sin duda, esta ausencia de un núcleo paradigmático —en términos de Lakatos— debilitó la capacidad de la teoría del desarrollo para imponerse como interpretación dominante de la dinámica económica. En esa colección de interpretaciones que nutren la teoría del desarrollo hay, sin embargo, un puñado de intuiciones inspiradoras, de notable capacidad de sugerencia, que han resistido el paso del tiempo. Es cierto que gran parte de esas intuiciones se presentaron de forma poco adecuada para derivar de ellas modelos precisos, susceptibles de contrastación, pero aun así tienen una capacidad heurística notable.

3. Principales intuiciones

Si hubiera que rescatar las intuiciones más valiosas, tres serían las que concentrarían nuestra atención: la importancia del cambio estructural, el relevante papel de las externalidades y la existencia de múltiples equilibrios. Veamos brevemente estos aspectos.

3.1. La importancia del cambio estructural

La teoría del desarrollo considera inadecuada aquella aproximación al crecimiento que parte de considerar el producto como un flujo de bienes y servicios invariante en el tiempo (de hecho, en las modelizaciones se considera la producción como compuesta de un único bien). El cambio en el peso de los sectores económicos a medida que se avanza en los niveles de renta per cápita constituye una de las regularidades del proceso de crecimiento. Este proceso no es ni aleatorio ni irrelevante para la dinámica de crecimiento. Como demostraron Kuznets (1960) o Chenery y Syrquin (1975), los cambios en la oferta responden a pautas bien establecidas y relativamente comunes; al tiempo, ese cambio no solo es consecuencia del crecimiento, sino también causa de posibles alteraciones en la dinámica económica (Baumol, 1967). Al contrario que los teóricos del crecimiento, los economistas del desarrollo tomaron muy en cuenta este proceso de cambio, formando parte central de las propuestas argumentadas por Rostow (1961), Lewis (1954) o Prebisch (1950). Contemplar la relevancia del cambio estructural no solo supone incorporar un elemento adicional en la explicación de la dinámica económica, sino también abre la posibilidad a considerar potenciales cambios en los factores promotores del crecimiento de acuerdo con la etapa de desarrollo en la que se encuentre el país en cuestión.

3.2. La presencia de externalidades e indivisibilidades en la inversión

Una segunda aportación relevante de la teoría del desarrollo es el papel crucial que tienen los efectos inducidos e indirectos (externalidades y complementariedades) de las distintas actividades económicas. Es el papel de esas externalidades lo que justifica la propuesta de Myrdal (1957) acerca de la *causación acumulativa*, el análisis que Hirschman (1958) hace acerca de los eslabonamientos interindustriales o la propuesta de Rosestein-Rodan (1943) acerca del *big push*. Este último, además, insiste en la presencia de indivisibilidades en la inversión, lo que obliga a considerar la existencia de umbrales en la interconexión eficiente entre las variables (Rosestein-Rodan, 1984). En todos estos casos, la inversión genera un efecto sobre actividades conexas, generando una dinámica inducida que es necesario considerar para entender el proceso de crecimiento. La presencia de estos efectos indirectos tiene una consecuencia relevante para la estrategia de desarrollo: el mercado puede no ser capaz de garantizar, por sí mismo, una solución óptima: un planificador puede conseguir, bajo determinadas condiciones, un resultado más eficiente. Una conclusión que explica la deriva proestatal que recorre buena parte de la doctrina del desarrollo. En especial, la existencia un marco institucional adecuado se considera que puede ayudar a resolver los problemas de coordinación que comporta la presencia de externalidades para la acción autónoma de los agentes económicos.

3.3. La existencia de múltiples equilibrios

Por último, derivado de los dos rasgos anteriores, una parte de la teoría del desarrollo se construyó aceptando la potencial existencia de múltiples equilibrios. En ese caso, el proceso de desarrollo se asemeja a un problema de optimización con múltiples restricciones, que en muchos casos no operan simultáneamente, sino que se hacen evidentes una vez que una restricción previa es eliminada. En concreto, la teoría del desarrollo nació preocupada por la existencia de trampas de equilibrio de bajo nivel *(low-level equilibrium traps)*: es decir, equilibrios localmente estables pero compatibles con la existencia de otros equilibrios

a los que es posible acceder siempre que se venzan las resistencias de la estabilidad local (Leibenstein, 1954). Los trabajos clásicos de Nurkse (1957) sobre las trampas de pobreza y el de Rosentein-Rodan (1943) sobre el *big push* constituyen ejemplos claros de situaciones donde una economía se puede encontrar en un equilibrio estable no deseable. Desde esta perspectiva, la teoría del desarrollo más que en definir las condiciones universales de un estado estacionario *(steady state)*, parece interesada en explicar las causas de los desequilibrios, la potencial existencia de más de un estado estacionario y la compleja transición de uno a otro.

Los rasgos del proceso de desarrollo tienen, a su vez, consecuencias acerca de ciertos factores que se consideran cruciales en las estrategias de desarrollo. El primero de ellos alude al relevante papel que la teoría del desarrollo otorga a las *instituciones en la dinámica económica* (Alonso y Garcimartín, 2008). Los problemas de coordinación en la acción inversora, de aprovechamiento de externalidades y de superación de equilibrios de bajo nivel ponen en evidencia las limitaciones de confiar en la mera acción individualizada de los agentes a través del mercado; y, al contrario, subrayan la potencial necesidad de una cierta forma de acción colectiva, no incompatible con el mercado, pero que requiere de las instituciones para hacerse efectiva.

Una segunda consecuencia de relevancia es la resistencia a una visión simple de los efectos dinámicos del comercio. Si existen indivisibilidades y problemas de coordinación, puede ser requerida una cierta *acción protectora de la economía nacional* como paso previo para una posterior inserción internacional ventajosa. Aunque Prebisch (1950) fue quien argumentó este aspecto de una manera más reiterada, se trata de una posición que era relativamente compartida por parte de un grupo amplio de estudiosos del desarrollo. La inserción internacional puede ser el objetivo, pero la senda para alcanzar ese propósito requería del recurso a las posibilidades que brinda la política industrial como forma de amparar el despliegue de capacidades industriales en los países en desarrollo. No hace falta recordar que en la experiencia de algunos países esta recomendación se llevó a un extremo de irreversible proteccionismo que no estaba en las posiciones originarias —mucho más matizadas— de los teóricos a los que se alude.

Por último, es propio de los autores del desarrollo un cierto *escepticismo acerca de la capacidad que los precios* tienen para alcanzar el equilibrio en los mercados. Aunque no se niega la tendencia al ajuste de los precios, se piensa que en economías con severos problemas estructurales, como sucede en los países en desarrollo, una parte de los ajustes se realizan por la vía de las cantidades. En esta perspectiva, la aportación de Keynes (y del pensamiento postkeynesiano) supuso un respaldo doctrinal adicional a esta posición de los teóricos del desarrollo. Esta interpretación del funcionamiento de los mercados tuvo sus principales derivaciones en el despliegue de una macroeconomía estructuralista (Ocampo y cols., 2009), que cuestiona la eficiencia autorreguladora de los mercados y otorga mayor peso a la demanda en la explicación de la dinámica económica.

4. Desarrollos recientes

Desde el inicio de la década de los noventa del pasado siglo y hasta la actualidad, la teoría del desarrollo se ha conformado en un campo activo de investigación, con el recurso a procedimientos analíticos cada vez más sofisticados y complejos. Los campos de análisis son muy diversos: desde el análisis de la dinámica acumulativa (e inercial) que está en la explicación histórica del desarrollo hasta la exploración del papel de las instituciones en la resolución de los problemas de coordinación de una economía, desde las mutaciones estructurales que acompañan al crecimiento al papel de la especialización comercial en los procesos de cambio tecnológico, desde el estudio de la dinámica de formación del capital humano y de las capacidades tecnológicas hasta los problemas asociados a la sostenibilidad ambiental. Resulta difícil detenerse en todas las líneas de trabajo en las que se despliega la teoría del desarrollo en la actualidad, por ello aquí nos centraremos en tres tipos de aportaciones que tienen un carácter más nuclear.

4.1. La investigación acerca de las trampas de la pobreza

La categoría analítica más difundida que emana de la teoría del desarrollo es la de *trampa de la pobreza*. Pese a que su origen está en las primeras aportaciones de los años cincuenta, hubo que esperar hasta la segunda mitad de los años ochenta para que esa categoría y la existencia derivada de múltiples equilibrios adquiriesen una expresión formal consistente (Murphy y cols., 1989; Azariadis, 2006, o Bowles y cols., 2006) La contribución de los trabajos más recientes no consiste tanto en la novedad de su contenido como en la sólida e

ingeniosa fundamentación que ofrecen de la propuesta y en su extensión a una gran variedad de situaciones. Cabría sistematizar esos modelos en torno a tres grandes agregados (Bowles, y cols., 2006): i) la presencia de externalidades y de rendimientos crecientes localizados *(thresholds models of poverty)*; ii) la presencia de un marco institucional inadecuado, con problemas para la acción colectiva *(institutions as poverty trap)*; y iii) y la existencia de efectos de vecindad que condicionan el comportamiento agregado *(neighborhood effets as poverty traps)*.

La literatura especializada confirma la pluralidad de causas que pueden estar detrás de una trampa de pobreza: una situación en la que confluyen una circularidad de factores obstaculizadores del progreso. Un detalle más preciso de aquellos factores que están en el origen de trampas de la pobreza serían, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes (Azariadis, 2006):

i) Impaciencia en el comportamiento, ya sea de los gobiernos, debido a los niveles de corrupción, ya de las familias con limitada esperanza de vida, debido a los bajos niveles de salud, o ya de agentes con niveles elevados de inseguridad respecto al valor futuro de su riqueza acumulada, por la inestabilidad económica o social (Azariadis, 2006). En todos estos casos la situación de la economía conduce a un incremento del consumo a costa de la capacidad inversora y, por consiguiente, del crecimiento.

ii) Distorsiones en la actividad financiera debido ya a altos costes de intermediación ya a la limitada diversificación de actividades, lo que dificulta que se genere una oferta de aseguramiento adecuada (Azariadis, 2006; o Saint-Paul, 1992). Las imperfecciones en los mercados de capital y de aseguramiento limitan también la capacidad inversora y alientan un uso ineficiente del ahorro.

iii) Elevado crecimiento demográfico en un contexto de baja renta familiar y con comportamiento endógeno de la fertilidad (Nelson, 1957, o Becker, Murphy y Tamura, 1990). La expansión demográfica en este contexto dificulta el logro de progresos en términos materiales.

iv) Baja elasticidad de sustitución técnica entre capital y trabajo en los niveles de bajo desarrollo (De la Croix y Michel, 2002), lo que dificulta la flexibilidad de la economía y la adopción de tecnologías más productivas.

v) Fuertes rendimientos crecientes locales (o *thresholds*) en la producción de bienes, pero especialmente en la investigación e innovación o en la formación de capital humano (Diamon, 1982, Azariadis y Drazen 1990). En la medida en que existan complementariedades entre capital físico y humano esto conducirá, además, a un menor rendimiento del capital invertido, en un contexto de bajos niveles de formación.

vi) Rendimientos de escala dinámicos *(learning by doing externalities)*, como se argumenta en el caso de la industria naciente o en ámbitos relacionados con el conocimiento y el capital humano (Stokey, 1988; Matsuyama, 2002). Este factor limitaría las posibilidades de desarrollo en ámbitos industriales intensivos en conocimiento.

vii) Problemas asociados a la limitada especialización productiva y al impulso dinámico que generan las demandas recíprocas, tal como en su momento señaló Rosestein-Rodan (1943) y desarrollan Murphy y cols. (1989).

viii) Contagio de normas sociales que condicionan el comportamiento de cada agente, como es el caso de la resistencia a otorgar confianza a las instituciones (cuando el sentimiento de desconfianza es generalizado) o de cambios en las conductas corruptas (cuando se trata de una práctica asentada).

Muchos de los factores señalados como potenciales causas de una *trampa de la pobreza* se presentan de forma simultánea en los países pobres, lo que hace más difícil poner en marcha estrategias para superarlos. Al fin, a este tipo de países les caracteriza una deficiente estructura institucional, la carencia o estrechez de los mercados financieros domésticos, los efectos de la inseguridad sobre el comportamiento de los agentes, la muy fragmentada especialización productiva o la corrupción de la Administración, por señalar alguno de los más relevantes. Esta diversidad de problemas hace difícil tanto el diagnóstico como la terapia del desarrollo propia de estos países.

4.2. El concepto de desarrollo humano

La construcción de la teoría del desarrollo descansó en sus orígenes en un enfoque dominantemente económico (economicista dirían algunos). Se tenía presente que el desarrollo era algo más que crecimiento, en la medida en que comportaba cambios sustanciales en muy diversos ámbitos de la realidad social, pero se pensaba que buena parte de esos cambios era motivada por el proceso de ampliación de las capacidades productivas y de cambio estructural que se producía en el orden económico. Esta visión tenía una consecuencia práctica: se suponía que si había una dinámica de crecimiento sostenida, finalmente emergería el desarrollo como un derivado natural del cambio económico.

Desde los tempranos años setenta hubo autores que cuestionaron esta visión, tratando de adoptar una perspectiva más compleja y rica del proceso de desarrollo. Uno de los enfoques alternativos que tuvieron más eco fue el llamado *enfoque de las necesidades básicas*, que suponía que el desarrollo debía asentarse en una dinámica de tipo *bottom-up* (más que en una de tipo *top-down*). Era necesario identificar los sectores sociales más vulnerables e iniciar el proceso de desarrollo a partir de satisfacer en primer lugar las necesidades más básicas de estos colectivos. Solo de esta forma se pensaba que se podía asentar un proceso de transformación social de amplia base, que modificase no solo las potencialidades dinámicas de la economía, sino también las pautas distributivas de la sociedad. Este enfoque fue adoptado como propio por el Banco Mundial durante el período de presidencia de McNamara.

La crisis de la deuda y la dominante influencia del *consenso de Washington* en las operaciones de ajuste estructural de los años ochenta llevaron aparejadas el desplazamiento del enfoque de necesidades básicas. No obstante, a comienzos de los noventa, un grupo de investigadores del desarrollo, reunidos por Ul Haq en torno al PNUD, generaron el enfoque de desarrollo humano, que es la visión en estos momentos dominante en la teoría del desarrollo. En la elaboración de este enfoque tuvo un papel decisivo Amartya Sen, premio Nobel de Economía, que aportó una visión muy elaborada de los propósitos normativos del desarrollo, en la que combinaba criterios de la economía del bienestar con otros derivados de la filosofía política y de los conceptos de justicia social.

De acuerdo con Sen un concepto de alta carga normativa como el desarrollo no se puede definir a partir de los medios para conseguir algo, sino en relación con aquello que se valora y se quiere conseguir. Los recursos materiales son necesarios, pero lo son como medios para hacer realidad aquello que valores. El desarrollo, por tanto, debía definirse en función de esos fines (y no de los medios para conseguirlos). De acuerdo con este planteamiento, se define el desarrollo como el proceso de ampliación de las capacidades y opciones de las personas para hacer aquello que valoran. Se transita así del orden limitadamente material (capacidades productivas de un país) a un orden más amplio y pluridimensional (de realización de opciones y de derechos de las personas). Una sociedad se desarrolla en la medida en que convierte en potencialmente realizables escenarios de vida futura deseables que antes le resultaban inalcanzables (Sen, 2000).

El concepto del desarrollo dio lugar a la generación de un índice para la medición del progreso de los países (el Índice de Desarrollo Humano) y a una colección de informes anuales, que publica el PNUD, que investigan de forma monográfica sobre distintos aspectos relacionados con el nuevo enfoque. Gracias a estos informes, el concepto se fue enriqueciendo a lo largo del tiempo. Aunque la capacidad de fundamentación analítica del nuevo enfoque en términos de modelos formalizados es limitada, la visión que aporta es rica y sugeridora, incorporando dimensiones de justicia social y de concepción del ser humano y de la convivencia más amplias que las que estaban en el origen de la teoría del desarrollo.

4.3. Behaviorismo y evaluación

Gran parte de la economía convencional descansa en el supuesto de que los agentes económicos se comportan como decisores racionales, que disponen de la información relevante para decidir y de que lo hacen tratando de maximizar su función objetivo (que viene gobernada por la búsqueda del interés en el caso de los consumidores y del beneficio en el caso de los empresarios). Frente a esta visión, la teoría del desarrollo se construye sobre una imagen menos exigente de los agentes económicos: se considera que ni disponen de la información relevante, ni se comportan siempre de modo consistente. El agente económico es un ser que apuesta hacia el futuro; pero el futuro está cargado de incertidumbre, porque está abierto a la novedad. Se trata, por tanto, de un decisor que convive con una incertidumbre inextinguible, que trata de eludir a través del aprendizaje, de su propia experiencia y, en ocasiones, protegiéndose en los comportamientos gregarios (por ejemplo, en los mercados financieros).

La presencia de esta visión behaviorista (y evolucionista) en la base de los comportamientos microeconómicos está dando lugar a un desarrollo verdaderamente enriquecedor de la teoría del desarrollo. Se abandonan los modelos universales, construidos de forma abstracta, y se pretende estudiar, partir de la realidad, las conductas que los agentes adoptan, en ocasiones gobernadas por intuiciones, expectativas, costumbres, valores, etc. Al operar de este modo se ha dado un impulso importante a la doctrina, no solo por su aproximación a un comportamiento más realista de los sujetos, sino también por el esfuerzo que se ha puesto en lograr una adecuada fundamentación formal de las conductas. Algunos de los modelos que se derivan de estos planteamientos

han alcanzados grados de complejidad formal notablemente elevados, revelando el cambio en la forma de construir el discurso que se observa en la teoría del desarrollo (Bowles, 2006).

Además, en este caso, estos esfuerzos doctrinales se han acompañado de un ejercicio innovador en el acercamiento hacia la contrastación empírica. Se han rehuido los modelos de amplia generalización (como los análisis *cross-country*) y se ha hecho descansar el análisis en los estudios de caso y en el recurso a los procedimientos de la economía experimental. Acaso la línea de trabajo más prometedora en este campo la proporcionen los investigadores del MIT, encabezados por Banerjee y Duflo, que han demostrada la capacidad de los procedimientos con muestras aleatorias *(Randomized Control Trials)* para dirimir en torno a hipótesis de comportamiento de los agentes y de evaluación de las políticas (Banerjee y Duflo, 2011; o Parlan y Appel, 2011).

5. Consideraciones finales

La teoría del desarrollo parte de considerar como limitada aquella concepción que asimila el crecimiento con la suma de acumulación de factores y cambio técnico. En su concepción la dinámica de desarrollo no solo comporta acumulación, sino también reasignación productiva, que es la fuente del cambio técnico, aprovechamiento de las externalidades, mejoras en la coordinación para superar indivisibilidades y las complementariedades de la inversión y posible existencia de múltiples equilibrios con sendas dispares de evolución que influye en el resultado final *(path dependence)*.

En sus inicios, la teoría del desarrollo optó por rehuir de la formalización y hacer descansar sus propuestas en un lenguaje verbalizado, que hacía en ocasiones difícil traducir sus planteamientos en hipótesis objeto de contrastación. Pese a ello generaron algunas intuiciones notables, que el posterior desarrollo de la teoría hubo de admitir como acercamientos razonables al funcionamiento de la economía. En la actualidad, la teoría de desarrollo no solo muestra una vitalidad notable, inspirando líneas de trabajo en múltiples direcciones, sino además se ha habituado a la mayor capacidad deductiva y consistencia lógica del lenguaje formal, recurriendo a modelos matemáticos crecientemente sofisticados, y a las posibilidades que brinda la contrastación para hacer avanzar el conocimiento, lo que les ha llevado no solo a manejar la econometría convencional, sino también a incursionar en el ámbito de la economía experimental.

Además de estos avances analíticos, la teoría del desarrollo ha demostrado una preocupación notable por hacer descansar sus planteamientos en una concepción de la justicia adecuadamente fundamentada. Ese esfuerzo le ha servido para asumir una visión más compleja del ser humano y de la sociedad, lo que, a su vez, le ha permitido mantener un diálogo más cómodo y fecundo con otras disciplinas sociales.□

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (1988): ***Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones,*** *Madrid, Editorial Complutense.*

Azariadis, C. (2006): «The theory of Poverty Traps. What have we Learned?», en Bowles, Durlanf y Hoff (2006), ***Poverty Traps,*** *Princeton, Princeton University.*

Azariadis, C. y Drazen, A. (1990): «Threshold Externalities in Economic Development», ***Quarterly Journal of Economics,*** *núm. 105, págs. 521-526.*

Banerjee, A. y Duflo, E. (2011): ***Poor Economics. A radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty,*** *Nueva York PublicAffairs.*

Baumol, J. (1967): «Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of the urban crisis», ***American Economic Review,*** *57, 2, págs. 415-426.*

Becker, G. S.; Murphy, K. M. y Tamura, R. (1990): «Human capital, Fertility and Economic Growth», ***Journal of Political Economy,*** *núm. 98 (5), págs. 512-537.*

Bowles, S. (2006): ***Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution,*** *Princeton University Press.*

Bowles, S.; Durlanf, S. N. y Hoff, K. (2006): ***Poverty Traps,*** *Princeton, Princeton University Press.*

Chenery, H. B. y Syrquin, M. (1975): ***Patterns of Development, 1950-1970,*** *Londres, Oxford University Press.*

De la Croix, D. y Michel, P. (2002): ***A Theory of Economic Growth,*** *Cambridge, Cambridge University Press.*

Diamond, P. (1982): «Aggregate demand management in search equilibrium», ***Journal of Political Economy,*** *núm. 90, págs. 881-894.*

Hirschman, A. O. (1958): ***The strategy of economic development,*** *New Haven, Yale University Press.*

Karlan, D. y Appel, J. (2011): ***More than Good Intentions. How a New Economics is Helping to Solve Global Poverty,*** *Nueva York, Dutton.*

Kuznets, S. (1960): «Quantitative aspects of the economic growth of nations, V: capital formation proportions: International comparisons for recent years», ***Economic Development and Cultural Change,*** *vol. 6.*

Leibenstein, H. (1954): ***Economic Backwardness and Economic Growth,*** *Nueva York, John Wiley and Sons.*

Lewis, A. (1954): «Economic development with unlimited supplies of labor», ***Manchester School of Economics and Social Studies.***

Matsuyama, K. (2002): «The rise of mass consumption societies», ***Journal of Political Economy,*** *núm. 110, octubre, págs. 1035-1070.*

*Murphy, K. M.; Shleifer, A. y Vishny, R. (1989): «Income distribution, market size and industrialization», **Quarterly Journal of Economics,** núm. 4, págs. 537-564.*

*Myrdal, G. (1957): **Economic theory and underdeveloped regions,** Londres, Duckworth.*

*Nelson, R. (1956): «A theory of the low level equilibrium trap», **American Economic Review,** núm. 64 (5), mayo, págs. 894-908.*

*Nurkse, R. (1957): **Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries,** Nueva York, Oxford University Press.*

*Ocampo, J. A.; Rada, C. y Taylor, L. (2009): **Growth and Policy in Developing Countries. A Structuralist Approach,** New York, Columbia University Press.*

*Prebisch, R. (1950): **The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems,** New York, United Nations.*

*Ros, J. (2000): **Development Theory and the Economics of Growth,** Ann Arbor, The University of Michigan Press.*

*Rosestein-Rodan, P. N. (1943): «Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe», **Economic Journal,** núm. 53, págs. 202-211.*

*— (1984): «Natura facit saltum: Analysis of disequilibrium growth process», en Meier, G., y Seers, D. (eds), **Pioneers in Development,** Nueva York, Oxford University Press.*

*Rostow, W. W. (1961): **The Stages of Economic Growth,** Cambridge, Cambridge University Press.*

*Saint-Paul, G. (1992): «Technology choice, financial markets and economic development», **European Economic Review,** núm. 36 (4), mayo, págs. 763-781.*

*Sen, A. (2000): **Desarrollo y Libertad,** Barcelona, Editorial Planeta.*

*Stokey, N. (1988): «Learning-by-doing and the introduction of new goods», **Journal of Political Economy,** núm. 96, August, págs. 701-717.*

RESUMEN

El propósito del artículo es revisar las principales aportaciones de la teoría del desarrollo, al objeto de identificar sus intuiciones básicas. El recorrido por la doctrina sirve, además, para comprobar la vigencia de sus planteamientos. El artículo termina con una presentación de algunas de las líneas de trabajo más recientes, para confirmar la vitalidad y creatividad de este campo de la doctrina.

Palabras clave: *Desarrollo, Crecimiento, Desarrollo humano, Trampa de pobreza.*

La revista ECONOMISTAS ya está disponible en Internet

www.revistaeconomistas.com



Características

- Acceso a todo el histórico de la **revista.** ¡Desde el número 1!
- **Búsqueda de artículos:**
  - Por número de la revista
  - Por autor
  - Por texto
- **Posibilidad de comentar artículos y contactar con sus autores.**
- **Acceso desde cualquier sitio o dispositivo.**

Los colegiados podrán acceder a la versión on-line de la revista solicitando al Colegio la clave de acceso, si aún no la tienen.

Colegio de Economistas de Madrid
c/ Flora, nº 1 - 28013 Madrid
Tel: +34 91 559 46 02
Fax: +34 91 559 29 16
cem@cemad.es

Formas de medir el progreso económico y social: los resultados de la Comisión Stiglitz

Manuel García Goñi
Departamento de Economía Aplicada II, UCM

1. Introducción

El Producto Interior Bruto PIB es la medida de actividad económica y de bienestar material más usada a nivel internacional. De hecho, la metodología que se utiliza para su cálculo está estandarizada, de manera que las magnitudes presentadas por distintos países sean comparables. Según su definición, el PIB es el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos en una economía o país y en un período de tiempo. Por tanto, el PIB ha sido diseñado para medir la producción en unidades monetarias pero no para medir el bienestar económico de una sociedad o de sus individuos.

En febrero de 2008, el primer ministro francés, Nicholas Sarkozy, decidió crear la Comisión sobre la Medición del Progreso Social y Desarrollo Económico (The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, CMEPSP). Esta comisión fue presidida por el profesor Joseph E. Stiglitz y contó con la ayuda del profesor Amartya Sen, además de la coordinación del profesor Jean Paul Fitoussi. El objetivo principal de la Comisión fue identificar los límites que presenta la utilización del PIB como indicador de desarrollo económico y progreso social y sus problemas, así como apuntar hacia qué tipo de información debería incluirse en un mejor indicador de progreso social y económico.

En este artículo voy a presentar dos de las dimensiones en las que se pueden expresar las críticas más importantes que se recogen en el informe preparado por la Comisión (Stiglitz y cols., 2009) y daré mi interpretación de ellas. La primera dimensión de la crítica versa sobre la visión del PIB como medida de progreso social y económico, y se refiere a la diferencia existente entre promocionar eficiencia y equidad, disyuntiva típica en la planificación económica. En esta crítica es importante la definición que hagamos de progreso social y por tanto también de la función de bienestar social que el Estado benevolente debe maximizar. En este sentido, cabe tener en cuenta las múltiples dimensiones en las que el progreso social puede ser descompuesto, siendo el bienestar material tan solo una de estas dimensiones. En el fondo, se trata de elegir entre una sociedad cuyo objetivo principal sea *tener más* en agregado o que cada miembro de ella consiga *vivir mejor*. Dentro de este vivir mejor se incorporan conceptos como la calidad de vida, el nivel de educación o el índice de seguridad.

La segunda dimensión de crítica al PIB trata sobre la duda referente a la validez de este indi-

cador como herramienta que permite un fomento del crecimiento económico sostenible en el largo plazo. En relación a esta crítica, presentaré el análisis económico referido a los efectos de la información imperfecta en los mercados y las externalidades, es decir, cómo existen algunos costes (o beneficios) sociales que, al no ser tenidos en cuenta por el decisor económico, provocan que el resultado ofrecido por el mercado no sea la solución eficiente en el largo plazo.

Además, este artículo presenta las recomendaciones que la Comisión propone para mejorar la medición del progreso social y que promulgan una mayor importancia en la medición del bienestar social y no tanto de la producción, así como otras recomendaciones que tienen que ver con el bienestar que se puede medir de las familias y su nivel de renta y consumo, los objetivos relativos a la distribución de la renta o a la provisión de bienes o servicios que no son de mercado. Por último, el artículo finaliza en las conclusiones con mi interpretación de lo que se puede aprender de la Comisión.

2. El Producto Interior Bruto como medida de progreso económico y social

La definición comentada del Producto Interior Bruto como *el valor del conjunto de bienes y servicios finales producidos por una economía en un período de tiempo* es sorprendentemente similar a la segunda acepción de la definición que el Diccionario de la Lengua Española propone para *economía*, que es el *conjunto de bienes y actividades que integran la riqueza de una colectividad o un individuo* aunque esta definición no se refiera a un flujo, como es el PIB.

Esta similitud es máxima cuando la acepción de *economía* se refiere a la riqueza de una colectividad (también podría tratarse de la de un individuo), dado que en la definición de PIB, esa colectividad se refiere a la economía de un país. Quizás este parecido explique el porqué de la importancia del Producto Interior Bruto como medida de progreso económico y la confusión que existe entre progreso económico o bienestar material, y progreso o bienestar social. No obstante, ambos conceptos no son iguales.

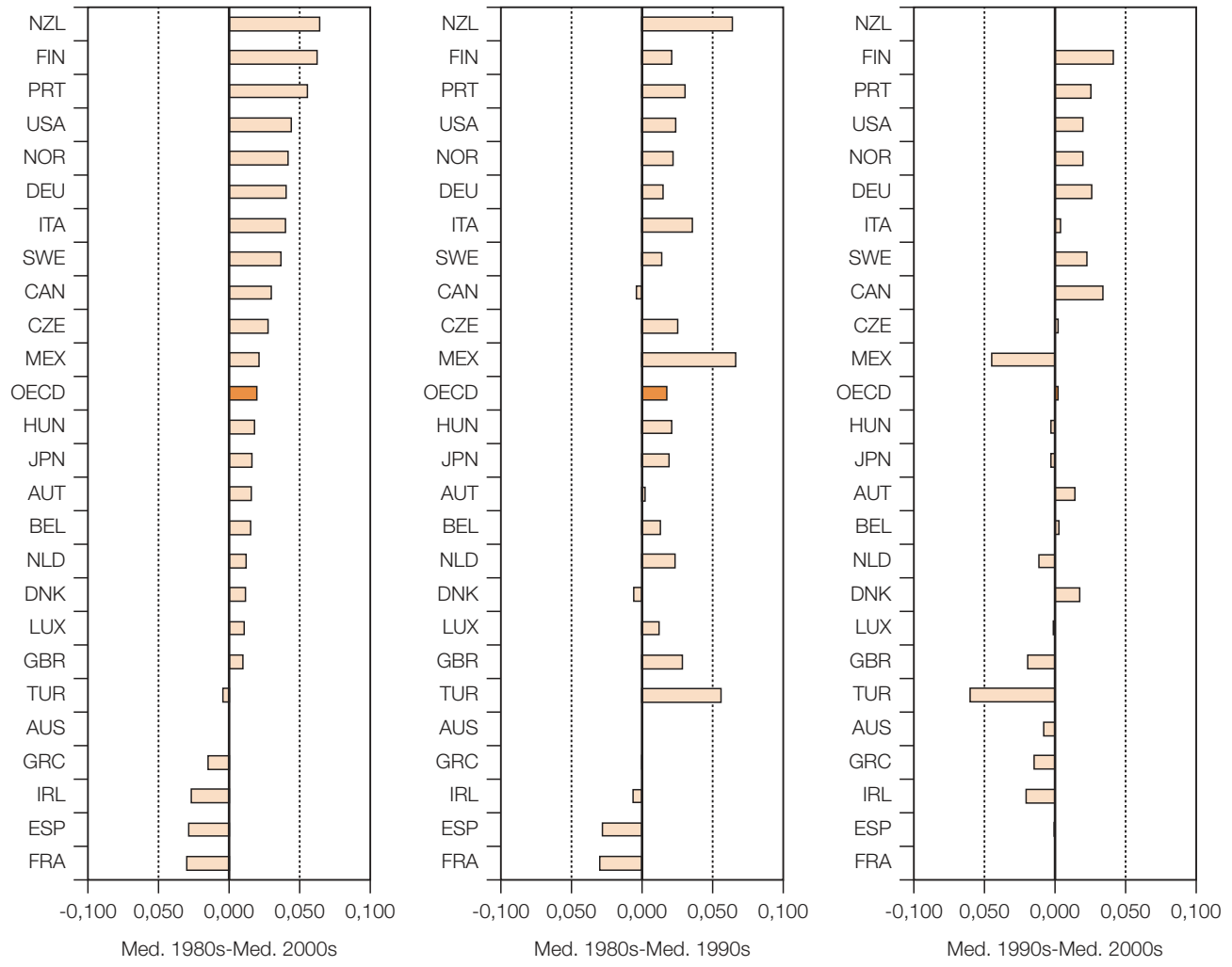
En teoría económica consideramos que los agentes, ya sean individuos, empresas o gobiernos, maximizan una función, sea esta de utilidad, de beneficios, o de bienestar social respectivamente. Que todos funcionemos de esta manera hace que exista la llamada *mano invisible* (Smith, 1776) que hace que funcionen los mercados y se obtenga una asignación eficiente de los recursos. Normalmente suponemos que las preferencias son racionales, lo que básicamente quiere decir que los individuos se comportan de acuerdo a una consistencia interna en su proceso de toma de decisiones, en la que existe transitividad y la persecución del propio interés (Sen, 1987; Mas Colell, Whinston y Green, 1995).

De esta manera, si fomentamos que todos los individuos y empresas hagamos *lo que más nos interesa*, impulsaremos el crecimiento económico y la eficiencia en los mercados según la teoría económica. Esto sucedería si los mercados fueran perfectos y existiera información perfecta. Desafortunadamente, ni los mercados son perfectos ni hay información perfecta. La información es imperfecta y casi siempre asimétrica, lo que hace muy importante la regulación de los mercados por parte de los gobiernos, como comentaré más adelante. Y aunque todo esto funcionara, nos tendríamos que preguntar si realmente queremos una economía eficiente pero pagando el precio de que esta sea poco equitativa. Claramente, si todos somos eficientes en nuestras decisiones produciremos más riqueza, y dada la definición del PIB, el valor de la producción de bienes y servicios finales en una economía y en un período de tiempo se incrementará. Así pues, el PIB puede ser considerado como una medida de riqueza global. No obstante, dicho incremento de riqueza global no necesita ser uniforme en la población, y por tanto, el crecimiento del PIB como valor absoluto no tiene por qué estar relacionado con el progreso económico y social si entendemos por progreso social que la media de la población viva mejor. Debemos tener muy clara la diferencia entre los objetivos de eficiencia y equidad. Fomentar el crecimiento económico vía PIB puede llevar a una asignación de recursos más eficiente pero también menos equitativo o a un crecimiento económico desigualmente repartido.

Es aquí donde tenemos que pensar sobre cuál es la función de bienestar social que debe maximizar un gobierno y qué es lo que este entiende por progreso social, sobre todo si se trata de una medida colectiva global o si importa el nivel de bienestar de *cada* ciudadano. Es un hecho conocido que en las últimas dos décadas, y a pesar de haber atravesado un período bastante largo de crecimiento económico, la distribución de la renta ha evolucionado de manera que ahora es menos equitativa en la práctica totalidad de países desarrollados incluido España. El gráfico 1

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA PARA PAÍSES DE LA OCDE. MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1980 A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 2000



Fuente: OCDE (2010).

(OECD, 2010) muestra la evolución de la desigualdad en la distribución de la renta en países de la OCDE desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la década de 2000. Aunque en la mayoría de los países se ha producido un incremento en la desigualdad en todo el período, países como Francia, Irlanda o España presentan una reducción de la desigualdad en la primera década mostrada, hasta mediados de los años noventa, mientras que ese proceso se paraliza a partir de 1995, coincidiendo con un amplio período de bonanza económica en los países más desarrollados.

Esta podría ser una de las razones por las que la Comisión presidida por el profesor Stiglitz encuentra que existe una disparidad generalizada en distintos países entre el crecimiento económico y la buena marcha de las macromagnitudes anterior a la actual crisis económica y lo que los individuos perciben, incluso en tiempos de crecimiento, que es una marcha de la economía menos optimista.

Por tanto, crecimiento económico medido a través de la producción y utilizando como indicador el PIB no es sinónimo de un reparto más equitativo de la riqueza, y existen dudas de que el PIB pueda ser considerado como una medida de progreso económico y social adecuada, especialmente si consideramos que la función objetivo de los gobernantes debería ser mejorar el bienestar de los ciudadanos.

3. El Producto Interior Bruto y la sostenibilidad

Dado que el crecimiento económico ha sido medido por los economistas mediante el PIB, y es el indicador de progreso económico utilizado por los gobiernos, se ha fomentado una producción de bienes y servicios que puede no haber sido la más adecuada, y que podría no ser sostenible. El problema es la miopía que muchas veces tenemos los economistas cuando solo nos fijamos en el corto plazo, debido en general a la información imperfecta. La obsesión por controlar los costes visibles en la producción por parte normalmente de empresas conlleva una mayor eficiencia económica en el corto plazo, que ayuda a reducir precios en los mercados, pero sin tener en cuenta los costes que pueden producirse en el largo plazo. Es el problema derivado de la existencia de externalidades negativas, del que solemos tomar como ejemplos la contaminación o la sobreexplotación de algunos bienes o fuentes de energía.

De nuevo, es importante entender el papel que debe jugar el Estado en una economía con información imperfecta. Si se fomenta la producción en el corto plazo, o la minimización de costes actual, no habrá incentivos para realizar las inversiones más eficientes en el largo plazo. El problema desde el punto de vista teórico es fácil. Los mercados funcionan bien y son eficientes (la asignación de recursos lo es) cuando son perfectos. Pero si un mercado no es perfecto, y en general podemos decir que los mercados reales no lo son dada la existencia de información imperfecta, el resultado ofrecido por estos mercados no será eficiente. Distintos economistas (entre ellos Joseph Stiglitz y Amartya Sen, miembros de la Comisión) han mostrado los efectos de la información imperfecta en los mercados desde que Kenneth Arrow y Gerard Debreu incorporaron el riesgo en el análisis los mercados (Arrow y Debreu, 1954). La existencia de información imperfecta es lo que denominamos un *fallo de mercado*, y cuando reconocemos que existen fallos de mercado, también observamos como necesaria la actuación del regulador o del Estado benevolente que vele por los intereses de los ciudadanos que resultarían más desfavorecidos sin su actuación. Esta regulación debe ser aplicada en todos los mercados (mercado de producción de bienes y servicios, mercado financiero, fomento de la educación o investigación, sector sanitario, etc.) en los que se observan fallos o en los que existe la información imperfecta, especialmente si es asimétrica. La racionalidad de los agentes que nos lleva a buscar nuestro propio interés hace que utilicemos la información privada en nuestro beneficio y, por tanto, en contra muchas veces del beneficio social o del bienestar de otros muchos individuos, ya sea en el corto plazo o incluso peor, en el largo plazo.

Por tanto, la utilización del PIB como indicador hace que se incentive la producción de bienes y servicios a menor coste en corto plazo, especialmente en momentos de crisis o necesidades económicas, sin tener en cuenta los costes marginales sociales derivados de las decisiones cortoplacistas. Un ejemplo que la Comisión cita es el de la crisis medioambiental que se está produciendo de manera internacional especialmente asociado al calentamiento global. Los precios de la energía no tienen en general en cuenta las emisiones de contaminación a la atmósfera, al no existir impuestos dirigidos directamente a incrementar el coste de las empresas que más contaminan. Esto hace que a las empresas les resulte más barato contaminar al no tener este coste adicional, que lo paga la sociedad en su conjunto. Es importante darse cuenta de que el coste existe y tiene consecuencias en la salud, bienestar y calidad de vida de la población (y por tanto en los gastos que se producen en otros mercados como el sanitario) aunque no esté en la cuenta de resultados de las empresas que utilizan dicha energía sucia. Y como las cuentas nacionales tampoco tienen en cuenta estos costes sino que es el PIB lo que se observa para decidir si una economía evoluciona o no, el problema no está resuelto. Este problema de miopía que impide ver unos costes a cambio de pagar otros no solo es ineficiente, sino que en el largo plazo incentiva un crecimiento económico insostenible.

Claramente, cita la Comisión (Stiglitz y cols., 2009), las medidas de progreso económico serían muy distintas si tuvieran en cuenta los costes medioambientales. La promoción de I+D para encontrar fuentes alternativas y limpias de energía es cara en el corto plazo y no está claro cuándo

será rentable utilizarlas. Incluso cuando las tecnologías están disponibles, los intereses económicos de las empresas y Estados que controlan las actuales fuentes de energía mayormente utilizadas pueden hacer que no se apliquen en el mercado las nuevas energías limpias, que necesitan un mayor rodaje para ser mejoradas y viables en el mercado.

4. Recomendaciones de la Comisión

El informe presentado por la Comisión distingue entre medidas orientadas hacia el bienestar y medidas orientadas a la sostenibilidad. Las primeras están relacionadas tanto con los recursos económicos como con otros no económicos, como la calidad de vida, cómo se sienten o el entorno medioambiental en el que viven. Por otra parte, el hecho de que estas medidas puedan ser sostenibles en el largo plazo, aclara la Comisión, depende de si somos capaces de traspasar nuestro capital (natural, físico, humano y social) a las siguientes generaciones.

En primer lugar, las medidas de actividad económica deben reflejar los cambios estructurales que se producen en las economías modernas, como la terciarización de la economía. Es difícil medir muchas veces el *output* en términos de bienestar que conlleva la actividad económica actual, respecto al pasado en que la producción sobre todo primaria o secundaria era más fácil de medir. Se añade ahora una dimensión importante de calidad en la producción que no estaba tan presente anteriormente, y en el que se señala que el Estado tiene un papel que jugar tanto en regulación como en la mezcla de provisión de bienes y servicios público-privados. Además, es importante tener en cuenta que a pesar de la imperfección señalada en dichas medidas de actividad económica, están todavía mucho más orientadas a la producción que hacia el bienestar de los individuos. Por tanto, se debe realizar un mayor esfuerzo próximamente en desarrollar medidas en esta dirección y en un contexto de sostenibilidad. Para ello, la Comisión recomienda:

De la producción al bienestar

1. *Prestar atención a la renta y al consumo en lugar de tan solo a la producción cuando se quiera evaluar el bienestar material*. Es importante tener en cuenta que dado que el PIB recoge la producción en un país, parte de dicha riqueza puede pertenecer a entidades de otros países, y por tanto el flujo de riqueza puede entrar y salir, con lo que el PIB no acaba de medir el bienestar material de la sociedad de un país.

2. *Enfatizar la perspectiva de renta familiar*. En la misma dirección que la primera recomendación, para orientar los indicadores hacia el bienestar material de los ciudadanos es recomendable utilizar medidas no tan agregadas como el PIB sino la renta o consumo familiares.

3. *Considerar la renta y consumo de manera conjunta con la riqueza*. No se trata solo de analizar el nivel de la renta o consumo familiares, sino también el nivel de riqueza que poseen para que el consumo actual ni hipoteque sus posibles acciones de consumo futuras.

4. *Atribuir más importancia a la distribución de la renta, consumo y riqueza*. Como se ha mencionado anteriormente, la medida agregada o la media no informan sobre el nivel de vida de la población. Es por tanto necesario atender a la distribución de ciertas magnitudes para analizar la situación en la mediana, y en los individuos más pobres o más ricos, hasta entender qué niveles de renta mínimos o cobertura estamos dispuestos a permitir en nuestra sociedad.

5. *Ampliar las medidas de renta hacia actividades de no mercado*. En muchos lugares y especialmente en países en vías de desarrollo hay muchas actividades (economía sumergida) realizadas por los hogares pero que no forman parte de la economía reglada. Estas actividades económicas existen y modifican el bienestar de los ciudadanos aunque no queden reflejadas en las estadísticas oficiales.

El bienestar es multidimensional

6. *La calidad de vida depende de las condiciones y capacidades que tengan los individuos. De esta manera, hay que mejorar la medida de variables como el estado de salud, educación, actividades personales y condiciones medioambientales*. La Comisión aconseja dedicar un esfuerzo especial en medir las conexiones sociables, la libertad política y la inseguridad, ya que parecen proporcionar una aproximación a la satisfacción vital de los individuos.

7. *Los indicadores sobre calidad de vida en las distintas dimensiones deberían tener en cuenta las desigualdades de una manera comprensible*. En especial, habría que tener en cuenta los grupos socioeconómicos, las diferencias de género o los posibles conflictos derivados del creciente proceso de inmigración.

8. *Se recomienda elaborar y diseñar encuestas dirigidas a medir distintas dimensiones de la calidad de vida de las personas con el objetivo de diseñar políticas orientadas a mejorarla*. Se trata de tener en cuenta las distintas dimensiones de calidad de vida, no solo por separado sino también de manera conjunta, para ver cómo se puede mejorar en cada contexto.

9. *Las estadísticas oficiales deberían proveer la información necesaria para agregar las distintas dimensiones de la calidad de vida y construir índices en este sentido*. La Comisión propone avanzar en la dirección del Índice de Desarrollo Humano, con sistemas estadísticos nacionales que midan el tiempo en que los individuos se encuentran mal en general o en qué proporción no cumplen con sus objetivos o expectativas teniendo en cuenta su situación y preferencias.

10. *Se debería fomentar la medida del bienestar tanto a nivel objetivo como subjetivo, ya que provee información relevante sobre la calidad de vida de los ciudadanos*. Para ello las estadísticas deberían tratar de inferir evaluaciones individuales sobre la vida y las prioridades. Este punto está siendo desarrollado en las últimas décadas por la llamada Economía de la Felicidad.

Hacia una aproximación pragmática de medidas de sostenibilidad

11. *La búsqueda de la sostenibilidad en el crecimiento requiere el uso de los indicadores apropiados, que se puedan interpretar como variaciones de variables nivel de distintas dimensiones (recursos naturales, humanos, sociales y capital físico), aunque sin olvidarnos de la sostenibilidad económica*. Es importante matizar que hay que analizar de manera separada el nivel de bienestar material y la sostenibilidad, ya que aunque están interrelacionadas, no se pueden juntar en una única dimensión. Es decir, cuanto más bienestar material queramos tener hoy, durante menos tiempo seremos capaces de hacerlo sostenible. Por otra parte, al haber distintas dimensiones, es complicado traducir todas ellas en una única como podría ser el cómputo monetario, ya que es difícil cuantificar en unidades monetarias el valor de la vida o de los recursos naturales.

Indicadores físicos para la presión medioambiental

12. *Los aspectos medioambientales de sostenibilidad se merecen un seguimiento exhaustivo basado en indicadores físicos y medibles bien elegidos*. Dada la dificultad en valorar en términos monetarios algunas dimensiones, es aconsejable dejarlas como *stock* de unidades físicas de manera que sepamos su evolución, como la concentración de gases en el efecto invernadero o la temperatura media para medir el cambio climático.

5. Conclusiones

El PIB es un indicador de la producción que se realiza en un país en un período de tiempo. Así pues, fue diseñado como un indicador de progreso económico y bienestar material agregado, pero no para medir el progreso social o el bienestar de los individuos de la sociedad. De hecho, en los últimos años y mientras se produjo una etapa de continuo crecimiento económico, también se ha producido un proceso de incremento de desigualdad en la distribución de la renta en numerosos países. Existen dos críticas fundamentales hacia el PIB. La primera consiste en que no tiene en cuenta dimensiones realmente importantes a la hora de medir el progreso social, como la igualdad, la educación, el medioambiente o la calidad de vida. La segunda que fomenta un tipo de crecimiento económico que no parece sostenible al no tener en cuenta los costes totales, entendiendo por sostenibilidad la capacidad del traspaso de los recursos naturales, sociales, humanos o físicos a las siguientes generaciones.

Es fundamental que se dediquen esfuerzos a realizar una correcta medición del progreso económico y social, para que los Estados acerquen su función de bienestar social a dicha medida y orienten la regulación a promover incentivos para su crecimiento sostenible, en lugar del simple incremento de la producción. Obviamente, esta medida debe ser consensuada a nivel internacional para poder ser comparable y para poder promover políticas e incentivos vinculantes y con capacidad coercitiva, de manera que los costes sociales y los costes privados medidos sean más similares, y además se incentive y se defienda la investigación y la innovación que garanticen dicha sostenibilidad.

Los mercados por sí solos han demostrado que no son ni eficientes, ni perfectos, ni estables. De hecho, la crisis económica actual se ha agudizado mediante políticas de desregulación y liberalización que trataban a los mercados como si lo fueran. La Comisión sobre la Medición del Progreso Social y Desarrollo Económico (The

Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, CMEPSP), presidida por el profesor Joseph E. Stiglitz, propone una serie de recomendaciones en esta dirección. Es por tanto labor y responsabilidad de los Estados e instituciones internacionales regular y diseñar los incentivos necesarios para promover un progreso económico y social real, en las distintas dimensiones que importan, además del simple nivel de producción.

Es interesante apuntar también que de la Comisión de que se ocupa este artículo ha nacido el Grupo de París, también liderado por Stiglitz y Fitoussi, y que el pasado mes de marzo de 2011 dicho grupo ha publicado un informe sobre las actuaciones que los gobiernos del G-20 deberían implementar para sobrellevar la crisis económica global actual.□

BIBLIOGRAFÍA

*Arrow K. J. y Debreu, G. (1954): «The existence of an equilibrium for a competitive economy», **Econometrica,** vol. XXII, 265-290.*

*Mas Colell, A.; Whinston, M. D. y Green, J. R. (1995): **Microeconomic Theory,** Oxford University Press.*

*OECD Factbook (2010): **Economic, Environmental and Social Statistics** - ISBN 92-64-08356-1.*

*Sen, A. (1987): **On Ethics and Economics,** Oxford, Basil Blackwell.*

*Smith, A. (1776): **An Inquity into the Nature and Causes of the Wealth Of Nations,** Reeditado en R. H. Campbell y A. S. Skinner (eds), Oxford, Clarendon Press.*

*Stiglitz, J. E.; Sen, A. y Fitoussi, J. P. (2009): **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.** Disponible en: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm (accedido el 25 de septiembre de 2011).*

RESUMEN

El Producto Interior Bruto es la medida de actividad económica y de bienestar material más usada internacionalmente. Se puede definir como el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos en una economía o país y en un período de tiempo. Por tanto, el PIB ha sido diseñado para medir la producción en unidades monetarias pero no para medir el bienestar económico de una sociedad o de sus individuos. En 2008 se creó la Comisión sobre la Medición del Progreso Social y Desarrollo Económico, presidida por el profesor Joseph E. Stiglitz. El objetivo principal de la Comisión fue identificar los límites que presenta la utilización del PIB como indicador de desarrollo económico y progreso social y sus problemas, así como apuntar hacia qué tipo de información debería incluirse en un mejor indicador de progreso social y económico. Este artículo presenta una interpretación de los aspectos más importantes del informe elaborado por dicha Comisión, así como sus recomendaciones.

Palabras clave: *Crecimiento económico, PIB, Indicadores, Bienestar.*

Otra economía para el Buen Vivir. En la senda del postdesarrollo

Romper con la larga tradición de la economía académica de sacrificar la importancia del tema a la elegancia del método analítico; es mejor tratar en forma imperfecta lo que es sustancial, que llegar al virtuosismo en el tratamiento de lo que no importa.

Paul Baran, 1959

Alberto Acosta (*)
Economista ecuatoriano. Profesor e investigador de la FLACSO. Expresidente de la Asamblea Constituyente y exministro de Energía y Minas de Ecuador

1. El Buen Vivir una propuesta en construcción

Dejemos sentado desde el inicio que el Buen Vivir no sintetiza ninguna propuesta totalmente elaborada. El Buen Vivir, en realidad, se presenta como una oportunidad para construir colectivamente nuevas formas de vida.

No se trata de aplicar un recetario plasmado en unos cuantos documentos oficiales, como son las constituciones de Bolivia y Ecuador, así como sus respectivos planes de Buen Vivir-desarrollo. El Buen Vivir propone un paso cualitativo para disolver el tradicional concepto del progreso en su deriva productivista y del desarrollo en tanto dirección única, sobre todo en su visión mecanicista de crecimiento económico, así como sus múltiples sinónimos. Pero no solo los disuelve, el Buen Vivir plantea una visión diferente, mucho más rica en contenidos y, por cierto, más compleja.

El Buen Vivir, en tanto alternativa al desarrollo, exige otra economía. Una economía sustentada en los principios fundacionales de esta propuesta postdesarrollista, entre los que destacamos la solidaridad y sustentabilidad (1).

A partir de la aceptación de una economía que se sustente en la solidaridad, se busca la construcción de otro tipo de relaciones de producción, de intercambio, de cooperación y también de acumulación. Lo que se busca es incorporar criterios de suficiencia antes que sostener la lógica de la eficiencia entendida como la acumulación material cada vez más acelerada, frente a la cual claudica incluso la democracia. Esto plantea como meta utópica la construcción de relaciones armoniosas de la colectividad y no solo de individualidades sumadas muchas veces en forma arbitraria.

Simultáneamente, esta economía solidaria debe ser sustentable. Es decir, debe asegurar desde el inicio y en todo momento procesos económicos respetuosos de los ciclos ecológicos, que puedan mantenerse en el tiempo, sin ayuda externa y sin que se produzca la escasez de los recursos existentes.

Esta economía solidaria y sustentable debe, entonces, permitir la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras en condiciones que aseguren relaciones cada vez más armoniosas de los seres humanos consigo mismo, de los seres humanos con sus congéneres y de los seres humanos con la naturaleza.

Ya no se trata solamente de defender la fuerza de trabajo y de recuperar el tiempo de trabajo excedente para los trabajadores, es decir de oponerse a la explotación de la fuerza de trabajo. En juego está la defensa de la vida. Esto nos conmina a superar esquemas de organización de la producción antropocéntricos, causantes de la destrucción del planeta por la vía de la depredación y la degradación ambientales. Así, los objetivos económicos, subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales, deben tener en la mira el respeto a la dignidad humana y la mejoría de la calidad de vida de las personas y las comunidades.

En consecuencia, esta nueva economía deberá ser repensada desde una visión holística, plasmada en los derechos humanos y en los derechos de la naturaleza.

Sin pretender ofrecer un listado exhaustivo de los elementos que deben inspirar la construcción de esta nueva economía, reconozcamos que son muchos los aspectos a ser considerados, algunos de los cuales se puntualizan a continuación. Sin embargo, antes de desplegar dichas reflexiones puntualicemos los orígenes y alcances del Buen Vivir. Se trata, ante todo, de una propuesta surgida desde la periferia, no como una alternativa de desarrollo más.

2. El Buen Vivir desde la periferia social de la periferia mundial

En América Latina está en marcha una renovación de la crítica al desarrollo convencional bajo un proceso que ofrece varias particularidades. Por un lado, se mantiene y recupera una tradición histórica en cuestionamientos que fueron elaborados y presentados desde esta región hace mucho tiempo atrás, pero que quedaron rezagadas y amenazadas de olvido. Por otro lado, se han incorporado nuevas concepciones, tanto propias como otras tomadas desde diversas regiones del mundo. En síntesis, estamos en una encrucijada del camino que ha permitido una renovación de la crítica y también una mejor adaptación a las viejas y nuevas demandas de inicios del siglo XXI.

En esta situación se destaca que, mientras buena parte de las posturas sobre el desarrollo convencional e incluso muchas de las corrientes críticas se desenvuelven dentro de los saberes occidentales propios de la Modernidad, las propuestas latinoamericanas más recientes escapan a esos límites.

En efecto, estas propuestas recuperan posturas claves ancladas en los conocimientos y saberes propios de los pueblos y nacionalidades ancestrales. Sus expresiones más conocidas remiten a las Constituciones de Ecuador y Bolivia (2); en el primer caso, es el Buen Vivir o sumak kawsay (en kichwa), y en el segundo, el Vivir Bien o suma qamaña (en aymara) y también sumak kawsay (en quechua). Existen nociones similares en otros pueblos indígenas (3), como los Mapuche (Chile), los Guaranís de Bolivia y Paraguay, los Kunas (Panamá), los Achuar (Amazonía ecuatoriana), pero también en la tradición Maya (Guatemala) y en Chiapas (México), entre otros (4).

El Buen Vivir, entonces, no es una originalidad ni una novelería de los procesos políticos de inicios del siglo XXI en los países andinos. El Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas populares, particularmente de los pueblos y nacionalidades ancestrales. El Buen Vivir, en tanto sumatoria de prácticas vivenciales de resistencia al colonialismo y sus secuelas, es todavía un modo de vida en muchas comunidades indígenas, que no han sido totalmente absorbidas por la modernidad capitalista o que han resuelto mantenerse al margen de ella.

Lo interesante y profundo de esta propuesta es que surge desde grupos tradicionalmente marginados, invitando a romper de raíz con varios conceptos asumidos como indiscutibles: El Buen Vivir *nace en la periferia social de la periferia mundial y no contiene los elementos engañosos del desarrollo convencional. Ya no será cuestión del derecho al desarrollo o del principio desarrollista como guía de la actuación del Estado. Ahora se trata del Buen Vivir de las personas concretas en situaciones concretas analizadas concretamente, y la idea proviene del vocabulario de pueblos otrora totalmente marginados, excluidos de la respetabilidad y cuya lengua era considerada inferior, inculta, incapaz del pensamiento abstracto, primitiva* (José María Tortosa 2009).

El Buen Vivir plantea una cosmovisión diferente a la occidental al surgir de raíces comunitarias no capitalistas. Existen sujetos colectivos que practican estilos de vida no inspirados en el tradicional

concepto del desarrollo y del progreso, entendido este como la acumulación ilimitada y permanente de bienes materiales. Con su postulación de armonía con la naturaleza, con su oposición al concepto de acumulación perpetua, con su regreso a valores de uso, el Buen Vivir abre la puerta para formular visiones alternativas al desarrollo. Aquí radica su fortaleza, pero también su debilidad, pues todavía hay mucha distancia entre el pensamiento y el discurso, y más aún con la práctica (5).

Ya no se trata de aplicar un conjunto de políticas, instrumentos e indicadores para salir del *subdesarrollo* y llegar a aquella deseada condición del *desarrollo*. Una tarea por lo demás inútil en la mayoría de los casos. Veamos si no lo acontecido a lo largo de estas últimas décadas: casi todos los países del mundo han intentado seguir ese supuesto recorrido. ¿Cuántos lo han logrado? Muy pocos, asumiendo que la meta buscada puede ser considerada como desarrollo (6).

De hecho, en especial desde la década de 1960 comenzaron a sumarse distintas visiones críticas inconformes con las posturas de un progreso lineal, con reclamos en el terreno social y más tarde ambiental. Los objetivos y medios para avanzar en el desarrollo difieren entre escuelas de pensamiento y diversos autores: desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo sostenible o sustentable, ecodesarrollo, desarrollo a escala humana, desarrollo local, desarrollo endógeno, codesarrollo… Esta diversidad es muy clara en el caso latinoamericano, en donde el debate sobre el desarrollo ha sido muy intenso, prometedor a veces y frustrante en otras ocasiones. (Aníbal Quijano 2000).

La región jugó un papel importante en generar revisiones críticas sobre el desarrollo convencional, tales como el estructuralismo, los diferentes énfasis en la teoría de la dependencia (7), hasta posiciones más recientes (8). Estas posturas heterodoxas y críticas encierran una importancia considerable, pero también han adolecido de algunas limitaciones. Por un lado, sus planteamientos no lograron cuestionar seriamente los núcleos conceptuales de la idea de desarrollo convencional entendido como progreso lineal, y en particular expresado en términos del crecimiento económico. Por otro lado, cada uno de esos cuestionamientos generó una ola de revisiones pero que no lograron sumarse y articularse entre sí. En algunos casos generaron un pico en las críticas e incluso en las propuestas, pero poco después estos esfuerzos comenzaban a languidecer y las ideas convencionales volvían a retomar el protagonismo. Este tipo de procesos explica porqué a pesar de las diversas posiciones críticas sobre el desarrollo, de todas maneras el núcleo básico desarrollista persistió y persiste aún.

La confianza en el desarrollo se resquebraja en las décadas de 1980 y 1990. Esto contribuiría a abrir la puerta a las reformas de mercado de inspiración neoliberal de las décadas de 1980 y 1990, en las que, en estricto sentido, la búsqueda planificada y organizada del desarrollo de épocas anteriores debía ceder paso a las pretendidas todopoderosas fuerzas del mercado. Pero, nuevamente, a partir de fines de la década de 1990, los cuestionamientos parecen potenciarse entre sí, en particular como reacción frente al reduccionismo de mercado. Además, las posturas neoliberales, que consideran que el desarrollo no es un proceso a construir o planificar, sino que resulta de dejar actuar libremente al mercado, naufragaron. Su estruendoso fracaso económico agudizó los conflictos sociales al exacerbar las desigualdades y las frustraciones.

Adicionalmente, poco a poco se cayó en la cuenta de que el tema no era simplemente aceptar una u otra senda hacia el desarrollo. Los caminos hacia el desarrollo no eran el problema mayor. La dificultad radica en el concepto mismo de desarrollo. El mundo vive un *mal desarrollo* generalizado, incluyendo los considerados como países industrializados, es decir los países cuyo estilo de vida debía servir como faro referencial para los países atrasados. Eso no es todo. El funcionamiento del sistema mundial contemporáneo es *mal desarrollador* (José María Tortosa, 2011).

En este estado de cosas aflora el Buen Vivir, en el marco de los debates postdesarrollistas. Se multiplican los esfuerzos por una reconstrucción, crítica e incluso superación de la base conceptual, las prácticas, las instituciones y los discursos del desarrollo. Estas críticas han calado mucho más profundamente que en épocas anteriores, pues es cada vez más aceptado que los problemas no radican en las mediaciones o instrumentalizaciones de diferentes opciones de desarrollo. Se entendió también que no se trata de hacer mejor o simplemente bien lo que se había propuesto anteriormente. La crítica comprende que es necesario ir a las bases conceptuales, incluso ideológicas o culturales, en las que se sustenta el desarrollismo convencional.

En suma, estas visiones postdesarrollistas superaron los aportes de las corrientes heterodoxas antes mencionadas, que en realidad enfocaban *desarrollos alternativos*, cuando es cada vez más necesario generar *alternativas al desarrollo*. De eso se trata el Buen Vivir.

En los albores del siglo XXI, el estilo de desarrollo neoliberal comenzó a agotarse. Esto contribuyó a varios recambios políticos en algunos países de la región, cuya expresión más nítida ha sido la llegada al poder de la nueva izquierda o progresismo sudamericano. Sin duda los procesos en juego son diversos, y los tonos de cada uno de los nuevos gobiernos también es distinto, pero en todo ellos se comparte un rechazo al reduccionismo neoliberal. Se busca el reencuentro con los sectores populares, la defensa del protagonismo del Estado y acciones más enérgicas para reducir la pobreza. También empezaron a consolidarse los cuestionamientos y las alternativas ecologistas.

En este contexto ganaron un nuevo protagonismo los aportes de los pueblos indígenas. Sus propuestas incluyen diversos cuestionamientos al desarrollo, tanto en los planos prácticos como en los conceptuales.

Bajo algunos saberes indígenas no existe una idea análoga a la de desarrollo, lo que lleva a que en muchos casos se rechace esa idea. No existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior y posterior, a saber, de subdesarrollo y desarrollo; dicotomía por la que deben transitar las personas para la consecución del bienestar, como ocurre en el mundo occidental. Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinados por la acumulación y la carencia de bienes materiales. El Buen Vivir asoma como una categoría en permanente construcción y reproducción. En tanto planteamiento holístico, es preciso comprender la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician Buen Vivir, como son el conocimiento, los códigos de conducta ética y espiritual en la relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros. El Buen Vivir, en definitiva, constituye una categoría central de la filosofía de la vida de las sociedades indígenas, concluye Carlos Viteri Gualinga, kichwa amazónico (2000).

Desde esa perspectiva, el desarrollo convencional es visto como una imposición cultural heredera del saber occidental, por lo tanto colonial. Así, las reacciones contra la colonialidad (Aníbal Quijano 2001) implican un distanciamiento del desarrollismo. Como es fácil comprender, cuestionamientos de ese tipo están más allá de cualquier corrección instrumental de una estrategia de desarrollo.

Dejemos constancia que no se puede confundir los conceptos del Buen Vivir con el de *vivir mejor*. El segundo concepto supone una ética del progreso ilimitado. Nos incita a una competencia permanente con los otros para producir más y más, en un proceso de acumulación material sin fin. Recordemos que, para que algunos puedan *vivir mejor*, millones de personas han tenido y tienen que *vivir mal*. Con el Buen Vivir no está en juego simplemente un nuevo proceso de acumulación material. Se precisan respuestas políticas que hagan posible un desarrollo impulsado por la vigencia de los derechos fundamentales (derechos humanos y derechos de la naturaleza), como base para una sociedad solidaria y sustentable, en el marco de instituciones que aseguren la vida. El Buen Vivir apunta a una ética de lo suficiente para toda la comunidad, y no solamente para el individuo.

Adicionalmente, a inicios del siglo XXI también se refuerzan otras vertientes contestatarias del desarrollo. Destacamos entre ellas las alertas sobre el deterioro ambiental ocasionado por los patrones de consumo occidentales, y los crecientes signos de agotamiento ecológico del planeta. La Tierra no tiene la capacidad de absorción y resilencia para que todos repitan el consumismo propio de los países industrializados. El concepto de desarrollo y el de progreso convencionales no brindan respuestas adecuadas a estas alertas. En este momento también hay otro punto de un encuentro con las cosmovisiones indígenas en las que los seres humanos no solo conviven con la naturaleza de forma armoniosa, sino que los seres humanos forman parte de ella.

De esta manera el Buen Vivir se aparta de las ideas occidentales convencionales del progreso, y apunta hacia otra concepción de la vida, otorgando una especial atención a la naturaleza. Si bien el Buen Vivir no puede ser simplistamente asociado al *bienestar occidental*, tampoco rechaza algunos aportes contemporáneos que parten del saber occidental, en especial aquellas corrientes críticas y contestarías como las que ejemplifica el ambientalismo o el feminismo.

Queda en claro, por lo tanto, que el Buen Vivir es un concepto plural (podría hablarse de *buenos vivires* o mejor sería decir *buenos convivires*) que surge especialmente de las comunidades indígenas, sin negar las ventajas tecnológicas del mundo moderno o posibles aportes desde otras culturas y saberes que cuestionan distintos presupuestos de la modernidad dominante.

Esto permite despejar otro malentendido usual con el Buen Vivir, al despreciarlo como una mera aspiración de regreso al pasado o de misticismo indigenista. Al contrario, el Buen Vivir expresa construcciones que están en marcha en este mismo

momento, en donde interactúan, se mezclan y se hibridizan saberes y sensibilidades, todas compartiendo marcos similares tales como la crítica al desarrollo o la búsqueda de otra relacionalidad con la naturaleza.

Finalicemos este punto reconociendo que en el mundo actual se comprende, paulatinamente, la inviabilidad global del estilo de vida dominante. Sus límites económicos, sociales y ambientales, se vuelven evidentes. La discusión debería dejar de centrarse en la validez de esas advertencias, para pasar a abordar la ponderación de las alternativas de salida. Desde esa perspectiva, creemos, pues, que el Buen Vivir se ha convertido en un fértil campo de construcción y análisis que permite abordar esta complejidad global.

3. El ser humano se reencuentra con la naturaleza

La acumulación material mecanicista e interminable de bienes, apoltronada en *el utilitarismo antropocéntrico sobre la naturaleza* (Eduardo Gudynas, 2009b), no tiene futuro. Los límites de estilos de vida sustentados en esta visión ideológica del progreso clásico son cada vez más notables y preocupantes. En juego está la defensa de la vida en contra de esquemas de organización de la producción antropocéntricos, causantes de la destrucción del planeta por la vía de la depredación y la degradación ambientales.

La tarea, a nivel global y no solo local o nacional, pasa por entender que la humanidad es parte integral de la naturaleza. Hay que dejar de ver al ser humano por fuera de la naturaleza (9). No se puede seguir por la senda de la dominación de la Naturaleza. Ese es un camino sin salida.

La tarea es simple y a la vez en extremo compleja. En lugar de mantener el divorcio entre la naturaleza y el ser humano, la tarea pasa por propiciar su reencuentro, algo así como intentar atar el nudo gordiano roto por la fuerza de una concepción de vida que resultó depredadora y por cierto intolerable. Para lograr esta transformación civilizatoria, la desmercantilización de la naturaleza se perfila como indispensable.

La humanidad, en suma, está obligada a preservar la integridad de los procesos naturales que garantizan los flujos de energía y de materiales en la biosfera. Esto implica sostener la biodiversidad del planeta. Para lo que habrá que transitar del actual antropocentrismo al (socio) biocentrismo. Este debe ser el referente básico para repensar las ciencias sociales, empezando por la economía.

Estos planteamientos ubican con claridad por dónde debería marchar la construcción de una nueva forma de organización de la sociedad, si realmente pretende ser una opción de vida, en tanto respeta la naturaleza y permite un uso de los recursos naturales adaptado a la generación (regeneración) natural de los mismos. La naturaleza, en definitiva, debe tener la necesaria capacidad de carga y recomposición para no deteriorarse irreversiblemente por efecto de la acción del ser humano. Así, todos los seres vivos deben tener el mismo valor ontológico independientemente de si tiene o no algún valor de uso para los seres humanos.

Para liberar a la naturaleza de su condición de sujeto sin derechos o de simple objeto de propiedad, es necesario un esfuerzo político que reconozca que la naturaleza es sujeto de derechos. Esta lucha de liberación es, ante todo, un esfuerzo político. Dotar de derechos a la naturaleza, como parte de un proceso de ampliación de las libertades y de reducción de las inequidades y desigualdades, significa, entonces, alentar políticamente su paso de objeto a sujeto, como parte de un proceso centenario de ampliación de los sujetos del derecho. En definitiva los derechos de la naturaleza centran su atención en el *derecho a la existencia* de los propios seres humanos (Jörg Leimbacher, 1988).

Escribir ese cambio histórico es el mayor reto de la humanidad si es que no se quiere poner en riesgo la existencia misma del ser humano sobre el planeta. Y una de las tareas a impulsar globalmente será trabajar por la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza, así como por el establecimiento de un tribunal internacional para sancionar los delitos ambientales (10).

Desde esta perspectiva, la tarea es prácticamente civilizatoria. La humanidad está apremiada a un reencuentro con la naturaleza.

En lo que nos compete en este texto, la nueva economía, en concreto, debe echar abajo todo el andamiaje teórico que vació *de materialidad la noción de producción y (separó) ya por completo el razonamiento económico del mundo físico, completando así la ruptura epistemológica que supuso desplazar la idea de sistema económico, con su carrusel de producción y crecimiento, al mero campo del valor* (Juan Manuel Naredo, 2009).

En esta línea de críticas a los fundamentos del sistema, que no puede ser agotada en estas pocas líneas, aparecen también los cuestionamientos al régimen energético que puede ser llamado *fósil*. Esta conclusión nos obliga a caminar *hacia un régimen energético solar, basado en el uso de la ener-*

gía radial del sol (Elmar Altvater, 2004). Los elementos de esta *economía solar*, que propugnan la descentralización y la regionalización de la generación de la energía, caminarían en la misma dirección enfilada por el Buen Vivir.

El Buen Vivir, entonces, sirve de plataforma para discutir y aplicar respuestas —siempre en plural— frente a los devastadores efectos de los cambios climáticos a nivel planetario y las crecientes marginaciones y violencias sociales. En ese sentido, la construcción del Buen Vivir, como parte de procesos profundamente democráticos, puede ser útil para encontrar incluso respuestas globales a los retos que tiene que enfrentar la humanidad.

4. El ser humano en el centro de la economía

En otra economía orientada a construir y sostener el Buen Vivir, el ser humano es el centro de la atención y es su factor fundamental. El trabajo es la base de la economía. Esto plantea el reconocimiento en igualdad de condiciones de todas las formas de trabajo, productivo y reproductivo. Entonces, el mundo del trabajo forma parte fundamental de la economía solidaria, entendida también como la economía del trabajo (José Luis Coraggio, 2011).

Entonces, el trabajo es un derecho y un deber social en una sociedad que busca el Buen Vivir. Por lo tanto cualquier forma de desempleo no puede ser tolerada. El reto del Buen Vivir, que en gran medida estará asociado al tema del trabajo, tendrá que resolverse por el lugar que se otorga al trabajo humano no simplemente para producir más, sino para vivir bien. Puestas las cosas en su debido orden, el trabajo contribuirá a la dignificación de la persona. Y en este contexto habrá incluso que pensar también en un proceso de distribución del empleo, que cada vez es más escaso; proceso que vendrá atado, por cierto, con una nueva forma de organizar la economía.

Es indispensable tener presente que el Buen Vivir demanda una revisión del estilo de vida vigente a nivel de las élites y que sirve de marco orientador (inalcanzable) para la mayoría de la población en el planeta. Igualmente habrá que procesar, sobre bases de equidades reales, la reducción del tiempo de trabajo y su redistribución, así como la redefinición colectiva de las necesidades axiológicas y existenciales del ser humano en función de satisfactores ajustados a las disponibilidades de la economía y la naturaleza. Más temprano que tarde tendrá que darse prioridad a una situación de suficiencia, en tanto se busque lo que sea bastante en función de lo que realmente se necesita, antes que una siempre mayor eficiencia sostenida sobre bases de una incontrolada competitividad y un desbocado consumismo, que ponen en riesgo las bases mismas de la sociedad y de la sustentabilidad ambiental.

Esta lucha, por cierto, debería hacerse extensiva a todas aquellas formas de producción, como la extractivista, que sostienen las bases materiales del capitalismo. Fijarse exclusivamente en los retos globales, marginando o negando los locales, es un engaño que puede provocar perversas consecuencias. Los países productores y exportadores de materias primas, es decir de naturaleza, insertos como tales sumisamente en el mercado mundial, son funcionales al sistema de acumulación capitalista global y son también indirecta o aun directamente causantes de los problemas ambientales globales. El extractivismo (11), en definitiva, no es compatible con el Buen Vivir no solo porque depreda a la naturaleza, sino porque mantiene una estructura laboral explotadora de la mano de obra, a la que, por lo demás, no le asegura un empleo adecuado.

En este punto cabe una constatación cada vez más generalizada, sobre que el crecimiento económico es apenas un medio, no un fin. Es más, el crecimiento económico, para ciertos fines importantes no es un medio muy eficiente (Amartya Sen, 1985) y en algunas situaciones, cada vez más presentes en los países industrializados, es el mayor responsable de la debacle ambiental global, es un medio contraproducente. Por lo tanto, es hora de dar paso al decrecimiento económico o al crecimiento estacionario en el Norte global, que necesariamente deberá venir de la mano del postextractivismo en el Sur global.

De lo anterior se desprende que la organización misma de la economía debe cambiar de manera profunda. El mercado por sí solo no es la solución, tampoco lo es el Estado. El subordinar el Estado al mercado conduce a subordinar la sociedad a las relaciones mercantiles y al egolatrismo individualista. Lejos de una economía sobredeterminada por las relaciones mercantiles, en el Buen Vivir se promueve una relación dinámica y constructiva entre mercado, Estado y sociedad. Se busca construir una sociedad con mercados en plural, para no tener una sociedad de mercado, es decir mercantilizada. No se quiere una economía controlada por monopolistas y especuladores. Tampoco se promueve una visión estatista a ultranza de la economía.

En síntesis, hay que entender, de una vez por todas, que la economía no está por encima de las

amplias demandas de la sociedad y menos aún sobre las capacidades de la naturaleza, tampoco al margen. Su verdadera importancia radica en que la economía, en tanto ciencia social, debe ayudar a construir otras relaciones de producción y de consumo que prioricen en todo momento las demandas sociales (anteponiendo las de las mayorías) sin poner en riesgo los ciclos ecológicos. Para lograrlo hay que empezar por romper los efectos del *economismo* (o economicismo), cuya fatalidad reposa en la fuerza que tiene el integrismo (o fundamentalismo) económico que confunde sus modelos analíticos con la realidad.

Así, de ninguna manera se puede creer que todo el sistema económico debe estar inmerso en la lógica dominante de mercado, pues hay otras muchas relaciones que se inspiran en otros principios de indudable importancia; por ejemplo, la solidaridad para el funcionamiento de la seguridad social o las prestaciones sociales, a más de las diversas formas de relacionamiento solidario y recíproco en las economías de los pueblos y nacionalidades ancestrales. Similar reflexión se podría hacer para la provisión de educación, salud, defensa, transporte público, servicios financieros y otras funciones que generan bienes públicos y comunes que no se producen y regulan a través de la oferta y la demanda. No todos los actores de la economía, por lo demás, actúan movidos por el lucro.

Un manejo diferente y diferenciador en lo económico exige también cambios en lo social, que no se agotan en el campo de la simple racionalidad y calidad de las políticas sociales. Su reformulación y orientación deben basarse en principios de eficiencia tanto como de suficiencia y solidaridad, fortaleciendo las identidades culturales de las poblaciones locales, promoviendo la interacción e integración entre movimientos populares y la incorporación económica y social de las masas diferenciadas.

Los segmentos de la población tradicionalmente marginados pasarían de su papel pasivo en el uso de bienes y servicios colectivos a propulsores autónomos de los servicios de salud, educación, transporte, etc., impulsados desde la escala local-territorial. En lo político, este proceso contribuiría a la conformación y fortalecimiento de instituciones representativas de las mayorías desde los espacios locales y municipales, ampliándose en círculos concéntricos hasta cubrir el nivel nacional. Solo así se puede hacer frente a la dominación del capital financiero y de las burocracias estatales, que se han ido constituyendo en los principales grupos reacios al cambio. Si en este empeño se cuenta con el concurso consciente y activo del gobierno central cuánto mejor.

Esto implica ir gestando, desde lo local, espacios de poder real, verdaderos contrapoderes de acción democrática en lo político, en lo económico y en lo cultural. A partir de ellos se podrán forjar los embriones de una nueva institucionalidad estatal, de una renovada lógica de mercado y de una nueva convivencia societal. Contrapoderes que servirán de base para la estrategia colectiva que debe construir un proyecto de vida en común: el Buen Vivir, que no podrá ser una visión abstracta que descuide a los actores y a las relaciones presentes, reconociéndolos tal como son hoy y no como queremos que sean mañana.

Todo este esfuerzo en lo social requiere múltiples disposiciones y acciones destinadas a superar tanto el machismo como el racismo, así como toda forma de exclusión social. Por lo tanto, la despatriarcalización y la descolonización son temas de prioritario interés para construir el Buen Vivir.

La tarea no es fácil. Superar las visiones dominantes tomará mucho tiempo. Y hacerlo construyendo sobre la marcha, reaprendiendo y aprendiendo a aprender simultáneamente, exige una gran dosis de constancia, voluntad y humildad. En especial si tenemos presente que hay que superar el capitalismo en tanto *civilización de la desigualdad* (Joseph Schumpeter) Una civilización en esencia depredadora y explotadora. Un sistema que *vive de sofocar a la vida y al mundo de la vida* (Bolívar Echeverría, 2010).

En este sentido, es necesario reconocer que los conceptos e instrumentos disponibles para analizar todos estos asuntos ya no sirven. Son instrumentos que naturalizan y convierten en inevitable lo existente. Son conocimientos que pretenden convencer de que este patrón civilizatorio —atado a la lógica convencional del desarrollo y del progreso— es natural e inevitable (Edgar Lander, 2009).

Una cuestión aún más difícil si sabemos que la solidaridad y la sustentabilidad tienen que enriquecerse con otros principios básicos, como son la reciprocidad, la complementariedad, la responsabilidad, la eficiencia y la suficiencia, la diversidad cultural y la identidad, y por cierto la democracia.

5. Un par de palabras finales

El Buen Vivir, en suma, se presenta como una oportunidad para construir colectivamente una

nueva forma de vida, que parte por un *epistemicidio* del concepto de desarrollo (12).

Esta superación del concepto dominante de desarrollo constituye un paso cualitativo importante para construir una visión diferente, mucho más rica en contenidos y, por cierto más, compleja. Esta propuesta, siempre que sea asumida activamente por la sociedad, en tanto recepta las propuestas de los pueblos y nacionalidades ancestrales, así como de amplios segmentos de la población e incluso recogiendo insumos provenientes de diversas regiones del planeta, puede proyectarse con fuerza en los debates de transformación que se desarrollan en el mundo.

El Buen Vivir acepta y apoya maneras de vivir distintas, valorando la diversidad cultural y el pluralismo político. Diversidad que no justifica ni tolera la destrucción de la Naturaleza, ni la existencia de grupos privilegiados a costa del trabajo y sacrificio de otros. ¡El Buen Vivir es para todos y todas, o no lo es!□

NOTAS

(*) Estos aportes sintetizan temas clave del debate constituyente y otros aportes de diversas personas, recogidos en varios trabajos individuales del autor.

(1) Otros principios básicos son la reciprocidad, la complementariedad, la responsabilidad, la eficiencia y la suficiencia, la diversidad cultural y la identidad, y por cierto la democracia.

(2) Vale destacar que el Buen Vivir fue incorporado como eje constitucional fundamental en Ecuador y en Bolivia. Constitución de la República del Ecuador: El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay *(art. 275). Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia:* El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble) *(art. 8.I).*

(3) Ver los trabajos de Francois Houtart (2011); David Cortéz y Heike Wagner (2011); Acosta (2005).

(4) A más de estas visiones del Abya-Yala hay otras muchas aproximaciones a pensamientos filosóficos de alguna manera emparentados con la búsqueda del Buen Vivir o la vida buena *de Aristóteles. En esta lista, imposible de enumerar en un pie de página, cabría destacar los aportes de Gandhi o Vandana Shiva, por ejemplo.*

(5) Incluso en los dos países mencionados existen cada vez más dificultades para cumplir con el mandato constituyente del Buen Vivir, en tanto sus gobiernos transitan por una senda neodesarrollista, en esencia neoextractivista.

(6) Véase la revisión de Koldo Unceta (2009).

(7) Bastaría con revisar los aportes de Raúl Prebisch, Paul Baran, Celso Furtado, Ruy Mauro Marini, Enzo Faletto, Teotonio Dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Oswaldo Sunkel, Aníbal Quijano, Andre Gunder Frank, entre otros.

(8) Véase los valiosos aportes de Aníbal Quijano, Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, Jürgen Schuldt, José Luis Coraggio, entre otros.

(9) «Ahora se movilizan los pueblos contra el capitalismo, hemos pasado de la lucha del proletariado contra el capitalismo a la lucha de la humanidad contra el capitalismo. Por todo esto, tiene sentido hablar de *la revolución mundial del Vivir Bien» (Prada, 2010).*

(10) Ver en Acosta (2011).

(11) «Se utiliza el rótulo de extractivismo en sentido amplio para las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales, que no son procesados (o que lo son limitadamente) y pasan a ser exportados.» (Gudynas, 2009).

(12) Boaventura de Souza Santos nos recuerda en sus trabajos, en repetidas ocasiones, el asesinato *de otros conocimientos despreciados por el.*

BIBLIOGRAFÍA

*Acosta, A. (2010): «El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo - Una lectura desde la Constitución de Montecristi», **Policy Paper,** núm. 9, Fundación Friedrich Ebert. http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07671.pdf*

*— (2011): «Los Derechos de la Naturaleza - Una lectura sobre el derecho a la existencia», en varios autores (Alberto Acosta y Esperanza Martínez, edt.), **La Naturaleza con Derechos – De la filosofía a la política,** Abya-Yala, serie debate constituyente, Quito.*

*Altvater, E. (2004): «La ecología de la economía global», en varios autores; **La Globalización: La euforia llegó a su fin,** Foros Ecología y Política, núm. 2, Abya-Yala, Quito.*

*Braudel, F. (1985): **La dinámica del capitalismo**, Madrid, Alianza Editorial.*

*Coraggio, J. L. (2011): **Economía social y solidaria - El trabajo antes que el capital**, editores Alberto Acosta y Esperanza Martínez, serie Debate Constituyente, Abya-Yala, Quito.*

Cortez D. y Heike, W. (2011); «Zur Genealogie des indigenen 'Guten Lebens' (sumak kawsai) in Ecuador» (mimeo).

*Echeverría, B. (2010); **Modernidad y Blanquitud**, Editorial ERA, México.*

*Gudynas, E. y Acosta, A. (2011): «El buen vivir o la disolución de la idea del progreso», en Mariano Rojas (coord.), **La medición del progreso y del bienestar - Propuestas desde América Latina**, Foro Consultivo Científico y Tecnológico de México, México.*

*— (2011); «La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa»; en la revista **Utopía y Praxis Latinoamericana, Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social,** Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos (CESA), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia-Venezuela, año 16, núm. 53, Abril-Junio.*

Gudynas, E. (2009): «Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo latinoamericano actual», en varios autores; **Extractivismo, Política y Sociedad**, *CAAP, CLAES y Fundación Rosa Luxemburg, Quito.*

— (2009b): **El mandato ecológico - Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución**, *editores Alberto Acosta y Esperanza Martínez, serie Debate Constituyente, Abya-Yala, Quito.*

Houtart, F. (2011); «El concepto del sumak kawsay (Buen Vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad», trabajo preparado para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Lander, E. (2009): «Hacia otra noción de riqueza», en Alberto Acosta y Esperanza Martínez (editores); **El Buen Vivir - Una vía para el desarrollo**, *Abya-Yala, Quito.*

Naredo, J. M. (2000): **Luces en el laberinto - Autobiografía intelectual**, *editorial Catarata, Madrid.*

Prada Alcoreza, R. (2010): «La revolución mundial del vivir bien», Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, http://www.pidhdd.org/content/view/1850/557/

Quijano, A. (2001): «Globalización, colonialidad del poder y democracia», en **Tendencias básicas de nuestra época: globalización y democracia**, *Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas.*

— (2000): «El fantasma del desarrollo en América Latina», en Acosta, Alberto (compilador), **El desarrollo en la globalización - El resto de América Latina**, *Nueva Sociedad e ILDIS, Caracas.*

Ramírez, R. (2010): «Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano», en varios autores, **Los nuevos retos de América Latina – Socialismo y sumak kawsay**, *SENPLADES, Quito.*

Sen, A. (1985): «¿Cuál es el camino del desarrollo?», en **Comercio Exterior**, *vol. 35, núm. 10, México.*

Shiva, V. (2009): «La civilización de la selva», en Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (eds.), **Derechos de la Naturaleza - El futuro es ahora**, *Abya Yala, Quito.*

Tortosa, J. M. (2011): **Mal desarrollo y mal vivir - Pobreza y violencia escala mundial**, *editores Alberto Acosta y Esperanza Martínez, serie Debate Constituyente, Abya-Yala, Quito.*

Unceta, K. (2009): «Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo - Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones», Carta Latinoamericana, **CLAES**, *núm. 7, http://www.cartalatinoamericana.com*

Viteri Gualinga, C. (2000): «Visión indígena del desarrollo en la Amazonía», Quito, (mimeo).

RESUMEN

Las Constituciones de Ecuador y de Bolivia acogieron en su articulado el concepto de Buen Vivir *como propósito colectivo de transformación económica y social. De este modo se hacían eco tanto de exploraciones previas acerca de visiones alternativas de desarrollo como del modo en que las culturas indígenas nombran y piensan el proceso de transformación social. En este artículo se comentan los orígenes de esta visión y sus contenidos innovadores, poniéndolos en relación con concepciones más tradicionales de desarrollo.*

Palabras clave: *Desarrollo, Postdesarrollo, Sostenibilidad, Crecimiento económico, Modernización.*

Economistas sin Fronteras

Trabajamos por una economía más justa

- **Cooperación para el desarrollo:**
  Colaboramos con organizaciones del Sur en programas de desarrollo dirigidos a fortalecer el tejido social y productivo, promover la participación ciudadana y fortalecer estrategias de incidencia política.

- **Responsabilidad Social Corporativa:**
  Promovemos la implantación sólida y coherente de la RSC entre los agentes económicos mediante la realización de estudios de investigación, la formación, la difusión y el asesoramiento.

- **Vivero de microempresas:** Apoyamos a personas en riesgo de exclusión social, en especial población inmigrante, mediante la orientación, el asesoramiento, la formación y el apoyo en la creación y gestión de microempresas.

- **Finanzas responsables:** Impulsamos el ahorro y la inversión socialmente responsable (ISR) y la banca ética a través de la investigación, la sensibilización y la formación, así como colaborando en iniciativas prácticas.

- **Sensibilización y Educación para el Desarrollo:** Promovemos actitudes críticas y socialmente responsables, fomentando la participación social y la incidencia política.



ECONOMISTAS SIN FRONTERAS (EsF) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD) fundada en 1997 por un grupo de profesores universitarios, con el objetivo de contribuir a generar cambios en las estructuras económicas y sociales.



Para más información sobre **EsF**,
cómo colaborar o suscribirse gratuitamente
al Boletín trimestral online:

Plaza del Dos de Mayo nº 3, 1º centro.
28004 Madrid. Tlf.: 913 604 678
E-mail: ecosfron@ecosfron.org

www.ecosfron.org



Sostenibilidad y desarrollo

José Luis Ramos Gorostiza
Departamento de Historia e Instituciones Económicas I, UCM

1. Introducción

Uno de los grandes debates económicos de finales del siglo XX fue el de la sostenibilidad (o sustentabilidad), es decir, la discusión en torno a la compatibilidad o no a largo plazo entre el sistema económico y la biosfera. Hoy sigue plenamente vigente, aunque los acuciantes problemas asociados a la grave crisis económico-financiera que estamos atravesando, especialmente en Occidente, parecen haberle restado protagonismo.

La cuestión de la sostenibilidad, en términos un tanto ambiguos, pasó a primer plano con el Informe Brundtland de 1987, pero los orígenes inmediatos del citado debate hay que buscarlos quizá en la discusión de principios de la década de 1970 en torno a los límites al crecimiento económico y en la obra pionera de Georgescu-Roegen (1996 [1971]) sobre la ley de la entropía y el proceso económico. Con todo, es posible remontarse incluso hasta el siglo XIX y encontrar algunos autores que —de uno u otro modo— empezaron entonces a hablar de límites físicos a la expansión del sistema económico, cuestionando la viabilidad a largo plazo del capitalismo industrial. Hoy contamos ya con definiciones claras de la idea de sostenibilidad tanto desde la economía ambiental de raíz neoclásica —sostenibilidad *débil*— como desde la economía ecológica —sostenibilidad *fuerte*—, y se han establecido algunos criterios básicos de sostenibilidad, así como diversas medidas e indicadores monetarios y físicos.

Dado que, como diría Keneth Boulding (1989 [1966]), navegamos en la *nave espacial* Tierra, en último término la sostenibilidad es un problema planetario, al igual que muchos de los problemas ambientales asociados a los *global commons*. Ahora bien, si miramos específicamente al mundo en desarrollo desde la óptica de la sostenibilidad, hay que preguntarse sobre la relación existente entre pobreza y degradación ambiental, tanto desde un enfoque de presión sobre los recursos naturales, como desde una perspectiva de indicadores de *calidad ambiental*. Esta es la cuestión central y al hilo de ella cabe plantear también otras tangencialmente (por ejemplo, sobre si los problemas ambientales de los países en desarrollo son del mismo tipo que los de los países desarrollados; sobre si en los países pobres existe una verdadera concienciación respecto a los problemas ambientales; o sobre en qué medida los países desarrollados podrían contribuir a un desempeño económico menos agresivo con la naturaleza en los países pobres).

Estas son cuestiones de gran calado que superan con mucho los modestos límites de este breve trabajo. En realidad, solo se pretende invitar a la reflexión apuntando someramente algunas de las respuestas que se han dado a dichas preguntas. Pero antes se hará un repaso telegráfico de lo que ha sido la conformación histórica de la idea de sostenibilidad, así como de las definiciones actuales del término, de algunos de los indicadores propuestos y de ciertos criterios básicos para su consecución. Por último, el artículo se cerrará con un breve apartado dedicado a conclusiones.

2. La conformación de la idea de sostenibilidad

La idea de sostenibilidad remite necesariamente a la de límites o restricciones a las posibilidades de expansión de la actividad económica. En este sentido, encuentra su primer referente histórico en los economistas clásicos del siglo XIX, que consideraron que la oferta limitada de tierras fértiles sujeta a rendimientos decrecientes suponía un límite físico a las posibilidades de crecimiento económico (1). De hecho, llegaría un momento en que se alcanzaría el estado estacionario, donde el tamaño de la economía y de la población tendería ya a mantenerse constante. Lejos de juzgar lúgubre dicho horizonte, J. S. Mill (1985 [1848]), entendió que tal situación estacionaria del capital y de la población podía ser sin embargo compatible con el *adelanto humano* en términos de *progreso moral y social*.

Con el marginalismo del último tercio del siglo XIX la naturaleza desapareció de la agenda de la corriente principal de la economía, tanto por el cambio en la temática (se pasó del estudio de la dinámica a largo plazo al análisis pormenorizado de los problemas de asignación de recursos), como por la redefinición de conceptos básicos (riqueza, producción, etc.) y la ya completa identificación de *lo económico* con el universo de los bienes apropiables con valor de cambio (2). La única excepción la encontramos quizá en W. S. Jevons (1965 [1865]), que en su libro *La cuestión del carbón* volvió a plantear la cuestión de los límites a la expansión económica, derivados en este caso del uso intensivo que se estaba haciendo en Gran Bretaña de un recurso no renovable como el carbón. Por otro lado, fuera del mundo de la economía, algunos autores de finales del siglo XIX y principios de XX —como Podolinsky, Geddes, Pfaundler o Soddy, entre otros— criticaron la forma de concebir el proceso económico de los economistas *profesionales* por estar desvinculada del entorno físico. Precisamente, el denominador común de sus trabajos fue intentar relacionar —desde distintos puntos de vista— la economía y el flujo de energía en la sociedad humana (3). En este sentido, como señala Martínez Alier (1995: 11), sus textos anticipan lo que hoy llamamos economía ecológica, *entendiendo por tal el estudio de la compatibilidad a largo plazo entre la economía humana y lo que suele denominarse medio ambiente*.

Será a comienzos de la década de 1970, con la crisis del petróleo de 1973 y la publicación en 1972 de *Los límites al crecimiento*, primer informe del Club de Roma, cuando, tras un largo paréntesis, vuelvan a primer plano de la escena económica las cuestiones medioambientales y de agotamiento de recursos (4). Se iba a abrir entonces un largo debate con dos posiciones básicas. Por un lado, estaban quienes —como Solow o Samuelson— subrayaban la importancia del progreso tecnológico y de la productividad de los recursos a través de la sustitución de unos materiales por otros, e insistían asimismo en la importancia de los mecanismos de adaptación vía precios ante fenómenos de agotamiento de recursos. Por otro lado, estaban quienes negaban la supuesta *desmaterialización* de la economía (dada la importante base material de los servicios, el continuado incremento del consumo —global y per cápita— de combustibles fósiles, y la creciente generación de residuos), y remarcaban al mismo tiempo —en la línea de Georgescu-Roegen— el carácter irreversible de la ley de la entropía, con sus restricciones claras al aprovechamiento de recursos naturales (pues en todo proceso productivo se transforman —sin vuelta atrás— recursos de baja entropía en desechos de alta entropía), y sus implicaciones varias (por ejemplo, la inexistencia de la máquina perfecta y la imposibilidad de un reciclaje eficiente al cien por cien o energéticamente gratuito).

Con el Informe Brundtland (CMMAD, 1987), pareció alcanzarse por fin un cierto consenso sobre la existencia de límites a la expansión económica. No obstante, la idea de *desarrollo sostenible*, definido como aquel que permite la satisfacción de las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas, era ambigua más allá de la apelación a la equidad intergeneracional. Los economistas concretaron esta idea conviniendo en considerar que una economía es sostenible (o sustentable) si es capaz de mantener constante el *stock* de capital a lo largo del tiem-

po. Ahora bien, hay dos formas básicas de interpretar esta afirmación, aunque luego queden a menudo difuminadas en posturas intermedias. La llamada sostenibilidad *débil*, de los economistas neoclásicos, consiste en mantener constante el valor monetario del *stock* de capital total de la economía, suponiendo una plena capacidad de sustitución entre capital natural y capital manufacturado, de manera que cabría compensar las pérdidas de capital natural invirtiendo en capital manufacturado para asegurar el máximo consumo sostenible a lo largo del tiempo (5). Por su parte, la sostenibilidad *fuerte*, de los economistas ecológicos, consiste en mantener constante por separado ambas formas de capital en términos físicos; en este caso, se considera que el capital natural y el capital físico son esencialmente complementarios (pues el primero es requisito previo para la existencia del segundo), existiendo solo sustituibilidad entre los propios recursos naturales: más aserraderos y más barcos de pesca no sustituirían la reducción de bosques o las mermas en las poblaciones de peces, y cuando se aumenta el capital manufacturado es porque se quiere aumentar la capacidad de transformación, para lo cual es necesario más capital natural (6).

Este segundo planteamiento parece el más realista, si bien la mera noción de capital natural suscita ya de por sí importantes problemas teóricos y operativos. En cualquier caso, como indica Carpintero (1999: 297), lo que resulta evidente desde esta segunda perspectiva es que la sostenibilidad es en último término un problema real de escala y tamaño del sistema económico dentro de la biosfera, y que la medición de la sostenibilidad requiere una multiplicidad de indicadores físicos, dada la heterogeneidad del capital natural. Entre ellos, por ejemplo, se ha propuesto la cuantificación de los flujos físicos de energía y materiales que se utilizan en el sistema económico para elaborar bienes y servicios; o el grado de apropiación humana de la producción primaria neta (es decir, la presión humana sobre los frutos derivados de la fotosíntesis); o también la huella ecológica (que intenta expresar el consumo de recursos y los requerimientos de absorción de residuos de una economía en términos de la correspondiente extensión de tierra productiva).

En cualquier caso, el intento de medir la sostenibilidad mediante indicadores diversos remite a la necesidad de desarrollar una amplia base de información contable a nivel macro sobre el patrimonio natural que resulte fiable. No basta con complementar el sistema tradicional de cuentas nacionales con unas *cuentas satélite* referidas al medio ambiente, sino que es precisa la elaboración de cuentas del patrimonio natural o de cuentas de los recursos naturales, que optan por dar protagonismo a la medición en términos físicos (7).

Con respecto a la cuestión de los criterios básicos de sostenibilidad, parece claro que entre ellos debería estar el respeto a la capacidad natural de asimilación de residuos, el uso de recursos renovables al ritmo de su efectiva renovación, la extracción de combustibles fósiles a un ritmo parejo a la introducción de fuentes renovables (favorecida por una continua mejora en la eficiencia energética), y la moderación del consumo de minerales junto al aprovechamiento del potencial de reutilización, reciclaje y sustitución de los materiales más escasos por otros más abundantes. Con todo, lo prioritario sería reducir los flujos de energía y materiales utilizados, y —en la medida de lo posible— imitar a la naturaleza cerrando los ciclos de materiales. Por otro lado, habría que preservar también la diversidad de servicios que nos proporciona el medio natural más allá de la mera provisión de recursos, evitando situaciones catastróficas y pérdidas irreversibles. De cualquier forma, no parece que la sostenibilidad sea solo cuestión de diseño de incentivos y políticas públicas: es esencial también el cambio en determinados valores y actitudes en relación a una multiplicidad de aspectos (consumo material y energético, generación de desechos, etc.), que van asociados a profundos cambios en el estilo de vida (8).

Por último, cabe concluir este apartado señalando la posibilidad de plantear la cuestión de la sostenibilidad tanto a escala planetaria, como a nivel nacional, regional o incluso local. En realidad, en un mundo complejo donde los impactos ambientales están íntimamente interrelacionados, es a nivel global cuando la idea de sostenibilidad cobra pleno sentido, aunque podamos analizarla también en relación a una ciudad o un país concreto. Sin embargo, como se destacará a continuación, hay que tener en cuenta que la aparente sostenibilidad de un territorio específico se logra a menudo a costa de *importar* sostenibilidad o capacidad de carga de otros.

3. Medio ambiente y países en desarrollo

Como señalan Pearce y Turner (1995: 417-8), hay ciertas diferencias entre la problemática ambiental de los países desarrollados y la de los países en desarrollo. Los países en desarrollo, en especial los más pobres, dependen de forma más

inmediata de los recursos renovables locales que los países desarrollados, en los que la mayor capacidad de compra y la aplicación de tecnología y capital hacen que la relación sea más indirecta. Así, por ejemplo, la sofisticación de las plantas de tratamiento de aguas hace que el problema de la contaminación del agua sea menos dañino de modo inmediato; algo parecido sucede con los bosques: la leña y los rastrojos siguen siendo fuente básica de combustible en los países en desarrollo. Por otra parte, dada la mayor dependencia inmediata respecto a los recursos renovables locales en los países pobres, las estrechas interrelaciones entre dichos recursos (por ejemplo, fertilidad del suelo, agua para riego y árboles) cobran especial relevancia. Del mismo modo, una mala administración continuada de los recursos —espoleada por elevadas tasas de descuento del futuro— reduce la adaptabilidad y capacidad de recuperación de los ecosistemas y acaba teniendo un mayor impacto directo, tanto a corto como a largo plazo.

Ahora bien, más allá del hecho de que la problemática ambiental presente matices diferentes en los países desarrollados y en desarrollo, se ha tendido tradicionalmente a asociar la pobreza con un mayor grado de deterioro ambiental. Esto no es, sin embargo, cierto. Tal como señalan Martínez Alier y Roca (2000: 386-394), cabe analizar la cuestión desde dos perspectivas.

Por un lado, desde el punto de vista de la presión global sobre los recursos, parece claro que es la riqueza y no la pobreza la causa principal de agotamiento de estos, dado el flujo históricamente creciente de recursos desde el Sur hacia el Norte, y el constante incremento a lo largo del tiempo en el consumo de energía per cápita y en los requerimientos materiales totales de los países ricos. Además, en muchos casos la degradación o sobreexplotación de recursos en los países en desarrollo (bosques, bancos de pesca, suelos fértiles, etc.) responde a demandas de los países desarrollados. En este sentido, un instrumento como la huella ecológica —con todas sus limitaciones— resulta revelador: países como Bélgica u Holanda precisan de una apropiación de tierra ecológicamente productiva de otros territorios equivalente a 14 y 19 veces sus tamaños respectivos; asimismo, la huella ecológica per cápita para países como Estados Unidos y Canadá es de unas 4 ó 5 hectáreas por habitante, y de unas 3 ó 4 para la mayoría de países de la Unión Europea (mientras que el área ecológicamente productiva disponible por persona rondaría las 1,5 hectáreas) (9). Esto, sin embargo, no significa que todos los problemas ecológicos de los países en desarrollo estén relacionados con su inserción en la economía internacional; así, por ejemplo, la creciente densidad demográfica en un contexto de vacío o desorden institucional respecto al uso de los recursos naturales es ya de por sí un problema de gran relevancia (10).

Por otra parte, una perspectiva alternativa es poner en relación diversos indicadores de calidad ambiental con la renta per cápita. Se observa que, con el crecimiento económico, aunque algunos indicadores físicos empeoran al aumentar el impacto ambiental, otros indicadores de calidad ambiental mejoran (como la disponibilidad de agua potable o los sistemas de alcantarillado), y otros tantos se supone que pueden mejorar con el tiempo pese a su empeoramiento inicial (por ejemplo, la emisión de partículas en gases de vehículos o las emisiones de dióxido de azufre). Es decir, parece que en principio cabría hablar de una curva en forma de U invertida en la relación entre daño ambiental y nivel de renta. Sin embargo, este comportamiento no es generalizable, y a veces países con niveles de renta similar tienen una situación ambiental muy diferente. Por otro lado, la degradación ambiental observada a nivel local puede derivar de producciones orientadas a la exportación hacia países con niveles de renta altos. O puede haber contaminantes con efectos acumulativos a largo plazo que resultan luego difíciles de reducir, pese a que a medida que se incrementa el nivel de vida el medio ambiente se vaya convirtiendo en un bien a proteger cada vez más apreciado (11).

Esto último enlaza con una cuestión interesante. Dado que el medio ambiente se considera habitualmente un *bien superior*, parece lógico esperar que en los países de renta más baja no exista un grado importante de concienciación ambiental o un movimiento de defensa de la naturaleza. Es decir, el ecologismo sería cosa de países ricos. Sin embargo, como ha mostrado Martínez Alier (2005), existe un *ecologismo de los pobres*, aunque no se expresa en lenguajes típicamente ecologistas, sino a través de conflictos sociales concretos por el uso de los recursos, y por tanto con un claro trasfondo ecológico.

Otro aspecto a destacar es el que hace referencia a las distintas vías por las que los países desarrollados podrían colaborar con los países en desarrollo de cara a mejorar la sostenibilidad. Según Martínez Alier y Roca (2000: 424-437), una de ellas sería que —contando con la aceptación de los países ricos— los países en desarrollo lograsen incorporar de alguna manera a los

precios de exportación de bienes primarios las externalidades o costos ambientales locales que implica su producción, y que a menudo son considerables (especialmente en el caso de algunos minerales y de la madera, pero también en ciertos cultivos). Otra vía podría ser el etiquetado ecológico y el consumo responsable en los países ricos; en este sentido iría, por ejemplo, la iniciativa de Austria en 1992 de imponer una etiqueta obligatoria a las importaciones de madera tropical, para garantizar así su procedencia de bosques manejados de forma sostenible. Una tercera vía sería incorporar la llamada condicionalidad ecológica a programas de ayuda o préstamos, aunque esto no deja de ser una imposición, a menudo por parte de países que no pueden dar lecciones de sostenibilidad, pues su despilfarrador estilo de vida está muy lejos de ser generalizable al mundo entero. En cualquier caso, la simple reducción o condonación de parte de la deuda externa sería ya de por sí un elemento que contribuiría a una mayor preservación ambiental en los países en desarrollo, pues cuando el peso de la deuda es grande y los intereses son altos se incrementa el grado de explotación actual de la naturaleza infravalorando el futuro. Otra posibilidad sería plantear la compensación del Norte hacia el Sur por el mantenimiento y la preservación de ciertos ecosistemas y servicios ambientales de los que los países desarrollados se están beneficiando gratuitamente. Y también se ha hablado, por ejemplo, de lo que podría suponer la creación un mercado mundial de derechos de emisión de dióxido de carbono, repartidos por igual entre toda la humanidad: muchos países pobres han hecho un uso muy escaso de la función de sumidero de dióxido de carbono de la Tierra, y han contribuido por tanto de forma importante a la sostenibilidad global sin ser remunerados por ello; si se instituyera un mercado mundial de derechos de emisión comercializables, estos países podrían obtener una notable cantidad de ingresos, muy por encima en muchos casos de lo que reciben en concepto de ayuda al desarrollo.

4. Conclusiones

La sostenibilidad significa capacidad de una economía de persistir a lo largo del tiempo, compatibilidad a largo plazo entre sistema económico y biosfera. Aunque se trata de un concepto relativamente reciente, sus antecedentes remotos se pueden rastrear desde el siglo XIX. Su estudio implica romper con la mitología tradicional del *crecimiento económico* y con la idea abstracta de que el sistema económico es algo autónomo o cerrado, en continua e irrestricta expansión, que funciona al margen del medio físico (cuando en realidad este representa el *antes* y el *después* del proceso económico propiamente dicho, pues proporciona energía útil y materias primas y es el receptor último de los residuos materiales generados y de la energía degradada). Es decir, es preciso ampliar los límites convencionales de la economía estándar, intentando hacer también una evaluación física de los impactos ambientales de la economía humana. Esto es precisamente lo que pretende la llamada economía ecológica, a la que debemos la idea de sostenibilidad en sentido *fuerte*.

Hoy parece claro, como señala José Manuel Naredo, que el comportamiento de la civilización industrial apunta claramente hacia un horizonte de insostenibilidad ecológica (12). Para constatarlo basta atender a diversos indicadores físicos sobre escala y tamaño del sistema económico, tal como la notable huella ecológica de muchos países desarrollados o el continuo crecimiento de los flujos de energía y materiales —en términos totales y per cápita— en la producción de bienes y servicios. En este sentido, hay que destacar que muy a menudo la aparente sostenibilidad de un país o un territorio concreto recae en el esfuerzo ambiental de países en desarrollo que actúan como suministradores de *capital natural*, cuya depreciación se acaba imputando precisamente a los países exportadores y no al que utiliza efectivamente los recursos. O en otros términos: los países industriales desarrollados son hoy, con mucho, los que muestran pautas más insostenibles en términos de consumo, utilización real de recursos y dimensión territorial ocupada por sus economías, y ello da lugar a una presión importante sobre el patrimonio natural del mundo en desarrollo.

Es por tanto en los países desarrollados donde debe concentrarse el mayor esfuerzo por una reorientación de la economía según criterios sostenibles —algunos de los cuales se han apuntado en este breve trabajo—. No obstante, de la colaboración entre países desarrollados y en desarrollo cabría una importante contribución a la sostenibilidad global: por ejemplo, incorporando de algún modo a los precios de exportación de bienes primarios los costos ambientales locales que implica su producción; generalizando el etiquetado ecológico en los países ricos; aliviando la carga de la deuda externa de los países en desarrollo; planteando la compensación a los países

en desarrollo por el mantenimiento y la preservación de ciertos ecosistemas y servicios ambientales de los que los países desarrollados se están beneficiando gratuitamente; o incluso introduciendo un mercado mundial de derechos de emisión de dióxido de carbono repartidos por igual entre toda la humanidad.□

NOTAS

(1) *Véase Santos Redondo (1994).*

(2) *Véase la parte cuarta del libro de Naredo (1987); también puede consultarse Cuerdo y Ramos (2000: 91-117) y Kula (1998).*

(3) *Martínez Alier y Schlüpmann (1992) han tratado a todos estos autores.*

(4) *Sobre el debate que se abrió tras el informe Meadows (1972), véanse Oltmans (1975) y Weintraub (1973).*

(5) *Esta es la postura planteada originalmente por Solow. Pearce y la Escuela de Londres matizaron dicha postura señalando que las posibilidades de sustituibilidad son limitadas y que existe un nivel mínimo de* stock *de capital natural que no puede ser objeto de sustitución: dada la diversidad de funciones —a menudo irreemplazables— que cumple el patrimonio natural más allá de la simple provisión de energía y materiales, habría un nivel de capital natural crítico, sujeto a irreversibilidades e incertidumbres y esencial para la supervivencia, que debería preservarse. Sobre la conformación de la idea de sostenibilidad* débil*, véanse Hartwick (1977), Solow (1986), Atkinson (1996) y Pearce y Atkinson (1993).*

(6) *Daly (1990). Véanse también Ehrlich (1989), Constanza y Patten (1995) y Constanza y Daly (1997).*

(7) *Sobre contabilidad ambiental pueden consultarse, entre otros, El Serafy (2002) y Weber (1993).*

(8) *Riechman (1999).*

(9) *Carpintero (1999: 322; 412).*

(10) *En muchos casos la conversión de los recursos comunales en estatales o públicos sin la existencia de un auténtico sistema de control y vigilancia ha creado situaciones que, de hecho, son de libre acceso. De esta forma, la fuente básica de la degradación medioambiental en muchos países en desarrollo —sobre todo en la zona tropical— ha sido la existencia de un vacío institucional* de facto*: el colonialismo y más tarde las nuevas naciones-estado nacidas tras la descolonización destruyeron muchas de las instituciones y organizaciones de carácter comunitario, sin ser capaces de sustituirlas por un entramado institucional alternativo que vaya más allá de lo meramente formal y difuso (Bromley, 1991, cap. VI), de manera que desapareció toda base segura para un cálculo económico intertemporal respecto a la utilización de recursos. Es en este contexto de* vacío institucional *en el que resulta explosiva la creciente presión sobre los recursos derivada del aumento demográfico, de la mecanización en los métodos de explotación, y del hecho de que la fuente básica de divisas de muchos de estos países se base en la exportación de recursos naturales (minerales, petróleo, madera, productos agrícolas de plantación, etc.) cuyos precios tienden a estancarse o incluso a disminuir a lo largo del tiempo.*

(11) *Para un análisis pormenorizado de la llamada curva de Kuznets ambiental, véase Common y Stagl (2008: 247-254).*

(12) *Naredo y Valero (1999: 16).*

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera, F. y Alcantara, V. (comps.) (1994): **De la economía ambiental a la economía ecológica**, *Icaria, Barcelona.*

Arrow, K. J. y Fisher, A. C. (1974): «Environmental Preservation, Uncertainty and Irreversibility», **Quarterly Journal of Economics**, *88, págs. 313-319.*

Arrow, K. J. y cols. (1995): «Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment», **Science**, *268, págs. 520-521.*

Atkinson, G. (1996): «Desarrollo sustentable: teoría, medición y políticas», **Información Comercial Española**, *núm. 751, págs. 15-26.*

Ayres, R. (1996): «Limits to Growth Paradigm», **Ecological Economics**, *núm. 19, págs.117-134.*

Azqueta, D. y Ferreiro, A. (eds.) (1994): **Análisis económico y gestión de recursos naturales**, *Alianza, Madrid.*

Boulding, K. E. (1989): «La economía futura de la Tierra como un navío espacial» [1966], en Daly (1989), págs. 262-272.

Bromley, D.W. (1991): **Environment and Economy. Property Rights and Public Policy**, *Basil Blackwell, Oxford.*

Bromley, D. W. (ed.) (1995): **The Handbook of Environmental Economics**, *Basil Blackwell, Oxford.*

Carpintero, O. (1999): **Entre la Economía y la Naturaleza**, *Los Libros de la Catarata, Madrid.*

Christensen, P. (1989): «Historical roots for ecological economics. Biophysical versus allocative approaches», **Ecological Economics**, *núm. 1, págs. 17-35.*

Ciriacy-Wantrup, S. V. (1957): **Conservación de los recursos** *[1952], FCE, México.*

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1988): **Nuestro futuro común** *(Informe Brundtland) [1987], Alianza, Madrid.*

Common, M. y Stagl, S. (2008): **Introducción a la economía ecológica**, *Reverté, Barcelona.*

Costanza, R. (ed.) (1991): **Ecological Economics: The Science and Management of Sustainibility**, *Columbia University Press, Nueva York.*

Costanza, R. y Patten, B. (1995): «Defining and Predicting Sustainability», **Ecological Economics**, *núm. 15, págs. 193-196.*

Costanza, R. y Daly, H. (1997): «Natural Capital and Sustainable Development» [1992], en Costanza, R. (ed.), **Frontiers in Ecological Economics**, *Edward Elgar, Londres, págs. 65-74.*

Cuerdo, M. y Ramos Gorostiza, J. L. (2000): **Economía y Naturaleza. Una historia de las ideas**, *Síntesis, Madrid.*

Daly, H. E. (1968): «On Economics as a Life Science», **Journal of Political Economy**, *vol. 76, mayo-junio, págs. 392-406.*

Daly, H. (comp.) (1989): **Economía, ecología, ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario** *[1980], FCE, México.*

Daly, H. (1990): «Toward Some Operational Principles of Sustainable Development», **Ecological Economics**, *núm.2, págs. 1-6.*

El Serafy, S. (1998): «Pricing the invaluable: the values of the world´s ecosystem services and natural capital», **Ecological Economics**, *núm. 25, págs. 25-28.*

— (2002): «La contabilidad verde y la sostenibilidad», **Información Comercial Española**, *núm. 800, junio-julio, págs. 15-30.*

Ehrlich, P. R. (1989): «The limits to substitution: meta-resource depletion and new economic-ecological paradigm», **Ecological Economics**, *núm. 1, págs. 9-16.*

Georgescu-Roegen, N. (1994): «¿Qué puede enseñar a los economistas la termodinámica y la biología?» [1977], en Aguilera, F. y Alcántara, V. (comps.) (1994), págs. 303-320.

— (1996): **La ley de la entropía y el proceso económico** *[1971], Fundación Argentaria-Visor, Madrid.*

Hardin, G. (1989): «La tragedia de los espacios colectivos» [1968], en Daly (comp.) (1989), págs. 111-124.

Hartwick, J. M. (1977): «Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources», **American Economic Review**, *66, págs. 972-974.*

Jevons, W.S. (1965): **The Coal Question** *[1865], Augustus M. Kelley, Nueva York [traducción: Pirámide, Madrid]*

Kula, E. (1998): **History of environmental economic thought**, *Routledge, Londres y Nueva York.*

Malthus, T. R. (1979): **Primer ensayo sobre la población** *[1798], Alianza, Madrid.*

Martínez Alier, J. (ed.) (1995): **Los principios de la economía ecológica**. *Textos de P. Geddes, S. A. Podolinsky y F. Soddy, Fundación Argentaria-Visor Distribuciones, Madrid.*

Martínez Alier, J. y Schlüpmann, K. (1992): **La ecología y la economía**, *FCE, Madrid.*

Martínez Alier, J., y Roca Jusmet, J. (2000): **Economía ecológica y política ambiental**, *Fondo de Cultura Económica-PNUMA, México.*

Martínez Alier, J. (2005): **El ecologismo de los pobres**, *Icaria, Barcelona.*

Meadows, D. H. y cols. (1972): **Los límites al crecimiento** *[1972] (Primer Informe del Club de Roma), FCE, México.*

Mill, J. S. (1985): **Principios de Economía Política** *[1848], FCE, México.*

Mishan, E. J. (1989): **Los costes del desarrollo económico** *[1967], Oikos-Tau, Vilassar de Mar (Barcelona).*

Naredo, J. M. (1987): **La economía en evolución. Historia y categorías básicas del pensamiento económico**, *Siglo XXI, Madrid.*

— (1994): «Fundamentos de la economía ecológica», en Aguilera, F., y Alcantara, V. (comps.), págs. 373-404.

— (2005): «Raíces económicas del problema ambiental», VIII Seminario Complutense de Historia Económica, 26 enero 2005 (versión inédita más completa de otras dos ya aparecidas: «Las raíces económico-financieras de la crisis ambiental», en Vidal Beneyto, J. [ed.], **Hacia una Sociedad Civil Global**, *Taurus, Madrid, 2003, págs. 533-576; y «Crecimiento insostenible y desarrollo sostenible», en Romero, J.,* **Geografía Humana**, *Ariel, Barcelona, págs. 395-447).*

Naredo, J. M. y Valero, A. (dirs.) (1999): **Desarrollo económico y deterioro ecológico**, *Fundación Argentaria-Visor Distribuciones, Madrid.*

Oltmans, W. L. (ed.) (1975): **Debate sobre el crecimiento** *[1973], FCE, México.*

Pearce, D. W. y Atkinson, G. (1993): «Capital Theory and the Measurement of the Sustainable Development: An Indicator of Weak Sustainability», **Ecological Economics**, *núm. 8, págs. 103-108.*

Pearce, D. W. y Turner, R. K. (1995): **Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente**, *Colegio de Economistas-Celeste Ediciones, Madrid.*

Riechmann, J. (1999): «Necesidades humanas frente a límites ecológicos y sociales», en J. Riechmann (coord.), **Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad**, *Los Libros de la Catarata, Madrid, págs. 291-332.*

Santos Redondo, M. (1994): «Los límites físicos de la economía en la historia del pensamiento económico antes de la revolución marginal», Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, **Documento de Trabajo**, *núm. 9413.*

Solow, R. M. (1986): «On the intergenerational allocation of natural resources», **Scandinavian Journal of Economics**, *88, págs. 141-149.*

Weber, J. L. (1993): «Tener en cuenta(s) la Naturaleza. (Bases para una contabilidad de los recursos humanos)», en Naredo, J. M. y Parra, F. (comps.), **Hacia una ciencia de los recursos naturales**, *Siglo XXI, Madrid, págs. 79-119.*

Weintraub, A. y cols. (eds.) (1973): **The Economic Growth Controversy**, *Inter. Arts & Sciences Press, Nueva York.*

RESUMEN

La cuestión de la sostenibilidad ecológica de los sistemas económicos ha sido uno de los grandes debates intelectuales desde finales del siglo XX hasta la actualidad. No obstante, podemos remontarnos al siglo XIX para encontrar sus antecedentes más remotos. Este trabajo toma precisamente como punto de partida una somera revisión histórica de lo que ha sido la conformación de la idea de sostenibilidad hasta llegar a las nociones, indicadores y criterios actuales, para pasar luego a analizar algunos aspectos importantes de la relación entre sostenibilidad y desarrollo.

Palabras claves: *Sostenibilidad, Desarrollo, Medio ambiente, Economía.*

Fiscalidad y desarrollo

Carlos Garcimartín
Profesor titular, Universidad Rey Juan Carlos

1. Introducción

Los procesos de desarrollo se encuentran condicionados tanto por factores externos como internos y, entre estos últimos, el sistema fiscal resulta de especial importancia, pues incide en el comportamiento económico de los ciudadanos y empresas y determina la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios, redistribuir renta y aplicar políticas de estabilización. Conviene subrayar, además, que el sistema tributario es, en última instancia, un intercambio de impuestos por representación y ciudadanía que modela el contrato social (Moore, 2002). Pues bien, los países en desarrollo se han enfrentado tradicionalmente a una serie de obstáculos que dificultan la creación de un sistema impositivo que responda a los requisitos básicos de suficiencia (capaz de proveer al Estado de los recursos necesarios), eficiencia (que las distorsiones generadas sean lo menores posibles), equidad (que sea justo), sencillez administrativa (que los costes de cumplimiento sean reducidos, tanto para los contribuyentes como para la administración) y flexibilidad (que sea capaz de adaptarse a un contexto cambiante). De hecho, es habitual que deban construirse en circunstancias complicadas, enfocándose en ocasiones más a lo posible que a lo deseable (Tanzi y Zee, 2001). Entre estos obstáculos, cabe subrayar el elevado peso de la economía informal, la relevancia de la agricultura en la estructura productiva (sector en el que resulta muy difícil gravar buena parte de sus transacciones), el gran número de empresas de muy reducida dimensión (que supone costes elevados para ellas mismas y para la administración a la hora de cumplir las obligaciones tributarias), el menor desarrollo del sistema financiero (que hace que muchas transacciones sean en efectivo, eliminando una fuente de información de suma importancia) o la baja calidad institucional (escasez de medios materiales y humanos en las administraciones tributarias y graves problemas de evasión, corrupción, transparencia y rendición de cuentas). Además, sucede a menudo que los que tienen gran capacidad de pagar impuestos son una pequeña parte de la población que no desea hacerlo y que cuenta con gran influencia política para ello.

Todos estos problemas, junto a su menor nivel de renta, han dado lugar a que los sistemas fiscales de los países en desarrollo tradicionalmente hayan mostrado diferencias notables respecto a los de los países desarrollados, con una menor capacidad recaudatoria, una estructura sesga-

da a favor de los impuestos indirectos y particularidades en el diseño de las principales figuras impositivas. De hecho, han ido acumulando a lo largo del tiempo graves deficiencias que han llevado en las dos últimas décadas a buena parte del mundo en desarrollo a embarcarse en procesos de reforma fiscal; en muchos casos auspiciadas por organismos internacionales o donantes. Sin embargo, aún persisten numerosos problemas, tanto de carácter general como específicos a cada impuesto. Por supuesto, la gravedad de cada uno de ellos difiere entre países. En los países más pobres las deficiencias son considerables y muy largo el camino que aún queda por recorrer. Los países de renta media, sin embargo, cuentan con una infraestructura institucional y unas condiciones socioeconómicas que pueden hacer posible el éxito de las reformas si se diseñan de forma correcta y se llevan a cabo con el empeño suficiente. En este camino la cooperación internacional es cada vez más necesaria, ya que la mayor movilidad del capital, el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras, la competencia fiscal o la proliferación de paraísos fiscales hacen muy complicado construir un buen sistema fiscal sin una estrecha colaboración entre las administraciones tributarias.

El presente artículo aborda los problemas a los que tradicionalmente se han enfrentado los sistemas fiscales del mundo en desarrollo, las reformas emprendidas y las pendientes. Para ello, en una primera parte se describen sucintamente las principales características de los sistemas tributarios de los países en desarrollo. En la segunda, se analizan las reformas emprendidas. En la tercera, se describen los obstáculos más importantes que existen para alcanzar los objetivos perseguidos en las mismas. Finalmente, se concluye examinando las reformas pendientes.

2. Características tradicionales de los ingresos públicos de los países en desarrollo

Los ingresos de que disponen las administraciones públicas de los países en desarrollo son muy inferiores en términos relativos a los que tienen los países ricos. Así, mientras que en promedio de los últimos años en estos últimos alcanzan más del 43% del PIB, en los de renta baja (PRB) se sitúan alrededor del 18%; 27% en los países de renta medio baja (PRMB); y 28% en los de renta medio alta (PRMA) (cuadro 1). No obstante, conviene señalar que la heterogeneidad dentro de cada grupo es muy elevada. Así, por ejemplo, en los PRB frente al 6% de Myanmar, se encuentra el 26% de Vietnam; en los PRMB, frente al 12% de Guatemala está el 55% de Lesoto; y en los PRMA, frente el 15% de la República Dominicana, el 40% de Bostwana. Además, en las dos últimas décadas ha tenido lugar un ligero proceso de convergencia de los ingresos públicos: mientras en los países ricos se han mantenido estables, en los países en desarrollo han aumentado, especialmente en los de renta baja y medio baja.

Estas diferencias en los ingresos públicos responden en gran medida a las disparidades que presentan los ingresos impositivos. Mientras que en los países desarrollados alcanzan en los últimos años el 36% del PIB, en los PRB apenas llegan al 14% y en los PRMB y PRMA son el 20% y el 24%, respectivamente (cuadro 2). También en este aspecto la heterogeneidad dentro de cada grupo es elevada, aunque muy superior en los PRB y mucho menor en los PRA.

Conviene subrayar, además, que dentro de los países en desarrollo también existen diferencias importantes entre las distintas zonas geográficas. Así, las cifras en Europa y Asia Central (EAC) son notablemente superiores a las del resto, mientras que ocurre lo contrario en Asia Oriental (AO) y Asia

CUADRO 1

INGRESOS PÚBLICOS EXCLUIDAS TRANSFERENCIAS. PROMEDIOS

(En porcentaje del PIB)

Nivel de renta	1991/1995	1996/2000	2001/2005	2006/2010
Baja	15,56	16,16	16,42	18,05
Medio baja	23,86	24,17	25,10	27,15
Medio alta	27,36	26,76	28,07	28,42
Alta (OCDE)	43,10	43,24	42,58	43,16

Fuente: Véase Anexo I.

CUADRO 2
INGRESOS IMPOSITIVOS. PROMEDIOS
(En porcentaje del PIB)

Nivel de renta	1991/1995	1996/2000	2001/2005	2006/2010
Baja	12,02	12,35	13,24	14,42
Medio baja	15,76	16,47	17,19	20,50
Medio alta	22,69	22,76	23,93	24,12
Alta (OCDE)	35,75	36,53	36,03	36,21

Fuente: Véase Anexo I.

Meridional (AM) (cuadro 3). No obstante, pese a estos rasgos comunes también existe una alta heterogeneidad dentro de cada área. Por ejemplo, en el área de Medio Oriente y África del Norte (MOAN) los ingresos impositivos representan el 6% del PIB en Yemen y el 30% en Argelia. En África Subsahariana (AS) ascienden al 8% en la República del Congo y al 40% en Bostwana. En América Latina (AL), se sitúan entre el 10% de Haití y el 34% de Brasil; en AM entre el 8,5% de Bangladesh y el 19% de Maldivas; y en EAC, entre el 16% de Armenia y el 37% de Azerbaiyán. Finalmente, cabe señalar que desde los años noventa se han producido ligeras caídas en AO y MOAN, mientras que han tenido lugar aumentos importantes en AL, AM y AS. Entre los países donde se han registrado los mayores aumentos destacan Perú, El Salvador, Nicaragua, Vietnam y Tanzania; mientras que otros, como Pakistán o Egipto, no muestran progresos significativos.

Estas diferencias entre los ingresos impositivos obedecen a diversas causas. Posiblemente la más relevante sea la renta per cápita, relacionada tanto con factores de demanda (un mayor nivel de desarrollo supone un mayor grado de urbanización y mayores exigencias al sector público, lo que aumenta la necesidad de gasto; Tanzi, 1987), como de oferta (la capacidad de pagar impuestos aumenta; Musgrave, 1969). No obstante, además de la renta per cápita se han planteado otras variables explicativas de las diferencias en el nivel de ingresos impositivos. En primer lugar, las relacionadas con la estructura productiva: un elevado peso del sector agrario puede afectar negativamente a la recaudación, pues se caracteriza por ser difícil de gravar. La evidencia empírica ha tendido a corroborar esta hipótesis (Chelliah, 1971; Chelliah y cols., 1975; Tanzi, 1992; Leuthold,1991; Stotsky y WoldeMariam, 1997). Asimismo, los sectores minero y de hidrocarburos pueden afectar a la recaudación impositiva, aunque el efecto es más ambiguo, pues si, por un lado, se trata de sectores sencillos de gravar, por otro, los gobiernos pueden intentar obtener recursos no impositivos de los mismos a través de licencias, empresas públicas e incluso medios poco transparentes. Así, mientras que Tanzi (1981) encuentra un impacto positivo, Stotsky y WoldeMariam (1997) o Bornhorst y cols. (2009) llegan a la conclusión opuesta. En segundo lugar, el comercio internacional

CUADRO 3
INGRESOS IMPOSITIVOS EN LOS PED. PROMEDIOS
(En porcentaje del PIB)

Área geográfica	1991/1995	1996/2000	2001/2005	2006/2010
Asia Oriental y Pacífico	14,87	13,65	13,01	13,60
Europa y Asia Central	28,09	26,21	26,32	28,10
América Latina y Caribe	15,67	16,84	17,78	20,01
Medio Oriente y África del Norte	17,85	17,18	17,41	16,32
Asia Meridional	9,19	10,69	10,92	12,72
África subsahariana	18,20	18,64	19,43	22,12

Fuente: Véase Anexo I.

también puede afectar a la recaudación, aunque de nuevo de forma ambigua. Por un lado, el comercio exterior es fácil de gravar, dado que tiene lugar en lugares específicos (aduanas) y, por tanto, a mayor apertura corresponderían mayores ingresos. Pero, por otro, unos aranceles bajos aumentarán el grado de apertura al tiempo que reducirán la recaudación, de modo que se hallaría una relación inversa entre ambas variables. Así, mientras Lotz y Morss (1967) y Bahl (2003) encuentran que al aumentar la tasa de apertura también lo hace la recaudación, los resultados obtenidos por Tanzi (1992) y Gupta (2007) indican que esto solo es cierto en el caso de las importaciones, mientras que para Stotsky y WoldeMariam (1997) solo lo es en el caso de las exportaciones.

La inflación también puede afectar a los ingresos impositivos; de nuevo de forma ambigua. En principio, cabe esperar que la relación sea negativa debido al desfase temporal entre las obligaciones tributarias y su pago, al hecho de que algunos impuestos, que se determinan como una cuantía fija por unidad física, no ajustan las tarifas al mismo ritmo que la inflación y, además, a que en un contexto de elevada inflación los contribuyentes intentan proteger su riqueza mediante la compra de activos que a menudo escapan al sistema impositivo (fincas, joyería, activos extranjeros). Pero, por otra parte, en un sistema progresivo la inflación puede suponer un aumento de los ingresos impositivos reales, ya que las tarifas se ajustan más lentamente que aquella.

Se ha planteado también que la calidad institucional también puede incidir negativamente en los recursos impositivos. Por ejemplo, Bird y cols. (2004), Ghura (1998), Gupta y cols. (2003) y Gupta (2007) encontraron que la corrupción, el Estado de derecho y el marco regulatorio inciden en los ingresos tributarios. Finalmente, en el caso particular de los países en desarrollo se ha argumentado que la ayuda externa puede mermar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos. Sin embargo, la evidencia al respecto es poco concluyente (Bräutigam y Knack, 2004; Morrissey y cols., 2007; Ouattara, 2006; Alonso y Garcimartín, 2011; Clist y Morrissey, 2011).

Además del volumen de recursos impositivos, también existen diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo en cuanto a su estructura. En general, a bajos niveles de renta los impuestos sobre el comercio internacional son relativamente importantes, sucediendo lo contrario con la imposición sobre la renta. Al aumentar el nivel de desarrollo, aquellos disminuyen, mientras que aumentan los impuestos sobre ventas. Finalmente, los tributos sobre el comercio exterior ocupan un lugar marginal y aumenta el protagonismo de los impuestos sobre la renta. Así, los impuestos sobre ventas (generales y específicos) se hallan en torno al 40% del total de ingresos impositivos en los PRB, descendiendo en los países de renta media (PRM) hasta el 35% y hasta el 30% en los países más ricos (cuadro 4). Sin embargo, conviene subrayar que a principios de los años noventa la situación era distinta, pues las cifras eran muy similares para todos los niveles de desarrollo.

En cuanto a los impuestos al comercio internacional, suponen una de las diferencias tradicionales entre los países en desarrollo y desarrollados, correspondiendo una mayor importancia a los primeros, debido a su facilidad de recaudación, a las estrategias de sustitución de importaciones y a la exportación de productos primarios con cierto grado de monopolio. Así, mientras que en los países de renta alta su peso apenas alcanza el 0,5% del total de ingresos impositivos, en los de renta medio alta se sitúa alrededor del 8% y en los de renta baja y medio baja representan alrededor del 17%. Por otro lado, su peso se ha reducido de forma notable en todos los grupos a lo largo del tiempo —con especial intensidad en los países en

CUADRO 4

IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS. PROMEDIOS

(En porcentaje del total de impuestos)

Nivel de renta	1991/1995	1996/2000	2001/2005	2006/2010
Baja	31,84	34,28	40,31	42,93
Medio baja	28,09	34,64	36,75	35,57
Medio alta	29,04	30,20	36,82	36,23
Alta (OCDE)	29,68	29,69	29,85	29,10

Fuente: Véase Anexo I.

CUADRO 5
IMPUESTOS SOBRE LA RENTA. PROMEDIOS
(En porcentaje del total de impuestos)

Nivel de renta	1991/1995	1996/2000	2001/2005	2006/2010
Baja	28,54	29,63	31,20	31,40
Medio baja	25,50	27,06	28,39	29,30
Medio alta	29,53	31,10	28,57	29,43
Alta (OCDE)	35,68	36,63	36,73	37,08

Fuente: Véase Anexo I.

desarrollo— debido fundamentalmente al proceso de apertura comercial ocurrido en buena parte del mundo. No obstante, en algunos países este tipo de impuestos todavía ocupa un lugar preponderante: Haití, (30%), Sierra Leona (30%), Lesotho (55%) o Gabón (40%).

El peso de la imposición sobre la renta (personas físicas, sociedades y ganancias de capital) también difiere significativamente en función del nivel de desarrollo. Así, mientras que en los países más ricos esta representa alrededor del 37% del total de ingresos impositivos, en los países en desarrollo se sitúa alrededor del 30% (cuadro 5). Además, dentro de la imposición sobre la renta, una diferencia tradicionalmente existente entre los países desarrollados y en desarrollo ha sido el sesgo que muestran los segundos a favor del impuesto de sociedades, seguramente porque resulta más sencillo gravar a las empresas que a las personas físicas. Así, la ratio de ingresos obtenidos por el impuesto sobre la renta de las personas físicas respecto a los derivados del impuesto de sociedades suele situarse en menos de 1 en los países en desarrollo, mientras que en los países desarrollados alcanza alrededor de 2,5.

Finalmente, la importancia de las contribuciones sociales es otra de las grandes diferencias entre el mundo desarrollado y en desarrollo, en especial si se excluyen los países en transición. Así, en los últimos años su peso en los PRB asciende al 3%; en los PRMB al 8%; en los PRMA al 15% y en los países ricos al 27% (cuadro 6).

3. Las reformas tributarias emprendidas en los países en desarrollo

Numerosos países en desarrollo se han embarcado en los últimos años en reformas tributarias que, pese a su lógica diversidad, comparten algunos rasgos comunes y que, en buena medida, han estado auspiciadas por organismos internacionales. Los objetivos generales de dichas reformas han consistido básicamente en aumentar los ingresos, lograr una mayor eficiencia y mejorar la administración tributaria y la eficacia recaudatoria. En realidad, al menos en la fase inicial, el primero de ellos ha sido el objetivo fundamental, convirtiéndose a menudo en una exigencia tanto de organismos internacionales como de donantes.

En el caso particular del impuesto sobre la renta de las personas físicas, tradicionalmente ha sido un impuesto poco eficiente y equitativo en los países en desarrollo, presentando numerosas defi-

CUADRO 6
CONTRIBUCIONES SOCIALES. PROMEDIOS
(En porcentaje del total de impuestos)

Nivel de renta	1991/1995	1996/2000	2001/2005	2006/2010
Baja	0,12	0,07	2,65	3,27
Medio baja	5,65	6,59	8,08	8,21
Medio alta	15,93	14,82	14,23	14,83
Alta (OCDE)	27,73	26,90	27,10	27,31

Fuente: Véase Anexo I.

ciencias. En primer lugar, con frecuencia el número de personas sujetas a su pago ha sido reducido, siendo el mínimo exento y la renta necesaria para alcanzar los marginales más altos muy elevados. En segundo lugar, también ha sido habitual una progresividad real mucho menor que la nominal por el gran número de exenciones y deducciones existentes, que benefician a los tramos más altos de renta (exenciones sobre ganancias de capital, tipos reducidos o nulos para ingresos financieros, deducciones generosas por gastos médicos o educativos de las que los mayores beneficiados son los individuos más prósperos, etc.). En tercer lugar, en algunos países en desarrollo la tasa marginal superaba con amplio margen a la aplicada al impuesto de sociedades, lo que incentiva a los contribuyentes a elegir la modalidad empresarial por motivos fiscales (Camerún, Argelia, Rumanía, Sudáfrica o Turquía). A la vista, entonces, de estos problemas y de los objetivos perseguidos, las principales medidas de reforma en el impuesto a la renta personal han consistido básicamente en elevar los tipos más bajos del impuesto, reducir los marginales máximos y eliminar determinadas deducciones y exenciones. Además de ello, otro cambio fundamental ha sido la aparición de dos nuevos esquemas de imposición: el impuesto dual o semi dual (Nicaragua, Uruguay) y el impuesto lineal (Bolivia, Rusia y otros países de Europa y Asia Central). El primero, que tiene su origen en los países nórdicos a comienzos de los años noventa, consiste fundamentalmente en sustituir el tradicional enfoque sintético, donde toda la renta tributa de forma conjunta, por otro donde los ingresos de trabajo y capital se tratan de forma diferenciada. En otras palabras, la base se separa en dos componentes, uno formado por las rentas del trabajo (salarios, pensiones, seguro de desempleo) y otro que incluye a las rentas del capital, y mientras que al primero se le aplica una tarifa progresiva, al segundo se le grava con un tipo único y uniforme igual al del impuesto de sociedades. Este esquema que, en principio, parecería poco justificado desde el punto de vista de la equidad, presenta una serie de ventajas de eficiencia y simplicidad y, además, incluso pueden ser más progresivos que los esquemas anteriores, donde directamente las rentas del capital estaban en buena parte exentas.

En cuanto al esquema lineal, supone aplicar un tipo igual para todas las fuentes y cuantías de renta, e igual también al tipo aplicado a la renta empresarial. Su ventaja fundamental radica en su sencillez: al hacer posible su instrumentación mediante retenciones liberatorias, se reducen los costes de cumplimiento y administración, lo que unido al hecho de gravar las rentas de capital, puede ser una ventaja importante en el mundo en desarrollo, especialmente en países donde ni siquiera existe un impuesto a la renta personal (Paraguay). Por su parte, el inconveniente más notable es su menor progresividad, lograda habitualmente mediante una deducción común a todos los contribuyentes. Este sistema comenzó a aplicarse en el año 2000 en Rusia, teniendo lugar de forma paralela un fuerte aumento de la recaudación. No obstante, aunque aún es pronto para realizar una valoración del sistema, los análisis efectuados parecen sugerir que los aumentos que se produjeron en los países pioneros en la introducción del impuesto lineal no fueron debidos a la reforma en el diseño del impuesto, sino a mejoras de gestión (FMI, 2011).

En cuanto al impuesto sobre la renta de las sociedades, presenta un buen número de problemas, a menudo complejos, siendo una de las figuras impositivas que más transformaciones está experimentando a nivel mundial. La mayor movilidad del capital, el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras entre las distintas filiales y sucursales de la misma empresa matriz y el creciente uso de este impuesto como herramienta para atraer inversión extranjera, han dado lugar, entre otros factores, a una fuerte presión para reformarlo. En el caso de los países en desarrollo, los problemas que tradicionalmente ha presentado son tasas marginales máximas muy elevadas, tipos múltiples diferenciados por sectores de actividad, incoherencias de los sistemas de depreciación y existencia de moratorias e incentivos fiscales con numerosos inconvenientes. Un aspecto particular que debe subrayarse se refiere a la inversión extranjera directa, donde han surgido problemas derivados de la doble imposición, de evasión a causa del uso de precios de transferencia y subcapitalización y de competencia fiscal indeseada entre países en desarrollo para atraer empresas foráneas. Pese a ser numerosos y complejos todos estos problemas, las reformas de los últimos años se han centrado en reducir el número de tipos impositivos y los marginales máximos, con un énfasis mucho menor en la ampliación de las bases y las mejoras en el diseño y gestión del impuesto.

En cuanto a la imposición indirecta, es la que más transformaciones ha experimentado en el mundo en desarrollo, siendo el cambio más relevante la sustitución de impuestos generales sobre ventas por impuestos sobre el valor añadido. Esta introducción del IVA ha perseguido ampliar la base de la imposición indirecta, reducir el número de

impuestos específicos y aprovechar las ventajas que presenta el IVA frente a otros impuestos generales. Sin embargo, conviene subrayar que también presenta importantes problemas en su aplicación: su gestión es compleja y costosa, tanto para el contribuyente como para la administración, es frecuente en muchos países en desarrollo que sectores importantes, como determinados servicios, comercio minorista o agricultura, no estén sujetos al IVA y es habitual que el mecanismo de deducción sea excesivamente restrictivo, negándose o retrasándose la deducción del IVA soportado, especialmente en el caso de los bienes de capital. Además, una de las preocupaciones habituales del IVA se refiere a su regresividad. Para reducirla, es habitual emplear tipos menores para aquellos productos que ocupan un lugar importante en la cesta de consumo de las rentas más bajas. Sin embargo, ello introduce complejidades administrativas, tiene un importante coste recaudatorio y en términos absolutos los individuos de renta alta se benefician más.

En el caso de los impuestos al comercio internacional, se han reducido de forma significativa en los países en desarrollo a lo largo de los últimos años, como consecuencia del generalizado proceso de apertura que ha tenido lugar. Sin embargo, aún suponen un porcentaje elevado del total de ingresos impositivos, de modo que la reducción que ha tenido lugar hasta la fecha y su previsible continuación en el futuro afectará de forma importante a algunos países. En principio, esta sustitución de los ingresos por impuestos al comercio internacional por impuestos indirectos generales debería suponer mejoras de eficiencia e incluso un posible aumento de los ingresos. Sin embargo, en la práctica, la cuestión no es tan sencilla, pues si los aranceles son fáciles de recaudar, el IVA requiere una complejidad administrativa mucho mayor.

Respecto a los impuestos específicos, como es sabido su objetivo es gravar bienes con externalidades negativas, con muy baja elasticidad o, en algunos casos, por razones de equidad. Sin embargo, en los países en desarrollo es habitual que abarquen un número demasiado amplio de productos, y no por estar justificados con los argumentos anteriores, sino simplemente por su facilidad recaudatoria. Es por ello que otra de las direcciones de las reformas impositivas de los últimos años ha sido la reducción del número de impuestos específicos, aunque aún sigue siendo demasiado elevado. No obstante, en el caso de los impuestos medioambientales, todavía queda margen

Finalmente, en relación a las contribuciones sociales, lo que ocurre es una dualidad en el mundo en desarrollo, ya que o prácticamente no existen contribuciones sociales o su nivel es muy parecido al de los países más ricos, como es el caso de Europa y centro de Asia o de algunos países de América Latina, como Brasil. Dados los bajos niveles de ingresos impositivos en buena parte de los países en desarrollo, si se pretende ampliar la cobertura social parece inevitable aumentar las contribuciones sociales. Ello además presenta algunas ventajas respecto a un sistema basado en la financiación mediante los ingresos generales: son más fáciles de introducir desde el punto de vista político y su administración es más sencilla.

4. Las dificultades en las reformas tributarias del mundo en desarrollo

La extensa literatura existente sobre los éxitos y fracasos de las reformas fiscales del mundo en desarrollo ha puesto de manifiesto que sus resultados son dispares (Dean y cols., 1994; Patel, 1997; Thirsk, 1997; Barbone y cols., 1999; Chu y cols., 2000; y Tanzi y Zee, 2000, entre otros). Ello se debe a que, al margen de los problemas tradicionales de las principales figuras impositivas, existe una serie de obstáculos inherentes a los países en desarrollo y que han condicionado dichos resultados. El primero de ellos es que la aplicación real de las reformas ha sido menos intensa de lo que se planteaba en su origen, siendo relativamente común la vuelta atrás en el proceso reformista. Quizá, África subsahariana sea el caso más significativo, pues a pesar de las reformas, muchos países de la región siguen caracterizándose por un número excesivo de impuestos, difíciles de gestionar y con muchas lagunas legales, que suponen un excesivo poder por parte de la administración y los funcionarios a la hora de decidir sobre exenciones, determinación de las obligaciones fiscales o auditorias (Fjeldstad y Rakner, 2003). Además, en no pocos casos las autoridades se han centrado más en cumplir los objetivos impuestos por los organismos internacionales sobre ingresos mediante una mayor presión sobre los contribuyentes ya existentes que en ampliar su número.

Otra de las insuficiencias de las reformas es que se han centrado en aumentar los ingresos y lograr mejoras de eficiencia, poniendo un énfasis mucho menor en los aspectos distributivos. Esto supone un problema importante, no solo

porque la equidad sea uno de los principios impositivos fundamentales, sino porque dichos aspectos resultan cruciales para lograr una mayor legitimidad social del sector público. Una tercera insuficiencia que condiciona la efectividad de los sistemas y de las reformas impositivas es la baja calidad institucional: escasez de recursos materiales y humanos, excesiva influencia en la toma de decisiones de determinados grupos sociales o corrupción. La gestión tributaria es un asunto complejo y, en no pocos casos, los países presentan legislaciones contradictorias, dificultades para el contribuyente a la hora de cumplir sus obligaciones fiscales, escasa preparación de los trabajadores de la administración tributaria o importantes deficiencias legislativas. Además, existen graves problemas de corrupción y evasión. No obstante, cabe subrayar que la poca importancia que se ha dado en las reformas a los aspectos institucionales está cambiando en los últimos años. Organismos como el FMI, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales están priorizando cambios en este sentido. Pese a ello, los resultados de las transformaciones institucionales aún están por ver y debe recordarse que se trata de un proceso largo y lento. En este terreno los organismos y los donantes internacionales pueden desempeñar un papel importante, no solo ayudando a fortalecer las condiciones internas, sino facilitando asimismo los necesarios acuerdos internacionales en materia de imposición.

5. Conclusiones

Pese a las reformas emprendidas en buena parte del mundo en desarrollo, sus sistemas tributarios aún adolecen de graves problemas, siendo, por tanto, necesario profundizar en las mismas y acometer tareas pendientes. Entre ellas, cabe distinguir entre las de carácter general y las más específicas a los distintos tributos. Respecto a las primeras, es necesario aumentar la ratio de ingresos impositivos sobre PIB, modificar su estructura, impulsando en especial el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y hacer un mayor hincapié en los aspectos institucionales y distributivos. En lo que concierne a las principales figuras impositivas, en el caso de este último impuesto, mientras que se ha avanzado notablemente en el proceso de racionalización de los tipos impositivos, todavía queda mucho por hacer en lo que respecta a las bases imponibles: reducir el número de deducciones y exenciones, disminuir diferencias dentro del impuesto en función del tipo de renta y otorgar un mayor énfasis a la lucha contra el fraude. En el impuesto sobre la renta de sociedades, también se han racionalizado los tipos impositivos, pero apenas se han acometido los problemas de las bases imponibles. Aspectos como los precios de transferencia, la subcapitalización, los métodos de depreciación o los incentivos fiscales necesitan una profunda reforma. En el caso del IVA, debería ampliarse la base imposible a los servicios en aquellos países donde todavía no se hallan sujetos a este impuesto, mejorar la gestión en la devolución del IVA y racionalizar la diversidad de tipos. Algo similar sucede con los impuestos específicos. Finalmente, en cuanto a los impuestos sobre el comercio internacional, su futuro va a depender más de la política comercial que de la tributaria. Previsiblemente continuarán disminuyendo, por lo que va a resultar determinante en algunos países en desarrollo conseguir que el proceso de sustitución de los ingresos de esta figura por los de otros impuestos tenga éxito.□

BIBLIOGRAFÍA

*Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2011): «Does Aid Hinder Tax Efforts? More Evidence», **CREDIT Research Paper**.*

*Barbone, L.; Das-Gupta, A.; De Wulf, L. y Hansson, A. (1999): **Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s**; Tax Policy and Administration Thematic Group, Washington: The World Bank.*

*Bird, R. M.; Martinez-Vazquez, J. y Torgler, B. (2004): «Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries», **International Studies Program Working Paper** 04-06.*

*Bornhorst, F.; Gupta, S. y Thornton, J. (2009): «Natural Resource Endowments and the Domestic Revenue Effort», **European Journal of Political Economy**, vol. 25, págs. 439-446.*

*Brautigam, D. y Knack, S. (2004): «Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa», **Economic Development and Cultural Change**, vol. 52(2), 255-286.*

*Chelliah, R. J. (1971): «Trends in Taxation in Developing Countries», **IMF Staff Papers**, vol. 18, págs. 254-0331.*

*Chelliah, R. J.; Baas, H. J. y Kelly, R. (1975): «Trends in Taxation in Developing Countries», **IMF Staff Papers**, vol. 18, 254-331.*

*Chu, K.; Davoodi, H. y Gupta, S. (2000): «Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries», **IMF Working Paper** 00/62.*

*FMI (2011): **Revenue Mobilization in Developing Countries**, Fiscal Affairs Department.*

*Gupta, A. S. (2007): «Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries», **IMF Working Paper** 07/184.*

*Gupta, S., Clements, B., Pivovarsky, A. y Tiongson, E. R (2003): «Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?», **IMF Working Paper**, WP/03/176, IMF, Washington, D.C.*

*Leuthold, J. H. (1991): «Tax Shares in Developing Countries: A Panel Study», **Journal of Development Economics**, vol. 35, 173-185.*

*Lotz, J. R. y Morss, E. R. (1967): «Measuring Tax Effort in Developing Countries», **IMF Staff Papers**, vol. 14, núm. 3 (noviembre).*

*Moore, M. (1998): «Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependency in the Fourth World», en White G. y Robinson M. (eds.), **Towards a Democratic Developmental State**, Oxford University Press.*

*Morrissey, O.; Islei, O. y M'Amanja, D. (2007): «Aid Loans Versus Aid Grants: Are The Effects Different?», **CREDIT Research Paper**, núm. 06/07.*

*Musgrave, R. A. (1969): **Fiscal Systems**, New Haven, Yale University Press.*

*Ouattara, B. (2006): «Foreign aid and government fiscal behaviour in developing countries: panel data evidence», **Economic Modelling**, vol. 23 (3), mayo, 506-514.*

*Patel, C. K. (ed.) (1997): **Fiscal Reforms in the Least Developed Countries**, Cheltenham, Edward Elgar.*

*Stotsky, J. G. y WoldeMariam, A. (1997): «Tax Effort in Sub Saharan Africa», **IMF Working Paper** 97/107.*

*Tanzi, V. (1981): «The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation and the Fiscal Balance in Developing Countries», **IMF Staff Papers**, vol. 36 (septiembre).*

*— (1987): «Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries» en Newbery, D. y Stem, N. (eds.), **The Theory of Taxation for Developing Countries**, Nueva York, Oxford University Press.*

*— (1992): «Structural Factors and Tax Revenue in Developing Countries: A Decade of Evidence», en Goldin, I. y Winters, L. A. (eds.), **Open Economies: Strucrural Adjustment and Agriculture**, Nueva York, Cambridge University Press.*

*Tanzi, V. y Zee, H. (2000): «Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries», **IMF Working Paper** 00/35*

*— (2001): **La política tributaria en los países en desarrollo**, FMI, serie temas de economía. Washington.*

*Thirsk, W. (1997) (ed): **Tax Reform in Developing Countries**, Washington DC, World Bank.*

ANEXO I. Fuentes estadísticas

— Países OCDE: *OCDE.*
— América Latina: *CEPAL.*
— África: *African Development Bank (excepto que se indique otra cosa).*
— Asia: *Asian Development Bank (excepto que se indique otra cosa).*
— Bulgaria, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Rumanía y Eslovenia: *Eurostat.*
— Croacia: *Central Bureau of Statistics.*
— Rusia: *Ivanova, A.; Keen, M. y Klemm. A. (2005): «The Russian Flat Tax Reform», **IMF Working Paper**, WP/05/16.*
— Ucrania: *Institute for Economic Research and Policy Consulting.*
— Sudáfrica: *South African Revenue Service.*
— Tanzania: *Tanzania Revenue Authority.*
— Etiopía: *Ministry of Revenue.*
— India: *Ministry of Finance.*
— China: *National Bureau of Statistics of China.*
— Nigeria, Senegal, Comoros, Sierra Leona, Armenia, Kazakhstan, Moldavia, Siria, Yemen, Brunei, Camboya, Laos y Mongolia: *IMF Country Reports.*
— Resto: *Banco Mundial WDI.*

RESUMEN

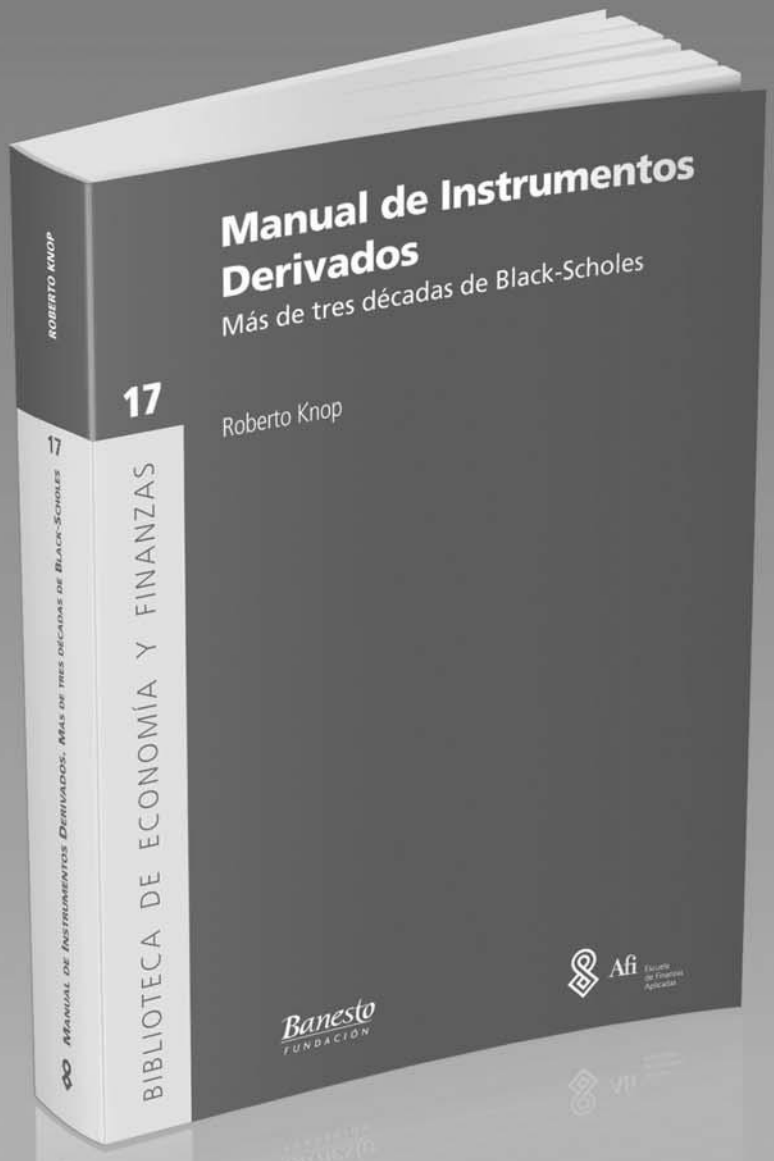
En todo proceso de desarrollo resulta crucial para un país contar con un sistema impositivo eficaz y equitativo. Sin embargo, ha sido frecuente que los sistemas de los países en desarrollo presenten numerosas deficiencias, tanto de carácter general como particular, a las principales figuras tributarias. Por esta razón, a lo largo de las dos últimas décadas un buen número de países en desarrollo se ha embarcado en un proceso de reformas de sus sistemas tributarios. Pese a los importantes avances logrados, aún quedan substanciales tareas pendientes.

Palabras claves: *Impuestos, Fiscalidad, Desarrollo, Reforma fiscal.*

Manual de Instrumentos Derivados

Más de tres décadas de Black-Scholes

El autor, Roberto Knop, emplea en este manual un enfoque práctico, aportando ejemplos y análisis que permiten al lector conocer de una manera didáctica el complejo funcionamiento de los principales derivados



El Mundo
(suplemento económico "Mercados")

"En el libro se analizan las profundas transformaciones de las que están siendo objeto los derivados durante estos días convulsos".

El País
(suplemento económico "Negocios")

"Para moverse en los mercados. Análisis riguroso y práctico de los instrumentos financieros".

ABC
(suplemento económico "Empresa")

"Ofrece un enfoque práctico con las novedades que se han producido en los mercados de instrumentos derivados".

Negocio

"Una lección de control de los derivados".

DISTRIBUIDO POR: Thomson-Aranzadi / Logista
A la venta en las principales librerías

AUTOR: Roberto Knop
EDITOR: Afi Ediciones Empresa Global
COLECCIÓN: Biblioteca de Economía y Finanzas
PÁGINAS: 408
ISBN: 978-84-89378-62-9
PRECIO: 30 euros (4% IVA incluido)

Afi

Banesto FUNDACIÓN

Afi Ediciones Empresa Global • C/ Españoleto, 19. 28010 Madrid | Tel. 91 520 01 66 | Fax. 91 520 01 49 • www.eeg.afi.es | e-mail: ediciones@afi.es

Recursos fiscales para el desarrollo: movilización de recursos domésticos y mecanismos innovadores. Perspectiva de la Cooperación Española

José María Fernández López de Turiso
Director General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

La generación de ingresos para el desarrollo por vía de recursos fiscales ocupa un lugar destacado dentro del campo general de la financiación del desarrollo. Desde el Consenso de Monterrey en 2002 derivado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, es claro que, además del comercio, la inversión directa, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y los flujos privados de capital (remesas), los recursos fiscales constituyen una palanca indispensable para el estímulo de un desarrollo endógeno y sostenible y para la erradicación de la pobreza. La movilización de los recursos domésticos responde a la convicción, también formulada en el Consenso de Monterrey, de que los países en desarrollo (PVD) son, en último término, los responsables de su propio desarrollo económico y social.

Este principio, bien asentado en la investigación académica, no se introdujo en la práctica de la cooperación internacional sin resistencia. La presión para el incremento de los recursos propios para el desarrollo era vista por el G77 como un subterfugio de los países desarrollados para eludir sus compromisos internacionales respecto a la AOD. Los resultados finales de la Conferencia de Financiación del Desarrollo en 2002 ofrecen un punto de equilibrio y, fundamentalmente, sitúan de manera clara la importancia de la movilización de recursos domésticos (MRD) como palanca del desarrollo.

Hoy por hoy, no se discute la relevancia de este enfoque. Los países en desarrollo requieren de mayores recursos para erradicar la pobreza y situarse en posición de alcanzar los Objetivos del Milenio. Y buena parte de esos fondos solo se pueden obtener mediante una adecuada movilización de sus propios recursos: a través de la puesta en marcha de políticas fiscales apropiadas en el plano interno, mediante la adopción de elementos de transparencia y mediante el recurso a la cooperación técnica internacional.

Los países en desarrollo requieren de ingresos propios adecuados para satisfacer con legitimidad y sentido de apropiación necesidades prestacionales a su población. El contar con recursos propios y justos refuerza la institucionalidad y consolida el contrato social. Pero además, desde una perspectiva macroeconómica, en aquellos países que padecen *shocks* de financiación externos, los recursos domésticos generan un colchón para poner en marcha componentes anticíclicos de infraestructuras y redes de seguridad en torno a programas sociales. Por último, una adecuada fiscalidad suministra recursos más predecibles y autónomos. En este sentido, confiar en los recur-

sos fiscales propios tiene varias ventajas comparativas respecto a otros componentes de financiación del desarrollo:

— La AOD suministrada por donantes internacionales es relativamente poco predecible y muchas veces (aspecto este que ha de ser tratado en el marco de la agenda de eficacia de la ayuda) difícil de incluir en las contabilidades nacionales. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en 2010 hemos llegado a un pico histórico de AOD totalizando 128,7 millardos de dólares, equivalentes al 0,32% del producto mundial. Sin embargo, en términos relativos esta cifra se encuentra estancada, pues es equivalente a la de 2005. Por otra parte, la AOD está y estará sometida a presiones a la baja debido a la coyuntura fiscal y financiera actual de importantes donantes. Un último inconveniente es el documentado efecto colateral de *dependencia* de la AOD, en la medida en que países que reciben masivamente financiación externa por este concepto pueden verse desincentivados a aumentar su contribución de recursos internos.

— La inversión directa plantea para muchos países en desarrollo dificultades de atracción debido a la falta de entornos propicios (falta de marcos regulatorios adecuados, ausencia de requisitos básicos de gobernabilidad, etc.). La inversión directa asociada a ventajas de tipo fiscal es volátil y la que está asociada al incumplimiento de estándares de responsabilidad corporativa conlleva efectos perniciosos en términos sociales o ambientales.

— El comercio internacional, obviamente, tiene una enorme potencialidad como motor del desarrollo. Sin embargo, la mayor parte de los países menos avanzados tiene serias dificultades para acceder a financiación para el comercio (agravadas severamente desde la crisis financiera), queda aún mucho camino por recorrer en cuanto a acceso a mercados, y enfrentan cuellos de botella respecto a facilitación del comercio e infraestructuras y servicios vinculados al comercio.

— Por último, es cierto que las remesas constituyen un flujo cuantitativamente muy importante de financiación externa. Se estima que las remesas pueden llegar a triplicar el volumen de AOD: el volumen se situaría en torno a 300 millardos de dólares. Sin embargo, las remesas constituyen flujos privados sobre los que, nuevamente, es difícil influir para canalizar la inversión productiva (pese a algunas experiencias de programas de codesarrollo).

En suma, hay muchas y buenas razones para sostener que una adecuada MRD es crucial para incentivar procesos de desarrollo reforzados por un fuerte sentido de apropiación nacional como condición *sine qua non* de las posibilidades de éxito.

Sin embargo, la presión fiscal en los PVD es aún demasiado baja. Según el FMI (1), todavía la mitad de los países subsaharianos moviliza menos del 17% de sus respectivos productos en ingresos fiscales, por debajo del 20% que las Naciones Unidas consideran como mínimo imprescindible para poder estar en situación de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el medio plazo es necesario que muchos países menos avanzados incrementen su presión fiscal en, por lo menos, 4 puntos, a sabiendas de que aún estarán lejos de las cifras del mundo desarrollado (cerca del 40% en los países de la OCDE).

Pero ese es un trabajo que muchos países en desarrollo no pueden afrontar por sí solos. Aunque los escenarios son variables país a país, los sistemas tributarios de los países en desarrollo han de hacer frente a muchos tipos de retos, algunos de ellos de carácter interno y otros de carácter externo. Los problemas internos suelen estar relacionados con dos variables:

— Problemas relacionados con las reducidas bases impositivas. Pocos contribuyentes soportan el esfuerzo fiscal y contribuyen de manera inapropiada (o demasiado poco o de manera desproporcionada). La presencia de sectores informales extensos (difíciles por su propia naturaleza de gravar) complica el panorama, haciendo que la carga recaiga sobre unos pocos dependientes. La existencia de culturas de evasión y elusión fiscal, que aunque no son exclusivas de países en desarrollo en algunos sí son particularmente significativas, lastran todavía más las posibilidades de recuperación fiscal.

— Problemas relacionados con las administraciones fiscales. Administraciones fiscales débiles, ineficientes, carentes de medios, prácticas corruptas y malos diseños de políticas impositivas.

Los problemas externos tienen que ver, de manera fundamental, con

— La existencia de paraísos fiscales o, con más propiedad, jurisdicciones no cooperativas. Hay evidencia suficiente que nos permite afirmar que la mera existencia de jurisdicciones no cooperativas supone una muy seria amenaza para las posibilidades de desarrollo de los países más necesitados. Aunque es difícil realizar estimaciones, sí es cierto que la existencia de paraísos fiscales permite refugio a tráficos ilícitos de capital. Un informe de una de las organizaciones con las que trabaja la Cooperación Española en estos temas,

Global Financial Integrity (2), revela que los flujos ilícitos de capital han aumentado a 1,44 billones de dólares en 2008 y que, por este concepto, los PVD han perdido entre 725 y 810 millardos de dólares anuales entre 2000 y 2008. Se calcula que la relación es 10 a 1 con respecto a la AOD: es decir, por cada dólar que se destina a desarrollo vía ayuda oficial, salen 10 por tráficos ilícitos.

¿Qué podemos hacer los países desarrollados para satisfacer las crecientes demandas de asistencia de los PVD en materia fiscal? En primer término creo que es de justicia apuntar a la novedad del planteamiento como responsabilidad compartida. Organizaciones internacionales y sus departamentos especializados llevan mucho tiempo trabajando con los países socios en la mejora de sus administraciones fiscales. Sin embargo, especialmente tras la Conferencia de Revisión de Doha, ha aparecido como firme la evidencia de que el trabajo por la mejora de la recaudación fiscal en los PVD es una responsabilidad compartida a la que no debe sustraerse la cooperación internacional al desarrollo. Para la Cooperación Española, que ya tuvo una posición puntera en Monterrey en este tema, supone la consagración de una línea de acción estratégica. Igualmente, por su reconocido papel en el impulso de esta agenda, supone aceptar la responsabilidad de liderar en importantes foros acciones muy complejas y que requieren trabajo técnico y diplomático para acomodar sensibilidades e intereses divergentes. La Cooperación Española opera en distintos frentes:

— El trabajo en la Unión Europea ha sido especialmente fructífero. El tratamiento de la fiscalidad y el desarrollo fue una parte destacada del programa de nuestra presidencia del Consejo de la UE en temas de desarrollo en el primer semestre del año 2010. Para la preparación de la Presidencia la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación encargó en noviembre de 2009 la elaboración de un documento sobre la lucha contra la evasión fiscal como base de evidencia sobre la que trabajar y que pudiese contar con apoyos en la Administración y la sociedad civil españolas (3). El trabajo conjunto con la Comisión logró impulsar una comunicación, *Fiscalidad y Desarrollo: Cooperando con los PVD en la promoción de la buena gobernabilidad en asuntos fiscales* (4). Este documento sirvió de base para la aprobación de unas importantes conclusiones del Consejo: *Promoviendo la buena gobernabilidad fiscal en el contexto de la cooperación al desarrollo,* aprobado en junio de 2010 (5). Quizás el éxito más notorio haya sido el de hacer a la Unión Europea copartícipe de unas líneas de actuación que, hasta entonces, solo estábamos explorando cuatro países: España, Francia, Reino Unido y Alemania. La Comisión asumió el compromiso de introducir el tema en todos sus instrumentos relevantes de financiación de programas de desarrollo: Fondo Europeo de Desarrollo, Instrumento de Cooperación para el Desarrollo, Instrumento Europeo de Política de Vecindad, etcétera.

— La OCDE es uno de los ámbitos en los cuales el tratamiento de la fiscalidad como palanca del desarrollo está más presente. El trabajo entre los miembros de la OCDE ha permitido la generación de un conjunto de buenas prácticas y guías que son, en muchos casos, un modelo replicable con aplicación directa en países en desarrollo. Nuestro país participa en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), además del Comité de Asuntos Fiscales (CAF). En 2010 tuvo lugar en París la primera reunión conjunta de estos dos comités y se decidió poner en marcha una informal *Task Force on Tax and Development* en la que participan aquellos miembros CAD/CAF que lo deseen además de ONG especializadas (Tax Justice Network, Christian Aid), empresas, expertos individualidades en fiscalidad, organizaciones internacionales y, lo que es más importante, PVD. La segunda reunión tuvo lugar en abril de este año. Por otro lado, también asociado a la OCDE, nuestro país participa en el Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Este foro es la pieza capital para promover la cooperación internacional en material de intercambio de información en temas fiscales, a la vez que facilita a las jurisdicciones un examen de pares que tiene como finalidad incrementar la transparencia, en especial en relación con jurisdicciones cuya voluntad de cooperar se hallaba en entredicho.

— En un nivel más global España participa también en el International Tax Compact, iniciativa respaldada también por el Gobierno alemán, como una plataforma informal de diálogo y acción con el fin de asistir a los países en desarrollo y en transición a establecer unos sistemas tributarios justos y eficaces, así como para luchar contra la evasión de impuestos y las prácticas fiscales inapropiadas. La última reunión ha tenido lugar en Bonn en el mes de septiembre.

— Una referencia aparte merece el tratamiento de la agenda de fiscalidad para el desarrollo por parte del G20. No es este el lugar para extenderse acerca de la relevancia del G20 como foro para

la gobernanza económica global; pero sí hay que reconocer que el hecho de que el G20 haya optado por incluir entre los temas de su agenda las cuestiones relativas al desarrollo, es un paso de importancia capital. En el marco del Consenso sobre Desarrollo forjado en su reunión de Seúl, el G20 reconoce que desarrollo y temas económicos globales no pueden ser tratados de manera separada: el desarrollo es crucial para el crecimiento económico global, la reducción de la pobreza y la creación de empleo. Se decide poner entonces un Plan de Acción Plurianual basado en nueve pilares (infraestructuras, desarrollo de recursos humanos, comercio, crecimiento, inclusividad social, seguridad alimentaria, inversión privada y creación de empleo, movilización de recursos domésticos, gestión del conocimiento). España es cofacilitadora, junto con Sudáfrica, del Pilar 8 sobre movilización de recursos domésticos. El Plan de Acción prevé dos acciones específicas para este pilar:

1. Apoyar el desarrollo de sistemas fiscales más eficaces en los países en desarrollo
2. Apoyar el trabajo para prevenir la erosión de recursos fiscales, especialmente en relación con las *jurisdicciones no cooperativas*.

Desde entonces, nuestro país ha venido trabajando en este foro de manera constructiva para atraer al máximo de participantes a una discusión que consideramos estratégica. El Grupo de Desarrollo del G20 debe producir un informe que será examinado en la próxima cumbre de Cannes, los días 3 y 4 de noviembre, a fin de que los líderes puedan revisar los progresos realizados.

Pero en el G20 España hace no solo de *broker* honesto para lograr compromisos, también defiende su posición nacional a favor de mayores esfuerzos para la movilización de recursos domésticos para el desarrollo. Es oportuno destacar aquí que la elaboración de esta posición es el fruto de un planteamiento muy consensuado a lo interno de la Administración del Estado, que se plasma en las decisiones de un grupo de trabajo en el que participan el Instituto de Estudios Fiscales, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Dirección General de Tributos, la Dirección General del Tesoro, la Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda, la Secretaría de Estado de la UE, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Banco de España, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Presidencia de Gobierno, el Instituto Complutense de Estudios Internacionales en calidad de experto, etcétera. Por otro lado, las posiciones españolas han sido en todo momento tratadas con la sociedad civil especializada en reuniones de trabajo *ad-hoc* con un grupo compuesto por Intermón, Eurodad, la coordinadora de ONGD, Cidse, Global Financial Integrity, Inspiraction, Transparencia Internacional, etcétera.

Elementos de posición comunes presentes en nuestro trabajo con el G20 son los siguientes:

— *Apoyo a las administraciones fiscales de los países socios*, por vía de prestación de asistencia técnica especializada en *capacity building*. Es paradójico que, pese a la importancia que ya los países donantes asignamos al trabajo por el reforzamiento de las políticas fiscales de nuestros socios, la cantidad de asistencia que suministramos a estos cometidos sea muy limitada. Según cálculos de la OCDE, apenas dedicamos a este aspecto el 0,1% del total de nuestra AOD. La demanda de asistencia en temas fiscales es, además, creciente en los propios países en desarrollo que ven que sus capacidades no bastan, a menudo, para hacer frente a prácticas globalizadas que no pueden controlar. Este apoyo puede tener muchas formas, desde proyectos y programas tradicionales de fortalecimiento institucional, hasta la puesta en marcha de cooperación triangular, pasando por apoyos presupuestarios sectoriales o generales. Las áreas de intervención son muy variadas, tantas como cuellos de botella existen en las administraciones de nuestros socios: aumentar la capacidad mediante la eliminación de incentivos, lucha contra el fraude, diseño de políticas, asistencia para recuperar ingresos perdidos por vía de liberalización comercial, etc. Es crucial el reforzamiento de las organizaciones regionales ya existentes como el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) o el African Tax Administration Forum (ATAF).

— *Disciplinar el comportamiento de las empresas multinacionales y promover iniciativas de transparencia.* Se trata de reequilibrar la balanza, pues muchos países en desarrollo no tienen la capacidad institucional ni técnica necesaria para hacer frente a prácticas perjudiciales utilizadas por multinacionales que sí son capaces de distribuir y mover los factores globalmente y en su propio beneficio, eludiendo el pago de impuestos en los países en los que operan. España ha venido siendo insistente en reclamar iniciativas para limitar las prácticas abusivas sobre los precios de transferencia de las multinacionales *(transfer mispricing)* aplicados a su comercio entre filiales. Es conocido que el 60% del comercio mundial

no es comercio horizontal, sino intragrupo (casa matriz-filial) y que muchas multinacionales no comercian verticalmente a precios de mercado *(arms length)* sino a precios artificiales que les permiten distribuir ganancias y pérdidas con el resultado de un menor coste fiscal global para la empresa. Como resultado, las multinacionales pagan pocos impuestos en países en desarrollo, porque declaran pocos beneficios, y acumulan ganancias que no tributan, pues muchas están radicadas en paraísos fiscales con poca o nula presión impositiva. La mayor parte de los flujos ilícitos tiene su origen en estas prácticas, según *Global Financial Integrity* aproximadamente el 65% (siendo un 30% atribuible a actividades criminales y un 5% a robos y sobornos). La OCDE dispone de guías específicas para este tema (6) pero su aplicación no es universal. De igual manera España mantiene una posición firme a favor del llamado Country by Country Reporting que consiste en exigir a las multinacionales informes anuales y auditados sobre ventas, beneficios e impuestos pagados en cada uno de los países en donde operan. Es una manera de evitar el fraude especialmente en países en desarrollo. España apuesta por la obligatoriedad del sistema, que se puede poner en marcha sobre la base de las recomendaciones del International Accounting Standards Board. El Country by Country Reporting es, sin embargo, contemplado con escepticismo por parte de algunos miembros del G20.

Iniciativas como la EITI, Extractive Industries Transparency Iniciative (nuestro país es miembro del *board*) pueden tener un gran valor de llegar a multiplicarse. En 50 países en desarrollo, donde viven 3.500 millones de personas, las industrias extractivas (petróleo, gas y minería) son una de las principales actividades económicas. Las rentas son obtenidas a través de derechos y otros tipos de pagos, no siempre transparentes. Ni gobiernos ni empresas publican información sobre los ingresos y pagos y esto favorece la posibilidad de enajenación de fondos de los objetivos de desarrollo. EITI es una iniciativa voluntaria formada por una coalición de gobiernos, compañías, organizaciones de la sociedad civil, inversores, y organizaciones internacionales. Gobiernos y empresas se comprometen a hacer públicos sus ingresos y pagos, lo que favorece la mitigación del riesgo político, el aumento de la estabilidad y las ganancias en imagen y transparencia.

— *Lucha contra las jurisdicciones no cooperativas y mejora del intercambio de información*. Como antes quedó apuntado, la existencia de jurisdicciones no cooperativas debe ser considerada como una grave amenaza especialmente para los países en desarrollo. El G20 ha tomado conciencia de esta situación y, de hecho, en la cumbre de Londres de 2009 los líderes mundiales declararon en el comunicado final su voluntad de *adelantar acciones contra las jurisdicciones no cooperativas, incluyendo los paraísos fiscales,* y *desplegar sanciones para proteger nuestras finanzas públicas y sistemas financieros. La era del secreto bancario ha terminado*.

Es innegable que ha habido avances, pero quizás no de la ampulosidad que pretende el texto. Aunque España hubiera deseado un lenguaje más reforzado en contra de las jurisdicciones no cooperativas y la tipificación de los delitos relativos a tráficos ilícitos y lavado de dinero, lo cierto es que en el G20 el avance es lento (tampoco se puede olvidar que la existencia de jurisdicciones no cooperativas depende parcialmente, y es responsabilidad de, algunos países desarrollados). La opacidad sigue siendo hoy un problema. Si el número de paraísos fiscales era de 25 en los años setenta, hoy por hoy ya son 72. Las acciones que prevé el G20 no van mucho más allá del llamamiento a las jurisdicciones a ser parte de la Convención sobre Asistencia Mutua en Materia Fiscal de la OCDE o a las acciones de intercambio voluntario de información impulsadas por el Global Forum. Eso no significa minusvalorar el Global Forum. Hoy por hoy es una herramienta muy importante que agrupa a más de cien jurisdicciones, que suministra el estándar para el intercambio de información vía tratados bilaterales y que dispone de una metodología de revisión de pares con los efectos asociados. Sin embargo, España, como posición nacional, desea ir más allá hacia el intercambio *automático* de información. Esto implica la transmisión en masa de información de contribuyentes, de forma sistemática y periódica por el país origen de la renta al país de residencia. Para un país en desarrollo las ventajas consisten en que permite saber si un contribuyente declara todas sus ganancias obtenidas en el exterior y tener datos fidedignos sobre su patrimonio.

Hasta ahora hemos considerado los ingresos fiscales para el desarrollo desde una perspectiva *tradicional*, basada en impuestos que, en defecto de un sistema de tributación internacional, se recogen sobre una base nacional. Es obvio que estamos lejos de tener un sistema recaudatorio centralizado internacional que permita obtener ingresos fiscales para hacer frente a un *gasto público global*. Idealmente podríamos imaginar que ese gasto público global se destinase al pago de *bienes públicos globales* (básicamente Objetivos del Milenio y

financiación del cambio climático). Pero aunque hubiera consenso sobre esta premisa, no lo habría sobre la necesaria progresividad del sistema (qué países habrían de pagar más y con arreglo a qué criterios y tipo) y sobre las exigencias redistributivas (qué países tendrían que recibir más). Es tentador, pero insuficiente, ver a la Ayuda Oficial al Desarrollo como la plasmación de esas exigencias de tributación internacional: habría objeciones de principio a esa consideración, carece de obligatoriedad, es gestionada por cauces nacionales, es reducida, etc. En suma, ni la Ayuda Oficial al Desarrollo es el impuesto ni tendremos en el corto plazo un sistema multilateral de imposición.

Pero ya que no podremos recurrir a *impuestos* globales para recaudar fondos destinados financiar el desarrollo, ¿por qué no intentamos recaudar mediante *tasas* sobre servicios propios de la globalización? Se trata de un cambio de táctica, basada en la propia división conceptual entre *impuesto* (como obligación contributiva general) y *tasa* (como pago de una contraprestación). Este es un riquísimo y novedoso debate que gira en torno a lo que llamamos *mecanismos innovadores de financiación* y que tienen también su carta de naturaleza en la Conferencia de Monterrey, pues allí se aludió a la necesidad de explorar estos mecanismos como fuentes alternativas de recursos.

En este campo, el trabajo de la Cooperación Española es muy notable. Desde el 1 de junio de 2011 España preside el Grupo Piloto sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo. Creado en el año 2006, el grupo es el principal foro donde se estudia, se difunde el conocimiento, se intercambian prácticas y se promueve la financiación innovadora (más allá de la AOD) para el desarrollo.

Hoy por hoy son miembros de este grupo 61 países —muchos de ellos países menos avanzados y de renta baja—, países emergentes y del mundo industrializado. No son aún miembros ni Estados Unidos ni Rusia, pero sí importantes economías como Japón, Brasil, México, India, Corea del Sur, Sudáfrica y la mayoría de los países de la UE. También son miembros organismos como el Banco Mundial y otros Bancos Regionales de Desarrollo, FAO, FMI, Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis, OCDE, OMS, ONU, ONUSIDA, PMA, FAO, FIDA, PNUD, FNUAP, etc. Por último, participan fundaciones y ONGs, desde la Fundación Bill y Melinda Gates hasta Foro Ubuntu, Acción contra el Hambre, la red Concord, etcétera.

Los mecanismos innovadores de financiación buscan, en realidad, llenar el déficit de financiación no cubierto por la AOD tradicional para pagar, mediante recursos estables, predecibles y adicionales, las necesidades globales de desarrollo y de adaptación y mitigación del cambio climático. Ese *gap* se sitúa en más de 320 millardos de dólares anuales, más allá de los casi 130 millardos que, como antes señalábamos, nos suministra la AOD tradicional.

Varios mecanismos innovadores están siendo aplicados con éxito y nos han permitido ya recaudar entre 5 y 6 millardos de dólares, aunque otras fuentes (7) elevan en mucho la capacidad de recaudación de estos mecanismos según la definición. La OCDE ha realizado el inventario de estos mecanismos y su capacidad contributiva (8). Entre ellos cabe mencionar desde los Compromisos de Mercado por Anticipado (financiación a una compañía farmacéutica de una investigación inmunológica con compromiso de compra del producto a precio descontado), bonos emitidos por la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIM), loterías para el desarrollo, iniciativas privadas tipo Massivegood o RED que retienen para el desarrollo sobre la compra de productos, etcétera.

Es necesario señalar que para que un mecanismo innovador pueda ser catalogado como tal debe cumplir cuatro requisitos: suficiencia (tiene que poder recaudar recursos en cantidad relevante), factibilidad (técnica, legal, económica, etc.), neutralidad (no provocar, o provocar mínimamente, distorsiones en los mercados) y sostenibilidad.

Partiendo de esta definición algunos mecanismos innovadores con gran capacidad recaudatoria contemplan una articulación sobre tasas:

— *La tasa sobre los billetes de avión.* Seis países miembros de la central de compras de vacunas y medios de diagnóstico UNITAID aplican la tasa a los vuelos de salida de sus territorios (Francia, Madagascar, Chile, Níger, Corea y Mauricio). Es pagada por el pasajero en el momento de la compra y es declarada y recolectada por la compañía aérea. La tasa va desde 1 dólar a 40 (*business* y primera clase) con margen de maniobra en función del grado de desarrollo del país que la aplica (tipos menores, solo a vuelos internacionales, etc.). Según la OCDE, con esta tasa Francia logró recaudar 544 millones de euros entre 2006 y 2009.

Este mecanismo todavía está en exploración en España. Siendo un país turístico cabría el riesgo potencial de una afectación al mercado. Los partidarios de la tasa argumentan que la distorsión sería mínima y que una pequeña tasa sobre los billetes aplicada en los países de origen de nues-

tro turismo sería irrelevante sobre la elasticidad de la demanda y no provocaría desplazamientos masivos de turistas a otras zonas un euro más baratas. No parece que ese haya sido el caso en Francia, primera potencia turística mundial. En todo caso, falta evidencia técnica todavía para construir una posición.

— *La tasa sobre transacciones financieras internacionales*. En mayo de 2009, el Grupo Piloto creó un equipo de trabajo *(task force)* formado por expertos internacionales en transacciones financieras internacionales para llevar a cabo un estudio sobre transacciones financieras para el desarrollo. El informe final, *Mundializando la solidaridad: en pro de la contribución del sector financiero*, se hizo público en julio del 2010; en él se recomienda la implementación (entre otras cuatro opciones) de una tasa sobre transacciones de divisas, destinando la recaudación al desarrollo internacional.

Se trataría de implantar un posible impuesto sobre las transacciones de divisas del 0,005% para financiar el desarrollo. Es en realidad un impuesto minúsculo que no afectaría materialmente las operaciones del mercado pero con potencial para generar miles de millones de dólares que podrían destinarse al desarrollo. Con ese tipo impositivo se cree se podrían recaudar entre 30.000 y 50.000 millones de euros anuales.

Además del creciente apoyo internacional y las diversas campañas a favor de la aplicación de la tasa, las manifestaciones a favor de la tasa del Presidente de la Comisión, Barroso, en la reunión conjunta de Ministros de Economía y Desarrollo del G20 celebrada en Washington el 23 de septiembre, España, como presidencia del Grupo Piloto, circuló una declaración llamando a que el G20 estudie los beneficios potenciales de una tasa de tal naturaleza.

Hoy por hoy, existe suficiente evidencia que nos permitiría señalar que la imposición de tal tasa es técnica, económica y legalmente viable. Las objeciones en torno a que la aplicación de la tasa debiera ser global se van desvaneciendo progresivamente. De hecho, el informe preliminar elaborado, a petición de Francia, por la Fundación Gates para la cumbre de Cannes, señala que *si los miembros del G20 u otro grupo de países, por ejemplo, dentro de la Unión Europea, consiguen convenir el perfil de un impuesto sobre las transacciones financieras […] se podrán así generar recursos substanciales*. Un *pequeño impuesto* del 0,1% sobre las acciones y del 0,02% sobre las obligaciones *produciría unos 48.000 millones de dólares si se aplicase a nivel del G20, o 9.000 millones si fuese en las principales economías europeas*.

Conclusiones

— Desde la Conferencia de Monterrey se ha avanzado de manera muy considerable en la financiación del desarrollo. Por un lado, la movilización de recursos domésticos ha quedado consagrada como una palanca indispensable para generar procesos de desarrollo sostenible. El creciente interés que los países desarrollados manifiestan en torno a esta cuestión se debe tanto a razones vinculadas a la eficacia de la ayuda como al sentimiento genuino de que la financiación del desarrollo es una responsabilidad compartida en el marco de la asociación global para el desarrollo del ODM 8.

— Queda aún mucho camino por recorrer pero es positivo que se multipliquen las avenidas. La cooperación internacional en materia fiscal tiene que desarrollarse aún satisfaciendo las necesidades de asistencia técnica de los países del Sur. Los rendimientos exceden con mucho a los gastos.

— Los mecanismos innovadores de financiación, que en la Conferencia de Monterrey eran una visión de futuro, ahora aparecen como una línea de trabajo definida. Su potencialidad está demostrada. Su necesidad está siendo evidenciada en momentos de crisis global. No en vano las necesidades de financiación de los propios países desarrollados hacen que los ministerios de Finanzas y Economía hayan vuelto los ojos hacia opciones antes lejanas como la tasa sobre transacciones financieras, con enorme capacidad recaudatoria.

— Nuestro reto, como profesionales del desarrollo, es recordar el sentido primigenio de la tasa, que nació como una aportación para el desarrollo. Creemos que el producto de la tasa debe ir dirigido a combatir la pobreza y la exclusión y que debe estar destinado, no a combatir déficits internos o financiar gastos corrientes, sino a mantener programas sociales básicos y financiar el desarrollo en los países más necesitados. □

NOTAS

(1) **Revenue Mobilization in Developing Countries,** *Fiscal Affairs Department, 8 de marzo de 2011.*

(2) **Illicit Financial Flows from Developing Countries 2000-2009.** *Enero 2011. http://iff-update.gfip.org/downloads.html.*

(3) *Alonso, J. A.; Garcimartín, C.; Ruiz-Huerta, J.; Díaz Sarralde, S.:* ***Fortalecimiento de la capacidad fiscal de los países en desarrollo y apoyo a la lucha internacional contra la evasión fiscal; Strengthening the fiscal capacity of developing countries and supporting the international fight against tax evasion.*** *http://www.ucm.es/info/icei/#item=secciones/03_publicaciones/02_policy_papers/main.xml;lang=ES.*

(4) *http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0163_TAX_DEVELOPMENT_EN.PDF.*

(5) *www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/.../115145.pdf.*

(6) ***Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations.*** *18 de agosto de 2010. http://www.oecd.org/document/34/0,3746,en_2649_37427_1915490_1_1_1_37427,00.html.*

(7) *Asamblea General de Naciones Unidas.* ***Informe al Secretario General sobre Mecanismos Innovadores de Financiación para el Desarrollo,*** *1 de septiembre de 2011.*

(8) *OCDE.* ***Mapping of some important Innovative Finance for Development Mecanisms,*** *7 de febrero de 2011.*

RESUMEN

El presente artículo tiene como objeto presentar las iniciativas y líneas de trabajo seguidas por la Cooperación Española para incrementar, desde la perspectiva de la fiscalidad, los recursos para el desarrollo de los PVD. Se examinan, en primer término, las acciones dirigidas a incrementar la movilización de recursos domésticos: asistencia técnica especializada, transparencia, disciplina del régimen fiscal de las empresas multinacionales y lucha contra las jurisdicciones no cooperativas. A continuación, en sintonía con la presidencia española del Grupo Piloto sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo, se plantea la utilización de mecanismos innovadores de financiación basados en tasas a actividades globales, particularmente la tasa sobre transacciones financieras internacionales en divisas.

Palabras clave: *Financiación para el Desarrollo, Fiscalidad, Mecanismos Innovadores de Financiación, G20, Movilización de Recursos Domésticos, Cooperación Española.*

La gobernanza global para el desarrollo

Federico Steinberg
Universidad Autónoma de Madrid y Real Instituto Elcano

1. Introducción

Desde hace más de una década se viene discutiendo sobre la necesidad de mejorar las estructuras de la gobernanza global. Dado que la economía mundial está muy interconectada se planteaba la necesidad de adoptar más y mejores reglas económicas internacionales para legitimar la globalización y distribuir mejor sus costes y beneficios (1). En el área del desarrollo económico esto se plasmó en el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), que llamaba a *Fomentar una alianza global para el desarrollo*. Aunque sin duda este es el ODM más difuso, la comunidad internacional intentó articularlo alrededor de una arquitectura económica internacional que no obstruyera el progreso de los países en desarrollo. Así, instituciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el G-7/8 (y por supuesto Naciones Unidas) debían incorporar objetivos de desarrollo en sus actuaciones. Para el año 2015 el sistema multilateral de comercio debía estar contribuyendo más al crecimiento de los países en desarrollo, la deuda externa habría sido condonada (bajo ciertas condiciones), la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) habría aumentado en volumen y estabilidad y los flujos financieros internacionales ya no desestabilizarían el crecimiento de los países pobres. Lograr estas metas iba a suponer un cambio importante porque casi todas estas instituciones internacionales no tenían incorporado en su ADN la agenda del desarrollo.

Aunque se produjeron algunos avances, especialmente en lo relativo a la condonación de la deuda y al incremento del volumen de la ayuda, la comunidad internacional avanzó poco en la construcción de una gobernanza económica global, y menos aún en una que contribuyera al desarrollo. Las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC se desviaron de los objetivos del desarrollo y se estancaron, y la arquitectura financiera internacional apenas se modificó.

La crisis financiera global que estalló en 2007 y fue seguida por la Gran Recesión (2008-2010) sacó a relucir los graves fallos en la regulación financiera internacional además de poner en jaque al sistema multilateral de comercio. También puso en cuestión el modelo de capitalismo liberal de corte anglosajón que había sido dominante desde mediados de los años ochenta y que dictaba buena parte de las recomendaciones a los países en desarrollo sobre las bases del Consenso de Washington. Los países en desarrollo lograron

capear la crisis relativamente mejor que los avanzados, pero sufrieron las graves consecuencias del colapso económico global en 2009 y los más pobres recibieron menores flujos de AOD como consecuencia de los recortes fiscales en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se iniciaron en 2010 (2).

Al mismo tiempo, los últimos años han revelado que la agenda de la gobernanza global ya no puede limitarse a los elementos comerciales, financieros y de AOD. Los retos alimentarios, energéticos, medioambientales, migratorios y sanitarios, de los que la comunidad internacional no era tan consciente hace tan solo una década, se han vuelto especialmente relevantes para los países en desarrollo y requieren respuestas globales. Finalmente, el auge de las potencias emergentes, especialmente China, India y Brasil, ha supuesto el fin de la hegemonía ideológica occidental, tanto sobre los modelos de crecimiento y desarrollo como sobre las *buenas prácticas* en lo referente a la AOD o la apertura comercial y financiera (Rodrik, 2011). De hecho, muchos países emergentes en los que aún persisten amplias bolsas de pobreza son ya emisores de AOD, pero aplican unos criterios muy distintos a los consensuados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Asimismo, los fondos privados están jugando un papel cada vez más relevante en la cooperación al desarrollo, pero tampoco se rigen por los criterios establecidos en el CAD. En definitiva, hemos pasado de una agenda de gobernanza global para el desarrollo relativamente simple (aunque difícil de lograr) a otra más amplia, con nuevos actores y con cierto cambio en las ideas sobre qué políticas económicas y qué prácticas de cooperación son mejores para el desarrollo (3).

En el plano institucional, la crisis ha convertido al G-20 en el nuevo directorio de la gobernanza económica global. Este foro informal, más representativo (y por tanto legítimo) que el G-7/8, ha sido el responsable de proveer un liderazgo compartido para dar respuesta a la crisis. Sin embargo, apenas ha tratado directamente los temas vinculados con el desarrollo. Cosechó sus mayores éxitos en coordinar el estímulo macroeconómico global ante la recesión y en promover la reforma financiera. Ya en 2011 y bajo presidencia francesa, se ha planteado una reforma del sistema monetario internacional, así como la necesidad de estabilizar los precios de las materias primas, pero como veremos su éxito ha sido limitado. Paralelamente al G-20 las otras organizaciones internacionales han seguido trabajando, pero sus preocupaciones sobre los temas vinculados al desarrollo también han sido marginales.

Sorprendentemente, en este contexto de limitada cooperación internacional, los países pobres y emergentes están creciendo cada vez con más fuerza, defendiéndose de los *shocks* externos con políticas heterodoxas cuando resulta necesario y avanzando en sus reformas internas con limitada interferencia exterior. Esto demuestra que los cambios en la arquitectura de gobernanza internacional son importantes pero ni mucho menos imprescindibles para su desarrollo.

En todo caso, el reto que la comunidad internacional tiene ante sí es adecuar la gobernanza global a un mundo cambiante e incorporar nuevos temas que preocupan a los países en desarrollo de forma efectiva.

2. La gobernanza global para el desarrollo en un mundo multipolar

Durante décadas, la economía mundial se analizó bajo el prisma centro-periferia. Estados Unidos, la Unión Europea y Japón eran responsables de la mayor parte de la producción, el comercio y la inversión —así como de toda la AOD—, y el resto del mundo, aunque mucho más poblado, apenas tenía peso en las principales variables económicas. Esta configuración de riqueza y poder estuvo acompañada de una hegemonía ideológica occidental, especialmente marcada a partir de los años noventa y promovida por las instituciones financieras internacionales, según la cual la agenda del desarrollo se vinculaba a los principios económicos de corte liberal sintetizados en el Consenso de Washington, que requerían una mínima gobernanza económica a nivel internacional. Los países en desarrollo debían abrir sus economías al comercio y los flujos de capital, reducir el papel del Estado y asegurar los derechos de propiedad. Esa mayor inserción internacional les permitiría converger con los países avanzados (4).

Aunque ante la crisis asiática de 1997 se planteó la necesidad de reformar la arquitectura financiera internacional, tras la suave recesión de 2001 se prestó poca atención a modificar el orden comercial y financiero multilateral para que facilitara el desarrollo. Sí que se produjeron incrementos en la AOD, se avanzó en una mejor arquitectura internacional para la ayuda bajo los consensos impulsados por la OCDE (5) y se condonó gran parte de la deuda externa bajo la ini-

ciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), algo especialmente importante para los países más pobres (sobre todo los de África subsahariana). Pero como la mayoría de los países en desarrollo crecían a buen ritmo e instituciones como el FMI perdían relevancia, el debate sobre la gobernanza global para el desarrollo tuvo pocos avances prácticos más allá de la Declaración del Milenio que estableció los ODM. En definitiva, se produjeron ciertos avances en la gobernanza global del apoyo a los países más pobres, pero no se atendió a las demandas de las economías de renta media (o países emergentes), que reivindicaban un orden financiero más estable que redujera la volatilidad de los flujos de capital y una apertura comercial por parte de los países avanzados que les permitiera aumentar sus exportaciones.

Pero la crisis financiera y la Gran Recesión han obligado a la comunidad internacional a repensar la gobernanza económica global, aunque no con un enfoque específico de desarrollo. Además, como la crisis financiera ha acelerado el auge de las potencias emergentes, ha reducido el potencial de crecimiento de los países avanzados y ha deslegitimado algunas de las ideas del Consenso de Washington el modo en el que se está abordando la gobernanza global se ha modificado (6). Ello supone que ahora las voces de los países emergentes tienen más peso en los debates sobre la reforma de la gobernanza.

Desde el punto de vista institucional este cambio se ha plasmado en la consolidación del G-20 como nuevo foro de coordinación de las políticas económicas nacionales y de reforma de las instituciones económicas supranacionales. El G-20 no es perfecto, pero es un foro mucho mejor que su antecesor (el G-7/8) para ejercer el liderazgo compartido que requiere una economía multipolar. Aunque le faltan algunos países y le sobran otros, lo integran un número de Estados lo suficientemente grande como para tener legitimidad y lo suficientemente pequeño como para poder ser efectivo. En todo caso, este grupo no debe confundirse con un nuevo gobierno económico mundial, sino que, en el mejor de los casos, servirá como un catalizador de las decisiones que después deben plasmarse en instituciones como el FMI, la OMC o el Banco Internacional de Pagos (7).

Además, si se revisa la agenda de actuaciones del G-20 desde 2008 se observa que se ha ocupado sobre todo de los temas que preocupan en mayor medida a los países avanzados para hacer frente a la crisis y salir de ella; y además lo ha hecho con un éxito desigual (Moreno, 2010). Los mayores avances —más allá de la coordinación de los estímulos macroeconómicos durante 2009— se han producido en la reforma de la regulación financiera y, en menor medida, en dar un impulso a los cambios en la gobernanza interna del FMI y plantear propuestas para reducir los desequilibrios macroeconómicos globales. En los aspectos comerciales ha sido incapaz de propiciar el cierre de la Ronda de Doha (aunque ha jugado cierto papel en contener el proteccionismo ante la recesión global) y en lo relativo a la cooperación al desarrollo sus avances han sido testimoniales. En la cumbre de Seúl de finales de 2010 la presidencia coreana impulsó la aprobación del llamado Consenso de Seúl sobre desarrollo, cuyo objetivo era dejar atrás los principios del Consenso de Washington y subrayar que la nueva ortodoxia sobre el desarrollo debería consistir en reconocer que no hay recetas únicas para el crecimiento y en que el Estado debe recuperar cierto papel como promotor de políticas de crecimiento. Sin embargo, este nuevo Consenso de Seúl no se ha plasmado en actuaciones concretas para los países en desarrollo. Por último, el G-20 se ha planteado reducir la volatilidad del precio de las *commodities*, algo que beneficiaría especialmente a los países más pobres que son importadores netos de materias primas, energía y alimento, aunque no necesariamente a los grandes exportadores, que prefieren poca volatilidad a altos precios. En todo caso, es poco probable que puedan producirse avances en este ámbito habida cuenta de la falta de consenso sobre prohibir las inversiones especulativas en estas áreas y los fracasos que se han producido en las últimas décadas cada vez que se han tomado iniciativas en este campo.

Más allá de las actuaciones del G-20, el entramado de la gobernanza económica global lo conforman un gran número de organizaciones internacionales con distinto *status*, poder e influencia que se ocupan de regular o supervisar las múltiples áreas que componen las relaciones económicas internacionales. A continuación pasamos a revisar los avances y retos en las principales áreas.

3. La agenda tradicional: comercio, arquitectura financiera y AOD

En el ámbito comercial los países en vías de desarrollo están interesados en un sistema multilateral de comercio con reglas estables y capaz

de alcanzar acuerdos que abran los mercados de los países avanzados a sus exportaciones sin una reciprocidad plena. En líneas generales prefieren que los acuerdos se produzcan al nivel de la OMC y no mediante tratados bilaterales o regionales, donde el poder de negociación de Estados Unidos o la Unión Europea es mayor (los países emergentes más grandes pueden negociar de cara a cara con los países ricos, pero los demás no). Asimismo, están interesados en que las negociaciones comerciales se concentren en los aspectos tradicionales de apertura de mercados en vez de que introduzcan regulación en los llamados nuevos temas de la agenda comercial (estándares laborales, medioambientales, compras públicas y política de competencia o inversiones), a los que se oponen por reducir su margen de maniobra para establecer políticas industriales activas. Por último, los países más pobres querrían ver una agenda específica prodesarrollo que eliminara totalmente los aranceles para sus productos, recortara los aranceles progresivos y los aranceles pico, promoviera la transferencia de tecnología Norte-Sur y les ayudara a diversificar su base exportadora más allá de los productos primarios a través de los programas de *ayuda para el comercio* (Steinberg, 2007).

Sin embargo, por el momento la Ronda de Doha de la OMC está estancada. La imposibilidad de llegar a un intercambio de concesiones aceptable para los países avanzados y los emergentes en las áreas de agricultura, manufacturas y servicios, unida al hecho de que el comercio internacional continúa fluyendo con fuerza tras superar el bache de 2009 generado por la recesión, han hecho que cerrar la ronda no sea una prioridad política. A los exportadores agrícolas no les urge lograr una mayor apertura de mercados para sus exportaciones porque los precios de las materias primas están altos, las grandes empresas multinacionales parecen cómodas con el actual nivel de liberalización comercial y los políticos en los países avanzados (sobre todo Estados Unidos) están centrados en sus problemas económicos internos, por lo que han dejado de ejercer el liderazgo que sería necesario para avanzar (8). Pero más allá de estos factores coyunturales, lo que subyace a la crisis de OMC es el choque entre los países avanzados y los emergentes. Los primeros estaban acostumbrados hasta hace bien poco a dictar entre ellos las reglas del comercio mundial y ven con frustración que esto haya dejado de ser así. Los segundos, encabezados por Brasil, India y China, consideran que el sistema comercial multilateral tal y como opera hoy no les permite extraer suficientes ganancias del comercio. Hasta la fecha, ha sido imposible superar este diálogo de sordos.

En este contexto, parece posible que, si no se logra un acuerdo de mínimos antes de 2012, las citas electorales en las principales potencias pospongan el avance de la ronda indefinidamente, o incluso lleven a abandonarla. Esto podría suponer un duro golpe para la credibilidad y legitimidad de la OMC, que por el momento es el foro que ha funcionado mejor para dar salida a los numerosos conflictos que se han producido entre los países avanzados y los países en desarrollo en materia económica. Una OMC sin liderazgo podría acelerar los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, llevando incluso a la fragmentación de la economía mundial en bloques rivales. Asimismo, la OMC podría convertirse en una institución para el litigio (a través de su mecanismo de resolución de disputas), dejando de ser un foro multilateral para muchos de los temas que dominarán la agenda comercial del futuro, como la seguridad alimentaria, los temas medioambientales o el comercio de servicios de alto valor añadido (telecomunicaciones, energía, finanzas, etc.). Por lo tanto, aunque el comercio y las inversiones directas están siendo uno de los principales motores del crecimiento de los países en desarrollo durante la última década se han producido pocos avances en su gobernanza.

En el campo monetario y financiero es importante señalar que la agenda que interesa a los países emergentes no es la misma que la que interesa a los países ricos, y la que interesa a los países pobres dista de la que interesa a los emergentes. En todo caso, las distintas agendas no son incompatibles y todos coinciden en la necesidad de mejorar la regulación para evitar futuras crisis (9). Por una parte, los intereses de los países avanzados están centrados en regular las grandes plazas financieras, mejorar los requerimientos de capital de las instituciones financieras sistémicas para asegurar su solvencia y reducir los desequilibrios macroeconómicos globales. Por otra, los países emergentes centran su atención en lograr la estabilidad y predictibilidad de los flujos de capital, garantizar que exista un prestamista de última instancia que pueda facilitarles fondos cuando sea necesario sin la condicionalidad del pasado y reformar el sistema monetario internacional para limitar el papel del dólar. Además, quieren acelerar la reforma interna del FMI y conseguir un cambio de mentalidad en la institución que haga aceptables los controles de capital y otras prácticas macroeconómicas heterodoxas que el Consenso de Was-

hington consideraba perniciosas. Por último, los países más pobres quieren que los volúmenes de AOD aumenten (o al menos se mantengan estables), algo difícil en un contexto de lento crecimiento y alto desempleo en los mayores donantes; así como que la ayuda sea menos volátil, más predecible y de mayor calidad.

Por el momento, los avances más importantes se han producido en el ámbito del FMI (10). Tras años de irrelevancia, el Fondo ha mantenido una frenética actividad en 2009, acudiendo al rescate de países con necesidades de liquidez y apoyando un estímulo fiscal coordinado en la cumbre del G-20 de abril de 2009 en Londres. Además, ha creado dos nuevos instrumentos de préstamo (la línea de crédito flexible y la línea de crédito precautorio, que tiene una condicionalidad muy distinta que la que el Fondo aplicaba en los años noventa y le valió para ganarse las críticas de muchos países en desarrollo). Además, ha visto cuadruplicada su financiación hasta el billón de dólares. Por último, la institución está embarcada en un proceso de reforma de su gobernanza interna que avanza mucho más despacio de lo que los países en desarrollo querrían. Tras la tímida reforma de 2006-2008, el G-20 dio un paso importante en su cumbre de Seúl en noviembre de 2010 y acordó trasladar un 6% de las cuotas (y por tanto un porcentaje de votos similar) desde los países avanzados a los países en desarrollo. Este ajuste llevará a China desde la sexta a la tercera posición, quedando solo por detrás de Estados Unidos y Japón en número de votos. Además, en una histórica decisión, los países europeos acordaron ceder definitivamente dos de sus ocho sillas en la junta directiva del FMI (sobre un total de 24) a los países emergentes. Los detalles de este acuerdo no se concretarán hasta 2012 y, en todo caso, tras esta fecha los países emergentes seguirán demandando nuevos cambios, tanto de nuevas reformas de votos como de un cambio en las inclinaciones ideológicas que emanan de las recomendaciones de la institución (11). En definitiva, los avances que se han producido van en la dirección de aumentar la voz y el peso de los grandes países emergentes en el sistema monetario internacional, pero no de construir un sistema más inclusivo que atienda a las demandas de los países más pobres.

4. Los nuevos retos: alimentos, energía y cambio climático

Aunque la agenda tradicional de comercio, inversiones, orden monetario y AOD seguirá siendo la más importante para los países en desarrollo, en los últimos años han aparecido nuevos retos globales que requieren respuestas globales y que afectan especialmente a los países en más pobres.

El primer problema se refiere a cómo asegurar la producción y adecuada distribución de alimentos para una población mundial que alcanzará los 9.000 millones de personas en 2045. Las crisis alimentarias de 2008 y 2010 han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los países más pobres (que son importadores de alimentos) ante la volatilidad de los precios. Los más afectados son quienes viven en núcleos urbanos y gastan más del 70% de su renta en comida, para quienes una subida de precios puede ser demoledora (12). Como la razón fundamental que explica la presión al alza sobre los precios es el crecimiento de la demanda de los grandes países emergentes, a largo plazo la única solución es aumentar la oferta de alimentos, lo que requiere elevar la productividad agrícola, especialmente en los países en desarrollo. En el corto plazo, es necesario aumentar la ayuda alimentaria de emergencia cuando se produzcan crisis y tener un debate sobre la utilidad real de los biocombustibles (que utilizan recursos alimentarios), sobre los alimentos genéticamente modificados (que permitirían aumentar la producción global), sobre el papel de las redes de comercialización y distribución alimentaria y sobre el control de las inversiones en derivados financieros cuyo subyacente es el precio de los alimentos.

El segundo reto, estrechamente vinculado con el anterior, se refiere a la subida y volatilidad del precio de la energía, que, salvo excepciones, es importada por la mayoría de los países en desarrollo. Más allá de los debates sobre cómo la especulación en los mercados de futuros o la política monetaria expansiva estadounidense inflan artificialmente los precios del petróleo, el principal factor estructural que explica su tendencia al alza es la creciente demanda procedente de los países emergentes (piénsese que el aumento de la renta per cápita se correlaciona casi a la perfección con el aumento del consumo de energía). De hecho, la agencia internacional de la energía estima que hasta 2030 tan solo China e India serán responsables de más del 40% del aumento de la demanda energética mundial, por lo que la actual tendencia no hará más que acelerarse. En este contexto será necesario aumentar la oferta de todo tipo de energías para evitar que los precios continúen subiendo, lo que requiere ingentes inversiones que, por el momento, no se

están produciendo al ritmo necesario. Pero más allá de que la comunidad internacional tenga que empezar a pensar en el fin de la energía barata, no es descartable que se produzcan conflictos geopolíticos por el acceso a los recursos (13). Las recientes inversiones chinas en África en los sectores primarios demuestran que el gigante asiático no confía suficientemente en los mecanismos de mercado para abastecerse. Además, algunos países del Golfo Pérsico han empezado a hacer inversiones similares para asegurarse el acceso al agua. En definitiva, dado que no hay una institución de gobernanza energética global capaz de mediar en posibles conflictos o asegurar la inversión a largo plazo para permitir saciar la demanda, podemos enfrentarnos a crecientes tensiones entre las grandes potencias, que afectarán negativamente a los *indefensos* países en desarrollo que importan energía. Asimismo, algunos de los países más pobres que exportan energía (y también materias primas) se beneficiarían de reglas globales claras y transparentes para evitar la corrupción vinculada a la extracción de los recursos naturales (Collier, 2010).

El tercer reto se refiere a la lucha contra el cambio climático, cuya solución requiere una respuesta multilateral. En un entorno de lento crecimiento económico en los países ricos, este tema se ha caído de la lista de prioridades. Sin embargo, a medio y largo plazo, es posiblemente el principal reto al que se enfrenta la comunidad internacional. Como indican los informes del IPCC (*Intergubernamental Panel on Climate Change* de las Naciones Unidas) y explica de forma clara y transparente Stern (2009), la causalidad entre actividad humana y cambio climático existe, lo que exige algún tipo de cambio de actitud por parte de los principales emisores de gases de efecto invernadero. Pero como también señalan estos trabajos, la comunidad internacional todavía está a tiempo de estabilizar las emisiones en niveles que eviten un aumento demasiado elevado de la temperatura del planeta, de forma que los efectos nocivos del cambio climático sean manejables. De no ser así, se producirán sucesos impredecibles y de consecuencias probablemente trágicas, como sequías y hambrunas o migraciones descontroladas. Además, su impacto tenderá a ser mucho mayor sobre los países en desarrollo, lo que hará que los avances en la lucha contra la pobreza que se logren en las próximas décadas puedan quedar anulados.

Afrontar el problema del cambio climático requiere sobre todo esfuerzos al nivel nacional en las grandes potencias, pero los acuerdos internacionales pueden resultar de gran ayuda. Aunque los países (especialmente los más contaminantes) son los que tienen que modificar sus políticas y modos de producir, los acuerdos internacionales sirven para acordar los instrumentos más adecuados, fijar reglas comunes, repartir los costes, proveer incentivos y negociar compensaciones o transferencias tecnológicas desde los países ricos hacia los pobres. Por último, como el aumento de la eficiencia y el ahorro energético, así como el cambio del modelo energético mundial hacia uno libre de combustibles fósiles, son objetivos compartidos a largo plazo, los acuerdos internacionales de cooperación para la investigación también pueden ser útiles. Aunque todos los países están compitiendo para desarrollar nuevas tecnologías energéticas y obtener beneficios mediante su exportación, hay proyectos cuya escala es tan grande que solo podrán llevarse a cabo combinando los recursos financieros y técnicos de varios países.

Por lo tanto, parece haber coincidencia en el diagnóstico, pero los limitados avances para forjar un acuerdo internacional que sustituya al Protocolo de Kioto a partir de 2012 son enormes. El problema fundamental radica en la resistencia de los países en desarrollo a asumir de forma equitativa con los ricos la carga del ajuste (en forma de reducción de emisiones). Sostienen que la contaminación acumulada es producto de la industrialización de los países avanzados y que ellos tienen derecho a comportarse como *free riders* del sistema o a ser compensados por cambiar sus políticas, ya que estas llevarían a un menor crecimiento económico y frenarían su desarrollo. Pero como China es ya el mayor emisor de CO_2 del planeta (en términos absolutos, no por habitante), y otros países emergentes, especialmente India, también han aumentado sus emisiones en los últimos años debido a su crecimiento, si estos países no se comprometen a reducir sus emisiones de poco servirá que los países avanzados realicen grandes recortes.

5. Conclusión

Como se ha explicado, la retórica sobre la necesidad de crear una gobernanza global para el desarrollo no se corresponde con avances sustantivos en prácticamente ninguno de los ámbitos en los que los países pobres reclaman una *alianza global para el desarrollo*. De hecho, la agenda de esta gobernanza internacional no ha hecho más que aumentar y complicarse en la últi-

ma década, incorporando temas como la seguridad energética y alimentaria o el cambio climático, así como nuevos actores. Aunque la crisis financiera global y la recesión que la ha seguido han reavivado el interés por la gobernanza económica global y han colocado al G-20 a la cabeza de la misma, las medidas que se están adoptando responden más a los intereses de los países avanzados (y de algunos emergentes) que a los de los países en vías de desarrollo en su conjunto.

En todo caso, la mayoría de países en desarrollo, y sobre todo los asiáticos y los latinoamericanos, están creciendo con mucha fuerza y es previsible que lo sigan haciendo en el futuro. Esto les está permitiendo sacar a millones de ciudadanos de la pobreza y mejorar sus indicadores de desarrollo humano, lo que demuestra que su progreso depende más de sus políticas internas que de la articulación de una gobernanza internacional diferente. Aun así, como estos países siguen siendo vulnerables a los *shocks* económicos externos sería deseable que en el ámbito internacional se produjeran avances para evitar que ciertos sucesos comerciales, financieros, energéticos o climáticos de los que estos países no son responsables pongan en peligro su desarrollo.□

NOTAS

(1) *En este sentido, véase por ejemplo Stiglitz (2006), Ocampo (2010) y Rodrik (2011).*

(2) *Sobre la crisis financiera internacional y su impacto véase Roubini y Mihm (2010) y Rajan (2010).*

(3) *Véase Banerjee y Duflo (2010) para un innovador análisis de cómo ha evolucionado el pensamiento doctrinal sobre economía del desarrollo en los últimos años.*

(4) *Sobre el Consenso de Washington y sus críticas véase el libro editado por Serra y Stiglitz (2008) y especialmente el capítulo de Williamson.*

(5) *La OCDE, a través de sus reuniones de Alto Nivel en Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Seúl (2011) ha adoptado una serie de principios para aumentar la eficacia de la ayuda centrados en armonizar las políticas de los distintos donantes.*

(6) *Véase Banco Mundial (2011) para un interesante análisis de cómo el auge de las potencias emergentes está reconfigurando la economía mundial. Hufbauer y Suominen (2009) analizan en detalle el proceso de globalización económica y cómo la Gran Recesión lo ha puesto en jaque.*

(7) *Para un análisis del G-20, sus logros y sus limitaciones véase Steinberg (2011).*

(8) *Para un análisis del estancamiento de la ronda véase Hufbauer y cols. (2010).*

(9) *Para un análisis de los distintos elementos que hay que modificar y cómo afectan a los distintos países, véase Griffith-Jones y cols. (2010).*

(10) *Se ha avanzado en la reforma financiera en Estados Unidos y Europa y en la aprobación de las reglas de Basilea III. Sin embargo, como hemos señalado, esto era prioritario para los países avanzados pero secundario para los países en desarrollo.*

(11) *Para un análisis en profundidad sobre la reforma del FMI véase Fernández de Lis y Castillo (2011) y Alonso y cols. (2009).*

(12) *Para un detallado análisis de los retos alimentarios globales véase Headey y Fan (2010).*

(13) *Véase Isbell (2008) para un análisis de los retos económicos y geopolíticos en torno a la seguridad energética.*

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, José Antonio; Fernández de Lis, Santiago y Steinberg, Federico, coordinadores (2009): ***La reforma de la arquitectura financiera internacional,*** *Ediciones Empresa Global y Real Instituto Elcano.*

Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther (2010): ***Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty,*** *Public Affairs, New York.*

Bénassy-Quéré, A. y Pisani-Ferry, J. (2011): «What International Monetary System for a Fast-Changing World Economy», ***Working Paper*** *2011/06, Bruegel, Bruselas, abril.*

Banco Mundial (2011): ***Global Development Horizons 2011: Multipolarity - The New Global Economy,*** *Washington DC.*

Collier, Paul (2010): ***The Plundered Planet: How to reconcile prosperity with nature,*** *Allen Lane.*

Fernández de Lis, Santiago y Castillo, Sonsoles (2011): «La transformación del FMI», ***Análisis del Real Instituto Elcano,*** *ARI 115/2011.*

Griffith-Jones, S.; Ocambpo, J. A. y Stiglitz, J. (2010): ***Time for a visible hand,*** *Oxford University Press.*

Headey, Derek y Fan, Shenggen (2010): ***Reflections on the global food crisis. How Did It Happen? How Has It Hurt? And How Can We Prevent the Next One?*** *International Food Policy Research Institute.*

Hufbauer, Gary Clyde y Suominen, Kati (2009): ***Globalization at Risk,*** *Yale University Press.*

Hufbauer, Gary C.; Schott, Jeffrey J. y Foong Wong, Woan (2010): ***Figuring Out the Doha Round,*** *Policy Analyses in International Economics 91. Washington: Peterson Institute for International Economics.*

Isbell, Paul (2008): «El rompecabezas de la seguridad energética», ***Análisis del Real Instituto Elcano,*** *ARI 67/2008.*

Moreno, Pablo (2010): «Dos años de cumbres del G-20: adagio spiccato», ***Análisis del Real Instituto Elcano,*** *ARI 162/2010.*

Rajan, Raghuram G. (2010): ***Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy,*** *Princeton University Press.*

*Ocampo, José Antonio (2010): «Rethinking Global Economic and Social Governance», **Journal of Globalization and Development,** vol. 1, núm. 1, article 6.*

*Rodrik, Dani (2011): **The Globalization Paradox Democracy and the Future of the World Economy,** Oxford University Press.*

*Roubini, Nouriel y Mihm, Stephen (2010): **Crisis Economics.** Allen Lane.*

*Serra, Narcís y Stiglitz, Joseph (coordinadores) (2008): **The Washington Consensus reconsidered: towards a new global governance,** Oxford University Press.*

*Stern, Nicholas (2009): **A Blueprint for a Safer Planet,** Bodley Head.*

*Steinberg, Federico (2007): **Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización,** Editorial Akal, Madrid.*

*— (2011): «Para qué sirve el G-20 y qué ha conseguido», en **Claves de la Economía Mundial 2011,** Madrid.*

*Stiglitz, Joseph (2006): **Making Globalization Work,** W.W. Norton, Nueva York.*

RESUMEN

Este artículo explica que la retórica sobre la necesidad de crear una gobernanza global para el desarrollo no se corresponde con avances sustantivos en prácticamente ninguno de los ámbitos clave. De hecho, la agenda de esta gobernanza internacional no ha hecho más que aumentar y complicarse en la última década, incorporando a los temas tradicionales (comercio, estabilidad financiera y ayuda oficial al desarrollo) temas como la seguridad energética y alimentaria o el cambio climático, así como nuevos actores. Aunque la crisis financiera global y la recesión que la ha seguido han reavivado el interés por la gobernanza económica global y han colocado al G-20 a la cabeza de la misma, las medidas que se están adoptando responden más a los intereses de los países avanzados (y de algunos emergentes) que a los de los países en vías de desarrollo en su conjunto.

Palabras clave: *Desarrollo, Gobernanza, Comercio, Finanzas, AOD, OMC, FMI.*



Revista Española del Tercer Sector

Toda la ***información*** para conocer en profundidad los ***temas actuales*** del **Tercer Sector**.

- Artículos y textos inéditos de investigadores y expertos del sector.
- Temas sociales con un enfoque multidisciplinar (económico, social, político, gestión…)
- Dirigida a profesionales, entidades sociales y empresas con interés en la inclusión social, la igualdad, la economía social...
- Una visión internacional, un panorama hispanoamericano y europeo.
- Una publicación con periodicidad cuatrimestral

Suscripción online: **gratuita**
Inscripción impresa: **25€ (3 números)**
Más información en: **fundacionluisvives.org/rets**
tlf.: 91 540 08 78

UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo
Invierte en tu futuro

Fundación **Luis Vives**

Publicación cofinanciada por el Fondo Social Europeo dentro del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación 2007-2013.

50% de **descuento** en la suscripción de ***2011*** si llamas al teléfono **91 540 08 78**

Innovación y desarrollo

Isabel Álvarez
Profesora titular, UCM

1. Introducción

El avance tecnológico es uno de los elementos que caracterizan la brecha que separa a las economías más desarrolladas de las de menor desarrollo relativo y, aunque cabría pensar que la globalización puede favorecer un acceso más generalizado al conocimiento, el proceso acumulativo al que responde la generación de innovaciones describe una dinámica polarizante que puede acentuar las desigualdades no solo entre países sino también en el interior de los mismos (Freeman, 2011). El hecho es que son diversos los posibles efectos que la innovación puede generar en términos de diversificación productiva, de apertura y de ampliación de mercados, cambios todos ellos que, de realizarse, podrían contribuir a acortar las desigualdades internacionales; algo que ya ha ocurrido en algunos casos de economías en desarrollo que, mediante procesos de industrialización y de incorporación del cambio técnico, han acabado por integrarse en el que se conoce como grupo de economías emergentes. La reflexión sobre aquellas acciones de política de innovación para el desarrollo resulta más estimulante aún si se integraran estrategias orientadas al alivio de la pobreza entre los posibles objetivos prioritarios; esta última ha sido, hasta el momento, una dirección escasamente explorada tanto por parte de la comunidad académica como en el ámbito de las políticas.

La idea de partida es que la innovación ha estado muy lejos de ser piedra angular en las estrategias de desarrollo. Esto no debe sorprender si se tiene en cuenta que los estudios sistemáticos sobre innovación tienen una vida más bien corta, aunque intensamente vivida desde aproximadamente los años ochenta, y que solo en los últimos diez años la literatura se ha ocupado de la innovación en los países en desarrollo (PED). El retraso que muestra el interés de los economistas por un asunto que ahora parece aceptarse como elemento clave de competitividad, encuentra explicación en la propia evolución seguida por la disciplina, que solo de manera tardía incorporaría la innovación tecnológica en un lugar destacado en la explicación del crecimiento (1). Los estudios de desarrollo también son deudores de esa deficiencia porque, salvo contribuciones excepcionales como las de Schumpeter, que situaban el proceso de destrucción creativa vinculado a la innovación en el eje del proceso de desarrollo, muestran una rémora consustancial a las limitaciones metodológicas que implicaba el ser capaces de formular explicaciones convincentes sobre

la coevolución de la estructura industrial, las tecnologías y las instituciones, un proceso que se desenvuelve fundamentalmente a partir del aprendizaje (North, 1994; Nelson, 1994).

Alguna de las razones de la insuficiente atención prestada a la relación entre innovación y desarrollo se encuentra en el propio concepto de innovación que, por lo general, ha estado vinculado a aquellas actividades económicas que requieren y están basadas en el acceso al conocimiento científico y a las tecnologías avanzadas; esto es, lo que comúnmente se conoce como sectores de alta tecnología. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia y más acorde a la realidad de las empresas, la innovación es un aspecto de la mayoría, si no de todas, las actividades económicas (Kline y Rosenberg, 1986). A partir de esta concepción, cabría entenderla como el intento de llegar a nuevos o mejorados productos y procesos, incorporándose también las mejoras en el área de la logística, de la distribución o del *marketing*, manifestaciones que no son exclusivas de las actividades de alta tecnología sino que, bien al contrario, también tienen expresión en los sectores denominados de *baja tecnología* en los que las innovaciones generan efectos económicos notables (Von Tunzelman y Acha, 2004). Además, aceptando que la innovación puede generar cambios en el contexto local, es plausible concebir sus efectos tanto en el ámbito social como en el económico aunque la contribución a la frontera del conocimiento sea virtualmente despreciable (Fagerberg y cols., 2004); una apreciación esta última que tiene especial incidencia en el mundo en desarrollo. La productividad y la competitividad son objetivos de desarrollo de los países y, por lo tanto, promover la innovación como eje conductor del progreso resulta ser igualmente importante tanto para los países industrializados como para aquéllos con menor desarrollo relativo. Es por ello que la definición de acciones orientadas a conseguir mejoras en los niveles de productividad de la economía y a incrementar la renta de los individuos no tienen por qué quedar exclusivamente limitada a la inversión en altas tecnologías. La idea es que tanto la difusión como la adopción y adaptación de tecnologías puede jugar un papel más relevante en los países en desarrollo que la inversión en investigación y desarrollo (I+D) que haga avanzar la frontera mundial de innovaciones.

Con todo lo anterior, el marco en el que cabe entender el efecto de la innovación en el avance de los países está formado por una combinación de elementos relacionados con la transformación estructural de las economías y el mayor peso que van alcanzando las actividades de mayor valor añadido, e igualmente con la congruencia tecnológica, el capital social y la consolidación de un marco institucional que promueva la innovación (Fagerberg y cols., 2010). En esta dirección, la investigación sobre sistemas de innovación en países en desarrollo ha hecho avances significativos en los últimos años (Lundvall y cols. 2009); no obstante, aún queda pendiente el atender de manera más central algunos de los problemas que son específicos de contextos empobrecidos, tales como aquellos relacionados con la creación de las estructuras de mercado y con la dinámica industrial. Al tiempo, se detecta que aún son insuficientes los esfuerzos metodológicos que acaben por aportar indicadores más apropiados para definir una política de innovación orientada al desarrollo.

En este artículo se abordan tres aspectos que resultan ser clave para el estudio de la relación entre innovación y desarrollo. En el siguiente epígrafe se repasan algunas ideas básicas del marco conceptual de la innovación. En el epígrafe tercero se da cuenta de las diferencias internacionales entre países desarrollados y economías en desarrollo en cuanto a la generación de conocimiento. Finalmente, en el epígrafe cuarto se subraya la necesidad de tener en cuenta las características específicas de los países en la definición de políticas de innovación orientadas a fomentar el desarrollo, derivándose algunas implicaciones para la cooperación internacional.

2. Algunas ideas básicas sobre innovación para el desarrollo

Entre los fundamentos teóricos que sirven de base a la explicación de la relación que vincula innovación y desarrollo pueden encontrarse las tres ideas básicas que a continuación se presentan. El propósito no es otro que el de tratar de repasar de manera breve algunos aspectos que pueden resultar esclarecedores del papel que puede jugar la inclusión explícita de la innovación en las estrategias de desarrollo.

En primer lugar, el marco de comprensión e interpretación de la innovación se asienta originariamente en la concepción de la tecnología como un bien que es solo parcialmente público y, por tanto, solo parcialmente apropiable. Mientras que su carácter de bien parcialmente no rival amplía las posibilidades de difusión del conocimiento, lo que tiene potenciales efectos beneficiosos a nivel agregado, la consecuencia inmediata de la apropiabilidad incompleta es la insuficiencia de incen-

tivos a la inversión en conocimiento, detectándose así que el mercado falla como mecanismo de asignación eficiente de recursos a la innovación. El potencial efecto de derrame del conocimiento reduce el grado de exclusión de otros agentes, aspecto que refuerza la idea del papel de las externalidades en el avance tecnológico y en el desarrollo (Arrow, 1962; Callon, 1994). Sin embargo, la tecnología no es solo información y no está disponible de forma gratuita, por lo que algunos elementos de carácter tácito, tales como el saber hacer, son extremadamente condicionantes del aprendizaje. Ello explica que las posibilidades de acceso (y de exclusión) al conocimiento estén asociadas a los costes adicionales necesarios para acometer la inversión en la generación de capacidades individuales (Polanyi, 1966), más ausentes, por lo general, en contextos en desarrollo.

Una segunda idea es que la evolución de los países en términos de innovación permite confirmar que la creación de conocimiento describe un proceso acumulativo. La innovación es un fenómeno que se lleva a cabo fundamentalmente en las empresas y es además un proceso continuo en el que la acumulación de experiencias hace posible la obtención de subsiguientes innovaciones. Por lo general, las innovaciones son dependientes de las realizadas en el pasado, se presentan como resultado de una sucesión de mejoras incrementales y solo raramente aparece una innovación radical en el mercado (Dosi, 1988). A ese proceso acumulativo le acompaña el efecto perverso de poder convertirse en una fuente potencial de desigualdad, en la medida en que la demostrada experiencia y capacidad de las empresas en los países más innovadores se retroalimenta generando efectos positivos que son difícilmente alcanzables para las economías menos innovadoras. En todo caso, a pesar de reconocer el papel clave de la empresa como agente innovador y más allá de un concepto limitativo de la innovación, entendida como la novedad en productos y procesos y centrada en la ciencia y la tecnología, cabe aceptar una concepción más amplia que abarque el desarrollo de capacidades en diferentes niveles de agregación, perspectiva que estaría centrada en el aprendizaje interactivo y que enfatizaría la interdependencia entre el ámbito productivo y otros marcos de actuación.

La tercera y última idea se relaciona con las debilidades que revela la teoría del crecimiento (neoclásica convencional) a la hora de explicar las diferencias entre países, al proponer que la generación de efectos positivos a partir de la transferencia internacional de tecnología de los países avanzados era una mera cuestión de tiempo para los PED. Esta idea no quedó exenta de ser cuestionada por algunos, tales como Abramovitz o Gerschenkron, quienes argumentarían que la convergencia es extremadamente dependiente de las características y de los niveles de atraso de los países en desarrollo (2). Se venía a subrayar así, por tanto, la importancia de definir estrategias conducentes a generar las capacidades necesarias para poder acceder al conocimiento del mundo industrializado, lo que llevaría a demandar que se prestara mayor atención a la relevancia de los cambios organizativos e institucionales. Esas capacidades implicaban aspectos tales como la congruencia tecnológica —afinidad en cuanto a tamaño de mercado o estructura sectorial—, las capacidades sociales —niveles de educación o dotación de infraestructuras— y las capacidades de absorción —habilidad para codificar y adaptar conocimiento externo que se traduzca en valor económico— (Cohen y Levinthal, 1990). En la literatura relacionada, la aproximación a los sistemas de innovación ha tratado de avanzar mediante la integración de estos elementos en la comprensión de las diferencias entre países en materia de innovación (Lundvall y cols., 2002). El esfuerzo que se lleva a cabo en esa línea de investigación está volcado en defender que las instituciones ocupan un lugar central en la explicación de la capacidad innovadora nacional, abordándose el papel de la regulación macroeconómica, de los sistemas financiero y educativo, las infraestructuras, las condiciones de mercado y las instituciones sociales, al entender que todos estos aspectos tienen impacto en el proceso de aprendizaje y la generación de capacidades que conducen a dinámicas más innovadoras.

3. La innovación en los países en desarrollo

La relación entre teoría e indicadores de innovación también tiene una lectura para los países en desarrollo; mientras que la teoría trata de proporcionar explicaciones sobre la relación causa-efecto y los patrones vinculados a la innovación, los indicadores permiten medir los fenómenos relacionados con esta y pueden llegar a tener un papel normativo ciertamente importante. El dilema que se plantea en el caso de los PED es que aún es parcial el conocimiento disponible sobre la trascendencia de la innovación en realidades socioeconómicas que difieren de los países OCDE

(Lorentzen, 2011a). Parte de esa deficiencia obedece a que el modelo lineal sigue resultando predominante tanto en la teoría de la innovación como en el elenco de indicadores disponibles, situándose los avances científicos y técnicos en el origen de la innovación. No obstante, alguno de los pasos que se han dado en la buena dirección es la inclusión de las novedades organizativas y de *marketing* entre las formas que adopta la innovación, lo que ha llevado a ampliar su definición (OCDE, 2005). Otros ámbitos en los que se precisa también un mayor desarrollo metodológico están relacionados con la denominada innovación encubierta (aquella que tiene lugar en las actividades de servicios, en las industrias creativas o en el sector público), con el reconocimiento del papel de los usuarios en la innovación, y con la importancia de las interacciones, de las redes, para el funcionamiento de los sistemas de innovación (Altenburg, 2009). Se trata, en todo caso, de adoptar un enfoque ampliado que sea aplicable a la comprensión de los problemas de los PED y a la definición de acciones orientadas al desarrollo de estos.

De hecho, los indicadores disponibles para el análisis de la innovación en los países en desarrollo tratan de dar cuenta de las formas de acceder y hacer uso del conocimiento, en consonancia con los desarrollados en las últimas décadas fundamentalmente en el marco de la OCDE y de la UE (Smith, 2004). Esa combinación de indicadores permite valorar la generación y mejora de las capacidades nacionales y también de la posibilidad de acceder, asimilar y utilizar innovaciones foráneas, estando todas estas formas estrechamente ligadas a la I+D. Así, los indicadores más generalmente utilizados son aquellos que en el plano macroeconómico miden aspectos tales como la dotación de recursos —humanos y financieros— dedicados a fomentar la capacidad innovadora (I+D), la obtención de resultados científicos y tecnológicos (artículos científicos y patentes), así como la evolución tecnológica en términos de competitividad internacional (diversos indicadores de comercio). Además, con carácter complementario se recurre también a la cuantificación de la disponibilidad de tecnologías digitales en los países, aspecto que se aproxima a través de distintos indicadores sobre el uso de las TIC o tecnologías de la información y las comunicaciones (3).

Atendiendo a algunos de los más generalmente utilizados y considerando la agrupación de países según su nivel de renta, existen diferencias significativas en el esfuerzo en I+D que realiza el grupo de países de renta alta frente a los países en desarrollo (países de renta baja y de renta media) —gráfico 1—. No obstante, en los últimos años los valores que adopta este indicador en los PED han mostrado signos de mejora, lo que se observa especialmente en el grupo de renta media-baja, aunque aún sea amplia la diferencia que les separa de los países de renta alta. En particular, el esfuerzo de este último grupo de economías (las más desarrolladas) sigue siendo 2,5 veces superior al de los países en desarrollo, según valores del indicador en 2007. Tales diferencias se hacen incluso más acuciantes al revisar el indicador de solicitudes de patentes que en los últimos años han realizado los inventores residentes; las desigualdades internacionales son más palpables porque las patentes están notablemente concentradas, dando cuenta del proceso de polarización de la actividad innovadora y también del uso asimétrico que de este mecanismo de apropiación del conocimiento se realiza en la economía mundial (4).

Por otra parte, el comportamiento del indicador de exportaciones de alta tecnología muestra una mayor similitud entre grupos ya que, con la salvedad de los países de renta baja, las diferencias entre los países de renta media y de renta alta se vuelven más tenues que las referidas en los indicadores anteriormente mencionados (gráfico 2). Es notable, de hecho, que en los últimos años ha mejorado la posición que ocupa el grupo de países de renta media, y dentro de este el de las economías de ingreso medio-bajo (China e India entre ellas), hasta tal punto que en 2007 superaba en casi 4 puntos porcentuales al grupo de países de renta más elevada.

Por último, a pesar de los rasgos que ya emergen del análisis parcial de estos indicadores individuales, en los últimos años se han venido realizando esfuerzos por parte de diversos organismos internacionales y de algunos académicos para tratar de mejorar la medición de un fenómeno complejo como es la innovación, habiéndose generado algunos indicadores sintéticos que sean expresivos de la capacidad de innovación de los países (5). Por tan solo recurrir aquí a un ejemplo de tales esfuerzos, el indicador de innovación que elabora el Banco Mundial combina de forma ponderada los intercambios internacionales de tecnología y la producción científica y tecnológica. Una comparación reciente muestra que solo en el grupo de los países de renta media-baja parece haberse dado una leve mejoría de su comportamiento innovador desde 1995 en relación al promedio mundial (Álvarez, 2011) (6).

GRÁFICO 1

GASTO EN I+D, POR GRUPOS DE RENTA
(En porcentaje del PIB)

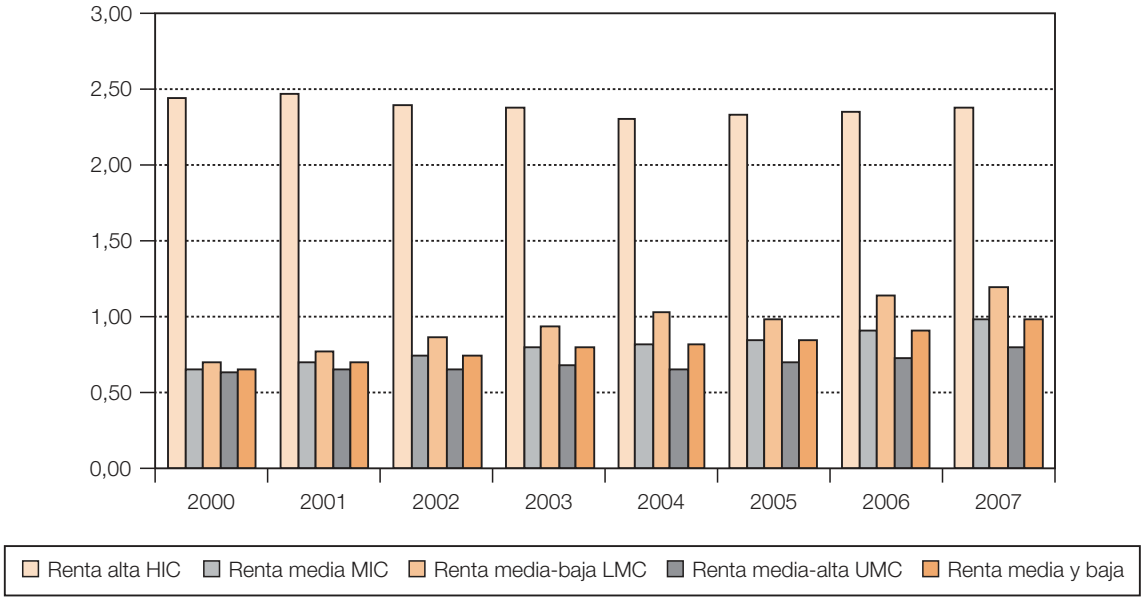
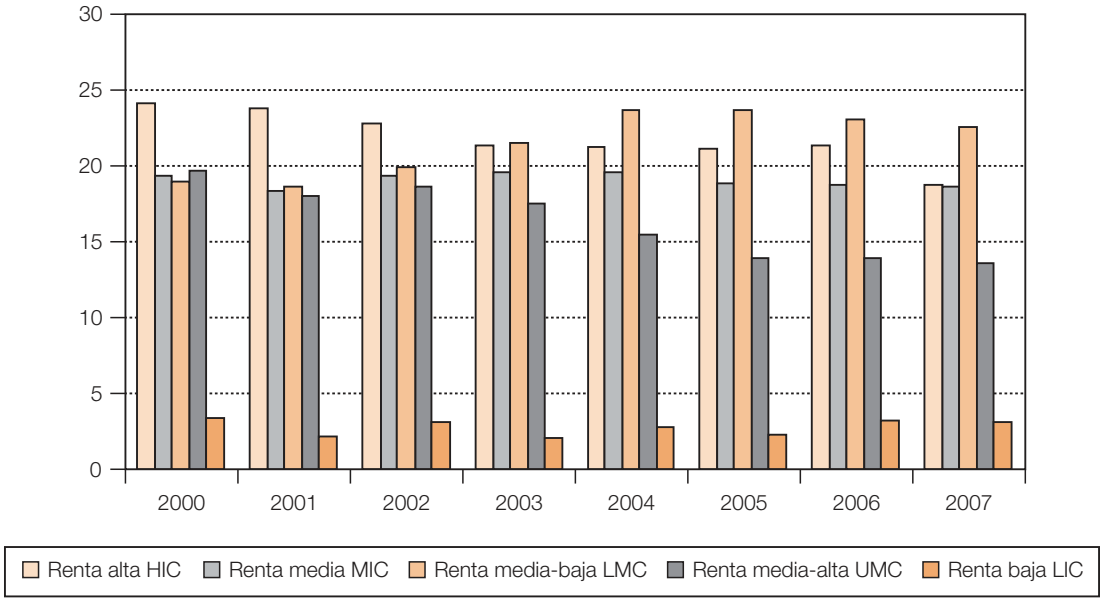


GRÁFICO 2

EXPORTACIONES DE ALTA TECNOLOGÍA, POR GRUPOS DE RENTA
(Porcentaje de las exportaciones totales de manufacturas)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial.

La idea que puede extraerse de esta descripción no es solo que las diferencias son reveladoras del carácter desigual que acompaña la generación de conocimiento en el contexto mundial, sino que también encierra alguna implicación de interés para el análisis de la innovación en relación al desarrollo. El enfoque tradicional, basado en las empresas y la I+D no tiene por qué ser necesariamente el mejor marco metodológico (y mucho menos el único) para analizar la innovación en contextos empobrecidos —particularmente en las economías de renta baja— en los que las necesidades de los individuos, la fragilidad institucional o la carencia de estructuras de mercado constituyen algunos de las características estructurales básicas. Cabe pensar que las modificaciones que la innovación puede generar en distintos ámbitos de la realidad socioeconómica de los países y sus efectos en el nivel de vida de los individuos y en el desarrollo humano, tienen previsiblemente más que ver con cambios en sectores sensibles tales como la agricultura o el sector primario considerado en su conjunto, el sector de la salud o incluso en las actividades que se llevan a cabo en el sector informal. De ahí que se esté reclamando por parte de la comunidad académica la necesidad de acometer nuevos esfuerzos conducentes al desarrollo de un marco de comprensión y de medición más adecuado a contextos empobrecidos, lo que resulta especialmente acuciante en el caso de África (Lorentzen, 2011b).

4. Implicaciones para la cooperación internacional

Ante las debilidades que se han expuesto en epígrafes precedentes sobre el marco conceptual y de medición, algunas de las dificultades más importante al tratar de incorporar la innovación como elemento explícito de las estrategias de desarrollo se revela en la necesidad de diagnosticar con mayor grado de precisión cuáles son las capacidades disponibles (o la falta de estas) en los países en desarrollo, así como en el propósito de definir y seleccionar las políticas y las acciones conducentes a promocionarlas, teniendo en cuenta que estas son altamente específicas de los contextos locales. Con el propósito de contribuir a esa reflexión y a la discusión sobre posibles implicaciones para la acción de la cooperación internacional, en este último epígrafe se presentan tres marcos de interpretación de la relación que se establece entre innovación y desarrollo.

En primer lugar, innovación y difusión pueden entenderse como procesos complementarios en el estímulo de la productividad en los países en desarrollo; ambos pueden contribuir a aumentar los niveles de eficiencia de los procesos productivos, a generar efectos positivos en el desempeño de los agentes económicos y a favorecer las ventajas dinámicas de la especialización productiva y comercial. De hecho, una de las principales vías de acceso a las nuevas tecnologías para los países en desarrollo ha sido tradicionalmente la transferencia de innovaciones desde los países productores, a través de los flujos internacionales de comercio y de las flujos de inversión de las empresas multinacionales, que puede generar externalidades positivas en las economías huéspedes a través de mecanismos diversos. Por lo tanto, cabría enfatizar la importancia de impulsar la coordinación del conocimiento externo y del local para maximizar las posibilidades de aprender a partir de la experiencia. La principal limitación residiría en que las economías imitadoras adolecen en muchas ocasiones de las capacidades tecnológicas, de las infraestructuras y del marco institucional necesario para explotar las posibilidades de las nuevas tecnologías, siendo menos probable que fructifique la interacción con el sistema productivo. Una implicación que se deriva al respecto es la posibilidad de desarrollar las capacidades de absorción necesarias que permitan maximizar las ventajas de la innovación, sus efectos externos y su potencial traducción al desarrollo.

En segundo lugar, asumiendo que la innovación es un proceso que envuelve múltiples fases, complementarias e interrelacionadas, y que se hace extensiva a otros ámbitos distintos al productivo, el aprendizaje adopta un lugar prioritario en la dinámica económica al igual que la generación de nexos entre los agentes potencialmente involucrados en las actividades innovadoras, sean o no empresas. Es por ello que algunas de las propuestas que emanan de la aproximación de los sistemas de innovación resultarían pertinentes para definir estrategias de desarrollo en los PED. Los trabajos en esta línea tratan de colocar a la innovación a nivel micro, meso y macro como fuerza conductora del crecimiento; no obstante, aún se precisa disponer de más evidencia empírica para adaptar esta perspectiva a los PED y dentro de ese grupo a los países menos adelantados (PMA). Un elemento crítico es, por tanto, poner en el frente de las discusiones metodológicas la heterogeneidad que caracteriza al grupo de países en desarrollo tanto en lo que concierne a sus características estructurales como a su

marco institucional, aspectos que pueden conducir a serias implicaciones para la política de innovación. Mientras que algunas de las economías en desarrollo han ido avanzando en su proceso de industrialización y han ido consolidando un sector manufacturero de dimensiones considerables, otras, por el contrario, aún albergan sociedades tradicionales y una estructura económica de baja productividad y debilidad institucional; de hecho, en muchos PED se da de manera simultánea la combinación de estas dos características. Esto lleva a reclamar que la definición de actuaciones sea una misión específica de cada economía, porque la innovación es un fenómeno notablemente dependiente del contexto local en el que elementos tales como la educación, el buen gobierno o la cultura condicionan las posibilidades de avance.

Por último, asumiendo que la innovación no tecnológica (aquella no basada en la I+D) puede tener un peso importante en el caso de los PED y más específicamente en los PMA, en cualquiera de los dos casos la pobreza es empero el principal problemas estrangulador del proceso de desarrollo, lo que tiene consecuencias diversas: en primer lugar, la prioridad de la inversión está por lo general orientada a atender los Objetivos del Desarrollo del Milenio, quedándose reducido el espacio para la inversión en programas de innovación y explicándose así la baja proporción del PIB dedicada a la inversión en I+D. En segundo lugar, una parte sustancial del apoyo a la innovación se dirige a actividades que contribuyan a mejorar las formas de vida y a aumentar los niveles de renta de los pobres, por lo que hay un conjunto de sectores que son potenciales candidatos a concentrar los recursos —entre ellos, la agricultura, la gestión del agua y los sistemas de saneamiento, o la investigación en enfermedades tropicales—. Una posible dirección que se puede enfatizar, por tanto, es la de promocionar la definición de estrategias de innovación nacionales a partir de la identificación de aquellos sectores y tecnologías básicas que incluyan como objetivo la satisfacción de las necesidades en las poblaciones empobrecidas. En suma, aceptando que la innovación puede integrarse también en estrategias orientadas a la reducción de la pobreza, cabe asumir una concepción amplia que vaya más allá de lo estrictamente tecnológico, que evitaría además definir propuestas de desarrollo centradas en la innovación basada en la I+D, lo que abriría el abanico de posibilidades para la definición de estrategias de la cooperación internacional.□

NOTAS

(1) *Para una discusión detallada, véase Alonso (1998) y, más recientemente, Fagerberg y cols. (2010).*

(2) *Para un seguimiento en profundidad de estas cuestiones, véase Abramovitz (1986) y Gerschenkron (1962).*

(3) *Un desarrollo más detenido sobre indicadores puede encontrarse en Álvarez y Magaña (2007).*

(4) *Tales diferencias pueden comprobarse haciendo uso de la base de datos interactiva del Banco Mundial,* Knowledge for Development *(K4D) Databank (www.worldbank.org).*

(5) *Cabe destacar aquí la iniciativa que en América Latina, a partir de los trabajos de la RICYT, se han llevado a cabo en este sentido, habiéndose elaborado una nueva metodología de indicadores de innovación para países en desarrollo que se comprende en el Manual de Bogotá.*

(6) *El indicador de innovación es un índice ponderado por la población que considera los pagos y recibos por regalías y licencias, las solicitudes de patentes en la Oficina de EE.UU. así como los artículos en revistas científicas y técnicas —para más detalles, consúltese K4D Database en www.worldbank.org—.*

BIBLIOGRAFÍA

*Abramovitz, M. (1986): «Catching up, forging ahead, and falling behind», **Journal of Economic History,** núm. 46, págs. 386-406.*

*Alonso, J. A. (1998): «Tecnología y crecimiento: Crónica de un desencuentro», **Ekonomiaz,** núm. 22, págs. 56-85.*

*Altenburg, T. (2009): «Building innovation Systems in developing countries: Challenges for innovation Systems research», en Lundvall, B.A.; Joseph, K.J.; Chaminade, C. y Vang, J., **Handbook of Innovation systems and developing countries,** Edward Elgar.*

*Álvarez (2011): **Innovación y desarrollo. Retos para una sociedad global,** Siglo XXI-Fundación Carolina (en prensa).*

*Álvarez, I. y Magaña, G. (2007): «Capacidades tecnológicas en los países de renta media», en Alonso, J. A., **Cooperación con países de renta media,** Editorial Complutense, Madrid.*

*Arrow, K. (1962): «The Economic implications of learning by doing», **The Review of Economic Studies,** núm. 29 (3), págs. 155-173.*

*Callon, M. (1994): «Is Science a public good?», **Science, Technology and Human Values,** núm. 19 (4), págs. 395-424.*

*Cohen, W. M. y Levinthal, D. A. (1990): «Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation», **Administrative Science Quarterly,** núm. 35, págs. 128-152.*

*Dosi, G. (1988): «Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation», **Journal of Economic Literature,** vol. 26, núm. 3 (Sep., 1988), págs. 1120-1171.*

*Fagerberg, J.; Mowery, J. y Nelson, R. (2004): **The Oxford Handbook of Innovation,** Oxford University Press, Oxford.*

*Fagerberg, J.; Srholec, M. y Verspagen, V. (2010): «Innovation and economic development», en Hall, B., y Rosenberg, N., **Handbook of the Economics of Innovation,** North Holland.*

*Freeman (2011): «Technology, inequality and economic growth», **Innovation and Development,** núm. 1:1, págs. 11-24.*

*Gerschenkron, A. (1962): **Economic Backwardness in Historical perspective,** Berlknap Press, Cambridge Mass.*

*Kline, J. y Rosenberg, N. (1986): «An Overview of Innovation», in Landau, R. y Rosenberg, N. (eds), **The Positive Sum Strategies: Harnessing Technology for Economic Growth,** National Academic Press, Washington DC.*

*Lorentzen, J. (2011a): «Food on the table and disease at the door: insights from low-income countries and regions for measuring innovation», **Innovation and Development,** núm. 1:1, págs. 77-89.*

*— (2011b): «Low-income countries and innovation studies: A review of recent literature», **African Journal of Science, Technology, Innovation and Development,** núm. 2 (3), págs. 46-81.*

*Lundvall, B. A.; Johnson, B.; Andersen, E. S. y Dalum, B. (2002): «National systems of production, innovation and competence building», **Research Policy,** núm. 31, págs. 213-231.*

*Nelson, R. R. (1994): «The co-evolution of technology, industrial structure and supporting institutions», **Industrial and Corporate Change,** núm. 3 (1), págs. 47-63.*

*— (2011): «Economic development as an evolutionary process», **Innovation and Development,** núm. 1:1, págs. 39-49.*

*North, D. (1994): «Economic performance through time», **American Economic Review,** núm. 84 (3), págs. 359-368.*

*OCDE (2005): **Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation,** 3rd Edition, OECD Publications, París.*

*Polanyi, M. (1966): **The tacit dimension,** Doubleday, Nueva York.*

*Smith, K. (2004): «Measuring innovation», en Fagerberg, J.; Mowery, D. y Nelson, R., **Oxford Handbook of Innovation,** Oxford University Press, Oxford.*

*Von Tunzelmann, G. N. y Acha, V. (2004): «Innovation in "low-tech" industries», en Fagerberg, J.; Mowery, D. y Nelson, R., **Oxford Handbook of Innovation,** Oxford University Press, Oxford.*

RESUMEN

Existe la convicción bastante generalizada de que la innovación está entre los elementos promotores del avance de los países en desarrollo; no obstante, esta es más fruto de la intuición que de sólidas propuestas analíticas que contribuyan a extraer implicaciones de carácter normativo. Aunque la literatura económica de los últimos años parece haber mostrado un mayor interés por esta cuestión, permitiendo ir construyendo un marco interpretativo más fundamentado, aún existen retos importantes para la investigación en este ámbito que tenga consecuencias específicas para los países con problemas de desarrollo. Ante la necesidad detectada de incorporar la innovación en las estrategias de desarrollo de forma explícita, en este artículo se exponen algunas ideas básicas sobre el concepto y la medición de la innovación, los ámbitos de actuación y las posibilidades de su inclusión en la acción de la cooperación internacional.

Palabras claves: *Innovación, Desarrollo, Indicadores, Cooperación.*

ICE

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA

Boletín Económico de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior.



Información Comercial Española Revista de Economía

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales.




ICE

CUADERNOS ECONÓMICOS

Número 81 • Junio 2011

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN ESPAÑA

Presentación
Juan José Ganuza y María Fernanda Viecens

Regulatory federalism in telecommunications
Francesc Trillas

Telefonía móvil en España: regulación y resultados
Joan Calzada y Alejandro Estruch

Precios de terminación de llamada en telefonía móvil. Sus efectos sobre la competencia y el bienestar social
Ángel Luis López

Competition and "blinders": A duopoly model of information provision
Ruxandra Ciupagea

Measuring prices in the electronic communications market: some thoughts about non-linear tariffs for mobile phone calls
Begoña García Mariñoso, Íñigo Herguera y David Suárez

Análisis de la difusión de la internet móvil en España
María Rosalía Vicente

Modificaciones en la gestión del espectro: opciones y situación actual
Claudio Feijóo, José Luis Gómez Barroso y Asunción Mochón

Auctions: How to allocate spectrum rights efficiently
Gabriela Antonie y David Colino

Algunas explicaciones para el grado de penetración de la banda ancha
Juan Rubio Martín y César Sánchez Pérez

Las Redes de Nueva Generación: ¿un nuevo modelo para las telecomunicaciones en España?
Juan José Ganuza, Karla Perca y María Fernanda Viecens

Cuadernos Económicos de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica.

Avances y retos en la ayuda programática

Carlos Botella
Economista. Experto en ayuda programática/cooperación

1. Orígenes y antecedentes

La agenda internacional de la ayuda ha sufrió una profunda reestructuración durante la primera década de este siglo. Entre los hitos más destacados que fueron perfilando la nueva agenda se encuentran los llamados Foros de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda. El primero tuvo lugar en Roma en 2003, al que siguió el de París en 2005. Este segundo foro dio a luz al documento básico para el impulso internacional de la agenda de la eficacia de la ayuda: la Declaración de París. Posteriormente se celebró otro Foro de Alto Nivel en Accra (Ghana) en 2008. Este ciclo culminará a finales de 2011 con el Foro de Alto nivel sobre eficacia de la ayuda que se celebrará en Busan (Corea del Sur).

Los compromisos adquiridos por donantes y países socios en dichas reuniones han sentado las bases del nuevo enfoque de cooperación. Así, en París se establecieron una serie de principios que orientan este enfoque:

1. La *apropiación* del proceso de desarrollo por parte de los gobiernos de los países en desarrollo.
2. El *alineamiento* de la cooperación internacional con sus políticas y sistemas nacionales.
3. La creciente *armonización* de procedimientos entre los donantes.
4. La *gestión para resultados* de desarrollo que debe orientar todas las acciones de la cooperación internacional.
5. El ejercicio de una *mutua responsabilidad* entre donantes y receptores.

La nueva arquitectura de la ayuda ha encontrado en la ayuda programática el principal mecanismo para plasmar en la práctica los mencionados principios que la definen. Como muestra de ello, podemos señalar que la Declaración de París incluye entre sus metas, concretamente para su indicador número nueve (véase el cuadro 1), una referencia a la ayuda programática —aquí llamada enfoque basado en programas (*programme-based approach*)—.

La ayuda programática como modalidad de cooperación se complementa con los instrumentos tradicionales como proyectos o asistencias técnicas. Conviene recordar en este punto que, también en la última década, se produjo una revisión crítica de la cooperación realizada exclusivamente a través de proyectos, especialmente en los realizados con las administraciones públicas de los países en desarrollo. Esta postura crítica ante los proyectos se basó en diferentes análisis que concluyeron que dicha moda-

CUADRO 1
INDICADOR DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE AYUDA PROGRAMÁTICA

	Armonización	Metas para 2010
9	*Uso de disposiciones o procedimientos comunes.* Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas.	*El 66% de los flujos de ayuda* se suministrarán en el contexto de enfoques basados en programas.

Fuente: Declaración de París.

lidad presentaba una serie de carencias que debían ser superadas en aras de una mayor eficacia de la ayuda y, por lo tanto, de un mayor impacto positivo de la misma en los procesos de desarrollo. Estos problemas se agudizan cuanto mayor sea la dependencia de la ayuda internacional y más elevado sea el número de las agencias de cooperación que actúan en el país. Así, el cuadro 2 recoge las principales carencias detectadas en la ayuda realizada a través de proyectos.

En este contexto —de superación de la ayuda únicamente canalizada a través de proyectos— se va consolidando un nuevo enfoque para el trabajo con el sector público de los países en desarrollo: la ayuda programática o enfoque basado en programas.

2. Caracterización de la ayuda programática

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la ayuda programática, también llamada enfoque basado en programas, constituye una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de desarrollo, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Destacan una serie de características:

— El gobierno socio u organización local ejerce el liderazgo del programa apoyado por los donantes.

CUADRO 2
INCONVENIENTES DE LA AYUDA POR PROYECTOS

— La ayuda por proyectos supone una duplicación de estructuras de gestión, así como la creación y mantenimiento de sistemas paralelos a los de las administraciones públicas que apoyan.
— Generalmente, ha existido poca coordinación entre los diferentes proyectos aunque estos compartieran objetivos, zonas de actuación e incluso contrapartes.
— La sostenibilidad de los proyectos ha sido una tarea de difícil consecución e incluso muchos de ellos ni siquiera la contemplaban con la suficiente profundidad en sus formulaciones.
— El manejo de una pléyade de proyectos suponía una elevada carga administrativa para la contraparte que dificultaba sus tareas de gestión originarias y entorpecía la adecuada concepción y desarrollo de las políticas públicas.
— La calidad e impacto de las políticas públicas se veían afectadas por la falta de coherencia entre el nivel de planificación estratégica y su ejecución, ya que una gran mayoría de las actuaciones de la cooperación al desarrollo quedaba fuera del presupuesto público y por lo tanto del control de las administraciones públicas correspondientes.
— La existencia de unidades de implementación específicas, con su correspondientes gastos de personal y administrativos, suponía un alto coste por operación para cada proyecto de cooperación.
— En innumerables ocasiones, el país socio no sentía los proyectos como suyos, ya que no participaba en su diseño ni en su ejecución, y derivaba en una errónea asignación de responsabilidades que dificultaba la propia marcha del proyecto.
— Aun en el caso en el que los proyectos fuesen exitosos, se detectó que la influencia positiva de estos en el resto de las administraciones que apoyaban era escasa. Así, se creaban ciertos *islotes de calidad* que no permeaban al conjunto de la institución que los albergaba.
— Además, los proyectos tenían una duración limitada en el tiempo y eran poco predecibles ya que se decidían en las sedes centrales de las agencias de cooperación por criterios que, en general, escapaban del ámbito de influencia de los propios países socios.
— Las unidades de gestión de los proyectos solían atraer a los trabajadores de los sistemas públicos, debido a que pagaban mejores salarios que las administraciones públicas de los países socios, con el debilitamiento de capacidades que suponía para dichas administraciones.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3

PRINCIPALES COMPONENTES DE LAS OPERACIONES DE AYUDA PROGRAMÁTICA

Planes o estrategias del país socio	El apoyo presupuestario trata de prestar apoyo financiero y técnico a un país que cuente con una Estrategia de Reducción de la Pobreza, un Plan Nacional de Desarrollo o con una Estrategia Sectorial, que sea considerada adecuada así como coherente con las estrategias de los donantes.
Memorando de Entendimiento (MoU)	En este documento se definen, entre otros elementos, los objetivos a cumplir, los compromisos y las responsabilidades de todas las partes, el marco para analizar el desempeño y, por ende, el seguimiento de las operaciones de ayuda programática que son usualmente anuales. Generalmente se incluyen también principios más amplios relacionados con dimensiones de buen gobierno.
Matrices de indicadores	Las matrices sirven para hacer el seguimiento de los programas gubernamentales y son la base para la evaluación y la toma de decisiones en el marco de las revisiones conjuntas. Incluyen indicadores de desempeño en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo o con los programas sectoriales apoyados.
Grupos de trabajo	Que pueden incluir a donantes, gobierno del país socio y sociedad civil para armonizar mejor los procesos y procedimientos entre los donantes y alinear mejor la ayuda internacional con las metas de desarrollo establecidas por el país receptor.
Revisiones conjuntas	El principal objetivo de las reuniones de revisión entre donantes y gobiernos socios es realizar una evaluación conjunta tanto del desempeño del Gobierno del país socio a lo largo del año como, en algunas ocasiones, del desempeño de los socios de apoyo presupuestario, en el marco de la mutua rendición de cuentas, uno de los principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. Las conclusiones de dichas revisiones sirven para tomar decisiones de desembolso para el año siguiente.

Fuente: Elaboración propia.

— Existe un programa integral y un marco presupuestario único para las políticas apoyadas

— Hay un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones.

— Se utilizan los sistemas nacionales del país socio para el diseño e implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación del programa.

El énfasis de la ayuda programática se sitúa en el refuerzo de las estrategias de reducción de la pobreza o planes sectoriales de un país, con un marcado carácter social de los programas apoyados, y con un componente de refuerzo de los sistemas públicos de los países receptores.

Asimismo, el diálogo sobre políticas públicas impulsado desde la ayuda programática debe ser amplio y participativo, abierto a diversos actores como las entidades gubernamentales, la sociedad civil y a los parlamentos, además de a los socios internacionales de cooperación.

Otro aspecto fundamental para la correcta ejecución de la ayuda programática es la relevancia que cobran los sistemas de gestión de finanzas públicas de los países en desarrollo. Estos sistemas incluyen el conjunto de instituciones, reglas, regulaciones, procedimientos y procesos a través de los que se toman e implementan decisiones sobre ingresos y gastos públicos. Por ello, su análisis (1), comprensión y refuerzo determinan una parte importante del éxito de las políticas públicas apoyadas con los enfoques basados en programas.

La ayuda programática incluye varios instrumentos por los que se puede llevar a cabo el apoyo a los países socios. Los principales son:

— *Apoyo presupuestario general*: Es una inyección de fondos directa al presupuesto general del Estado, sin predeterminar su destino, en la que el país receptor decide cómo asignarlos en función de determinadas prioridades expresadas en sus estrategias o planes para luchar contra la pobreza. Los fondos de la ayuda se canalizan a través de los sistemas de gestión pública nacionales para implementar las políticas apoyadas y se basan en acuerdos de asociación suscritos entre las partes.

— *Apoyo presupuestario sectorial*: Cuando el apoyo presupuestario se concede con la condición de que sea dirigido a un sector específico, para la implementación de las políticas de este sector apoyadas por el Gobierno y los principales países donantes.

— *Fondos comunes*: Mediante este instrumento, el país donante contribuye a una cuenta autónoma que es gestionada conjuntamente con

otros donantes. La cuenta tiene unos objetivos de desarrollo, medios de pago y mecanismos de rendición de cuentas específicos.

Cuando se habla de apoyo presupuestario directo contemplamos tanto el general como el sectorial. Por otra parte, como podemos observar, tanto el apoyo presupuestario sectorial como los fondos comunes comparten un *enfoque sectorial*, es decir, un énfasis especial en el trabajo específico en algunos sectores estratégicos para el desarrollo (como salud, educación, agricultura o infraestructuras).

Para poner en marcha y ejecutar una operación de ayuda programática son necesarios diversos documentos estratégicos, informes, estudios y documentos, entre los que podemos destacar los recogidos en el cuadro 3.

3. Los logros de la ayuda programática

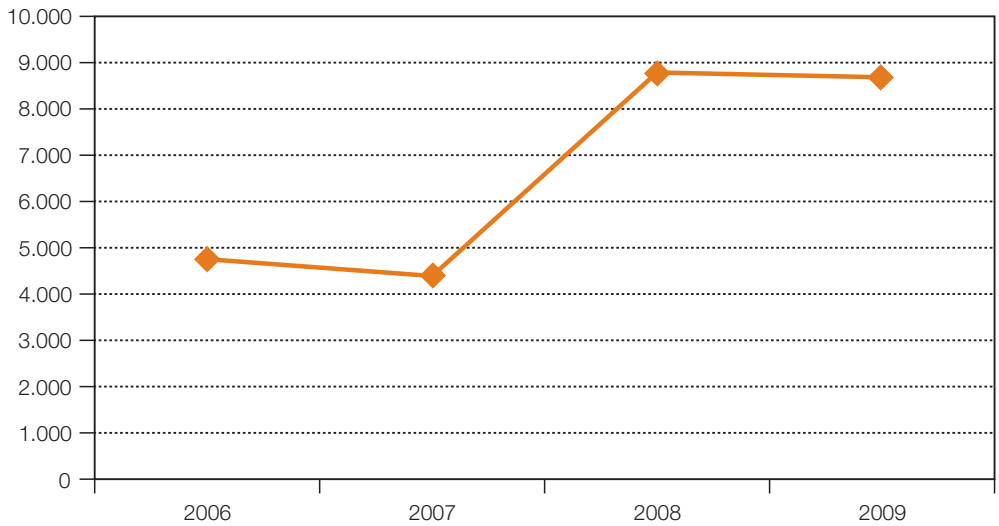
La importancia de la ayuda programática en la agenda internacional de desarrollo fue aumentando a lo largo de la pasada década. Se produjo entre los donantes internacionales un crecimiento del volumen de fondos canalizados a través de los diferentes instrumentos de la ayuda programática. Como prueba de ello, el gráfico 1 nos muestra la tendencia creciente en la evolución de los fondos comprometidos por los donantes para apoyo presupuestario, que parece detenerse con la irrupción de la crisis económica internacional.

A pesar de la importancia adquirida en la agenda internacional —especialmente desde 2005—, del crecimiento de su volumen de fondos canalizados y de las preferencias por la modalidad expresadas por países como Uganda, Mozambique o Malawi, se observa un lento crecimiento del peso de la ayuda programática en relación al total de la ayuda. De hecho, la reciente encuesta sobre el cumplimiento la Declaración de París en 2011 (véase gráfico 2), muestra que para el año 2010, solo un 48% del total de los fondos de cooperación fueron canalizados a través de ayuda programática, lejos del 66% que hemos visto que es el compromiso reflejado en el indicador 9 de la Declaración de París. Además, cabe resaltar que la evolución del peso de la ayuda programática refleja un escaso crecimiento a lo largo de la vida de la Declaración de París, ya que ha pasado de suponer un 42% de la ayuda en 2005 al mencionado 48% en 2010.

GRÁFICO 1

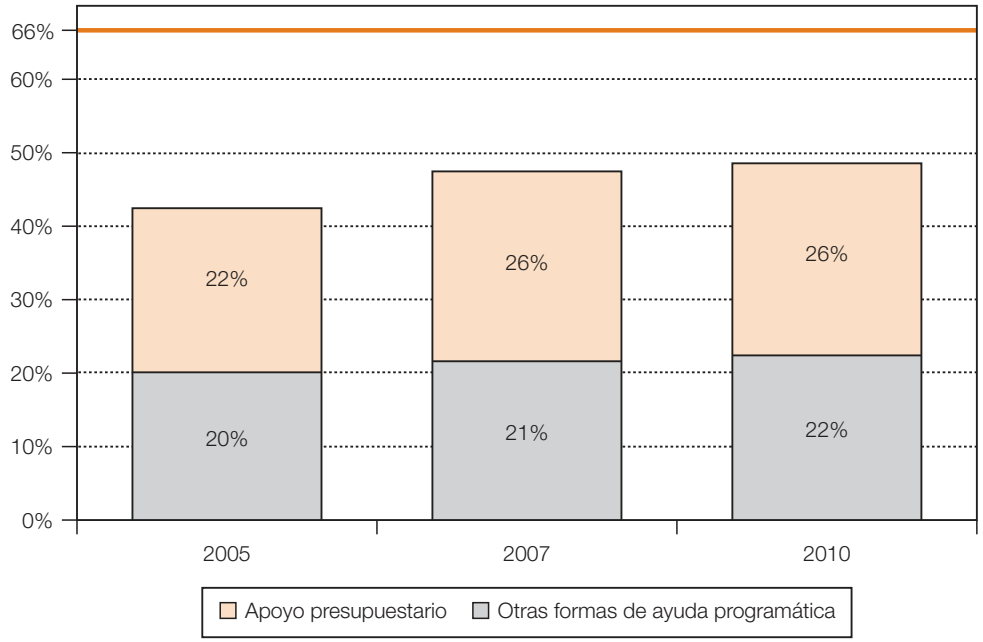
VOLUMEN TOTAL DE FONDOS COMPROMETIDOS POR LOS DONANTES PARA APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL, 2006-2009

(En millones de dólares)



Nota: Se presenta el CRS 51010 en dólares corrientes del total de donantes.
Fuente: OCDE y elaboración propia.

GRÁFICO 2
PORCENTAJE DE LA AYUDA CANALIZADA COMO AYUDA PROGRAMÁTICA



Nota: Otras formas de ayuda programática incluye a los fondos comunes y otros proyectos que comparten este enfoque.
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2011).

En cuanto a la medición del impacto en desarrollo obtenido por la ayuda programática, cabe destacar la evaluación conjunta (2) elaborada sobre el apoyo presupuestario general (APG) que cubrió un total de cuatro mil millones dólares que, como apoyo al presupuesto, proveyeron una serie de 24 donantes en siete países socios entre 1994 y 2004. La evaluación analiza en qué medida y en qué contextos el APG es un medio pertinente, eficiente y eficaz para cumplir con la reducción sostenida de la pobreza y el crecimiento económico. La evaluación concluye, principalmente, que el apoyo presupuestario reforzó la capacidad de los gobiernos para ejecutar sus propias estrategias de reducción de la pobreza al permitir una mejor gestión de las políticas y finanzas públicas, la rendición de cuentas, así como el trabajo colaborativo y coordinado de los donantes.

Así, aunque las operaciones de ayuda programática se diseñan con la suficiente capacidad de adaptación a las circunstancias específicas de cada país socio, todas deben compartir el valor para incrementar la eficacia de la ayuda y mejorar el grado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

4. La ayuda programática en la cooperación española

Al albor de la importancia concedida por otros donantes a la ayuda programática, aunque con ciertos años de retraso, la cooperación española comenzó a utilizar la modalidad de ayuda programática en 2004, pasando a crear en la AECID una unidad específica para su gestión al año siguiente. Esto permitió un crecimiento continuado de los fondos canalizados a través de la ayuda programática, alcanzando los 70 millones de euros en 2008, alrededor del 1% de la AOD. A partir de ahí se estancó su evolución, sin llegar a alcanzar la relevancia que esta modalidad ha tenido en la cartera de otros donantes (Comisión Europea, Reino Unido, Holanda, Suecia, Suiza e Irlanda entre otros).

El III Plan Director recogía la importancia de la ayuda programática como una de las modalidades llamadas a canalizar un mayor volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, esta prioridad no se ha alcanzado hasta el momento, y es difícil que se consiga en el actual escenario de estrecheces presupuestarias a pesar de que,

incluso, algunas voces desde las ONG pedían incrementar el uso de la ayuda programática (3).

Recientemente, se ha abierto una ventana de oportunidad instrumental con la creación del nuevo Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). El FONPRODE, en su versión no reembolsable, permite las donaciones Estado a Estado, que es la vía por la que se canaliza la ayuda programática, lo que posibilitaría la gestión más flexible de las operaciones (característica que quiere aportar el FONPRODE a los procesos de ejecución de las principales modalidades de ayuda española).

La cooperación española tiene un amplio margen para el crecimiento en la utilización de la ayuda programática con lo que poder acercarse al cumplimiento de los compromisos internacionales (Informe del CAD 2007, Declaración de París). Para acompañar adecuadamente este crecimiento sería necesario reforzar la capacidad institucional del sistema español de cooperación y su grado de formación en ciertos aspectos relacionados con el seguimiento de las operaciones de ayuda programática.

Para intentar vislumbrar las claves del futuro de la ayuda programática en el caso español, nos podemos dirigir al reciente informe de la subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española (4). En él se destaca que el apoyo presupuestario es una herramienta que permite la canalización de recursos directamente a los presupuestos de los países en desarrollo, logrando unos mejores niveles de alineación y apropiación de las políticas locales. Asimismo, el informe introduce una dosis de cautela al firmar que más allá de cumplir con unos determinados porcentajes de AOD canalizados por esta vía, se buscará diseñar intervenciones de calidad, en las que se lleven a cabo todos los diagnósticos y asistencias técnicas necesarias para lograr los objetivos perseguidos.

5. Los retos de futuro y el camino a Busan

Para poder ilustrar los desafíos generales a los que se enfrenta la modalidad de ayuda programática, nos podemos dirigir al documento sobre el futuro de la ayuda programática de la Unión Europea (conocido como *green paper*) que incluye una relación de los más relevantes. Entre ellos, destacamos los siguientes:

— La gobernanza política y el papel del diálogo sobre las políticas que deben aplicarse. La ayuda programática debería contribuir a la mejora de la gobernabilidad y a un proceso participativo de diálogo de políticas.

— El papel de la condicionalidad de la ayuda y los vínculos con los resultados de desarrollo. El poder que otorga a los donantes los grandes volúmenes de fondos gestionados como ayuda programática no debe suponer una imposición de sus políticas. Por otro lado, los procesos de gestión no pueden hacer olvidar el fin último de los programas: la reducción de la pobreza.

— La rendición de cuentas nacional y la rendición de cuentas mutua. Es decir, el aumento de la transparencia y la participación de sociedad civil y parlamentos en el seguimiento de la ayuda programática.

— La programación adecuada del apoyo presupuestario y su coherencia con los demás instrumentos de cooperación.

— La mejora de la evaluación de riesgos y la forma de abordar el fraude y la corrupción en los países socios. Esto se podría afrontar con un mejor análisis y diseño de las operaciones y con refuerzo de los sistemas de control público.

— El diseño y ejecución del apoyo presupuestario a los Estados en situación frágil. Estos países requieren medidas de refuerzo institucional más urgentes y cuyos sistemas de gestión son muy débiles.

— La contribución de la ayuda programática al crecimiento económico y la política fiscal. La ayuda no puede suponer un desincentivo a la recaudación fiscal interna de los países en desarrollo ni obstaculizar su actividad económica.

La crisis económica internacional, con sus recortes en los presupuestos de cooperación, junto a la irrupción de otros asuntos que dominan la agenda internacional de desarrollo (como la búsqueda de la eficiencia inmediata de la cooperación o el incremento del papel del sector privado en el desarrollo) han disminuido la presencia de la ayuda programática en los debates preparatorios para el Foro de Alto Nivel de Busan.

Así, algunos empiezan a considerar la ayuda programática, y el enfoque que la sustenta —anclado como hemos visto en la Declaración de París—, como una *especie en peligro de extinción* (5). Para evitarlo, en el Foro de Busan se debería renovar el compromiso de los donantes con la agenda de eficacia y, explícitamente, seguir apostando por la ayuda programática como una vía para impulsar el desarrollo a través del refuerzo de los sistemas y servicios públicos, así como la gobernanza y el liderazgo de los países socios. Igualmente, sería necesario establecer medidas para la mejora de los criterios de elegibilidad de los países susceptibles de ser receptores de operaciones de ayuda programática, así como del segui-

miento y la evaluación de las operaciones. Esto serviría para poner de manifiesto que la ayuda programática puede contribuir al desarrollo respetando también los nuevos asuntos prioritarios de la agenda internacional de la ayuda como son la importancia de la demostración de resultados, la eficiencia y la transparencia.□

NOTAS

(1) *Para conocer más sobre una iniciativa conjunta de los donantes para el análisis de las finanzas públicas véase www.pefa.og.*

(2) *Lister, y cols. (2006), Todos los informes de los países y el informe de síntesis que reúne a los hallazgos, conclusiones y recomendaciones están disponibles en http://www.oecd.org/document/51/0,2340,en_21571361_34047972_36556979_1_1_1_1,00.html*

(3) *Véase Intermón (2010).*

(4) *Informe de la subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española. Aprobado por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados el jueves 22 de septiembre de 2011.*

(5) *http://www.simonmaxwell.eu/blog/budget-support-is-becoming-an-endangered-species-what-busan-must-do-to-save-it.html*

BIBLIOGRAFÍA

Anson, R. y Pfaumann, P. (2006): «El rol del enfoque sectorial ampliado para el desarrollo rural sostenible en Centroamérica», Serie de Publicaciones Ruta; ***Documento de Trabajo*** *núm. 20.*

Boesen, N. y Dietvorst, D. (2007): ***SWAPs in motion. Sector wide approaches: From an aid delivery to a sector development perspective****, Train4development.*

Cant, J.; Carter, R. y Lister, S. (2008): ***Stocktake on Donor Approaches to Managing Risk when Using Country Systems****, Mokoro y CIPFA.*

Comisión Europea (2010): «El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países», CE, Bruselas.

Comité de Ayuda al Desarrollo OCDE (2008): «Examen interpares del CAD relativo a España», MAEC.

Del Saso, M.C.; Botella, C. y Romero, M. (2009): «La nueva arquitectura de la ayuda», en ***La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas,*** *Fundación CIDEAL, Madrid.*

DFID (2008): «Poverty Reduction Budget Support», ***DFID Policy Paper.***

González, M. y Botella, C. (2008): ***El diálogo de políticas en Mozambique****, Fundación Carolina, Cuaderno CEALCI núm. 4.*

Gupta, S. y cols. (2005): «The Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa», ***IMF Working paper****, 179.*

Hoven, I. G. (2007); «Perspectives on Budget Support Why and how we are delivering», European Centre for Development Policy Management, ***Discussion Paper*** *Núm. 88A.*

Intermón-Oxfam (2010): ***La realidad de la ayuda 2009****, Intermón-Oxfam, Barcelona.*

Jané, E. y cols. (2005): ***Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales****, HLSP Limited.*

Knoll, M. (2008): «Budget Support: A reformed approach or old wine in new skins?», ***UNCTAD Discussion Papers*** *Núm. 190*

Lister, S.; Carter, R. y cols. (2006): «Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report», IDD and Associates.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009): «Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012».

National Audit Office (2008): «Providing budget support to developing countries»

OCDE (2008): «Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París», OCDE, París.

— (2011), «Aid Effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration», OECD Publishing.

Oxfam Internacional (2008): «De cara al futuro». Informe de Oxfam núm. 111.

Pita, J. (dir.) (2006): «La aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África: lecciones de la experiencia mozambiqueña», Fundación Carolina, ***Documento de trabajo*** *núm. 2.*

Williamson, T. y Dom, C. (2009): ***Sector Budget Support in Practice****, Overseas Development Institute y Mokoro.*

Wood, B. y cols. (2011): «Evaluación de la Declaración de París. Fase II. Informe final», Danish Institute for International Studies, Copenhague.

RESUMEN

La cooperación internacional ha funcionado tradicionalmente mediante la ejecución de diversos proyectos, gestionados habitualmente por las propias agencias de cooperación, generalmente descoordinados y con un impacto limitado. Por ello, se produjo una reforma de la arquitectura internacional de la ayuda al desarrollo, plasmada en la Declaración de París (2005). La ayuda programática —a través de sus instrumentos de apoyo presupuestario sectorial o general— se ha convertido en la principal expresión de este nuevo enfoque. La ayuda programática ayuda a los gobiernos de países en desarrollo a ampliar el acceso de la población a los servicios sociales, mejora la armonización entre donantes y refuerza los sistemas de gestión pública de los países socios.

Palabras clave: *Apoyo presupuestario, Ayuda programática, Enfoque basado en programas, Declaración de París, Desarrollo, Donantes, Eficacia, Estrategias, Finanzas públicas, Planes, Proyectos.*

Ámbitos para la participación del sector empresarial en la cooperación para el desarrollo

Carlos Mataix
Profesor titular del Departamento de Ingeniería de Organización, Universidad Politécnica de Madrid

Eduardo Sánchez
Ingeniero Industrial. Director de Relaciones Institucionales de ONGAWA

1. Presentación

La denominación de *empresa* es aplicable a una gama variadísima de organizaciones, que abarca desde la gran transnacional que opera en decenas de países hasta la microempresa informal que sirve de sustento precario a una mujer pobre y aunque cada una tiene un papel que representar en la escena del desarrollo, su capacidad y sus responsabilidades son enormemente dispares.

Este artículo se centra en aquellas empresas que están por encima de la mera supervivencia, y presta especial atención a empresas internacionalizadas o que tienen capacidad de hacerlo. Son, no cabe duda, las que atesoran mayor potencial —y también las que plantean mayor controversia— cuando actualmente se discute sobre cómo será la presencia del sector privado empresarial en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Son, además, las empresas que tienen una mayor vinculación con el resto de actores del sistema, tanto en España como en los países en los que actúa la cooperación.

Aunque se trata de un asunto que está concentrando un interés cada vez mayor, su avance queda a menudo lastrado por una notable falta de claridad conceptual y terminológica. Así, por ejemplo, a menudo se confunden objetivos con instrumentos, tal como ha sucedido con la etiqueta *alianza público privada para el desarrollo* (APPD) con la que originalmente se quería llamar la atención sobre la importancia de establecer un diálogo y una colaboración más fluida y estrecha entre la empresa y otros actores del sistema de cooperación (Mataix y cols., 2008) y que, posteriormente, se ha ido convirtiendo en una especie de reclamo genérico, que se repite una y otra vez pero que casi cada cual entiende según su propia experiencia o conveniencia.

Algo similar sucede cuando se invoca a la responsabilidad social empresarial (RSE) como el principal argumento para que las empresas se alineen con los principios y prioridades de la cooperación, olvidando otras motivaciones que, como se verá más adelante, pueden tener mucha más influencia en aquellas empresas que sitúan la sostenibilidad social y ambiental en el eje de sus estrategias.

Este artículo, incluido en un número especial sobre nuevas tendencias, se dedica a ofrecer, en primer lugar, un panorama global de los diferentes ámbitos en los que confluyen la cooperación y la empresa. En segundo lugar, se centra en el más novedoso de dichos ámbitos: el de los lla-

mados negocios inclusivos y negocios en la base de la pirámide. Finalizará con unas consideraciones sobre la perspectiva que el sector de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) españolas tiene sobre esta materia.

2. Ámbitos en los que el sistema de cooperación interactúa con la empresa

Las empresas han tenido tradicionalmente una participación importante en el sistema de cooperación internacional, canalizando una gran parte de los fondos públicos destinados a este fin. Aunque no se dispone de estudios que permitan una cuantificación precisa, sí se han realizado estimaciones que señalan que, en el caso del sistema español de cooperación, la compra de bienes (equipamientos para ayuda humanitaria, por ejemplo), así como la retribución de servicios (consultoría, por ejemplo), han sumado, en algunos años, más de la mitad del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, cuota que pudiera ser muy similar en otros sistemas nacionales de ayuda (Alonso y cols., 1999).

Podría decirse, por tanto, que la empresa tiene reservado un importante papel de proveedor en el sistema de cooperación, y como tal, establece un tipo de relación con los otros actores (agencias, bancos de desarrollo, grandes ONGD…) centrada en la subcontratación de actividades y la venta de productos.

Pero existen otros ámbitos de creciente confluencia de la empresa y la cooperación que, aunque no representan grandes flujos de AOD, tienen una gran importancia cualitativa en la configuración actual del sistema y, sobre todo, en su evolución. En ellos se centra la atención de este trabajo.

Se presentan, en el epígrafe siguiente, tres *territorios* figurados que resultan de abordar la cuestión de la *empresa y el desarrollo* con otras tantas perspectivas diferentes: la de la responsabilidad empresarial, la del contexto institucional y, por último, la de la operación.

2.1. El territorio de la responsabilidad

A muchas ONGD y movimientos sociales la cuestión de la empresa y de su relación con el desarrollo les traslada inmediatamente a un escenario de conflicto, en el que se reproducen malas prácticas de grandes empresas y de directivos irresponsables, que causan graves daños medioambientales y sociales, y vulneran derechos esenciales de las poblaciones más desprotegidas. Hablar de empresa y desarrollo significa entonces hablar de redes de presión, cabildeo y vigilancia, con las que se trata de contrapesar la falta de capacidad de los gobiernos para, en una economía globalizada e interdependiente, regular y garantizar la provisión de bienes públicos.

Sin duda, el auge del movimiento —y de la *industria* (Bernstein, 2011)— de la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) tiene que ver con la reacción a este descontento social que ha provocado una crisis de confianza sin precedentes (Lozano, 2011). Pero a pesar de los fuegos de artificio que a menudo le acompañan y de su indudable componente *(cosm)ético*, la RSE está para quedarse. Y cuando se plantea desde una verdadera dimensión estratégica, mucho más allá de la acción social, de la mera filantropía o del cuidado reactivo del *riesgo reputacional*, la RSE aporta dos elementos fundamentales para la incorporación de la empresa en la agenda del desarrollo: la necesidad de un verdadero diálogo con sus grupos de interés, y un cuestionamiento de la noción de valor y de su reparto (Moreno y cols., 2009).

Con el tiempo, en esta primera región del mapa de la empresa y el desarrollo, a la que caracterizaremos como la región de la responsabilidad empresarial, en la que ha prevalecido el conflicto desigual entre grandes empresas y comunidades afectadas por su actividad, se observan nuevas y cada vez más amplias zonas reservadas para la negociación e, incluso, para el aprendizaje compartido entre las empresas y sus grupos de interés. Surgen, por ejemplo, iniciativas en las que participan múltiples actores que actúan conjuntamente en la definición, aplicación y verificación de estándares sociales y ambientales de autorregulación (*softlaw*). Unas se sitúan en el ámbito sectorial como, por ejemplo, la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI)(1) —que cuenta con participación de la cooperación española—, y otras en el ámbito de los derechos laborales como, por ejemplo, la *Fair Labour Association* (2), que ha realizado importantes logros en la mejora de los derechos de los trabajadores en las cadenas de suministro globales.

Es ya una realidad que algunas organizaciones pueden compaginar la labor de vigilancia y denuncia, con un diálogo abierto con algunas empresas responsables que reconocen la necesidad de adaptar sus estrategias a contextos sociales y ambientales que desconocen. Como señalaba recientemente Gonzalo Fanjul en su blog *3500 millones*:

> *[…] la mayor parte de las compañías son menos siniestras de lo que les gustaría pensar a los*

escépticos, pero a menudo desconocen lo que no saben. Buenos gerentes con valores sólidos toman decisiones equivocadas porque no ven la oportunidad de hacer cosas con verdadero impacto social. Desde fuera dan la sensación de actuar irresponsablemente, pero es muy habitual que lo que estemos viendo sea una fila de ejecutivos incapaces de intuir las intersecciones entre sus negocios y la sociedad. (3)

Algo similar, puede leerse en un reciente informe de investigación del MITSloan en colaboracion con el Boston Consoulting Group (4), que analiza las estrategias de sostenibilidad de grandes empresas multinacionales, y la relación con sus grupos de interés:

[…] las relaciones entre el sector lucrativo y el no lucrativo ha sido un proceso de dos vías. Los antiguos grupos de presión contra las empresas se han dado cuenta de que a menudo el progreso se puede lograr más fácilmente a través del compromiso con el sector privado que a través del activismo […] Al mismo tiempo, las empresas comprenden que no siempre están bien preparadas para actuar en la conservación del agua o en la protección de los derechos humanos, por lo que se han dirigido a estos grupos que sí tienen experiencia en dichas áreas (MITSloan, 2011).

2.2. El territorio institucional

Pero todo no acaba aquí, existe una segunda región en la que empresa y desarrollo vuelven a encontrarse. Se trata de un territorio liderado por las agencias de los países donantes que, a través de cooperación bilateral, trabajan con los gobiernos de los países socios en la mejora del entorno institucional en el que operan los agentes económicos, reduciendo los fallos y las imperfecciones de los mercados, y tratando, además, de generar condiciones para un desarrollo económico de amplia base social.

En la cooperación española, la recientemente aprobada *Estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial* (5) se sitúa en esta región, desplegando un sinfín de posibilidades (la estrategia incorpora 26 líneas de trabajo) incluyendo la promoción de la estabilidad económica, la mejora de los servicios financieros, la creación de un marco regulatorio favorable a la creación de empresas, o la promoción y concertación del diálogo social.

Todos los donantes tienen iniciativas de este tipo. Por ejemplo, SIDA, la agencia de la cooperación sueca, lo denomina *Private Sector Development* (PSD) y lo ha definido del siguiente modo.

Trabajando con gobiernos de países en desarrollo y otros organismos bilaterales y multilaterales, así como con instituciones financieras de desarrollo, SIDA intenta contribuir a hacer eficientes las fuerzas del mercado, y a crear un entorno facilitador para la inversión privada, donde las actividades empresariales puedan florecer (SIDA, 2004).

Aquí las empresas pueden actuar, sobre todo, como proveedoras de servicios (infraestructura, crédito, formación…) y, en menor medida, como ocurre en la promoción del diálogo social, aportando su experiencia junto a las organizaciones sindicales. También las empresas de economía social (especialmente el movimiento cooperativo) y los sindicatos tienen un papel reservado en esta región.

En cualquier caso, la mayor parte de estas iniciativas tienen ya una cierta tradición en los sistemas de cooperación (por ejemplo, poco tiene ya de novedoso dar servicios de microcrédito, o apoyar a cooperativas agrarias), y solo pueden sostenerse mediante la inyección de AOD, ya que, por lo general, su sostenibilidad no puede garantizarse en el mercado, algo a lo que sí aspiran las iniciativas que tienen su lugar en la tercera región que exploraremos a continuación.

2.3. El territorio de la operación

Se trata de un ámbito en la que observamos empresas que, en colaboración con los donantes y, en muchas ocasiones también con ONGD, desarrollan modelos organizativos y de negocio que les permiten conciliar sus objetivos de expansión y sostenibilidad económica, con objetivos de desarrollo, atendiendo, muy especialmente, a la creación de empleo decente y a la mejora del ingreso entre los colectivos más desfavorecidos.

En esta especie de jungla de nuevas etiquetas y de sus respectivos acrónimos, las agencias internacionales con más tradición en este campo han comenzado a utilizar la denominación *Business for Development* (B4D).

De nuevo, SIDA define B4D como:

Cooperación con los actores del sector privado para apalancar los impactos positivos de su núcleo de negocio sobre el desarrollo […] es simul-

táneamente un método y un enfoque para construir una alianza sistemática con el sector empresarial. El propósito de comprometerse con el sector privado es movilizar recursos y animar a las empresas a desarrollar nuevos enfoques que extiendan su núcleo de negocio para contribuir todavía más a mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en la pobreza. El método y el enfoque B4D puede ser de utilidad en muchos sectores diferentes, como la salud, educación, agricultura, silvicultura, medio ambiente, energía, empleo y medio ambiente (6).

Se trata del territorio más recientemente *descubierto*, que se está poblando con un número creciente de iniciativas, algunas de las cuales han sido objeto de una gran difusión en la literatura reciente sobre desarrollo, tratando de mostrar el potencial que puede activarse si se hacen crecer negocios *inclusivos*. Es también el territorio que plantea más dudas, en parte debido a su desconocimiento, y también por las dificultades y los riegos que entraña el trabajo colaborativo entre los actores tradicionales de cooperación y el sector empresarial. La llamada a las APPD a la que hacía referencia el último plan director de la cooperación española, podía interpretarse como un signo de voluntad de penetrar en él.

Otros donantes ya lo han hecho tiempo atrás y, aunque reconocen estar todavía en un proceso de aprendizaje, en las estrategias más recientes de algunos de ellos se hace explícito un compromiso de profundizar en esta línea.

Merece la pena adentrarse un poco más en la región de la operación, la más desconocida de las tres, y también en la que se centra una creciente polémica que tiene lugar en la cooperación española sobre el papel de la empresa en el desarrollo.

3. Modelos de negocio inclusivos: innovando para el desarrollo humano

Al margen de su contribución al crecimiento económico y de otras cuestiones ya tratadas que tienen que ver con potenciar un comportamiento empresarial responsable (evitar la corrupción y pagar impuestos, por ejemplo), las empresas pueden contribuir a la reducción de la pobreza aprovechando sus capacidades diferenciales, esto es, operando desde su núcleo de negocio. Y pueden hacerlo, de dos maneras: integrando a la población pobre como productores (bien sea proveedores, distribuidores, o, directamente, empleados) o como clientes de sus productos y servicios.

Respecto al primer tipo (primera columna del cuadro 1), existe una amplia coincidencia en que la generación de empleo digno es una de las principales demandas de la población más empobrecida (Gallup, 2011).

Para crear o mejorar el empleo, las grandes empresas locales y las empresas transnacionales pueden actuar por dos vías. Pueden, en primer lugar, emplear directamente a la población más vulnerable, para lo cual la creación de modelos de negocio intensivos en mano de obra poco cualificada, así como la integración laboral de las mujeres cobra especial importancia. En ambos casos, puede ser decisiva la colaboración público privada y, en no pocas ocasiones, la participación de ONGD.

En segundo lugar, la integración de la micro, pequeña y mediana empresa en las redes de suministro como proveedores o distribuidores de sus productos se observa a menudo como una oportunidad de gran valor para la generación y la mejora del empleo y de nuevas oportunidades económicas para la población más pobre

Pero en la práctica son muchas las barreras que hay que salvar para que los productores

CUADRO 1

ÁREAS PARA LA COLABORACIÓN CON LAS EMPRESAS

Capacidad productora (y creadora) de la población pobre	Capacidad consumidora de la población pobre
Generación de empleo o mejora del empleo existente, mediante: • Integración de la micro y pequeña empresa local, formal e informal, en redes de aprovisionamiento y distribución. • Incorporación de trabajadores pobres, mujeres en particular.	Venta de productos y servicios accesibles para la población de menores ingresos. Regulación de determinados mercados, en particular los que afectan a servicios básicos, protegiendo a los consumidores más vulnerables.
Cocreación de productos, servicios y fórmulas organizativas innovadoras.	

Fuente: Basado en Karnani, 2011.

locales aseguren el abastecimiento de productos con la calidad, la estabilidad y los plazos que requieren las empresas inversoras. En este sentido, los esfuerzos dirigidos a la formación, y a la introducción de prácticas y estándares de gestión de calidad, o el acceso a los mercados, constituyen otro eje frecuente en la mayor parte de los programas B4D.

A menudo el éxito de este tipo de iniciativas, que buscan su autosostenibilidad económica y su potencial de repetición hasta adquirir cierta escala, requieren enfoques organizativos altamente innovadores, que exigen un conocimiento del contexto y unas capacidades que las empresas no siempre tienen. En este sentido, puede citarse el esfuerzo realizado por Oxfam America para trabajar con las empresas en el análisis de la huella social de sus actividades, y en la identificación de posibilidades de mejora (*poverty footprint methodology*). Recientemente ha sido publicado el documento *Exploring the links between international business and poverty reduction* (7), en el que Oxfam trabaja con Coca Cola y SAB Miller (un gran fabricante de envases de vidrio) en la aplicación de dicha metodología a la cadena de suministro de bebidas en Zambia y El Salvador.

Con relación a la consideración de la población pobre como un potencial mercado de compradores de productos y servicios (segunda columna del cuadro 1), es obligado citar la influyente obra de C. K. Prahalad *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Erradicating Poverty Through Profits*, publicada en 2004, donde se llamaba a las empresas (sobre todo a las grandes multinacionales) a adentrarse en un enorme mercado desatendido de millones de consumidores y millones de dólares, la base de la pirámide económica, la cual, aparentemente, estaba siendo ignorada. Si estas empresas fueran capaces de desarrollar estrategias adaptadas a esos enormes nichos, podrían, según Prahalad, contribuir a satisfacer muchas necesidades y, al mismo tiempo, harían un gran negocio, *una fortuna*.

Más allá de que haya contribuido a introducir un nuevo término en la floreciente jerga de la empresa y el desarrollo —*base de la pirámide* (8) (BOP en sus siglas en inglés)—, la propuesta de Prahalad ha suscitado una gran controversia. Por un lado, hay autores que han criticado que la base de la pirámide, tal como está definida por sus proponentes (población con capacidad de compra inferior a ocho dólares diarios) engloba a un amplio segmento que, en países pobres, podría considerarse como clase media, y no parece haber nada nuevo en vender masivamente productos de consumo a las clases medias (Mendoza, R. 2008). Por otro lado, plantea serias dudas el impacto social y ambiental que produce la venta en masa de productos de consumo, que para que puedan ser vendidos a un precio accesible, se ofrecen empaquetados en pequeñas y, en muchos casos, con menor calidad que sus equivalentes en mercados *tradicionales* (Karnani, 2011)

Además, surge el dilema de si estos negocios en la base de la pirámide proveen productos realmente *beneficiosos* (telas antimosquitos, por ejemplo) o, sobre todo, *aspiracionales* (cosméticos, por ejemplo). Como se señala en un artículo reciente en HBR (Karamchandani, 2011) confundir necesidades observadas con demandas reales de mercado ha sido un problema frecuente cuando se ha especulado sobre el potencial de la *base de la pirámide*. De hecho, en un estudio del Monitor Group sobre mercados inclusivos (9) —uno de los trabajos de mayor envergadura realizados hasta ahora en esta materia— se observó, trabajando con grupos de clientes de entidades microfinancieras rurales en India, que el 85% de ellos optaban, cuando se les daba la opción, por productos que podían considerarse como *aspiracionales*, antes que por productos *beneficiosos* que podían contribuir a satisfacer sus necesidades básicas. E. Duflo y A. Banerjee en su obra *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, publicada en 2011, muestran empíricamente cómo los comportamientos de compra de la población más pobre están guiados por condicionantes psicológicos y ambientales que las grandes empresas y sus departamentos de *marketing* suelen desconocer profundamente.

Como se observa en el cuadro 2, hay ejemplos de productos que pueden resultar beneficiosos para la población más pobre y que las

CUADRO 2

LAS 4Cs DEL MARKETING A LAS POBLACIONES POBRES (*)

	Beneficioso	No beneficioso
Rentable	Celulares	Cigarrillos
No rentable	Condones	Colas

(*) P. Kotler, uno de los autores de referencia del marketing empresarial, propuso las 4Cs del marketing. Karnani hace un juego similar de acrónimos para enfatizar que las reglas del marketing en mercados *opulentos* son muy diferentes a las de los mercados en los que los potenciales consumidores son población pobre.
Fuente: Karnani, 2011.

empresas han sabido producir y comercializar hasta hacerlos accesibles a una gran número de consumidores de muy bajos ingresos. Entre ellos siempre se cita el éxito que la extensión de la telefonía móvil ha tenido entre la población africana. No obstante, crear y hacer que funcionen los mercados para satisfacer necesidades básicas no siempre parece posible y la *base de la pirámide* está llena de historias de fracaso.

Dos de los principales discípulos de Prahalad, Ted London y Stuart L. Hart, han incorporado buena parte de las críticas señaladas en su reciente obra de 2011 titulada *Next Generation Business Strategies for the Base of the Pyramid*. En ella revisan y matizan buena parte de los planteamientos centrales de la obra de Prahalad. Reconocen que habían sobreestimado la *fortuna* que podía hacerse con la base de la pirámide, aceptan la dificultad que la mayoría de las empresas tienen para comprender los mercados en contextos de pobreza y, para ello, proponen *hacer negocios con la base de la pirámide* y reivindican la necesidad de actuar colaborativamente con las comunidades, las ONGD y el sistema de ayuda, al que reconocen un papel fundamental como impulsor de estas iniciativas.

En definitiva, London y Stuart aceptan que el mercado de la base de la pirámide casi nunca ofrece incentivos suficientes para resolver a gran escala las necesidades de la gente más pobre (10), y hacen una llamada a la creación de *ecosistemas* organizativos en los que la interacción entre actores de diferente naturaleza, trabajando en un entorno de colaboración con estructuras de red, produzcan las condiciones para la *cocreación* de innovaciones radicales o *disruptivas*, tanto tecnológicas como, sobre todo, organizativas. Y, además, como ya está comenzando a suceder, algunas de estas innovaciones pueden tener un carácter *reverso*, lo cual significa que, en ocasiones, el hallazgo de soluciones más eficientes, sencillas y robustas, puede ser de aplicación en mercados maduros de la *cima de la pirámide*.

No es descartable que la llamada a la *cocreación*, a la generación de valor compartido y a la innovación, que cada vez está más presente en la voz de influyentes autores, sea un nuevo *canto de sirena* que anuncia la próxima moda del desarrollo. Siempre resulta extraño que no se haya *descubierto* antes, después de tantos años de esfuerzo en desarrollo.

Pero también es posible que hoy, como nunca había sucedido hasta ahora, se estén dando algunas razones que impulsan la búsqueda de nuevas formas de hacer y de organizar, superando algunas de las limitaciones del paradigma burocrático que sigue rigiendo la acción de gran parte de las organizaciones del desarrollo y, en particular, de muchos grandes donantes bilaterales y multilaterales. Dicho de otro modo: las rápidas transformaciones que se están produciendo en el sistema socioeconómico mundial, la crisis de sostenibilidad ambiental y la creciente presión por los recursos naturales, contribuyen a una creciente convergencia en cuanto al tipo de problemas que conciernen simultáneamente a la sociedad civil, los gobiernos y las empresas. No habrá empresas que puedan tener éxito en sociedades que fracasan, ni sociedades sanas sin un sector empresarial dinámico, declaraba recientemente Michael Porter, uno de los autores más influyentes en el terreno de la estrategia empresarial (Porter y Kramer, 2011).

Pero la convergencia no se circunscribe al terreno de los problemas. También existe una creciente convergencia a la hora de buscar soluciones eficaces en la respuesta a dichos problemas, puesto que dichas soluciones requieren, en muchas ocasiones, la concurrencia de capacidades y perspectivas de agentes de naturaleza distinta y complementaria.

Desde la óptica del desarrollo humano, puede que lo más significativo de iniciativas *multiactor* como las que se han citado en el territorio de la operación —ya sea bajo el rótulo de negocios inclusivos, negocios en la base de la pirámide o emprendimientos sociales— no sea el alcance y el impacto que están logrando. De hecho, todavía se trata, en la mayoría de los casos, de iniciativas aisladas cuya escalabilidad y sostenibilidad no se ha evaluado suficientemente. Sin embargo, dichas iniciativas están mostrando la posibilidad y la factibilidad de dirigir trayectorias de innovación hacia una nueva y eficaz respuesta a los problemas de sostenibilidad social y ambiental. Como se señala en un reciente documento del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex titulado *Innovación, sostenibilidad y desarrollo: un nuevo manifiesto* (11):

> *Las direcciones que sigue la innovación son un asunto de legítimo involucramiento y desafío democrático. Esto requiere redistribuciones fundamentales de atención, recursos y poder. El resultado será el florecimiento de una diversidad de trayectorias más vibrantes y creativas (científicas, tecnológicas, organizativas y sociales). Solo de esta forma el ingenio humano podrá verdaderamente alzarse ante los imperativos de alivio de la pobreza, justicia social y sostenibilidad ambiental*.

4. Cuestiones críticas desde el sector de las ONGD

El sector de las ONGD ha sido un actor determinante en la configuración del sistema de cooperación español. En este apartado analizaremos brevemente cómo está evolucionando su relación con el sector empresarial.

Utilizando la conceptualización desarrollada por algunos estándares de RSE (ISO 26000, por ejemplo), las ONGD no son grupos de interés primarios de las empresas, como lo pudieran ser los proveedores, clientes o propietarios, los cuales se ven directamente afectados por su impacto. Recíprocamente, las empresas no son, en la mayoría de los casos, grupos de interés preferente de las ONGD, ya que orientan su trabajo y relaciones hacia la base social que les apoya en sus países de origen (socios, donantes, simpatizantes…) y hacia sus socios en el Sur (contrapartes o beneficiarios).

Sin embargo, tanto las empresas como las ONGD pueden encontrarse en el ámbito de la gestión de las *expectativas sociales*. En términos generales, puede decirse que la sociedad espera que las empresas tengan un comportamiento socialmente responsable y que las ONGD sean eficaces en el combate de la pobreza y tengan una voz independiente que defiendan los intereses generales.

Hasta hace poco, la mayoría de ONGD circunscribían la relación con la empresa a la financiación de sus actividades, a través de subvenciones, donativos puntuales, convenios y patrocinios. Según los datos de la Coordinadora de ONGD, estas aportaciones supusieron en 2009 aproximadamente el 6% de la financiación de sus ONG (CONGDE, 2010). Gran parte de esta financiación procedió de un reducido número de entidades y, en especial, de cajas de ahorros, muchas de las cuales establecieron a través de su obra social convocatorias para proyectos de ONG. También existían aportaciones no dinerarias como la donación de bienes o servicios, o el descuento en compras.

Con el desarrollo progresivo que la RSE ha experimentado en España en los últimos años, esta situación ha empezado a cambiar. El establecimiento, dentro de las empresas, de políticas que empiezan a considerar el impacto social y ambiental de su acción, de departamentos con personal especializado, y de metodologías de trabajo que facilitan el diálogo con representantes de la sociedad, se han abierto nuevas oportunidades de interacción con las empresas, que están siendo aprovechadas por algunas ONG, como el Observatorio de la RSC, Economistas sin Fronteras, Entreculturas u ONGAWA (12), para actualizar su discurso y sus prácticas en relación con el sector empresarial.

Aunque todavía son pocas las ONGD que realizan un trabajo sistemático de colaboración con las empresas, y todavía se está muy lejos de alcanzar la madurez que en la relación con las empresas han adquirido las ONG ambientalistas españolas (Greenpeace, Ecologistas en Acción, WWF, Amigos de la Tierra) existen ejemplos interesantes que muestran avances significativos en los tres territorios descritos anteriormente.

En el trabajo para incidir en el comportamiento de empresas, especialmente en sus operaciones de inversión y operación en países en desarrollo, la mayoría de las ONGD utilizan, de forma simultánea o progresiva, acciones de información (por ejemplo, el informe de la responsabilidad social corporativa en las memorias anuales de las empresas del IBEX-35 del Observatorio de RSC), de diálogo (como, por ejemplo, la participación en AENOR sobre la Norma ISO 26000 o en el Consejo estatal de RSE), y de presión o denuncia (pueden citarse, entre otras, la intervención de Intermón Oxfam en la junta de accionistas de Repsol o la campaña *Ropa Limpia* de SETEM).

En el territorio institucional, las ONGD tienen una larga tradición en proyectos de promoción del tejido productivo, con especial atención a las micro y pequeñas empresas, así como al movimiento cooperativo. De hecho, en el informe anual del 2009 de la Coordinadora de ONGD, en la categoría *Proyectos en Países del Sur de Producción (agricultura-ganadería; tejido productivo)* aparecen referenciadas 58 ONGD, 3.040 proyectos, 129 convenios, 266.277.091 euros en fondos ejecutados en 2008 (13).

Complementariamente, cada vez son más significativas las aportaciones de las ONGD españolas en foros que abordan la reforma de las instituciones que regulan las actividades económicas. Podría señalarse aquí, por ejemplo, la participación destacada de las ONGD en la Cumbre Mundial de Microcrédito del 2011, o en iniciativas relacionadas con el problema de la gobernanza, como la que reivindica el establecimiento de una tasa a las transacciones financieras internacionales (*Tasa Robin Hood*) y la que exige mayor transparencia en el sector de las industrias extractivas (*Publish what you pay*). En relación con algunas reformas que recientemente se han impulsado en el sistema público de la cooperación española y que con-

ciernen al sector empresarial, las ONGD y su Coordinadora Estatal han tenido un papel muy activo. Así ha sido en el desarrollo de la ley y reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) (14), y en el seguimiento de las primeras convocatorias públicas para cooperación empresarial.

En el territorio de las operaciones conjuntas entre ONGD y empresas, en los dos últimos años han arrancado algunas iniciativas novedosas, pero todavía es pronto para evaluar su alcance y verdadero impacto. En el ámbito sectorial, puede citarse el proyecto conjunto entre la ONG COPADE y la empresa Leroy Merlin para la introducción en el mercado español de una línea de productos de jardinería con sello de Comercio Justo y sostenibilidad ambiental FSC. En el ámbito geográfico destaca la alianza público privada en cuatro de los ocho distritos de la provincia agrícola de Acobamba (Perú), en la que participan la AECID, cuatro ONG y cuatro empresas. Por último, la ONG ONGAWA está llevando a cabo un convenio con la AECID para promover la RSE entre empresas españolas, establecer espacios de concertación, y realizar proyectos piloto con empresas en Nicaragua, Perú y Mozambique.

5. A modo de cierre

En este breve recorrido realizado por los territorios de la empresa y el desarrollo, ha podido apreciarse que la participación de la empresa en el sistema de cooperación viene de muy lejos. Hoy todos los donantes reconocen su papel diferencial e insustituible.

La cuestión sobre las nuevas tendencias de la cooperación empresarial o, dicho de otra manera, sobre cómo integrar de un modo más estratégico al sector empresarial en el sistema de cooperación, obliga a ir más allá de las fronteras tradicionales del propio sistema de cooperación y de sus prácticas.

Las organizaciones del desarrollo y las empresas que aborden el problema en su profundidad tendrán que estar en disposición de adentrarse en la comprensión de las dinámicas y los impactos de los sistemas productivos y las cadenas de suministro globales, a desplegar alternativas de acción basadas en mercados que sean inclusivos y beneficiosos para la gente más pobre, o a asumir, de manera realista, que la generación de oportunidades económicas y de empleo digno sólo puede surgir de la acción conjunta de empresas, organizaciones sociales y gobiernos.□

NOTAS

(1) *http://eiti.org/*
(2) *http://www.fairlabor.org/fla/*
(3) *http://blogs.elpais.com/3500-millones/2011/04/rsc-cocacola-realidad-o-lavado-de-imagen.html*
(4) *Disponible en: http://c0426007.cdn2.cloudfiles.rackspacecloud.com/MIT-SMR-BCG-sustainability-the-embracers-seize-advantage-2011.pdf*
(5) *http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/DES_CrecimEmpresaDEFINITIVO.PDF.pdf*
(6) *Consultar: http://www.sida.se/English/Partners/Private-sector/Business-for-Development-B4D/*
(7) *Puede obtenerse en http://www.thecoca-colacompany.com/citizenship/pdf/poverty_footprint_report.pdf*
(8) *Prahalad y los autores que han seguido su propuesta, coinciden en que la base de la pirámide agrupa a unos 4.000 millones de consumidores.*
(9) *Puede consultarse en: http://www.mim.monitor.com/index.html*
(10) *Coincide en este punto las conclusiones del Monitor Group citado anteriormente.*
(11) *Puede descargarse en español en http://anewmanifesto.org/wp-content/uploads/manifesto-laspanish.pdf*
(12) *Denominación utilizada a desde septiembre de 2011 de la extinta Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo (ISF-ApD)*
(13) *informe2009.coordinadoraongd.org*
(14) *http://www.aecid.es/es/que-hacemos/FONPRODE/*

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J. A. (dir.) (1999): ***Estrategia para la Cooperación Española****, Ministerio de Asuntos Exteriores, SECIPI, Madrid.*

Banerjee, A. V. y Duflo, E. (2011): ***Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty****, Nueva York, Public Affairs.*

Bernstein, A. (2010): ***The Case for Business in Developing Economies****, Johannesburgo, Penguin Books*

Gallup Report (2011): ***Good Jobs: The New Global Standard****, disponible en http://www.gallup.com/poll/116431/Research-Reports.aspx*

Karamchandani, A. y cols. (2011): «Is the Bottom of the Pyramid Really for You?», ***Harvard Business Review****, marzo 01.*

Karnani, A. (2011): ***Fighting Poverty Together: Rethinking Strategies for Business****, Governments, and Civil Society to Reduce Poverty, Palgrave Macmillan.*

Mataix, C.; Sánchez, E.; Huerta, M. A. y Lumbreras, J. (2008): «Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas. Experiencias internacionales y recomendaciones para el caso español», ***Documento de trabajo****, núm. 20, CeALCI-Fundación Carolina.*

Mendoza, R. (2008): «Why do the poor pay more? Exploring the poverty penalty concept», ***Journal of International Development****, vol. 23, Issue 1, págs. 1-28.*

MITSloan (2011): «Sustainability: the embracers´seize advantage», Winter Research Report.

Moreno, A.; Uriarte, L. M. y cols. (2010): **La Responsabilidad Social Empresarial. Oportunidades estratégicas, organizativas y de recursos humanos**, *Ed. Pirámide, Madrid.*

Porter, M. y Kramer, M. (2011): «Creating Shared Value. How to reinvent capitalism-and unleash a wave of innovation and growth», **Harvard Business Review**, *enero-febrero 2011.*

Prahalad, C. K. (2004): **The Fortune at the Bottom of the Pyramid**, *revised and updated 5th Anniversary Edition: Eradicating Poverty Through Profits. Wharton School Publishing.*

SIDA, (2004): Policy Guidelines for Sida's Support to Private Sector Development, http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Så%20arbetar%20vi/policy%20guidelines%20provate%20sector%20development.pd

RESUMEN

Este artículo se dedica a ofrecer, en primer lugar, un panorama global de los diferentes ámbitos en los que confluyen la cooperación y la empresa. En segundo lugar, se centra en el más novedoso de dichos ámbitos: el de los llamados negocios inclusivos y negocios en la base de la pirámide. Finalizará con unas consideraciones sobre la perspectiva del sector de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) españolas sobre esta materia.

Palabras clave: *Cooperación internacional al desarrollo y empresas, Negocios inclusivos, Responsabilidad Social Empresarial (RSE).*

229
2/2011

Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, refundición de la Revista de Estudios Agrosociales y de la revista Agricultura y Sociedad, es una publicación periódica y especializada en temas relativos al medio rural con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las ciencias sociales.

TRIBUNA

José María Sumpsi

Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria

ESTUDIOS

Sergio René Araujo-Enciso

Análisis de transmisión de precios entre los mercados de maíz mexicanos y el mercado estadounidense: métodos lineales y no lineales

João Mosca

Políticas agrarias y cambios en la agricultura de Mozambique (1975-2009)

Natalia López-Mosquera García y Mercedes Sánchez García

Influencia de los valores personales y de los atributos de un espacio natural en la decisión de su uso

Manuel Parras Rosa, Manuela Vega Zamora y María Gutiérrez Salcedo

El sobreprecio del aceite de oliva ecológico frente al del convencional a nivel minorista, como factor explicativo de su escasa cuota de ventas en España

Director:

Edita: *Secretaría General Técnica*
Ministerio de Medio Ambiente
y Medio Rural y Marino

Suscripción anual 2011 (3 números)

España	52,88 €
Extranjero	72,60 €
Número suelto	20,19 €

Solicitudes: A través del Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Paseo de la Infanta Isabel, 1 • 28071 Madrid. Télf.: (91) 347 55 50 • Fax: (91) 347 57 22 • 28071 • E-mail: mcruzpf@marm.es
Librerías especializadas.

Redacción: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. C/Alfonso XII, n.º 56 - 28071 Madrid (España).
Télf.: 91 347 55 48 Fax: 91 347 57 22 • E-mail: smorales@marm.es

Cooperación Sur-Sur y triangular: nuevas modalidades en un mundo en cambio

Guillermo Santander (*)
Investigador asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

1. Introducción: origen y evolución de la cooperación Sur-Sur

De forma paralela a la cooperación clásica que realiza un país desarrollado con un país en desarrollo (cooperación Norte-Sur), en los últimos años ha adquirido una especial relevancia el establecimiento de relaciones de cooperación entre los propios países en desarrollo (cooperación Sur-Sur).

En cualquier caso, a pesar de la fuerza que ha cobrado recientemente, la cooperación Sur-Sur no es una modalidad novedosa. Sus orígenes más remotos pueden situarse en la Conferencia de Bandung, que aglutinó en 1955 a un amplio conjunto de países recién independizados en el Movimiento de Países no Alineados, surgido en 1961, y en la creación de la UNCTAD y la constitución del G-77, eventos acontecidos en 1964. Será en los años setenta cuando empiecen a proliferar de forma más intensa actividades de cooperación entre los países en desarrollo y esta modalidad encuentre un mayor sustento normativo con la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires en 1978.

Posteriormente, tras experimentar un cierto estancamiento en los años ochenta, donde factores coyunturales como el estallido de la crisis de la deuda desalentaron la proliferación de iniciativas entre países en desarrollo, la cooperación Sur-Sur se trató de redefinir estratégicamente en los años noventa para adaptarse al nuevo contexto geopolítico y económico surgido tras el final de la guerra fría (Santander, 2011a).

No obstante, es a partir de los años dos mil cuando la cooperación Sur-Sur parece comenzar a adquirir una relevancia más significativa en el sistema internacional de ayuda. Síntoma de ello es la dedicación de una atención particular a esta modalidad de cooperación por parte de la nueva agenda del desarrollo: tanto los Consensos de Monterrey (2002) y Doha (2008), sobre financiación del desarrollo, como el Programa de Acción de Accra (2008), sobre eficacia de la ayuda, le dedicaron una atención específica a este fenómeno (Santander, 2011a). Se trata, por tanto, de una modalidad con un considerable recorrido, pero que ha adquirido un creciente protagonismo en los últimos años, lo que aconseja someter a estudio su naturaleza, potencialidades e implicaciones para el sistema internacional de ayuda.

2. Cooperación Sur-Sur y transformaciones en el sistema internacional

Desde su surgimiento a mediados del siglo pasado, el sistema internacional de ayuda adop-

tó una lógica dual y unidireccional en su funcionamiento. Por un lado, disgregaba en dos grupos claramente diferenciados —*países desarrollados* y *países en desarrollo*— al conjunto de Estados que formaban parte del sistema. Los criterios de cómputo utilizados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE —principal fuente estadística para las cifras de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)—, que fijan de antemano qué países desempeñan el rol de donantes y cuáles el de receptores, son quizás el ejemplo más sintomático de la vigencia de esta lógica segregadora (1). Por otro lado, subyacía a este sistema la idea de que las relaciones de cooperación que podrían establecerse entre ambos grupos tenían un carácter vertical, entendiéndose que solo los primeros están en condiciones de otorgar ayuda a los segundos (cooperación Norte-Sur) y desatendiendo, por tanto, no solo la posibilidad inversa, sino también la del establecimiento de relaciones de cooperación entre los propios países en desarrollo (cooperación Sur-Sur).

Sin embargo, los cambios acontecidos en el escenario global han obligado a replantearse la configuración del sistema internacional de ayuda a la vez que explican la marcada efervescencia que ha presentado la cooperación Sur-Sur en los últimos años.

Un primer cambio se relaciona con la creciente heterogeneidad mostrada por los países en desarrollo. La aglutinación de tan amplio número de países bajo un mismo rótulo resulta una fórmula notablemente reduccionista, que simplifica la complejidad y diversidad existente en la realidad. El denominado *mundo en desarrollo* ha experimentado en las últimas décadas un claro proceso de diversificación, agrupando a países con niveles de renta y oportunidades de desarrollo muy disímiles. La disparidad existente entre los países en desarrollo no solo aconseja una atención más particularizada en las políticas de ayuda desplegadas por los donantes tradicionales, sino que es la que otorga sentido a la cooperación Sur-Sur, que descansa en la existencia de experiencias y capacidades diferenciadas por parte de los países en desarrollo (Alonso y cols., 2011).

Un segundo cambio tiene que ver con la progresiva conformación de un orden internacional de carácter multipolar. La dinámica de la globalización ha generado un mundo más complejo e interdependiente en el que los países tradicionalmente hegemónicos no pueden afrontar de forma eficaz los nuevos desafíos surgidos —tales como el cambio climático, la lucha contra el terrorismo, los flujos migratorios o las crisis financieras— sin coordinar respuestas y concertar políticas con otros países. El proceso de difusión y redistribución del poder al que se ha asistido en el orden internacional está en la base, pues, de la configuración de un sistema cada vez más multipolar, en cuya adecuada gobernanza han de desempeñar un rol clave potencias emergentes —ubicadas en el *mundo en desarrollo*—, tales como Brasil, China, India o Sudáfrica, entre otras. En este contexto, numerosos países del Sur están cobrando un mayor protagonismo en la escena internacional y están pasando a compaginar su tradicional rol de receptores con el de donantes.

A ello hay que sumar la proliferación de nuevas estrategias de integración regional a través de las que buena parte de los países en desarrollo han tratado de buscar un mejor acomodo en el contexto de la globalización. Ello alude fundamentalmente al surgimiento de modelos regionalistas *post-liberales*, en los que se trasciende la mera liberalización comercial en la que descansaban los modelos anteriores y se incorporan nuevos ámbitos de trabajo donde la cooperación Sur-Sur desempeña un relevante papel (Sanahuja, 2009 y 2011).

En suma, la creciente heterogeneidad acontecida entre los propios países en desarrollo —que presentan oportunidades y capacidades cada vez más diferenciadas—, junto con la paulatina conformación de un orden multipolar —con los cambios asociados en la distribución del poder en el sistema internacional— y la proliferación de nuevas respuestas regionalistas, son algunos de los elementos clave que están en la base del reciente impulso experimentado por la cooperación Sur-Sur.

3. Principales potencialidades y desafíos de la cooperación Sur-Sur

Una vez conocidas las dinámicas de cambio registradas en el orden internacional que se relacionan con la emergencia de la cooperación Sur-Sur, resulta de interés analizar las potencialidades y desafíos que esta modalidad presenta para el sistema internacional de ayuda.

En primer lugar, la cooperación Sur-Sur presenta potencialidades de tipo financiero, en cuanto moviliza recursos adicionales para la promoción del desarrollo. Aunque resulta complicado conocer con exactitud las cifras relativas a la cooperación Sur-Sur, diversas estimaciones parecen mostrar la existencia de una tendencia creciente en los últimos años: si en 2006 el volumen de fondos manejados se situaba en una horquilla de

entre 9.500 y 12.100 millones de dólares —lo que supondría entre el 7,8 y el 9,8% del total de la AOD bruta registrada por el CAD—, en 2008 esta cifra aumentó hasta los 13.900 millones de dólares y podría haber alcanzado en 2010 los 15.000 millones de dólares, lo que significaría cerca del 11% de la AOD bruta computada por el CAD para ese año (Santander, 2011a; ECOSOC, 2008; ALOP y The Reality of Aid, 2010). Arabia Saudí, China, Venezuela, India y Brasil se situarían, según estas estimaciones, como los principales donantes en términos absolutos dentro de esta modalidad. Conviene señalar, además, que en un contexto de reducción de los presupuestos de cooperación por buena parte de los donantes tradicionales, los fondos movilizados por la cooperación Sur-Sur adquieren aún mayor importancia.

En segundo lugar, la cooperación Sur-Sur atesora potencialidades de tipo técnico. Este es el ámbito donde esta modalidad de cooperación parece presentar hasta la fecha una mayor relevancia y proyección futura, generando efectos beneficiosos en, al menos, dos direcciones. Por un lado, posibilita el intercambio de experiencias exitosas entre países que, en muchas ocasiones, forman parte de realidades más cercanas y comparten desafíos similares. Se pretende así que el conocimiento y aprendizaje acumulado por unos países pueda contribuir al proceso de desarrollo de otros. Un ejemplo de ello serían los programas de transferencias condicionadas que Brasil está tratando de trasladar a algunos países africanos, una vez comprobado su éxito en la lucha contra la desigualdad y la pobreza en su propio territorio (Santander, 2011a) (2). Por otro lado, y en estrecha relación con lo anterior, la cooperación Sur-Sur puede promover actividades de *doble dividendo*, en la medida en que fortalece de forma simultánea las capacidades técnicas del donante y del receptor, generando beneficios para ambos (Alonso, 2007; Sanahuja, 2011; Santander, 2011b) (3).

En tercer lugar, la cooperación Sur-Sur presenta potencialidades de tipo político. Esta modalidad no solo constituye una vía a través de la que estimular la concertación de políticas —en ámbitos como el financiero, el medioambiental, el comercial o la seguridad, entre otros— y dotarlas de mayor eficacia, sino que *puede adquirir una especial relevancia en términos normativos: en la medida en que los países en desarrollo sean capaces de construir alianzas y* marcos de sentido *compartidos, aumentarán sus opciones de introducir nuevos discursos y prioridades en los foros multilaterales y en una agenda internacional hegemonizada por los países desarrollados* (Santander, 2011b: 11). No obstante, se trata de una potencialidad que si bien encierra una amplia capacidad transformadora, ha mostrado escasas concreciones hasta la fecha. Puede aludirse en este sentido a la iniciativa IBSA, entre India, Brasil y Sudáfrica, y su capacidad de incidencia en foros como la OMC, donde consiguió que se permitiera la producción de medicamentos genéricos en situaciones de emergencia sanitaria frente a la normativa que regía en este organismo (John de Sousa, 2008).

Ahora bien, precisamente la adecuada incorporación de la voz y participación de los países en desarrollo, necesaria para traducir a la práctica esta última potencialidad señalada, se constituye como un primer desafío fundamental para la arquitectura institucional de la ayuda y para la gobernanza del sistema que la acoge. La naturaleza dual arriba descrita con la que se configuró el actual sistema de ayuda y las relaciones de poder existentes dieron lugar a una estructura institucional en la que la toma de decisiones y el diseño de políticas siguen descansando centralmente en los países desarrollados —fundamentalmente a través del CAD de la OCDE—, quedando desplazados de esa tarea los países en desarrollo que son, sin embargo, los principales afectados por dichas políticas (Alonso y cols., 2010). Se trata, pues, de un problema de *congruencia democrática* cuya corrección requiere la transferencia de estas funciones a ámbitos de decisión más representativos y legítimos, que integren adecuadamente y concedan mayor protagonismo a los países en desarrollo, como pudiera ser el caso del Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas (Ayllón, 2009; Santander, 2011a; Alonso y cols. 2011).

Adicionalmente, más allá de la progresiva generación de cambios en la gobernanza del sistema de ayuda, la cooperación Sur-Sur se enfrenta a dos desafíos inmediatos. En primer lugar, es preciso que la actividad de cooperación desarrollada por estos *nuevos donantes* se vea acompañada de adecuados niveles de transparencia y rendición de cuentas: la mayor parte de estos países presentan importantes carencias en sus sistemas de información y es prácticamente inexistente alguna forma de evaluación de las acciones acometidas. La corrección de este aspecto no es solo exigible desde el punto de vista democrático, para que puedan ser sometidas al control público, sino que resulta necesario para nutrir un proceso de aprendizaje que permita a estos países articular políticas cada vez más eficaces (Santander, 2011a).

En segundo lugar, se corre el riesgo de que estos países puedan replicar prácticas de los donantes tradicionales que ya han sido identificadas como perniciosas por la doctrina de la eficacia y la calidad de la ayuda. Por un lado, pese a que se ha generado un cierto discurso autolegitimador (Sanahuja, 2011), que ensalza la mayor horizontalidad y simetría con la que supuestamente se articula la cooperación Sur-Sur, no debe obviarse la existencia de marcadas relaciones de poder e intereses geoestratégicos en el despliegue de estas políticas, lo que puede desvirtuar la naturaleza y cometido de la ayuda otorgada. Resulta difícil entender la cooperación realizada por Brasil, Venezuela, China o Colombia, por citar solo algunos ejemplos, sin atender a sus matrices de política exterior y a su posicionamiento estratégico en el orden internacional (Santander, 2011a y 2011c; Sanahuja, 2009 y 2011; Ayllón y Surasky, 2010). Del mismo modo que no pueden considerarse simétricas las relaciones de cooperación mantenidas *entre Brasil y Bolivia o Haití, o entre Venezuela y las pequeñas economías del Caribe dependientes de su petróleo* (Sanahuja, 2011: 217c).

Por otro lado, y en relación con lo anterior, parte de la cooperación Sur-Sur registrada hasta la fecha —como sucede en los casos de China o Brasil— descansa en fórmulas de ayuda ligada, en las que el donante condiciona la transferencia de recursos al país receptor a su utilización para la adquisición de bienes y servicios del propio donante. Se trata, pues, de una práctica en ocasiones más orientada a la promoción de los intereses comerciales del donante que a atender las necesidades de desarrollo del receptor, lo que ha provocado su rechazo por parte de la agenda de la eficacia de la ayuda y ha conducido a una utilización cada vez más reducida por parte de los donantes tradicionales.

Esto último no debiera llevar a una lectura pesimista de la cooperación Sur-Sur, pero sí a evitar reproducir discursos excesivamente indulgentes y automatizados que pueden convertirse en obstáculos para el verdadero aprovechamiento de las oportunidades que esta modalidad de cooperación presenta.

4. Abriendo nuevas opciones: la cooperación triangular

Además de la que en sí misma supone, la emergencia de la cooperación Sur-Sur ha abierto, a su vez, otras nuevas opciones y modalidades de interés para el sistema internacional de ayuda y para el trabajo desplegado por los donantes. Este es el caso concreto de la cooperación triangular, a través de la que se conforma un esquema cooperativo que compromete a un donante tradicional y a dos países en desarrollo, de los cuales uno (socio oferente) actúa también como donante (4). Se trata de una modalidad de reducida trayectoria hasta la fecha pero con una presencia creciente en el sistema internacional de ayuda, siendo Japón, Alemania y, más recientemente, España los donantes tradicionales más activamente implicados en estos esquemas.

A pesar del escaso número de experiencias registradas hasta la fecha, se dispone ya de varios estudios y análisis que permiten, con las cautelas que aconsejan el incipiente estado en el que se encuentra la cooperación triangular, identificar algunos de los efectos e implicaciones que puede tener esta modalidad para el sistema internacional de ayuda.

Un primer efecto inmediato que la cooperación triangular parece tener se relaciona con la viabilidad que la presencia de un donante del Norte confiere a determinadas iniciativas que pudieran no ser llevadas a cabo —o alcanzar una dimensión menor— mediante un esquema estrictamente bilateral Sur-Sur. Además, a través de su aportación en términos financieros y técnicos, los donantes tradicionales no solo pueden respaldar iniciativas de interés para los países en desarrollo, estimulando su implementación, sino que su participación posibilita un aprendizaje para el socio oferente en su nuevo rol de donante (Alonso y cols., 2011).

Un segundo efecto que la cooperación triangular puede generar tiene que ver con las alteraciones que puede introducir en el comportamiento de los actores en relación a los esquemas bilaterales. La existencia de dos actores que asumen un papel de donante puede estimular un comportamiento más responsable en el desempeño de su tarea. Ello sería resultado de la activación espontánea de un cierto control mutuo entre los donantes, de tal forma que a cada uno de ellos les resultaría más costoso desarrollar prácticas contrarias o ajenas a lo establecido por la agenda de la calidad y la eficacia de la ayuda (Alonso y cols., 2011).

Ahora bien, la existencia de dos donantes, en contextos en los que no se conceda el adecuado protagonismo y liderazgo al socio receptor —y se articulen los mecanismos precisos para garantizarlo—, puede derivar también en una suerte de cooperación bilateral reforzada (donantes-receptor) que redunde en una asimetría aún más pronunciada. En definitiva, ello indica que más allá de

los condicionantes básicos y las oportunidades específicas que pueda introducir una modalidad de cooperación concreta —bilateral o triangular—, y que conviene explorar, su adecuado desempeño depende en buena medida de los principios que inspiran la práctica de los donantes que la impulsan (Alonso y cols., 2011).

Por último, desde un punto de vista más estructural, cabe destacar que la cooperación triangular puede constituirse en una modalidad de trabajo funcional a la necesidad de romper la dualidad y unidireccional que, como se señaló más arriba, caracterizan al sistema internacional de ayuda. Varios son los rasgos que esta modalidad presenta y que pueden actuar como factores promotores para la conformación de un *sistema de responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas* (Alonso y cols., 2011). Entre ellos puede aludirse a su capacidad para capitalizar contribuciones múltiples —no solo las de los países del Norte—, al rol más activo que atribuye a los países en desarrollo que actúan como socios oferentes y a la multidireccionalidad de las relaciones establecidas entre los actores.

5. Perspectivas futuras y consideraciones finales

A través de la cooperación Sur-Sur los países en desarrollo están explorando de forma creciente nuevas vías que les permitan poner a disposición mutua sus recursos, capacidades y conocimientos. Se trata de un fenómeno que, lejos de poseer un carácter coyuntural y transitorio, parece emerger como una sólida manifestación de los cambios profundos que están experimentándose en la estructura del sistema internacional y en la distribución del poder a escala global.

Como se ha visto, la cooperación Sur-Sur presenta importantes potencialidades para el sistema internacional de ayuda: no solo de carácter financiero —con la movilización adicional de recursos que supone—, sino, fundamentalmente de carácter técnico —con el intercambio de experiencias y el aprendizaje que genera— y político —al posibilitar la concertación de políticas y la construcción de nuevas agendas y discursos—. Todo ello, sin obviar su papel en la apertura de nuevas opciones a través de modalidades innovadoras como la cooperación triangular, en las que se incorpora la participación de un actor del Norte.

No obstante, la cooperación Sur-Sur presenta también importantes riesgos para su adecuado desempeño. Estos, en muchas ocasiones, tienen que ver con la reproducción de lógicas y prácticas que han caracterizado —y siguen caracterizando— a los donantes tradicionales pero que los consensos sobre calidad y eficacia de la ayuda desaconsejan. La instrumentalización de la ayuda para la persecución de intereses geoestratégicos o el recurso a formas de ayuda ligada son algunos de ellos.

Precisamente para tratar de extraer el mayor provecho a las potencialidades señaladas y de reducir los riesgos descritos —y más aún si se suscribe el carácter permanente y no coyuntural del fenómeno—, se hace necesario disponer de un cuerpo de consensos y orientaciones que guíen en la dirección deseable las políticas desplegadas a través de esta modalidad. Unos consensos que no debieran desatender, aunque sí reformular y adaptar a su naturaleza específica, los ya existentes en el seno del CAD, *como la expresión más depurada de las buenas prácticas en materia de ayuda internacional* (Alonso y cols., 2011).

Ello reclama, a su vez, la conformación de una nueva arquitectura de la ayuda con una concepción más integral y transformadora que incida en, al menos, dos direcciones. Por un lado, en romper la dualidad y unidireccionalidad actualmente predominante en el sistema internacional de ayuda, de tal manera que se puedan aprovechar las capacidades y contribuciones del conjunto de actores que lo componen. Por otro lado, en aumentar la participación, representatividad y capacidad de decisión de los países en desarrollo, lo que obliga a replantearse el marco institucional en el que actualmente descansa el sistema internacional de ayuda.

En suma, la cooperación Sur-Sur es reflejo de un mundo en cambio que obliga a la definición de nuevas formas de gobernanza global de la ayuda que respondan a una lógica más coherente, eficaz y legítima que la que caracteriza a la estructura actualmente vigente.□

NOTAS

(*) El autor agradece los comentarios de Pablo Aguirre.

(1) El CAD solo computa como AOD la actividad de aquellos países que pertenecen a este organismo, a la vez que, a través de la publicación de una lista, circunscribe a un amplio conjunto de países los potenciales receptores.

(2) A través de los programas de transferencias condicionadas, como el denominado Bolsa Familia *brasileño, se condiciona la concesión de ayudas económicas familiares a cuestiones como la asistencia escolar o la vacunación de los niños y niñas que la integran.*

(3) *Para una mayor ilustración sobre estas dos últimas cuestiones —el intercambio de experiencias exitosas y el* doble dividendo *o el* desarrollo de capacidades*—, puede resultar de interés acudir a CAD-OCDE (2010) y SEGIB (varios años).*

(4) *No existe en la literatura especializada un consenso sobre la denominación que debe otorgarse a cada uno de estos actores, optándose aquí por las de* donante tradicional*,* socio oferente *y* socio receptor*. Además, aunque aquí se alude a la cooperación triangular entre un país desarrollado y dos países en desarrollo, existe una amplia tipología dentro de esta modalidad, en función de la naturaleza de los actores que intervienen (Estados, organismos internacionales, actores descentralizados) y la posición que cada uno de ellos ocupa en el esquema. Una análisis de estas modalidades puede encontrase en Gómez Galán y cols. (2011) y Alonso y cols. (2011).*

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J. A. (dir.) (2007): **Cooperación con países de renta media,** *Editorial Complutense-ICEI, Madrid.*

Alonso, J. A.; Aguirre, P. y Santander, G. (2011): **La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés,** *Fundación Carolina, Madrid (en prensa).*

Alonso, J. A.; Garcimartín, C. y Martín, V. (2010): «Ayuda, calidad institucional e imposición: algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional», **Conference on Development Cooperation in Time of Crisis and on Achieving the MDGs,** *Madrid, 9-10 de junio de 2010.*

ALOP y The Reality of Aid (2010): **Cooperación Sur-Sur: ¿Un desafío al Sistema de la Ayuda?,** *ALOP-The Reality of Aid, Medellín.*

Ayllón, B. (2009): «Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española», **Comentario FRIDE,** *Madrid, junio 2009.*

Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.) (2010): **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad,** *La Catarata-IUDC, Madrid.*

CAD-OCDE (2010): **La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular,** *Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD-OCDE, París.*

ECOSOC (2008): **Trends in South-South and triangular development cooperation,** *United Nations Economic and Social Council, Nueva York.*

Gómez Galán, M.; Ayllón, B. y Albarrán, M. (2011): **Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular,** *CIDEAL, Madrid.*

John de Sousa, S. L. (2008): «Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden», **Revista Política Exterior,** *núm. 121, vol. 22, enero/febrero 2008, pág.165.*

Sanahuja, J. A. (2009): «Post-Liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean», en IPC, **South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus,** *núm. 20, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia, 2010.*

— (2011): «Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe», en Arenal, C., y Hirst, M. (coords.), **Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina, Pensamiento Iberoamericano,** *núm. 8, Madrid, 2ª época, 2011/01, págs. 195-222.*

Santander, G. (2011a): «La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda», en **Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema,** *núm. 220, Madrid, enero de 2011, págs. 59-78.*

— (2011b): «La cooperación Sur-Sur: una aproximación introductoria», en Santander, G. (coord.), **Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. Estudios e Informes ICEI,** *núm. 6, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) – UCM, Madrid, págs. 7-17.*

— (coord.) (2011c): **Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. Estudios e Informes ICEI,** *núm. 6, Instituto Complutense de Estudios Internacionales-UCM, Madrid.*

SEGIB (varios años): Informe sobre la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

RESUMEN

Uno de los fenómenos que han emergido con más fuerza en el sistema de ayuda internacional en los últimos años es la denominada cooperación Sur-Sur, a través de la que los países en desarrollo intercambian sus recursos, capacidades y experiencias. El creciente protagonismo adquirido por esta modalidad de cooperación tiene que ver con profundas dinámicas registradas en el sistema internacional y con los cambios experimentados en la distribución del poder a escala global. Así, además de estimular el surgimiento de otras nuevas modalidades de ayuda, como la cooperación triangular, la cooperación Sur-Sur lleva asociado un conjunto de potencialidades y desafíos para el sistema internacional de ayuda que conviene analizar.

Palabras clave: *Cooperación Sur-Sur, Cooperación triangular, Nuevos donantes.*

La reinvención de los bancos de desarrollo: ¿y después de 2009… qué?

Gonzalo García Andrés (*)
Director General de Financiación Internacional, Ministerio de Economía y Hacienda

1. Introducción

En los años previos a la crisis, los bancos multilaterales de desarrollo andaban sumidos en un estado de languidez casi existencial. A los problemas que venían arrastrando desde los años ochenta se añadieron nuevas dificultades, asociadas con el rápido crecimiento de los países de renta media y su creciente acceso a los flujos financieros privados. Cada vez resultaba más difícil de conciliar la concentración de la actividad en países de renta media a través de la ventanilla ordinaria con el cumplimiento del mandato de reducción de la pobreza. Por otra parte, la legitimidad de estas instituciones se cuestionaba desde distintas posiciones. Los países en desarrollo y la sociedad civil seguían criticando su subordinación a los intereses de los accionistas mayoritarios y de sus empresas multinacionales, así como la ausencia de salvaguardas sociales y medioambientales suficientes en los proyectos. Mientras, algunas voces en los países desarrollados clamaban contra el exceso de burocratización, los resultados insatisfactorios y la ausencia de visión estratégica (1).

A pesar de todas estas cuitas, tanto el Banco Mundial como los bancos regionales de desarrollo consiguieron alumbrar mejoras no desdeñables desde finales de los noventa. Las crisis financieras en América Latina y Asia propiciaron una puesta al día de algunas de las recetas de política económica más cuestionadas, como las relativas a la liberalización de la cuenta financiera. Así, la visión del desarrollo se fue modernizando, prestando más atención a cuestiones como la difusión del conocimiento, el capital humano, la calidad de las instituciones y la igualdad de género. La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) contribuyó además a centrar el mandato de estas instituciones en la reducción de la pobreza, lo que implica trabajar tanto con países de renta media como con países menos adelantados (2). La aplicación de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, en sus siglas en inglés) durante esos años, coordinada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los países donantes, ha permitido aliviar la carga de la deuda y crear al mismo tiempo incentivos para fortalecer las instituciones y las políticas macroeconómicas.

La llegada de la crisis supuso un revulsivo para los bancos multilaterales de desarrollo con aumentos notables de actividad acompañados de ampliaciones de capital y procesos de reforma internos. Nuestra intención en este artículo es explorar el alcance de este revulsivo. ¿Estamos ante un salto

cualitativo o se trata solo de un efímero impulso reactivo? Tras repasar con cierta perspectiva la reacción de estas instituciones ante la crisis, abordamos los desafíos pendientes, esbozando algunos elementos que consideramos útiles para aprovechar al máximo las oportunidades de esta fase excepcional de cambio.

2. Reacción de los bancos multilaterales de desarrollo ante la crisis

En esa situación de relativo desaliento y de intento de resolver las contradicciones existentes vía la adopción de un mandato claro y único, en el año 2008 se puso de manifiesto que la recesión económica sería importante y duradera, y que sería necesario impulsar una respuesta anticíclica enérgica. No ya solo para lograr acercarse en lo posible al cumplimiento de los ODM, manteniendo e incluso aumentando las inversiones y programas públicos para amortiguar el efecto de la crisis sobre los más pobres, sino también, por qué negarlo, para evitar que una crisis iniciada en los países desarrollados se retroalimentase vía menor demanda de los países en desarrollo, que constituían entonces, y siguen constituyendo ahora, la mejor apuesta para afianzar la recuperación de la economía mundial.

Un impulso semejante solo podía venir de la mano de un órgano como el G20 que aunara una amplia base representativa (reúne a países que suponen el 85% del PIB mundial) y una representación política al máximo nivel. Así, desde noviembre de 2008, el G20 requirió de las instituciones financieras internacionales que incrementasen sustancialmente sus préstamos a los países en desarrollo, a cambio de apoyar, por su parte, las necesarias ampliaciones de capital que soportarían tal expansión del crédito.

De esta forma, los cuatro bancos multilaterales de desarrollo más relevantes (Mundial, Interamericano, Asiático y Africano) casi doblaron sus préstamos de 2008 a 2009, pasando de 37.000 millones de dólares a 72.800 y llegando incluso a los 77.000 millones de dólares en 2010. Para lograr semejante nivel de actividad los mismos bancos no solo realizaron importantes aumentos de capital (82.300 millones del Banco Mundial, 70.000 dólares del BID, 110.200 del Banco Asiático de Desarrollo y 64.000 dólares del Banco Africano) sino que además procedieron a reposiciones de sus ventanillas blandas —que ofrecen créditos en condiciones extraordinariamente ventajosas y donaciones a los países menos adelantados— que supusieron un gran esfuerzo financiero por parte de los donantes (aumento de recursos del 18,5% frente a la reposición anterior en la Asociación Internacional de Desarrollo [AID] del Grupo Banco Mundial, del 61% en el Fondo Asiático de Desarrollo y del 5,8% en el Fondo Africano de Desarrollo [3]).

Este mayor esfuerzo financiero de la comunidad internacional debía forzosamente ir acompañado por un esfuerzo equivalente de cambio de las propias instituciones financieras, y ya desde el principio el G20 condicionó el aumento de los recursos de los bancos a un proceso de reformas estructurales que les permitiera no solo solventar las debilidades del pasado sino también afrontar los retos futuros.

Aunque la agenda de reformas emprendida fue amplia, merece la pena destacar tres ejes fundamentales:

En primer lugar, la medición del impacto sobre el desarrollo: los donantes aceptaron proporcionar más recursos, pero a cambio demandaron ya no solo que el dinero fuese gastado correctamente y según unos criterios previamente definidos. Exigieron conocer exactamente cómo dichos recursos están fomentando el desarrollo inclusivo y en particular el cumplimiento de los ODM. Esto llevó a los bancos multilaterales a idear un marco de resultados, que establece objetivos mensurables tanto de funcionamiento interno como de desarrollo —ligados estos últimos a los ODM— y a una evaluación periódica del cumplimiento de dichos objetivos.

En segundo lugar, una reforma de las salvaguardas, estableciendo mecanismos transparentes que aseguren que en cada proyecto se respetan los derechos de las comunidades indígenas y de los desplazados, y se minimizan los posibles impactos negativos sobre el medio ambiente.

Y por último, una reforma de voz y participación de los países, fundamentalmente en el Banco Mundial, reconociendo con ello la necesidad de dar más voz a los países en desarrollo (que pasarán de representar el 42,6% del poder de voto al 47,2% y obtienen una silla adicional para África Subsahariana en el Directorio). Además, el criterio para reajustar la participación accionarial reconoce no solo el peso económico sino también el esfuerzo de países como España que contribuyen de forma extraordinaria a la ventanilla blanda (y que pasa de una participación accionarial del 1,78% al 1,92%).

Aunque muchas de las reformas están en proceso, lo cierto es que hoy por hoy ya se pueden percibir muchos de los resultados y de hecho,

las últimas evaluaciones de la Ayuda Oficial al Desarrollo, realizadas tanto por agencias gubernamentales como por analistas, llegan a la conclusión de que la AOD más eficiente es la ofrecida por los bancos multilaterales, con mención especial al Banco Mundial y al Banco Asiático de Desarrollo (4).

En particular, la financiación provista por los principales bancos multilaterales de desarrollo responde, por lo general, mucho mejor que la ayuda bilateral a los principios de la Declaración de París y la Agenda de Accra: los bancos buscan no solo realizar proyectos aislados de infraestructuras, sino que inscriben cada actuación dentro de una estrategia de desarrollo del país, analizan sus efectos en el entorno económico y social (en particular sobre el medio ambiente, la equidad de género o el posible efecto desplazamiento del sector privado) y persiguen a la vez el fortalecimiento de las instituciones de los países receptores, por ejemplo utilizando los sistemas locales de compras públicas cuando esto es posible, o contribuyendo al desarrollo de sus mercados financieros mediante emisiones de bonos en moneda local. La mayor apropiación por parte de los países receptores de sus propios procesos de desarrollo se persigue mediante préstamos de apoyo presupuestario, lo que les permite establecer un control sobre los recursos financieros que reciben.

3. Y ahora ¿qué? De la reacción a la reinvención

3.1. Financiación de los bancos multilaterales de desarrollo

Se puede argumentar que los procesos de ampliación de capital de los bancos los han fortalecido de cara a afrontar los retos a los que se enfrentan los países en desarrollo en las próximas décadas, como la erradicación de la pobreza y el cambio climático. A su vez, en el caso particular de los bancos regionales de desarrollo, la capitalización no solo les está permitiendo una respuesta anticíclica, sino que significa un incremento permanente de su capacidad de préstamo (5). Así, las últimas negociaciones de reposición de ventanillas blandas, especialmente las de la AID, deben incrementar la financiación hacia los países más pobres. Además, en el caso de la AID, se la ha dotado, en su última reposición, de una Ventanilla de Respuesta a Crisis exógenas a las políticas adoptadas por los países, tanto económicas como provocadas por desastres naturales. Esta Ventanilla debe posibilitar el responder a necesidades imprevistas, sin por ello tener que reestructurar los programas de apoyo de largo plazo a las estrategias de desarrollo de los países de renta baja, lo cual supone un avance importante respecto a una de las principales limitaciones identificadas en las ventanillas blandas. Con la negociación en curso de la undécima reposición del Fondo Asiático de Desarrollo, se presenta la oportunidad de corregir esta limitación también en esta institución, lo cual España apoya abiertamente, aunque en una posición de clara minoría. Probablemente se desaprovechará la oportunidad y cuando se presente una crisis en un país de renta baja que el Banco Asiático de Desarrollo no pueda ignorar, tendrá que responder de nuevo detrayendo recursos ya asignados a otros usos igualmente importantes para la lucha contra la pobreza.

Por otro lado, hay que reconocer que a pesar de la magnitud de los incrementos de recursos de los que se ha dotado a los bancos y a sus ventanillas, estos no dejan de ser escasos en comparación con las diversas estimaciones que se han elaborado acerca de las necesidades de financiación del desarrollo económico y del cambio climático en las próximas décadas. Además, es necesario reconocer que a pesar de los éxitos en la negociación de las últimas reposiciones de ventanillas blandas, su modelo de financiación adolece de riesgos en el medio plazo. Al depender en gran medida de los recursos que los países donantes deciden aportar cada tres o cuatro años, no podemos afirmar cuál será el volumen de financiación que estas ventanillas podrán ofrecer dentro de cinco o diez. Por otro lado, a pesar del avance que supone la creación de la referida Ventanilla de Respuesta a Crisis de la AID, hay que señalar que se ha establecido un techo a su dotación en el 5% del volumen de la reposición. Con esta dotación, la ventanilla no evitará la necesidad de movilizar otros recursos y simplemente se lograrán cubrir determinados huecos de financiación como, en el caso de los desastres naturales, el que suele quedar entre la retirada de la ayuda humanitaria y el despliegue de la ayuda de reconstrucción de largo plazo. Con todo, dado el contexto presupuestario actual en la mayoría de los países desarrollados, no era fiscalmente realista lograr más en este momento y es lícito felicitarse por el avance conseguido.

En todo caso, lo que está claro es que los recursos de los bancos multilaterales de desarrollo serán muy inferiores a las necesidades de

financiación. Por ello, sus fondos deberán ser aprovechados para movilizar recursos ajenos, especialmente del sector privado, así como complementar otros procedentes de fuentes innovadoras de financiación. Entre estas, la menos innovadora pero la más importante, tanto por el potencial de fondos movilizados como por los beneficios en términos de reducción de la dependencia de la ayuda externa, es la movilización de recursos domésticos a través de una mayor recaudación tributaria. Para ello, los bancos de desarrollo pueden contribuir a fortalecer las agencias tributarias de sus países clientes en áreas como eficiencia en la gestión y eficacia contra la elusión y evasión fiscal. En este sentido, los bancos, como integrantes de la comunidad internacional, pueden contribuir a ejercer presión sobre los paraísos fiscales y contra el secreto bancario. Un asunto relacionado, aunque sólo parcialmente, es el de la distorsión de los precios de transferencia, algo que sin duda existe, pero que es necesario abordar con prudencia, ya que es extraordinariamente difícil determinar cuáles son los precios *justos* de los bienes intermedios comercializados internacionalmente.

De todos modos, el aprovechamiento del potencial de movilización recursos internos pasa por garantizar la máxima legitimidad de los Estados, lo que requiere un enfoque integral del papel del Estado, no solo por el lado de los ingresos. Para tener un Estado capaz de ingresar su potencial recaudatorio, es necesario que este sea legítimo en el sentido de ofrecer un pacto social que su ciudadanía pueda considerar aceptable, lo que supone que los distintos colectivos de la sociedad consideren que el sistema tributario es socialmente justo, que la estructura de gasto responde a las prioridades reales de la población, así como que los contribuyentes no se consideren indefensos ante arbitrariedades por parte de las autoridades tributarias y judiciales.

El otro gran tema en discusión en la actualidad dentro de las fuentes innovadoras de financiación es la tasa sobre las transacciones financieras internacionales, con iniciativas que van tomando cada vez mayor definición. En este sentido, hay que destacar la propuesta de directiva recientemente presentada por la Comisión Europea, si bien ha quedado sin definir el uso final de los recursos recaudados, que en principio constituirían un ingreso comunitario para el presupuesto de la Unión Europea. Se considera gravar todas las transacciones de instrumentos financieros (deuda pública, privada, acciones, derivados, etc.) con determinadas excepciones para mitigar los efectos económicos y la incidencia de este impuesto, estableciéndose dos tipos impositivos mínimos, el 0,1% que es el tipo normal y el 0,01% para transacciones con derivados.

Existen muchas otras propuestas de instrumentos innovadores de financiación. Por ejemplo, los Compromisos Avanzados de Mercado (*Advanced Market Commitments*) se idearon con el fin de estimular la investigación científica de vacunas contra enfermedades padecidas especialmente por las poblaciones de países en desarrollo y ahora se está debatiendo en el G20 utilizar los mismos esquemas para fomentar los avances científicos en materia agrícola. Este es un instrumento innovador no exento de interés, pero que hay que considerar con precaución, por la acumulación de pasivos que puede provocar en los Estados. Otro ejemplo son los impuestos sobre el combustible utilizado en el transporte aéreo y marítimo, en cuyo diseño deberían ejercer un papel importante tanto la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI) como la Organización Marítima Internacional (OMI) con el fin de evitar posibles distorsiones y arbitrajes regulatorios.

3.2. Reducción de la pobreza

Indudablemente, los recursos de los que van a disponer los países en desarrollo deben concentrarse en la reducción de la pobreza y erradicación del hambre. Esto supone garantizar principalmente el acceso a servicios básicos de alimentación, educación y salud.

Los bancos multilaterales de desarrollo, especialmente el Banco Mundial, tienen un papel importante que desempeñar en el desarrollo de programas asistenciales. La experiencia durante la última crisis demuestra que es necesario invertir en este tipo de sistemas cuanto antes, con el fin de tenerlos disponibles cuando se presenta una crisis y no tener que perder tiempo creando el sistema. El Banco Mundial ha apoyado a algunos de los programas sociales más exitosos e innovadores del mundo, como el Programa Oportunidades de México o el Bolsa Familia de Brasil. Aunque son programas totalmente apropiados por los países que los crearon, la participación del Banco Mundial en la financiación de la infraestructura y de determinadas brechas de financiación de las transferencias corrientes ha permitido al banco apoyar el desarrollo de programas exitosos en varias docenas de países más, mayoritariamente de renta media. Incluso el Programa Oportunidades inspiró un programa similar en la

ciudad de Nueva York. El reto es extender estos programas y dirigirlos de manera precisa a los colectivos más vulnerables.

Algunos de los programas sociales apoyados por el Banco Mundial contribuyen directamente a mejorar la seguridad alimentaria, como la distribución de comida nutritiva en las escuelas o la distribución de alimentos a mujeres y niños de menos de dos años. En los próximos años, los bancos multilaterales de desarrollo deberán aumentar sus inversiones en el sector de la agricultura, que sufrió un abandono importante por parte de los donantes en las últimas décadas. Como se expone en el Informe de Desarrollo Mundial de 2008 sobre Agricultura y Desarrollo, dicho abandono ha sido un error. Las crisis alimentarias que se han producido desde la primavera de ese mismo año le han dado la razón. El informe señalaba que, dado que la mayor parte de los pobres obtienen su medio de vida de la agricultura y la ganadería, un aumento de un punto porcentual en el crecimiento de este sector tiene un potencial de reducción de la pobreza cuatro veces mayor que el mismo incremento en otros sectores.

Disponer de un empleo también es una de las armas más poderosas contra la pobreza y los bancos deberán fortalecer la orientación de su asistencia hacia la creación de empleo, un área a la que hasta ahora no han prestado la suficiente atención. En este sentido, la estrategia del Banco Mundial de dedicar su próximo Informe de Desarrollo Mundial al empleo debe servir para llamar la atención sobre las necesarias mejoras de los mercados de trabajo de muchos países. Es necesario asimismo fortalecer la capacidad de los pobres de hacer frente a *shocks* imprevistos a través de un mayor acceso a servicios financieros, lo cual no significa necesariamente microcréditos, cuya experiencia hasta ahora presenta luces y sombras.

3.3. Crecimiento económico

La única manera de conseguir que los éxitos en materia de reducción de la pobreza sean duraderos es que los esfuerzos en esta área se vean acompañados de otros encaminados a asegurar una senda de crecimiento sostenible a largo plazo.

Para ello, la inversión en infraestructuras desempeña un papel fundamental, debido al déficit en las mismas de la mayor parte de los países. Las inversiones son necesarias para muchos ámbitos de la reducción de la pobreza: para evitar que buena parte de las cosechas perezcan antes de llegar a los mercados, lo que pone en peligro los ingresos de los productores y la seguridad alimentaria de los consumidores; para distribuir medicamentos de manera eficaz; para permitir que la maquinaria médica de los hospitales tenga corriente eléctrica; para que la población pueda acceder a agua potable y servicios de saneamiento higiénicos. La inversión en infraestructuras desempeña un papel, por lo tanto, en la acumulación de capital humano, así como en la conexión de los países en desarrollo a potenciales mercados y a distintos niveles: local, regional y global. Por otro lado, África presenta oportunidades para un mayor aprovechamiento del agua mediante nuevas infraestructuras. El enfoque regional de las infraestructuras es especialmente importante para los países interiores. Los grandes corredores de infraestructuras y los proyectos de integración regional implican asimismo armonizaciones de regulaciones y aceleración de los trámites aduaneros.

Todos los bancos multilaterales de desarrollo desempeñan un papel más o menos activo en la financiación de infraestructuras. El Banco Africano de Desarrollo, por ejemplo, ya está abordando los retos de las infraestructuras desde un enfoque regional a través de una estrecha colaboración con la iniciativa *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD). No obstante, la magnitud de este tipo de proyectos obliga a los bancos a seguir modernizando su forma de trabajar. En primer lugar, no pueden actuar ya de manera aislada. Deben unir su músculo financiero y de conocimiento y compartir riesgos. Para ello, entre otras cosas, están obligados a armonizar sus sistemas de contratación. Sin embargo, en la mayoría de los casos, ni siquiera es suficiente con unir el trabajo de estas instituciones, estas deberán constituirse en un vehículo que anime la participación del sector privado en los proyectos.

En este ámbito, los trabajos en el marco del G20 están definiendo un área de actuación muy importante para los próximos años, con claro protagonismo de los bancos multilaterales de desarrollo. En la última reunión de París, en octubre, se presentaron dos documentos de gran relevancia: por un lado, el Plan de Acción de Infraestructuras, que recoge ocho iniciativas conjuntas de los bancos para desbloquear la cartera de proyectos de infraestructura, en particular permitiendo la participación del sector privado, y para mejorar la eficiencia en el gasto en infraestructuras. Por otro, el Alto Panel sobre Infraestructuras presentó sus conclusiones con el objetivo de aumentar y diversificar la financiación para las necesidades de infraestructura, incluyendo fuen-

tes públicas, semipúblicas y privadas. Se incluyó, además, una lista de once iniciativas regionales concretas que han seleccionado los bancos multilaterales de desarrollo siguiendo criterios de impacto en integración, capacidad de transformación y atractivo para el sector privado, entre otros.

La agricultura es, una vez más, un sector que con frecuencia presenta potencial de crecimiento. Los bancos multilaterales pueden contribuir a incrementar la productividad agrícola mediante el suministro de maquinaria, la divulgación de técnicas y contribuyendo a la investigación científica, que deberá en todo caso realzarse con el máximo grado de apropiación por parte de los productores y consumidores implicados. Al mismo tiempo, es necesario garantizar la sostenibilidad a largo plazo con un empleo eficiente de los recursos, especialmente de un bien escaso como el agua.

Los bancos multilaterales de desarrollo también tienen una responsabilidad en la resolución de barreras regulatorias o legales que coartan el desarrollo del sector privado. Sin embargo, el análisis del clima de negocios es algo en lo que es necesario seguir mejorando con el fin de afinar los diagnósticos y realizar prescripciones más adaptadas.

3.4. Provisión de bienes públicos globales

Una de las áreas donde estas instituciones han adquirido un papel indiscutible es en la provisión de bienes públicos globales. Dada la naturaleza de este tipo de bienes, el alcance global de los bancos, y muy especialmente del Banco Mundial, les ha hecho protagonistas en colocar estos temas como prioridades en la agenda internacional y en generar el conocimiento necesario para abordar los problemas que plantean desde una perspectiva colectiva. Sin duda alguna, el ámbito de mayor relevancia e impacto donde están trabajando estas instituciones en los últimos años es el de la lucha contra el cambio climático. El Banco Mundial fue, en efecto, pionero en el desarrollo de algunos instrumentos de flexibilidad creados en el Protocolo de Kioto, como los Mecanismos de Desarrollo Limpio y la puesta en marcha de los Fondos de Carbono para atraer recursos a este fin y generar la capacidad técnica para ejecutar los proyectos. En la práctica, estos mecanismos han presentado una cierta concentración geográfica y sectorial, numerosas dificultades metodológicas y retrasos en la ejecución, pero han contribuido de manera decisiva a la generación de conocimiento en esta área y al desarrollo del mercado de carbono.

La actuación de los bancos multilaterales de desarrollo se ha ido ampliando a asegurar que todas las estrategias de sus países beneficiarios sean bajas en carbono y resistentes a la acción del clima, de forma que se cubran adecuadamente las dos áreas de mitigación y adaptación al cambio climático. El énfasis se está poniendo ahora en dos ámbitos fundamentales: por un lado, en la necesidad de asegurar la implicación de los países en desarrollo en todas estas acciones, de manera que sus propias estrategias estén alineadas con el cambio climático; por otro, en asegurar la financiación necesaria para poder abordar este problema de aquí a 2020.

En el marco del G20, los bancos multilaterales de desarrollo están liderando el debate para buscar recursos suficientes para este fin, con propuestas que se están definiendo cada vez más hacia el apoyo a poner un precio al carbono, a aplicar distintas figuras impositivas o a eliminar subsidios a los combustibles fósiles. Sin embargo, una de las áreas por definir y trabajar para alcanzar propuestas concretas es la manera de atraer la financiación privada, clave para conseguir los compromisos asumidos. En este sentido, a pesar de que hay experiencias exitosas como los fondos de inversión climática gestionados principalmente por el Banco Mundial, que han promocionado la participación privada en grandes proyectos de mitigación, la realidad es que no hay por el momento instrumentos innovadores ni estrategias claras que hagan atraer la inversión privada a proyectos con alto riesgo y en sectores con falta de solidez institucional.

3.5. Organización y gobierno

Otro aspecto que ocupará la agenda de los bancos multilaterales de desarrollo es la reforma de su gobernanza y su capacidad institucional. En este sentido, se han realizado progresos en los últimos años en áreas como la gestión del riesgo, adoptando medidas diversas como la modernización de los sistemas de clasificación de riesgo o del manejo de los fondos fiduciarios para la recuperación de costes. También se han llevado a cabo reformas para una mayor eficiencia, a través de cambios sustanciales en la organización interna de las instituciones. Respondiendo a las críticas sobre la falta de transparencia en la gestión de recursos humanos, se ha continuado trabajando hacia una mayor diversidad y equidad del personal de estas instituciones, al

tiempo que se ha incrementado la publicidad de los procesos de contratación y se han hecho más exigentes los requisitos de evaluación. No obstante, una cuestión pendiente de gran relevancia es la elección de sus presidentes, que a pesar de las declaraciones de sus gobernadores en foros internacionales como el G20 a favor de una mayor transparencia, en la práctica todavía sigue criterios políticos y geográficos más que de capacidad y mérito.

Por último, los avances han sido notables en aumentar la voz de los países infrarrepresentados en el Directorio de estos bancos, en particular en el Banco Mundial, donde como ya se ha comentado se ha reforzado la presencia de África Subsahariana en el Directorio y se ha incrementado el poder de voto conjunto de los países en desarrollo hasta el 47,19% del total. Sin embargo, todavía queda margen para progresar hacia una mayor representación de los países emergentes en consistencia con los cambios en el escenario mundial, lo cual reforzaría considerablemente la legitimidad de estas instituciones.

3.6. Conocimiento, capacidades, coordinación

Hace años que los bancos multilaterales de desarrollo han asumido que para el logro de su objetivo los recursos intangibles son tanto o más importantes que los financieros. Las diferencias de renta per cápita entre países desarrollados y en desarrollo no pueden explicarse solo por diferencias en la acumulación de capital físico y de capital humano. El capital tecnológico y las instituciones son esenciales para entender estas diferencias y para avanzar en el desarrollo. La asistencia técnica para proyectos o para diseño de políticas ha sido un producto tradicional de estos bancos, entendido como complementario de los préstamos.

En los últimos años, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo han comprendido que la producción y gestión de recursos intangibles es parte esencial de su ser. Estas instituciones acumulan un volumen de conocimiento y un capital humano extraordinarios sobre el problema del desarrollo que muy probablemente no se esté aprovechando como debiera. Hablamos de un *stock* de capital no rival, cuya difusión adecuada podría activar importantes palancas de desarrollo.

En 1996 el Banco Mundial anunció su ambición de convertirse en una institución de conocimiento y el Informe de Desarrollo Mundial abordó dos años más tarde las oportunidades de las nuevas tecnologías para la absorción de conocimiento por los países desarrollos en los ámbitos técnico, financiero y sanitario. Desde entonces, la institución ha ido dando forma a su actividad productora y difusora de conocimiento, en los últimos años bajo el impulso del presidente Zoellick. Así, se han potenciado los productos de conocimiento tanto para clientes como para difusión externa y consumo propio; se han abierto las bases de datos y de trabajos sobre desarrollo facilitando el acceso por parte de la sociedad civil y de los países clientes; y se han creado nuevas redes de conocimiento en ámbitos como el crecimiento verde. En septiembre de 2011, el Banco Mundial ha publicado por primera vez un informe sobre conocimiento que tendrá periodicidad anual y evaluará la gestión y los resultados de esta actividad.

Para que los esfuerzos de los bancos en el área del conocimiento den sus frutos es necesario complementarlos con acciones que aumenten la capacidad de los países en desarrollo para absorber y utilizar el conocimiento, así como para coordinar mejor a los diferentes actores públicos y privados. En estas actividades, los fondos fiduciarios financiados con aportaciones de los donantes desempeñan un papel cada vez más destacado. España ha participado de manera activa en estos fondos, contribuyendo a financiar asistencias técnicas y actividades de capacitación en ámbitos regionales o sectoriales considerados de interés. Un ejemplo es el fondo para impulsar la cooperación Sur-Sur del Instituto del Banco Mundial, con proyectos que tratan de difundir las experiencias exitosas de países en desarrollo para que otros puedan aprender.

Aunque se trate de un desafío considerable desde el punto de vista organizativo, el gran reto que tienen las instituciones en este ámbito es integrar su labor en conocimiento con su actividad financiera para conseguir el máximo impacto posible en desarrollo.

4. Conclusión

Retomando la pregunta del título del artículo, quizá es demasiado aventurado afirmar que los bancos multilaterales de desarrollo se han reinventado tras la crisis. Es muy difícil que instituciones tan complejas en lo administrativo, lo político y lo cultural se reinventen en unos pocos años. No obstante, la crisis sí ha supuesto un cambio fundamental. Y creemos que más allá de la reac-

ción de 2009, los bancos multilaterales de desarrollo tienen la oportunidad de iniciar una fase nueva en la que podrán intensificar su contribución al desarrollo.

En realidad la crisis ha propiciado el redescubrimiento de estas instituciones como parte integrante del andamiaje multilateral de la economía global. En primer lugar, ha quedado patente la absoluta necesidad de la acción colectiva para abordar los fallos de mercado mediante la internalización de externalidades, la acción contracíclica y la provisión de bienes públicos. Ya pocos dudan de la utilidad de las instituciones públicas multilaterales en una economía cada vez más integrada y compleja. En segundo lugar, la legitimidad de los bancos multilaterales de desarrollo se ha reforzado con las reformas internas, con los cambios en la representación de los países en desarrollo y con la rápida reacción para atenuar los efectos de la crisis. En tercer lugar, las ampliaciones de capital han aumentado la capacidad de actuación de las instituciones.

No obstante, será preciso mantener el impulso reformador una vez se supere la crisis para aprovechar todo el potencial de este nuevo escenario. Los bancos tienen que conseguir que la utilización de sus recursos produzca resultados (cuantitativos y cualitativos) en reducción de la pobreza y crecimiento económico, con especial referencia a la lucha contra el cambio climático y a la seguridad alimentaria, sin olvidar la lección de la crisis en cuanto al valor de su actuación anticíclica. Por último, tienen que cumplir los ambiciosos objetivos de reforma interna, así como culminar la apertura de la representación y dirección de las instituciones a los países en desarrollo.

La incardinación de los bancos multilaterales de desarrollo en el nuevo esquema de gobernanza global liderado por el G20 puede ser decisiva para afrontar los desafíos futuros. Como demuestran los trabajos asociados al Grupo de Trabajo de Desarrollo, el G20 puede suministrar la dirección política adecuada para asegurar la coordinación entre el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo y para abordar las cuestiones fundamentales con el necesario acuerdo entre los principales países avanzados y las grandes economías en desarrollo.□

NOTAS

(*) En colaboración con Agustín Navarro de Vicente-Gella, Rafael Domínguez Pabón y Ana de Vicente Lancho.

(1) Ver por ejemplo el Informe Meltzer (2000).

(2) Un factor importante para romper la dicotomía entre países menos adelantados y países de renta media en relación con la lucha contra la pobreza es recordar que dos terceras partes de los pobres residen en los países llamados emergentes.

(3) Estas últimas se celebraron en 2010 en un contexto económico mucho más difícil para los donantes tradicionales.

*(4) **Aid Quality and Donor Rankings**, Stephen Snack, Halsey Rogers, Nicholas Eubank (The World Bank. Development Research Group) mayo 2010, coloca al Banco Asiático y Banco Mundial en el 1.º y 2.º lugar entre 37 donantes. Por su parte, UKAID revisó en 2011 43 organismos multilaterales, clasificando a la AID y al Fondo Asiático de Desarrollo entre los nueve mejores fondos en cuanto a relación calidad-precio. Finalmente, las últimas evaluaciones realizadas por el MOPAN (Multilateral Organization Performance Assesment Network) al BID, Banco Mundial, Banco Africano y Banco Asiático reconocen los éxitos de las reformas y son globalmente positivas en sus conclusiones.*

(5) El caso del Banco Mundial se puede considerar una excepción, ya que su ampliación de capital se diseñó exclusivamente con el objetivo de desplegar una respuesta anticíclica a la crisis entre julio de 2008 y junio de 2012, para volver después a niveles de préstamos precrisis.

BIBLIOGRAFÍA

*Ministerio de Economía y Hacienda (2011): **España y las instituciones financieras internacionales en 2010**. http://www.meh.es/ Documentacion/Publico/SEEconomia/Financiacion%20Internacional/OFERTAS%20DE%20EMPLEO/Informe%20IFIS%20al%20congreso%202010.pdf*

*US Congress (2000): **International Finantial Institution Advisory Comisión Report** (Meltzer Comisión Report).*

*OCDE (2005): **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**.*

*— (2008): **Programa de Acción de Accra**.*

*Snack S.; Halsey R. y N. Eubank (2010). **Aid Quality and Donor Rankings**, The World Bank Development Research Group, The World Bank.*

***MOPAN Common Approach 2009: World Bank** (2010). Multilateral Organization Performance Assesment Network.*

***MOPAN Common Approach ADB Report 2010** (2011). Multilateral Organization Performance Assesment Network.*

***MOPAN 2011 assessment of IDB** (2011). Multilateral Organization Performance Assesment Network.*

***MOPAN Common Approach 2009: AfDB** (2010). Multilateral Organization Performance Assesment Network.*

***World Development Report 1998: Knowledge for Development** (1997). The World Bank.*

***World Development Report 2008: Agriculture for Development** (2007). The World Bank.*

***World Development Report 2010: Development and Climate Change** (2009). The World Bank.*

***State of the World Bank Knowledge Services: Knowledge for Development** (2011). The World Bank.*

RESUMEN

Después de un período de cierta atonía, la llegada de la crisis financiera global en 2008 supuso para los bancos multilaterales de desarrollo una oportunidad de recuperar el protagonismo perdido y, al mismo tiempo, afrontar los nuevos retos en el escenario mundial. Aprovechando el impulso del G20, estas instituciones han emprendido la búsqueda de nuevos recursos financieros para responder de manera anticíclica a las necesidades de los países en desarrollo, han ampliado sus campos de actuación centrándose en la provisión de los bienes públicos globales, y han acometido un proceso de reformas en distintos ámbitos que deberían profundizarse en los próximos años para conseguir que la utilización de sus recursos produzca resultados cuantitativos y cualitativos en la reducción de la pobreza y en el crecimiento económico

Palabras clave: *Bancos multilaterales de desarrollo, Crisis, Reducción de la pobreza, Financiación del desarrollo, Bienes públicos globales, Conocimiento, Gobernanza.*

Si busca
un economista,
aquí
lo encontrará

La Bolsa de Trabajo
del Colegio de Economistas
de Madrid,
está en condiciones
de proporcionarle el economista
que mejor se adapte
a sus necesidades específicas.
Póngase en contacto
con nosotros y lo comprobará.

Colegio de Economistas de Madrid

Flora, 1. 28013 Madrid.
Teléfono: 91 559 46 02 Fax: 91 559 29 16
E-mail: cem@cemad.es

La cooperación financiera

Verónica López Sabater
Afi, Analistas Financieros Internacionales

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) está constituida por donaciones, préstamos y transferencia de recursos financieros a países en desarrollo (cooperación financiera), así como por el conjunto de modalidades de asistencia dirigida a la mejora de las capacidades de los recursos humanos del país receptor (cooperación técnica). Otras dos categorías de nuestra cooperación oficial al desarrollo son la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo.

La cooperación financiera, tal como la define la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se manifiesta (manifestaba) a través de *contribuciones oficiales a organismos internacionales de carácter económico y financiero, acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda suscritos por vía bilateral o multilateral, donaciones, préstamos o ayudas instrumentadas para que los países receptores pudieran afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus balanzas de pagos, y los establecidos en términos concesionales como el Fondo para la Concesión de Microcréditos*. Esta definición se ha visto recientemente afectada por la profunda transformación que está experimentando la cooperación financiera ejercida por nuestro país a partir de la creación del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), que articula un conjunto de instrumentos financieros modernos y adaptados a la realidad de nuestros socios de desarrollo, flexibles para su manejo desde perspectivas múltiples (bilateral/multilateral; directo/intermediado) e incorporando asimismo de forma más explícita la importancia que el sector privado tiene en el desarrollo de nuestras sociedades.

Es a día de hoy incuestionable el hecho de que para prosperar, el sector privado requiere desarrollarse en un entorno favorable, con acceso fácil y garantizado a información, servicios de apoyo técnico, financiación, y mercados, tanto locales como globales. Su desarrollo tropieza, no obstante, con obstáculos notables en los países en desarrollo y muchos de los emergentes y en transición por varios y sustanciales motivos, entre los que cabe destacar los siguientes:

— la existencia de un marco legal e institucional menos favorable al desarrollo de los negocios privados y a las inversiones, en gran parte por la inseguridad jurídica existente en cuanto a la protección de los derechos de propiedad y de los acreedores;

— unas infraestructuras (de comunicaciones, transporte, energía, agua y saneamiento) que bien por el estado de precariedad en el que se encuentran, bien por el limitado volumen disponible, su escasa cobertura, alto precio y deficiente calidad,

dificultan y encarecen sustancialmente el desarrollo de cualquier actividad económica, impidiendo asimismo atender de forma sostenible, y razonable, las necesidades de los ciudadanos y, por ende, la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ver recuadro 1);

— unos servicios sociales básicos —educación, salud— inaccesibles, por onerosos, o deficitarios en calidad y cantidad, a la mayoría de la población que se ve abocada a una situación de vulnerabilidad social y económica con enormes dificultades para superar situaciones crónicas de pobreza;

— unos sistemas financieros locales que dificultan el acceso a fuentes de financiación estables, a sistemas de pago ágiles y seguros; a mecanismos de ahorro confiables y a productos y servicios que protejan de contingencias diversas; y

— un mayor grado de incertidumbre micro y macroeconómica que tiende a exacerbar el riesgo —ya sea real o percibido— en el que empresas y particulares desarrollan su actividad económica o profesional.

Algunos de estos obstáculos requieren, para su subsanación en colaboración con la comunidad internacional de donantes, un tratamiento claramente técnico, vinculado a la *provisión de cooperación técnica* (formación, capacitación, transferencia de tecnología, para la ejecución de reformas estructurales que mejoren el clima de negocios) o de cooperación financiera, por ejemplo por la vía de la modalidad del *apoyo presupuestario* (práctica cada vez más habitual, especialmente en los sectores de educación y salud) en aquellas realidades que hayan mostrado su capacidad para administrar este tipo de apoyo directo. Otros obstáculos, sin embargo, no son susceptibles de recibir apoyo tradicional (léase no reembolsable), por (i) recaer en el ámbito de las *relaciones económicas y financieras* (por ejemplo, la creación y/o consolidación de un sistema financiero adecuado para atender las necesidades de los agentes y garantizar el funcionamiento de los mercados); (ii) ser de *magnitud* tal que no es concebible su subsanación con mecanismos asistencialistas o de donación (por ejemplo, infraestructuras de transporte, agua y saneamiento, energía, vivienda); (iii) llevar implícita para su resolución la necesidad de crear o consolidar una *cultura de repago* entre los agentes públicos, privados y población en general, situándose la *obtención de financiación* como una de las condiciones necesarias para el crecimiento económico; o (iv) ser consecuencia del mal funcionamiento de los mercados, entre ellos el financiero, no permitiendo disponer de forma intertemporal de los recursos presentes y futuros *(ahorro, consumo e inversión)*, motivado por una deficiencia crónica en la generación de ahorro interno.

Países donantes y países receptores de cooperación han tomado clara conciencia del papel central que desempeña el sector privado en las estrategias de desarrollo de los países, reconociendo que el apoyo requerido por el sector privado para su adecuado desarrollo no necesariamente comparte en esencia las mismas características que el requerido por los sectores sociales o por el sector público en sus distintos niveles, áreas de tradicional atención.

Así, cooperación financiera (reembolsable y no reembolsable) y cooperación técnica se encuentran hoy a disposición de los países donantes para aumentar y mejorar el impacto positivo en el desarrollo de los países receptores. Ambas modalidades de cooperación deberán ser utilizadas en función de las necesidades a ser cubiertas en los países receptores, tomando además en consideración el potencial efecto catalizador de la primera de las alternativas.

Una de las virtudes principales de los mecanismos de cooperación reembolsable es la capacidad de escalar los esfuerzos iniciales impulsados por la cooperación financiera y demostrar al sector privado (local e internacional) que ciertos nego-

RECUADRO

FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

La cooperación con el sector privado permite financiar inversiones en infraestructuras básicas y otros proyectos de gran envergadura, en los que la participación del sector privado, ya sea en la financiación, en la ejecución y/o en la gestión, permite su existencia, al tiempo que incrementa las garantías de sostenibilidad.

En numerosos países, la modalidad de colaboración entre el sector público y sector privado (las llamadas *Public Private Partnerships*, PPP, o Alianzas Público Privadas, APP) ha permitido desarrollar proyectos que ni el sector público ni el sector privado por sí solos hubieran podido acometer. Carreteras, vías ferroviarias, aeropuertos, infraestructuras en el sector eléctrico, del suministro de aguas o la producción de materias primas han servido para mejorar la oferta de servicios básicos a la población y, mediante el efecto potenciador que tienen en el desarrollo, han permitido salir de la pobreza a millones de personas.

Las inversiones en infraestructuras catalizan inversiones privadas en industrias relacionadas, lo que pone en marcha procesos de *clustering* que atraen más inversiones y nuevas empresas, en un proceso multiplicador. La ayuda oficial al desarrollo con sus instrumentos de cooperación financiera reembolsable puede desempeñar aquí un papel importante, complementario al de las organizaciones multilaterales, ONG, sector privado y la administración de los países receptores.

cios, sectores o líneas de actividad pueden tener una rentabilidad ajustada por el riesgo muy superior, si se ejecutan bajo ciertas condiciones. Al reducir el umbral mínimo de rentabilidad exigido a los proyectos de inversión, el proceso puesto en marcha con el apoyo de la cooperación financiera facilita el desencadenamiento de un flujo de inversiones que aumenta el producto potencial del país receptor. La cooperación reembolsable puede convertirse así en punta de lanza y reclamo para las inversiones privadas, lo que permite sumar más financiación para un mismo proyecto o ampliar la gama de proyectos ejecutados.

1. La experiencia europea bilateral

La puesta en práctica de esta perspectiva de desarrollo desde los principales donantes de nuestro entorno ha estado en gran medida protagonizada por las denominadas Entidades Financieras Bilaterales de Desarrollo (ver cuadro 1 para su identificación), a las que desde fecha reciente se ha unido la española en la forma del FONPRODE, analizado en la siguiente sección.

La batería de instrumentos de cooperación financiera reembolsable que tradicionalmente han sido puestos a disposición de los países socios son fundamentalmente de tres tipos o categorías: instrumentos de deuda, instrumentos de inversión e instrumentos de garantía. Todos ellos, a excepción del último, como veremos más adelante, han sido incorporados recientemente en el *arsenal* de facilidades que nuestra cooperación española tiene a disposición para cumplir con sus objetivos de desarrollo.

Los instrumentos de deuda son los más amplia e intensamente utilizados por los donantes, seguido de los instrumentos de inversión *(equity investment)*. En este último caso es destacable la

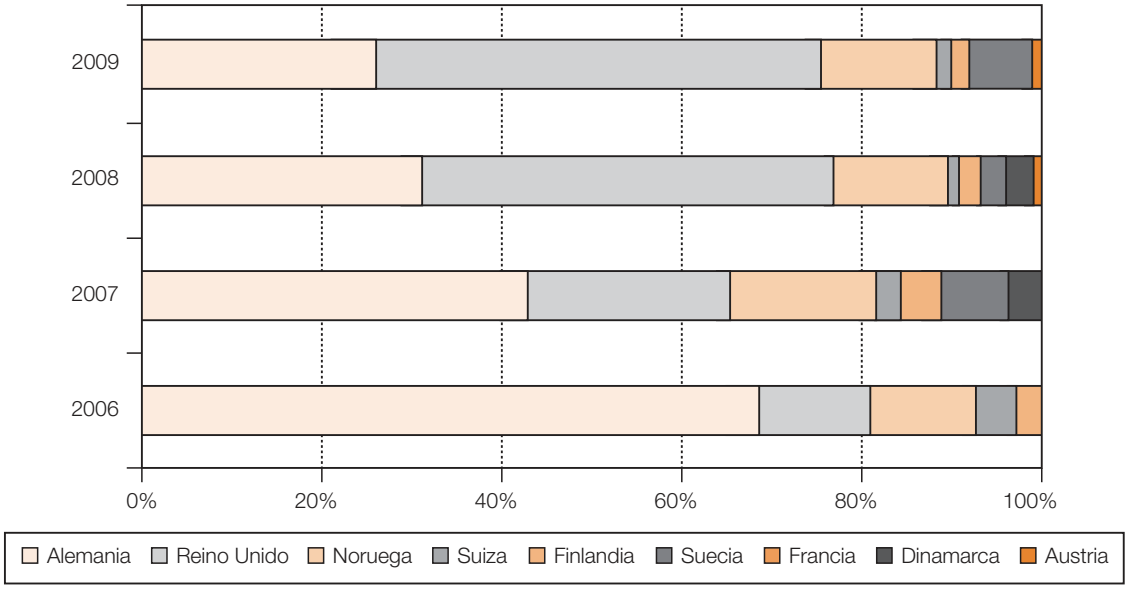
CUADRO 1

MISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LAS DIFERENTES ENTIDADES FINANCIERAS BILATERALES DE DESARROLLO EUROPEAS Y DE LA CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GRUPO BANCO MUNDIAL)

BIO (Sociedad Belga de Inversión para los Países en Desarrollo)	Favorecer el logro de un sector privado fuerte en los países en desarrollo, para así permitirles acceder a un desarrollo económico y prosperidad social duraderos y, por lo tanto, reducir la pobreza. BIO invierte directamente en el sector privado
CDC (Grupo de Capital para el Desarrollo del Reino Unido)	Generar un impacto económico directo mediante la provisión de financiación a empresas exitosas, y un impacto indirecto mediante el efecto demostración entre otros potenciales inversores de que existen beneficios derivados de inversiones exitosas
DEG (Compañía Alemana de Inversión y Desarrollo)	Establecer y expandir las estructuras empresariales privadas en países en desarrollo y en transición, para crear las bases de un crecimiento económico sostenible y una mejora permanente en las condiciones de vida de las poblaciones locales, mediante: la provisión de financiación para inversiones directas; la provisión de financiación reembolsable de largo plazo para ayudar a salvaguardar de la crisis aquellas inversiones cofinanciadas; la diversificación de los flujos de capitales mediante el apoyo a inversiones pioneras en nuevos países y regiones, y el fortalecimiento de los mercados de capitales locales.
FONPRODE (Fondo para la Promoción del Desarrollo, España)	Erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, igualdad de género, defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos
FMO (Compañía Financiera Holandesa para el Desarrollo)	Incentivar y ayudar al sector privado como motor de desarrollo social y económico, mediante la colaboración con iniciativas privadas sobre todo en países pobres, compartiendo conocimiento y recursos con empresas que apuesten por el desarrollo sostenible
NORFUND (Fondo Noruego de Inversiones)	Reducir la pobreza y crear crecimiento económico sostenible mediante la inversión de capital riesgo en negocios rentables de países en desarrollo
PROPARCO (Sociedad de promoción, participación y cooperación económicas, Francia)	Promocionar el desarrollo sostenible del sector privado en países emergentes y en desarrollo, mediante la provisión de financiación a largo plazo
SIFEM (Fondo Suizo de Inversiones para los Mercados Emergentes)	Invertir en pymes comercialmente viables de mercados emergentes, puede generar retornos ajustados al riesgo para los inversores, y generar efectos sostenibles y de largo plazo en el desarrollo de las comunidades locales
CFI (Corporación Financiera Internacional, Grupo Banco Mundial)	Crear oportunidades para que las personas escapen de la pobreza y mejoren sus vidas mediante la promoción de mercados abiertos y competitivos en países en desarrollo; el apoyo a empresas y otros socios del sector privado cuando existe una brecha de financiación; la generación de empleos productivos y la provisión de servicios básicos a los desatendidos; y la movilización de otros recursos para financiar el desarrollo de la empresa privada

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública.

GRÁFICO 1
AOD - INVERSIONES EN CAPITAL
(En porcentaje de participación del país sobre el total de inversiones bilaterales en capital del año)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD Stat en www.oecd.org/dac/stats/data.

predominancia de Alemania, Reino Unido y Noruega, materializada en la participación activa en la estructura de propiedad de muchas de las iniciativas apoyadas en los países socios de su cooperación al desarrollo. El grupo alemán KfW, el binomio CDC-DFID británico y el fondo noruego NORFUND han sido históricamente pioneros en la asunción de innovaciones instrumentales en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, y los datos recogidos en el gráfico 1 corroboran dicho comportamiento. En este sentido, cabe destacar que España, junto con un nutrido grupo de países de nuestro entorno, no registra en las estadísticas del CAD de la OCDE ninguna actividad anterior al año 2010 en el campo de las inversiones de capital en países socios de desarrollo.

Para dimensionar el espacio que ocupan estas entidades, y los recursos que articulan a través de sus instrumentos reembolsables, cabe indicar que en el marco de las actuaciones europeas de financiación reembolsable aglutinadas en la Asociación Europea de Entidades Financieras de Desarrollo (EDFI), la cartera consolidada de proyectos a finales de 2010 ascendía a 21.700 millones de euros, distribuidos en casi 4.100 proyectos de carácter sectorial. Por su parte, la Corporación Financiera Internacional, entidad financiera de desarrollo multilateral del Grupo Banco Mundial, cerró el año 2010 con 1.668 proyectos valorados en casi 30.000 millones de euros.

Tales cifras son, sin embargo, un componente menor del total de la AOD generada por el conjunto de los países desarrollado, ya sea de forma bilateral o multilateral.

2. La cooperación financiera en España: revolución FONPRODE

La Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), clausura el proceso de reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que desde hace años venía siendo demandado por los agentes más sensibilizados por la cooperación al desarrollo de nuestra sociedad, así como por los compromisos asumidos a nivel internacional y que cada año apuntaban las evaluaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE del que España forma parte desde 1991. La creación del FONPRODE se constituye, por tanto, en un avance sustancial en la política española de cooperación

internacional para el desarrollo, más aún cuando observamos la batería de instrumentos con los que cuentan otros donantes de nuestro entorno más cercano, de los que carecía de forma alarmante nuestra Administración.

A diferencia del FAD, que sufría de cierta *esquizofrenia* por perseguir dos objetivos poco complementarios (ayuda al desarrollo e internacionalización de la empresa española), y por ser recursos desligados en su totalidad al interés español, es un instrumento dedicado exclusivamente a cumplir con los objetivos de desarrollo establecidos en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo: erradicar la pobreza, reducir las desigualdades sociales, así como promover la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo humano y sostenible de los países empobrecidos.

El FONPRODE incorpora modalidades de cooperación que hasta hoy no estaban contempladas en el catálogo de actuaciones de nuestra cooperación oficial, como la cooperación bilateral, la ayuda programática o la cooperación financiera, esta última desarrollada en la última década de forma exclusiva a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos (1) (FCM), y de forma muy cuestionada a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

De hecho, el componente reembolsable de este nuevo Fondo para la Promoción del Desarrollo se ha constituido en una auténtica novedad para la cooperación española, que complementa la más tradicional línea de cooperación no reembolsable, instrumentada fundamentalmente a través de la otorgación de donaciones. Otros donantes de nuestro entorno cuentan, como hemos visto anteriormente, con una relativamente larga trayectoria en la gestión y administración de una cooperación financiera reembolsable de considerable magnitud.

El nuevo fondo español sustituye, como se ha señalado, al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y engloba tanto operaciones ya tradicionales de la cooperación española (donaciones) como la creación de instrumentos financieros reembolsables tanto al sector público como el privado, mecanismo habitual en otros países pero no así en España. De hecho, el FONPRODE, que incorpora instrumentos de donación, préstamo, inversión y asistencia técnica, podrá, en función de las necesidades y capacidades del socio de desarrollo, ofrecer una amplia gama de instrumentos de cooperación financiera. Y esto podrá hacerlo bien de forma directa (donando, prestando o invirtiendo recursos financieros directamente al beneficiario/prestatario/cofinanciador socio de desarrollo), bien de forma indirecta (a través de instancias intermedias, agregadoras, como son los fondos multi-donante, los fondos de inversión, entidades microfinancieras o cualquier otro vehículo de inversión financiera para el desarrollo). En este sentido, y a diferencia de los donantes de referencia, el FONPRODE se constituye en un instrumento de una considerable complejidad, en vista de la heterogeneidad de sus actuaciones, de la tipología de actores y socios con los que tiene previsto actuar, y del carácter mixto (reembolsable-no reembolsable) de sus recursos, como puede apreciarse en el cuadro 2.

Es de esperar que la modalidad de apoyo directo tienda a crecer conforme el FONPRODE acumule experiencia, perfeccione sus procesos de gestión, consolide la red y mecanismos de identificación y formulación de iniciativas susceptibles de apoyo, y se incorpore a los Marcos de Asociación País (MAP) que se encuentran hoy en proceso de diseño y negociación.

Es asimismo lógico que la modalidad de apoyo indirecto se constituya en la predominante en los primeros años de vida del FONPRODE, si tenemos en cuenta el enfoque evolutivo que un instrumento de esta modalidad y volumen habrá de asumir para poder cumplir satisfactoriamente con los objetivos de desarrollo establecidos en el III Plan Director 2009-2012. A ello hay que añadir que una parte importante de la actividad de los donantes en apoyo al desarrollo del sector privado de los países socios se encuentra articulada en torno a plataformas o facilidades financieras de gran volumen, que son las que efectivamente atienden de forma directa la financiación de los proyectos.

Entre las operaciones previstas en el seno del FONPRODE encontramos diversas categorías. Una primera categoría de operaciones financiables son aquellos proyectos y programas, estrategias y modalidades de ayuda programática con carácter de donación a Estados y al sector público estatal de países en desarrollo que se encuentran encuadradas en los sectores prioritarios definidos en los Planes Directores de la Cooperación Española (en proceso de transformación a Marcos de Asociación) para la consecución de los ODM. El apoyo presupuestario sectorial o general y los fondos comunes (cestas de donantes) dentro de los enfoques sectoriales quedarían enmarcados en esta categoría.

Otra categoría son las contribuciones voluntarias y aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros, incluidos programas y fondos fiduciarios de desarrollo constituidos o por constituir en dichos organismos, que computen como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esta línea de actividad se ha articulado en el pasado a través

CUADRO 2

OPERACIONES CONTEMPLADAS POR EL FONPRODE, Y CARÁCTER DE LAS MISMAS

Líneas de actuación y operaciones financiables	Carácter de los recursos	Tipo de Socio
1. Proyectos	No reembolsable	Bilateral
2. Programas	No reembolsable	Bilateral
3. Estrategias	No reembolsable	Bilateral
4. Modalidades de ayuda programática	No reembolsable	Bilateral
5. Contribuciones y aportaciones a OO.II no financieros	No reembolsable	Multilateral
6. Programas y fondos fiduciarios de desarrollo en OO.II. no financieros (constituidos o por constituir)	No reembolsable	Multilateral
7. Asistencias técnicas	No reembolsable	Multi/bilateral
8. Estudios de viabilidad	No reembolsable	Multi/bilateral
9. Evaluaciones (ex ante, ex post de programas y del Fondo)	No reembolsable	Multi/bilateral
10. Aportaciones a fondos en IFI	Reembolsable/no reembolsable	Multi/bilateral
11. Aportaciones a fondos multi-donante en IFI	Reembolsable/no reembolsable	Multi/bilateral
12. Créditos	Reembolsable concesional	Multi/bilateral
13. Préstamos	Reembolsable concesional	Multi/bilateral
14. Líneas de financiación	Reembolsable concesional	Multi/bilateral
15. Aportes a programas de microfinanzas	Reembolsable concesional	Multi/bilateral
16. Adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi-capital en IFI o vehículos de inversión	Reembolsable concesional	Multi/bilateral

Fuente: Elaboración propia.

del componente de cooperación al desarrollo del FAD, y tuvo un crecimiento espectacular en los años 2004-2009, según estadísticas oficiales del CAD de la OCDE, llegando a representar el 40% de la AOD española en 2006. La línea de financiación a la facilidad financiera para la seguridad alimentaria del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) de Naciones Unidas, aprobada en 2010 por un importe de 285 millones de euros, otorga apoyo financiero y asistencia técnica a proyectos de mejora de producción alimentaria y nutrición, y es hasta la fecha la operación individual reembolsable de mayor tamaño que ha realizado nuestro sistema de cooperación oficial.

Otro grupo de operaciones, en este caso con instituciones financieras internacionales de desarrollo, contemplan la financiación de aportaciones a (i) fondos constituidos en ellas destinados para la satisfacción de las necesidades sociales básicas en países en desarrollo, en las áreas de salud, educación, acceso al agua potable y saneamiento, género, agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental y cambio climático (aquí se enmarcan operaciones como la aportación de capital al Fondo Africano de Garantías por 20 millones de dólares); (ii) programas y fondos para la evaluación del impacto en dichos sectores; y (iii) fondos multidonante gestionados o administrados por estas y destinados a países en situaciones de postconflicto o frágiles. En esta categoría encontramos la contribución de 40,6 millones de dólares al Fondo de Desarrollo de las pymes en Haití, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Con cargo al FONPRODE está también prevista la concesión de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales dirigidas al desarrollo del tejido social y productivo de los países calificados por el CAD de la OCDE como países menos adelantados, de renta baja o de renta media, pudiendo ser beneficiarios bien los Estados que se encuentren dentro de las prioridades geográficas establecidas por los correspondientes Planes Directores de la Cooperación Española y los Planes Anuales de Cooperación Internacional, bien las Administraciones públicas regionales, provinciales y locales, y entidades del sector público de dichos países.

En el ámbito de las microfinanzas, en el que la cooperación española ha trabajado intensamente desde 1998 con el FCM, hoy queda integrado en el FONPRODE permitiendo, además de la tradicional aprobación de líneas de financiación dirigidas a la concesión de microcréditos y créditos rotatorios, incorporar la capacidad de realizar adquisiciones de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en entidades o vehículos de inversión financiera, dirigidos al fomento de las microfinanzas.

Por último, el FONPRODE podrá adquirir participaciones de capital o cuasi capital en instituciones financieras y vehículos de inversión, como vie-

nen haciendo un nutrido número de donantes de nuestro entorno, como medio para la consecución de sus objetivos de desarrollo. Ejemplos de este tipo de actuaciones son las aportaciones de capital al African Agriculture Fund por 40 millones de dólares, al Fondo Multi donante GEF de Gestión Sostenible de Bosques en África, por 20 millones de dólares, o al Fundo de Investimento Privado - ANGOLA S.C.A. SICAV-SIF por valor de 6 millones de euros, o la de 5 millones de euros al Fondo de Inversión para Pequeñas y Medianas Empresas de Colombia Progresa Capital.

Si consideramos que los instrumentos de inversión imponen un nivel de compromiso y asunción de riesgo mayor que la articulación de instrumentos de deuda (desde el punto de vista del acreedor), cabe apuntar que España se está posicionando entre los donantes más comprometidos con las iniciativas de desarrollo articuladas a través de vehículos de inversión colectiva. Estos tienen como finalidad facilitar la gestión y administración de recursos destinados a sectores de actividad complejos, de países en los que la débil institucionalidad vigente (normativa, financiera, entre otros aspectos relevantes) dificulta la canalización directa y de magnitud de recursos financieros con carácter reembolsable.

En su gestión en el año 2011, el FONPRODE ha contado con una dotación de 945 millones de euros, definida en el artículo 55 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Allí queda delimitado el volumen total de fondos no reembolsables de forma tal que *las operaciones que por su carácter no reembolsable conlleven ajuste en déficit público, tendrán un límite máximo de 300 millones de euros*.

El diseño de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, en elaboración a la fecha de redacción de este artículo, quizá contemple un crecimiento en el componente reembolsable del FONPRODE en detrimento de la modalidad no reembolsable, cuestión que conoceremos en los próximos meses. Independientemente, no obstante, del tamaño del instrumento, son de especial importancia en la actual fase de arranque de la operativa del Fondo aspectos vinculados con la calidad de las actuaciones, la capacidad de gestión de un instrumento complejo y heterogéneo y el ejercicio del control de unas operaciones financieras —ya sean directas o intermediadas— que requieren de destrezas que nuestro sistema de cooperación oficial ha de construir en paralelo a la efectiva gestión de los recursos cuya razón de ser es *erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, igualdad de género, defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos*.□

NOTA

(1) *La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, en su disposición transitoria décima, establece la liquidación del Fondo de Concesión de Microcréditos a partir de la entrada en vigor de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, reguladora del Fondo para la Promoción del Desarrollo. De este modo, además de quedar derogada su normativa reguladora, los activos, derechos así como las obligaciones y pasivos del FCM, incluyendo las operaciones en trámite, serán transferidos al FONPRODE e integrados en su balance.*

BIBLIOGRAFÍA

European Development Finance Institutions (2011): ***Annual Report 2010****, www.edfi.be.*

Boletín Oficial del Estado: Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

Boletín Oficial del Estado: Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

Boletín Oficial del Estado: Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Referencia Consejos de Ministros, 20 de noviembre de 2010, en http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2010/refc20100820.htm (última visita realizada el 13 de septiembre de 2011).

Referencia Consejos de Ministros, 29 de julio de 2011, http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2011/refc20110729.htm (última visita realizada el 13 de septiembre de 2011).

RESUMEN

La cooperación financiera de carácter reembolsable es un instrumento de la política de cooperación al desarrollo que se ha ido revelando cada vez más esencial. Existe un amplio acuerdo sobre el papel crucial del sector privado como factor contribuyente al desarrollo en todas sus vertientes y, en particular, en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Suplir las necesidades de financiación de largo plazo de un sector privado incipiente y carente de acceso a financiación es el papel fundamental de la cooperación financiera reembolsable. El Fondo para la Promoción del Desarrollo de nuestra cooperación española es una innovación en este sentido.

Palabras claves: *Cooperación financiera, Reembolsable, Cooperación al desarrollo, Sector privado.*

Raúl Prebisch y la crisis económica mundial

Ludovico Videla
Profesor universitario y consultor económico

1. Introducción

La delicada situación de las principales economías del mundo ha provocado la revisión crítica de los modelos de interpretación de la coyuntura y ha suscitado un profundo debate sobre el origen de los desajustes y las medidas disponibles para enfrentarlos.

En grandes líneas, según el destacado periodista del *Financial Time* Martin Wolf, se abren dos corrientes de interpretación que se basan, por una parte en el exceso de oferta de ahorro como la causa de la desaceleración mundial y, por otra, el exceso y desmesura de la oferta de dinero y sucedáneos financieros, que agotó su potencialidad expansiva y derivó en los conocidos fenómenos de insolvencia bancaria, aumento de la incertidumbre y elevación del riesgo crediticio.

Si lo que es deficiente es la demanda agregada, corresponde llevar adelante una política fiscal expansiva, diría por ejemplo John M. Keynes. Si por el contrario, nuestra debilidad es la renovación de los vencimientos de la deuda y el financiamiento de los desajustes fiscales, debemos mostrar un plan coherente de ajuste de los desequilibrios que recupere la confianza, el financiamiento y el crecimiento.

Un destacado historiador y economista británico, lord Robert Skidelsky, biógrafo de Keynes, ha escrito un brillante ensayo con el sugestivo título de *El regreso de Keynes* (1). Escuchando su crítica al pensamiento neoclásico en una reciente conferencia en Buenos Aires, me quedaron pocas dudas de la necesidad de una revisión de nuestro acervo de teorías económicas. Skidelsky atribuye la crisis actual al *fracaso intelectual de la profesión del economista* ya que, como lo había advertido lord Keynes, *las prácticas de los banqueros, reguladores y gobiernos, por escandalosas que sean, pueden remontarse a las ideas de los economistas y filósofos* (2).

Mi intención en este breve ensayo es echar luz sobre aspectos sorprendentes de la evolución de la economía en el mundo en los últimos años desde la perspectiva de un autor argentino con el que tuve una muy corta pero fructífera relación. Se trata del economista Raúl Prebisch. Él siempre decía, *es vital una teoría racional e inteligible que nos lleve a conocer bien la realidad sobre la cual vamos a actuar*.

Me interesan dos aspectos de su extensa obra, la teoría del ciclo económico y la cuestión del deterioro de los términos de intercambio. Deseo proponer esta temática como una contribución al debate actual de ideas, que Skidelsky propone, y que serviría para dirimir la utilidad de muchos conceptos dominantes en nuestra profesión.

Antes quisiera presentar la figura de Raúl Prebisch a los lectores españoles.

2. Raúl Prebisch economista argentino pero con una visión internacional de la economía

Raúl Prebisch nace en 1901 en la ciudad de Tucumán y muere en Santiago de Chile en 1986. Su personalidad multifacética lo llevó a participar en diversos gobiernos, enseñar en la universidad y dirigir durante muchos años las investigaciones económicas de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina).

Prebisch tiene numerosas publicaciones que se inician en 1919 y siguen prácticamente hasta su fallecimiento. Recientemente hemos publicado un compendio sobre su vida y obra, que incluye el detalle de su obra publicada a partir de 1949 (3).

Sus trabajos anteriores, comprendidos entre 1919 y 1949, están compendiados en una edición de la Fundación Raúl Prebisch, editada en Buenos Aires en 1993. Con nuestro libro y la edición de la fundación mencionada se dispone de una bibliografía completa de su obra.

Raúl Prebisch estudió y enseñó en la Universidad de Buenos Aires por décadas. De allí fue dejado cesante por el peronismo y posteriormente reincorporado por un breve período. En la Uni-

versidad de Buenos Aires se destacó como el mentor y colaborador principal de la *Revista de Ciencias Económicas* de esa universidad, y también por un notable curso de dinámica económica que impartió en los años cuarenta.

En paralelo, otro gran economista católico, Alejandro Bunge, fundó y dirigió la *Revista de Economía Argentina*, excelente publicación técnica, que realizó notables trabajos de investigación, como el *Índice de Costo de Vida de la Ciudad de Buenos Aires* a principios del siglo XX.

Alejandro Bunge recomendó a Prebisch para su primer trabajo en la Sociedad Rural. Fueron amigos, a pesar de la diferencia de edad.

El punto de encuentro entre Prebisch y Bunge es la preocupación por el estudio de la realidad económica argentina y un cierto escepticismo por las recetas neoclásicas, cuyos teoremas se consideraban inadecuados para resolver los problemas principales de nuestro país.

Raúl Prebisch nació en los tiempos de la Argentina opulenta y debió trabajar y estudiar la lenta decadencia que representó la trayectoria de la economía argentina a partir de 1930.

Un buen título para el caso argentino es el de las ilusiones perdidas.

Si tomamos los testimonios de los testigos de nuestro primer centenario en 1910 y los comparamos con el de 2010, sin duda se ha perdido el entusiasmo por el futuro nacional, la exaltación patriótica, que entonces era moneda corriente, hoy está casi ausente de nuestra tierra. ¿Qué pasó?

En la última parte del siglo XIX, acabadas las guerras internas y ocupado el espacio del territorio nacional, se inició un período de expansión económica sin precedentes.

Las innovaciones tecnológicas mejoraron el transporte y convirtieron la carne y los granos argentinos en bienes objeto de un fuerte intercambio internacional.

El Reino Unido, entonces nuestro principal mercado, liberaliza el comercio de alimentos e inicia una era de libre comercio y libre cambio que favorece a la Argentina.

Las inversiones en infraestructura y transporte se financian con inversiones extranjeras. Según un cálculo que he revisado, Argentina fue el país que recibió en proporción a su producto interior bruto, el monto más elevado de inversiones extranjeras directas en toda la historia contemporánea.

También acogimos inmigrantes en número inusitado para la escasa población de ese momento. Téngase en cuenta que la población era de 4,5 millones en 1900 y se llegaron a albergar hasta 1,5 millones de inmigrantes por año. En 1920 la población se había duplicado hasta 9 millones, lo que de alguna manera mitiga la comparación entre el crecimiento del producto y el del producto per cápita.

Buenos aires era una ciudad cosmopolita, con elevada proporción de extranjeros en largos períodos de tiempo. Extranjeros que remitían a sus parientes europeos montos importantes de ayuda.

Nuestra balanza de pagos estaba concentrada tanto en bienes —carne y granos— como en mercados —Inglaterra— y el flujo de salida de capitales era muy significativo por los dividendos e intereses y las transferencias personales que mencionábamos.

Desde el punto de vista laboral nuestra estructura de población era centralmente urbana, no había un campesinado importante por diversas razones: la colonización basada en la fundación de ciudades, el riesgo del indio y la falta de infraestructuras. Las actividades laborales de alta productividad eran escasas. Gran peso tenían los servicios personales y crecientemente el Estado nacional.

La fragilidad de este modelo era evidente para algunos estudiosos como Alejandro Bunge, que preparó durante la presidencia de Marcelo de Alvear una reforma aduanera y fiscal, que buscaba cierto moderado proteccionismo con el propósito de estimular la producción industrial y bajar la dependencia externa. Además, le daba racionalidad a la estructura financiera del Estado nacional, crónicamente deficitaria, que provocaba la necesidad de un permanentemente endeudamiento.

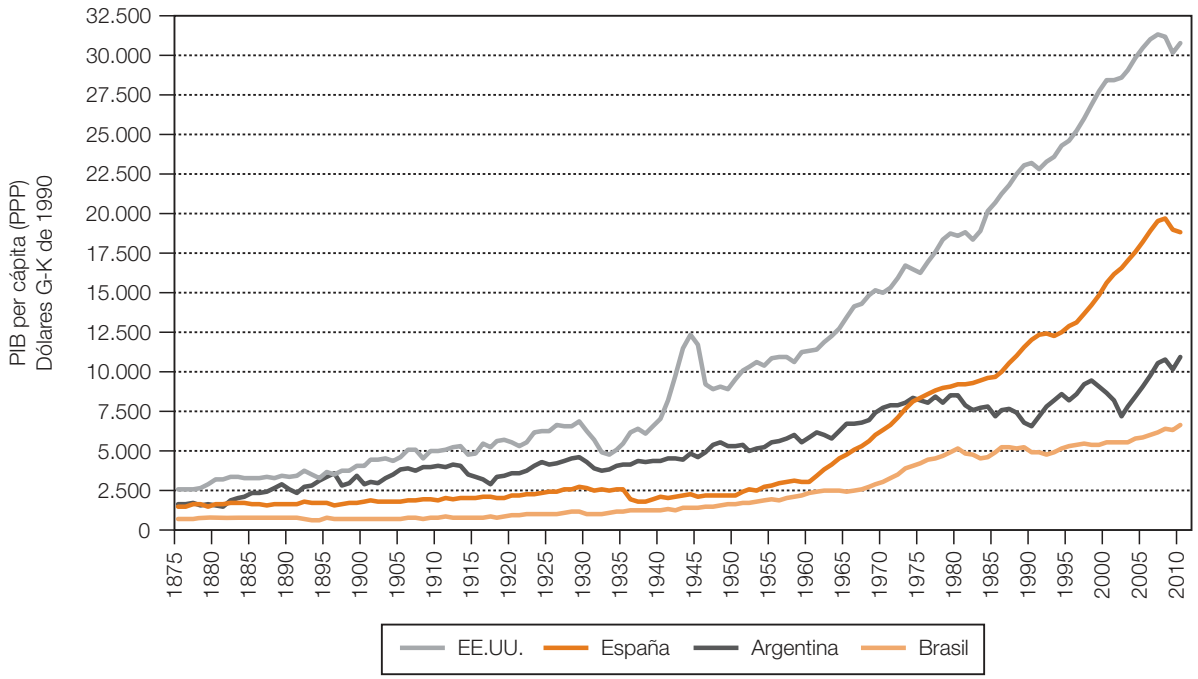
El final de esta iniciativa fue insólita: debió renunciar el ministro de Economía, Herrera Vegas, y por supuesto Bunge, y en un verdadero auto de fe, se quemaron los ejemplares impresos en el patio de la Secretaría de Hacienda.

Enemigos de los cambios eran los conservadores y los socialistas, los primeros defendían al campo de nuevas gabelas y los socialistas eran contrarios a cualquier proteccionismo por su efecto sobre el valor real del salario.

Prebisch comenzó a estudiar la economía argentina en esta época y publicó *Salarios a oro* su primer trabajo de economía. Lo publicó en *La Vanguardia*, diario socialista, con el enfado de Juan B. Justo, líder de ese sector político, que proponía pagar los salarios en oro para proteger su valor. Prebisch demuestra lo insensato de esta propuesta y se desilusiona del dogmatismo socialista.

El modelo de expansión argentino comienza a fallar con la primera guerra mundial, por los problemas de transporte y de mercados que crea el

GRÁFICO 1
ARGENTINA
El país de las ilusiones perdidas



Fuente: En base a *Dos siglos de economía argentina, 1810-2010,* Fundación Norte y Sur-Orlando Ferreres, en base a *La economía mundial, 1820-1992*, Angus Maddison.

conflicto, pero su agonía comienza en 1930 con la crisis mundial, que implicó para nuestro país una situación terminal. Se derrumban los precios de nuestras exportaciones, se cierran los mercados y los capitales huyen ante la incertidumbre y el temor.

La Argentina convulsionada tiene un nuevo gobierno, esta vez militar, que derroca al viejo caudillo radical Irigoyen, senil, aislado y azorado ante una situación que no logra entender.

Marcelo T. de Alvear, expresidente radical entrevistado en París, justifica el triste final del caudillo Irigoyen.

Prebisch entra en el gobierno como colaborador de Enrique Uriburu, primo del presidente e intelectual descollante.

Su política, por consejo de Prebisch, es heterodoxa. Se abandona el patrón oro, se establece el control de cambios, se promulga la ley de redescuento que permite emitir sin respaldo áureo, una política de ampliación del crédito por el Banco de la Nación, un acuerdo comercial con Inglaterra que negocia Prebisch y permite conservar una porción del mercado de carnes inglesas, y una reforma impositiva con la creación del impuesto a la renta.

Posteriormente, Prebisch sigue colaborando con el presidente Justo que reemplaza a Uriburu. Debe destacarse que esta gestión de la crisis fue una de las más exitosas del mundo, si la medimos por la rapidez de la recuperación de la economía. En nuestro libro, en el artículo de Javier González Fraga, encontrarán un gráfico ilustrativo de este punto.

No obstante ello, en la tendencia a largo plazo no puede evitarse la decadencia económica argentina.

En el gráfico 1, se puede observar la evolución del producto interior bruto por habitante, en dólares de 1990, para la Argentina, España, Estados Unidos y Brasil.

Si bien entre 1895 y 1915 hay un cierto paralelo entre la Argentina y Estados Unidos, posteriormente la evolución del país del norte de América se despega totalmente de la Argentina.

España comienza una dinámica de expansión en los años sesenta del siglo pasado y a mediados de los setenta supera a la Argentina. Finalmente Brasil es hoy tres veces más grande que la Argentina, si bien arrastra problemas de exclusión humana muy importantes que le impiden reflejar un nivel digno de vida para toda la población.

A partir de 1932 Raúl Prebisch inicia la organización del Banco Central, que finalmente se crea en 1935. Prebisch fue su primer gerente general y verdadera alma máter hasta su renuncia en 1943.

A partir de allí cesa su colaboración con la administración de los asuntos económicos de la Argentina y se inicia su fase de formulación de teorías y de gestión internacional a través de la oficina de la CEPAL.

Sobre el final de la década de los cuarenta desarrolla sus cursos de dinámica económica tratando de explicar el ciclo económico. Para Prebisch, el estudio de la dinámica económica es el estudio de las fluctuaciones.

3. La teoría del ciclo económico

Actualmente la teoría dominante del ciclo es la versión denominada del *ciclo económico real* (RBC), que se funda en la versión más dura de las expectativas racionales.

La hipótesis de las expectativas racionales consiste en suponer un conocimiento extenso y preciso del futuro que se deriva de toda la información disponible sobre circunstancias presentes y pasadas. Las crisis cíclicas son posibles como resultado de errores o acontecimientos imprevistos, que no son susceptibles de predicción a través de modelos aleatorios.

En realidad la acumulación de información y el supuesto de una distribución estadística aleatoria de los errores e imprevistos, permite al modelo hacer predicciones correctas. Es decir, que la economía se comporta del modo vaticinado por el modelo. El supuesto crucial es que el universo es estable, lo que permite vaticinar el futuro infiriéndolo del pasado y del presente. Esto elimina la incertidumbre, el no saber qué va a pasar, el *simply we don't know* (sencillamente no sabemos) de John M. Keynes.

Los teóricos del RBC aceptan que los mercados siempre se despejan, que la demanda iguala a la oferta y se cumple la Ley de Say. Ahora bien, si el equilibrio se da automáticamente ¿por qué tenemos ciclos económicos?

Los clásicos admitían problemas de información y una lentitud de ajuste de los precios y salarios que explicaban los ciclos. La nueva escuela del RBC reivindica el ajuste casi instantáneo y justifican el ciclo como el desvío del nivel óptimo de producción, provocado como respuesta *eficiente* a las modificaciones del entorno real, la tecnología, las regulaciones, los cambios meteorológicos y otras cosas semejantes. La conclusión es que no es necesaria la regulación porque los mercados son siempre eficientes.

La realidad económica actual cuestiona duramente esta teoría. La incertidumbre crece y los mercados financieros, más que evaluar correctamente los riesgos, los exacerban con su gran volatilidad. Los procesos de ajuste son extremadamente lentos y costosos. Pensemos en lo que puede demorar modificar la posición superavitaria de China y deficitaria de Estados Unidos. Aun sin interferencias de ningún tipo, transformar el consumidor endeudado estadounidense en un ahorrista y al ascético ahorrista chino en un consumidor globalizado requiere al menos mucho tiempo.

Prebisch observó que este elemento del tiempo de los procesos y la importancia del espacio y la magnitud económica de los actores deriva en movimientos cíclicos, que son endógenos e inevitables. También destacó que la búsqueda de leyes de equilibrio ha preocupado por un tiempo demasiado largo a los economistas quienes dicen: *No hay nada que cause más perplejidad a los hombres que habiendo cultivado alguna vez la teoría pasan a la acción práctica, que comprobar la colisión frecuente entre los conceptos de equilibrio que han estado cultivando en la teoría y la forma característicamente ondulatoria en que se desarrolla la economía de cada país, o sea la sucesión continua de desequilibrios que ocurren en la vida económica* (4).

La Argentina ha sido un caso bastante interesante desde el punto de vista de sus fluctuaciones. Su demanda agregada se compone del consumo interno, función a largo plazo del nivel de población y la demanda mundial por nuestras exportaciones agropecuarias. Desde la época en que Prebisch seguía la coyuntura argentina hasta la fecha ha habido cambios por la diversificación de las exportaciones y una menor gravitación de la producción agropecuaria en la generación de ingresos, pero a grandes rasgos la dependencia, ahora de la soja, sigue vigente.

El valor de las exportaciones resulta en una magnitud exógena, en cuanto los precios y las cantidades, están determinados en el mercado mundial. Estos ingresos no generan ciclos en los países demandantes por su volumen proporcio-

nalmente menor, pero sí reflejan el ciclo propio de esos países. Es decir que la cantidad y el precio de las exportaciones argentinas contenían el ciclo mundial.

Por ello en nuestro país el ciclo se originaba por razones exógenas, ante las fluctuaciones que creaban los *shocks* de exportaciones e inversiones extranjeras.

Si adoptamos el supuesto inicial de Prebisch de que la proporción a importar es una proporción fija del ingreso y que la inversión está totalmente conformada por bienes de capital importados, las fluctuaciones cíclicas dependen del comportamiento dinámico de las exportaciones. En la fase expansiva, las exportaciones crecen y suben las reservas y la base monetaria. Se expande la oferta de dinero y el crédito hasta el punto en que un cambio en la tasa de crecimiento de las exportaciones provoca la fase contractiva.

En la contracción el Banco Central pierde reservas, se contrae el dinero y el crédito hasta que el balance de pagos vuelve a ser superavitario y se reinicia la expansión. Manuel Fernández López encuentra un paralelismo entre esta elaboración de Prebisch de 1939 y la teoría del multiplicador acelerador de Paul Samuelson, publicada en ese año (5).

De esta concepción puramente exógena del ciclo argentino, Prebisch comenzó en 1940 a elaborar una teoría endógena, fundada en la idea de que la economía se mueve en un movimiento cíclico permanente, por lo que esta rama de la teoría debe ser la principal e incluso la única teoría dinámica de la economía.

Su primera observación es que lejos de los modelos neoclásicos la economía se mueve en una sucesión continua de desequilibrios. La noción del permanente ajuste al equilibrio es falsa y termina invitando a que la investigación evada la realidad.

Estos movimientos cíclicos son diferentes en el centro y en la periferia, en esto tiene una importancia central el tiempo y el espacio o dimensión económica.

En el origen, el movimiento ondulatorio se origina en la diferencia de tiempos entre el proceso de producción y de generación de ingresos. Cuando se inicia un proceso de producción se va agregando valor al material en proceso y simultáneamente se pagan los ingresos (salarios) necesarios para poder llevar adelante este proceso, creando demanda por bienes finales. Hay entonces una dicotomía entre el poder de compra y la oferta de bienes finales, que determina una fase de expansión de demanda. En el punto de conjunción, que no es de equilibrio, cambia la tendencia y a través de las ventas de productos terminados las empresas recuperan lo pagado y generan el beneficio.

Si salimos del caso individual de una empresa, podemos ver al proceso de producción comprendiendo una serie de etapas, en cada una de las cuales se emplean factores, se crea valor, se generan beneficios y su resultado es un bien que pasa como insumo a la etapa siguiente, hasta arribar a la última, donde el resultado es un bien para uso final. En todas las etapas los factores añaden valor y reciben una remuneración, la que se vuelca al mercado como demanda de bienes finales.

El desequilibrio en que la demanda de bienes finales excede su producción y oferta es típico de la fase expansiva. Siempre suponiendo la ausencia de *stocks* previos al proceso.

En economías abiertas, que intercambian entre sí, digamos, bienes manufacturados por materias primas, el proceso se ve modificado según el papel de exportador de manufacturas importador de materias primas (centro) o como exportador de materia prima/importador de manufacturas (periferia).

Durante la expansión, hay siempre un exceso de demanda de origen céntrico, que está engrosada por los ingresos pagados a la periferia por las materias primas o material en proceso a los productores periféricos. En la periferia los procesos productivos son más cortos, de una sola etapa, y todas las sucesivas transformaciones se han trasladado al centro. Por ello la creación de valor, empleo y salarios pagados tiene lugar en primer término en los sectores de exportación. La demanda o retorno periférico es muy baja, por importarse la mayoría de los bienes finales del centro.

¿Cuál es el papel de los bancos en este proceso? Siguiendo la teoría bancaria más ortodoxa, los bancos financian a corto plazo el capital de trabajo de las empresas, que les permite sostener la acumulación de material en proceso. Prebisch dice que si en lugar de crédito el proceso se financia con ahorro no habría desfasaje entre la oferta y la demanda y no habría ciclo. El crédito es inflacionario y permite a los empresarios con acceso a él, generar el beneficio. *La forma típica de acumulación capitalista se hace a través del beneficio y este es el resultado de un desequilibro de la oferta y la demanda, provocada por un incremento de carácter inflacionario, con el cual los empresarios pagan el exceso de ingresos sobre la producción terminada. Es el resultado, pues, de una presión inflatoria que altera la distribución dentro de la comunidad, transmitiendo una parte considerable de los ingresos a grupos relativamente pequeños*

de empresarios, con lo cual estos aumentan su capacidad de ahorro, y así llegamos a esta conclusión: que la escasez de ahorro característica de las primeras etapas de la fase ascendente del ciclo, genera el fenómeno del beneficio y el beneficio genera el crecimiento del ahorro (6).

Manuel Fernández López encuentra una compatibilidad de la teoría de Raúl Prebisch con el modelo austríaco, cuestión de gran interés y plena actualidad, también puede decirse que la ondulación de la economía sin regulación y en competencia perfecta también se da como en el CBR, pero por motivos muy diferentes: la disparidad de los tiempos de circulación de los ingresos y la producción.

4. Deterioro de los términos de intercambio

Con respecto a sus aportes a la política económica, la tesis más conocida de Prebisch fue la que presenta en mayo de 1949 en la CEPAL, se publica en septiembre de 1949 en el *Trimestre Económico* de México y en mayo-abril de 1950 en la *Revista de Ciencias Económicas de Buenos Aires,* y se refiere a la necesidad de la industrialización y el deterioro de los términos de intercambio.

Poco tiempo después Hans W. Singer, publica, «The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries», *American Economic Review,* vol. XL (mayo, 1950), págs. 473-85.

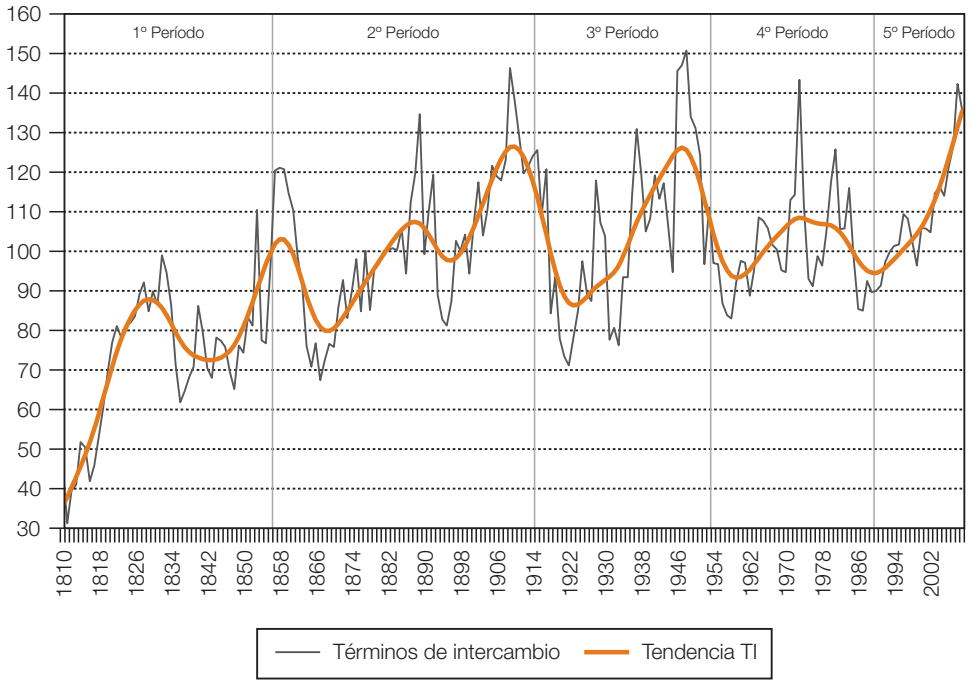
Por la similitud de los análisis la teoría es conocida como la hipótesis Prebisch-Singer.

Deseo exponer brevemente esta teoría y alguna evidencia empírica, confiando en que todavía nos puede ser de utilidad.

En primer lugar debemos distinguir entre los términos de intercambio y la relación de precios entre las materias primas y los productos industriales.

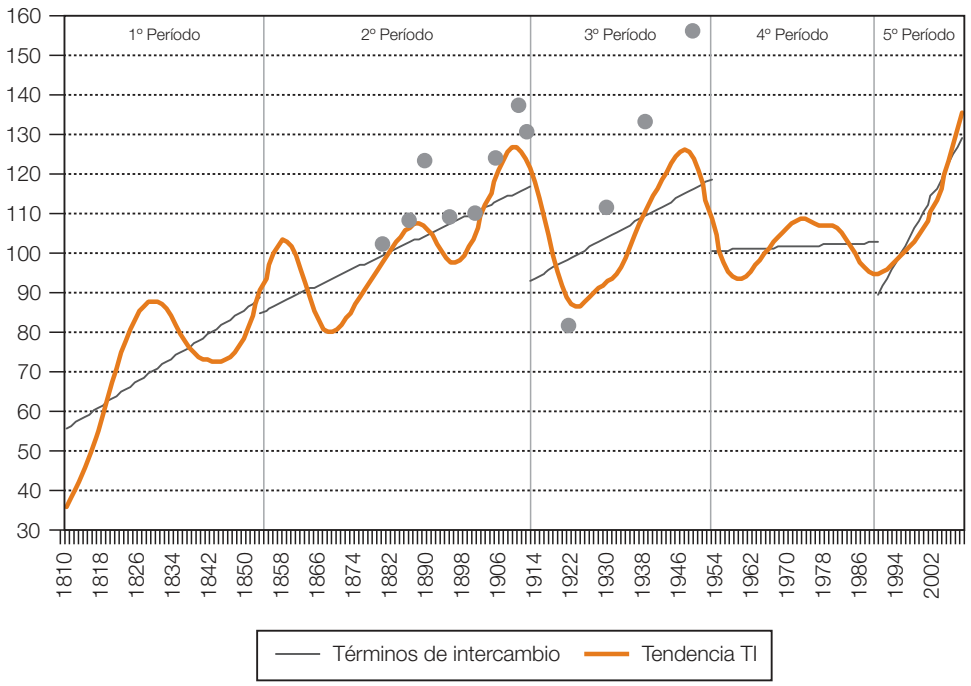
En los gráficos 2 y 3 se presenta la evolución de los términos de intercambio para la Argentina, en el período comprendido entre 1810 y 2002. Es decir se cubre prácticamente toda nuestra vida independiente.

GRÁFICO 2
ARGENTINA
Evolución de los términos de intercambio



Fuente: En base a *Dos siglos de economía argentina, 1810-2010,* Fundación Norte y Sur-Orlando Ferreres, en base al artículo de Carlos Pérez Rovira, capítulo *Sector Externo.*

GRÁFICO 3
ARGENTINA
Tendencia de los términos del intercambio



Fuente: En base a *Dos siglos de economía argentina, 1810-2010,* Fundación Norte y Sur-Orlando Ferreres, en base al artículo de Carlos Pérez Rovira, capítulo *Sector Externo.*

La simple observación de los gráficos, divididos en cinco períodos, nos demuestra una elevada volatilidad de la serie con altos y bajos notables y una tendencia indefinida, quizás ligeramente ascendente.

La explicación que ofrezco para esta descripción que daría la sensación de refutar un deterioro secular de los términos de intercambio, es que la estructura del comercio exterior argentino varió significativamente en este período histórico. La soja, estrella de nuestras exportaciones actuales, se inicia en 1990 en el siglo XX.

En el siglo XIX las exportaciones argentinas eran principalmente cuero y carne salada, posteriormente se agregaron los granos, trigo, maíz, cebada y después las oleaginosas como el girasol.

Algo semejante sucede con las importaciones, con bienes de consumo, de capital y materias primas industriales en proporciones variables, en este extenso período.

En realidad la formulación teórica de Prebisch es más compleja. Él parte de la teoría de las ventajas de la división internacional del trabajo, que ubicaban a América Latina como productor de alimentos y materias primas.

El razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional de trabajo es de una validez teórica inobjetable, pero se basa sobre una premisa terminantemente controvertida por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad (7).

Se atribuye carácter general a lo que de suyo es muy circunstancial. En realidad, los beneficios del progreso técnico llegan a la periferia de manera muy limitada y restringida (8).

De ahí las evidentes y significativas diferencias de ingreso entre los países centro y la periferia.

La propuesta de industrialización es entonces el medio principal de que disponen los países nuevos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.

¿Por qué no se difunde el progreso técnico en forma equitativa?

CUADRO 1
PRECIOS E ÍNDICES DE PRODUCTOS BÁSICOS DEFLACTADOS POR EL VALOR DE LAS MANUFACTURAS

Producto	1900/2000	2001/2011	Producto	1990/2000	2001/2011
Aceite de palma	-1,3	18,4	Plata	-23,8	17,2
Maíz	-61,9	7,3	Té	-56,2	2,2
Arroz	-66,9	10,4	Cordero	399,3	-0,04
Lana	-7,3	5,6	Algodón	-66,0	8,4
Trigo	-46,4	8,3	Industrial *inputs*		10,3
Café	45,3	10,7	IPP (USA)		2,3
Carne vacuna	134,6	5,4	IPP (RU)		1,7
Banana	-7,5	3,6	GYCPI	-49,8	2,00
Cacao	-61,8	10,1	*The Economist*	-60,1	3,00

Variación porcentual acumulada.
Fuente: José Ocampo y María Parra, *R. de la Cepal,* núm. 79, abril 2003 y elaboración propia.

La especialización, el comercio y el progreso técnico deberían llevar a un proceso de competencia de mercado que reduciendo los precios permita participar a los consumidores de los beneficios de la nueva técnica.

El descenso de los precios de bienes industriales debería ser mayor al de los productos agropecuarios por las mayores innovaciones tecnológicas que se dan en la industria. La realidad demuestra que los precios industriales no bajaron en relación a los agropecuarios, porque subieron los costos y las utilidades. El *mark up* de salarios y utilidades, propio de la competencia imperfecta, capturó la mejora.

En palabras de Prebisch: *El progreso técnico se ha concentrado principalmente en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forman la periferia del sistema económico mundial.*

Si los precios hubieran descendido en armonía con la mayor productividad la baja habría tenido que ser menor en los productos primarios que en los industriales: de tal suerte que la relación de precios entre ambos habría ido mejorando persistentemente a favor de los países de la periferia, conforme se desarrollaba la disparidad de productividades.

Los hechos para Prebisch no justifican aquel supuesto:

Los precios no han bajado conforme con el progreso técnico ya que, por un lado, el costo tendía a bajar a causa del aumento de la productividad, subían por otra parte los ingresos de los empresarios y de los factores productivos. Cuando el ascenso de los ingresos fue más intenso que el de la productividad, los precios subieron en vez de bajar.

Si el crecimiento de los ingresos en los centros industriales y en la periferia hubiese sido proporcional al aumento de las respectivas productividades, la relación de precios entre los productos primarios y los productos finales de la industria no hubiesen diferido de la relación que habría existido si los precios hubiesen bajado estrictamente de acuerdo con la productividad. Y dada la mayor productividad de la industria la relación de precios se habría movido a favor de los productos primarios. Como eso no fue así, los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria y los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico (9).

La evidencia empírica demuestra que las materias primas han bajado con relación a los bienes industriales por cien años. A partir de 1990 y especialmente en el nuevo siglo, se produce un cambio de esta tendencia.

Esto puede apreciarse en el cuadro 1 que presentamos. Hemos tomado la información de Ocampo y Parra para el siglo XX, y elaboramos los números comparativos para la última década del nuevo siglo. Tanto el índice de la revista *The Economist* como el GYCPI, que comprende la relación de precios de materias primas y bienes industriales, ponderados por su peso en el comercio mundial, muestran una leve recuperación.

¿Cómo se explica este cambio? Veo dos puntos esenciales para justificarlo. Por una parte, es un dato, que se ha debilitado la capacidad de negociación del trabajo en los centros por el nuevo

contexto global. Los sindicatos no están hoy en condiciones de absorber los frutos del avance tecnológico como lo hacían en el pasado. La oferta en el mercado de trabajo global ha aumentado significativamente y la competencia por los puestos de trabajo es más intensa.

En segundo lugar, la permisividad monetaria y crediticia y financiera de la última década es impresionante. La relación de la deuda privada con el producto interior bruto en Estados Unidos pasó de 123% a mediados de los años ochenta a 293% en el 2009. La acumulación de reservas monetarias en los últimos años, liderada por China, ha creado una situación inestable y peligrosa a nivel global. El temor a una disparada de la inflación y depreciación del dólar, puede estar influyendo en el aumento del precio de las materias primas. También el incremento de la demanda de proteínas, por la irrupción de nuevos consumidores ha modificado el contexto de los últimos años y podría explicar los cambios en la relación de precios.

Sin duda, enfrentado a esta nueva realidad, Raúl Prebisch hubiese revisado su teoría y adaptado lo que fuese pertinente. Esto fue un principio constante de su vida académica.

Para terminar deseo invitar cordialmente a los lectores a leer a Raúl Prebisch y tener la oportunidad de disfrutar de su inteligencia y perspicacia. Este brevísimo repaso de algunas notas de su obra tiene este sencillo propósito.□

NOTAS

(1) *Skidelsky, R. (2009):* ***El regreso de Keynes,*** *Crítica, Barcelona.*
(2) *Skidelsky, R. (2009), pág. 48.*
(3) *Videla, L. y González Fraga, J. editores (2010):* ***Raúl Prebisch su vida y su obra,*** *Unión Editorial, Madrid.*
(4) *Prebisch, R. (1993): «Teoría dinámica de la economía», en* ***Raúl Prebisch. Obras 1919-1949,*** *Fundación Raúl Prebisch, Buenos Aires, pág. 411.*
(5) *Fernández López, M. (1996): «El ciclo económico argentino: estudios de Raúl Prebisch»,* ***Ciclos,*** *VI: 10, 1º semestre, págs. 17-32.*
(6) *Prebisch, R. (1993), pág. 430.*
(7) *Prebisch, R. (1993), págs. 491-492.*
(8) *Prebisch, R. (1993), págs. 491-492.*
(9) *Prebisch, R. (1993), pág. 501.*

RESUMEN

El artículo presenta una versión resumida de dos aportes significativos de Raúl Prebisch a la teoría económica. Por una parte, su contribución a la interpretación de los ciclos económicos. Se describe una teoría exógena del ciclo, aplicable a países con un sector exportador de materias primas. Por otra parte, la teoría endógena de ciclos periféricos y en los centros. Finalmente se describe su teoría más conocida referida al deterioro de los términos de intercambio contrastándola con alguna evidencia empírica.

Palabras clave: *Raúl Prebisch, Teoría del ciclo económico, Deterioro de los términos de intercambio, Economía argentina.*

El modelo Axiológico-SETCU: una respuesta a la crisis en España

Francisco Parra Luna
Catedrático Emérito, UCM. Coordinador del modelo

1. Introducción: los resultados del modelo

¿Resulta creíble que en medio del pesimismo español y de lo que está cayendo a nivel mundial se sostenga que es posible reducir el paro a su mitad y crecer un promedio del 3,5% PIB durante 2012-2015? La afirmación sorprende y puede que resulte hasta profesionalmente arriesgada pero permítanme demostrar su fundamento. Porque lo que sucede a nivel mundial no obsta para que España haga lo que puede hacer, esto es: *a Dios rogando* (influir en las decisiones internacionales cuanto pueda) y *con el mazo dando* (explotar a fondo nuestros márgenes propios, que no son escasos como se verá).

¿Qué base tiene esta hipótesis? En principio bastaría con evitar los cuatro errores que en política económica se habrían venido cometiendo y que resumo: no tener en cuenta el papel que juegan en política económica los *sistemas de valores*; no acertar a diferenciar la economía española frente a mercados y organismos foráneos; no conjuntar las medidas a tomar en un modelo cuantificado y consensuado; y seguir rutinariamente adscritos a teorías económicas tenidas por ortodoxas pero desadaptadas u obsoletas. El modelo Axiológico-SETCU intenta no pisar estos cuatro charcos, engañosos y profundos.

Conviene adelantar también que el modelo adoptó una neutralidad científica exquisita. Por supuesto no fue elaborado bajo la influencia del gobierno ni de ningún partido político, pero tampoco por institutos, centros y servicios de estudios vinculados al mundo empresarial, bancario, sindical o político. Fue elaborado por un equipo de quince expertos de variadas disciplinas con el único compromiso de pensar solo en el país intentando superar cualquier sesgo teórico o ideológico, a lo que ayudó una metodología como la Delfos (1) consistente en conseguir acuerdos intersubjetivos matemáticamente forzosos entre expertos. Mediante esta estrategia metodológica los tradicionales enfrentamientos entre neoliberales y keynesianos, entre más o menos Estado, o incluso entre los viejos socialismo y capitalismo, no han sido para nuestro equipo sino respetables acentos puestos en unos valores sobre otros dentro de un inevitable *perfil axiológico* que con mayor o menor fortuna perseguimos todos. Supone por tanto un intento de establecer una metodología rigurosa que no suele verse aplicada en las publicaciones más acreditadas sobre la crisis. Ya el nombre del modelo señala lo que intentó ser: *axiológico* porque parte de la crítica al *sistema de valores*, y al que se le añade el acrónimo *SETCU* porque procura satisfacer los requisitos de Sicológico (S), Etico (E), Técnico (T), Consensuado (C) y Urgente (U).

Se adelanta, para que el lector afile de antemano el bisturí de su crítica, que el modelo anticipa como conseguibles los resultados del cuadro 1 según puede verse en la publicación original (2):

¿Mediante qué política económica podrían conseguirse estos seis resultados durante el período 2012-2015? Como se sabe, subsisten dos posiciones enfrentadas: las que se centran en la reducción

CUADRO 1
RESULTADOS GLOBALES DEL MODELO AXIOLÓGICO-SETCU

HIP. 9 recomendada
Sin subir impuestos ni emitir nueva deuda pública, se pueden crear, pues, 1.287.000 PT pro-competitivos Lo que implicará las diferencias siguientes: 1. Crecer un 3,5% anual como promedio durante 2011-2013 2. Reducir el déficit público en un 3,3% PIB, sobre cualquier déficit previsible sin aplicar el modelo 3. Reducir el paro desde un 21% a un 12% de la población activa 4. Satisfacer las demandas fundamentales de los empresarios 5. Satisfacer las demandas fundamentales de los asalariados 6. Y todo lo que ello significa en transformación de la estructura socioeconómica, en términos de prestigio internacional y prima de riesgo país

del déficit fiscal y las que se centran en los estímulos para crecer. Como no podía ser de otra forma, el modelo Axiológico-SETCU ya propuso en 2008 (2) una integración de ambas. No malgastar sí, pero no solo para reducir déficit, sino sobre todo para crear empleo productor de PIB e indirectamente reducir el déficit. Y frente a la reducción a ultranza del gasto público (Unión Europea, Alemania, pensamiento conservador…), resultan cada vez… más numerosas las voces que proponen relanzar el gasto público si se quiere salir de la crisis (Geithner, Krugman, Stiglitz... y últimamente hasta el FMI). A nuestro modelo le cabe al menos el mérito de haberse adelantado a esa necesaria integración.

2. Hacia una metodología sistémico-axiológica

La verdad es que no parece propio estar hablando de metodología a estas alturas. Sin embargo resulta inevitable porque no se puede seguir ignorando que estamos ante un problema de naturaleza SISTÉMICA (todo está interrelacionado con todo y no es cuestión de visiones o medidas parciales) y AXIOLÓGICA (el fondo de la crisis reside en el *sistema de valores* vigente en el país). Precisamente las dos características decisivas del método que al parecer no han sido comprendidas por algunos de los más conspicuos y prestigiosos economistas de nuestro país. Ver crítica en (4).

Pero ¿puede entenderse la economía española sin considerarla un subsistema de variables interrelacionadas dentro de otro sistema más amplio (político, cultural, internacional, etc.) que la comprende y explica al tiempo que ella misma contribuye a explicar el sistema que la rodea? ¿Y puede ignorarse que todo lo que nos jugamos en nuestra vida cotidiana no es sino conseguir una mejor salud física y mental, vivir sin agobios materiales, en seguridad y en paz, gozando de libertades, conservando la mejor naturaleza, etc., es decir, vivir en el mejor *sistema de valores* posible según un Patrón Referencial (PRV) como el visto o parecido en (4)?

Si se aceptan estos dos supuestos básicos, (y permítaseme añadir: *y solo si se aceptan*), es cuando se puede plantear con seriedad el método a seguir. Un método que en la situación actual se centra casi exclusivamente en alcanzar una única dimensión de alto contenido psicológico: la CONFIANZA (interna y externa) en el país. Por fortuna, confianza que depende principalmente de nuestros hechos (ambos se retroalimentan) por lo que el método no podría sino consistir en un diseño adecuado de las medidas a emprender y con la urgencia necesaria. Y dado que se suponen aceptados los dos rasgos básicos del método (sistemicidad y axiología) ya solo falta colocarlos al principio de cualquier esquema metodológico al uso para proporcionar un diseño por fases como el siguiente:

1. Reconsideración de la economía como un subsistema de otro u otros más amplios, lo que obligará a estudiarlo desde múltiples perspectivas a través del *equipo multidisciplinar y multiidelógico* necesario. Imprescindible primer paso si se desea entender la complejidad de la crisis.
2. Desde este multiperspectivismo, partir de la *crítica comparativa de nuestro sistema de valores* en relación a un grupo de países como los comprendidos en el EIC (5). Nada es más necesario para una adecuada política económica que conocer el perfil de nuestro *sistema de valores* demostrativo al tiempo de lo que hace, lo que podría haber hecho y lo que todavía puede hacer, único planteamiento serio para conocer la situación.

Continuando entonces la metodología con las siguientes fases conocidas:

3. Inventariar, clasificar y seleccionar las variables más relevantes.
4. Interrelacionarlas causal y sistémicamente a través de un modelo teórico integrado con vistas a encontrar una solución.
5. Estimarlas cuantitativamente, y
6. Calcular los resultados del modelo por medios de las simulaciones y escenarios más probables.

Estas fueron las seis fases que siguió el modelo Axiológico-SETCU, si bien reconociendo las siguientes limitaciones, entre otras:

a) El modelo se estructuró de la manera más simple posible para que fuera comprendido por cualquier lector interesado en el problema.

b) Por ello fue reducido a su estructura teórica más esencial, de forma que es posible prever resultados a través tan solo de 19 variables básicas y 35 ecuaciones lineales simples.

c) Haciendo explícitos, además, los siguientes parámetros simplificadores, entre otros:

- Que el PIB promedio por puesto de trabajo sale de la relación 1 billón/20 millones de ocupados, lo que supone 50.000 euros por año y puesto de trabajo como incremento de PIB.
- Que dicho PIB quedó reducido por los siguientes coeficientes en función de las dificultades de puesta en marcha previsibles: primer año = 0,2; segundo año = 0,8; tercer año = 0,9 y cuarto año 1,0.
- Que del montante necesario para financiar el modelo se prevén porcentajes de participación privada del 20 y del 25%.

Metodología tan austera en superficiales floriturasas econométricas como plena de honradez e intencionalidad y cuyos detalles se pueden ver en (2). Ahora permita el lector volver a los cuatro errores cometidos para explicar las soluciones del modelo.

2.1. *Contra el primer error: destacar el papel del* sistema de valores *y sus desequilibrios*

La primera medida exigida por la metodología del modelo es, pues, conocer *dónde estamos como sociedad* y hacia dónde queremos llevarla. El modelo se concibe así como un proyecto de sociedad en tránsito a corto plazo, no más de tres/cuatro años en principio, para lo cual es imprescindible conocer nuestra situación actual, los esfuerzos a realizar y los objetivos a conseguir. Y el *dónde estamos* como sociedad solo puede conseguirse analizando el *sistema de valores* actual dentro de un contexto como el de los países llamados EIC.

Como ya se apuntó en el gráfico 1 en (4) nuestro sistema de valores presenta unos desequilibrios tan notables que le hacen aparecer como un perfil que potencia excesivamente los valores de *Seguridad* y *Prestigio* a costa de los de *Riqueza Material, Justicia Distributiva* y *Calidad de las Actividades*. Y la conclusión es tajante: *no se puede plantear una política económica seria sin tener a la vista este perfil axiológico.*

Al no partir de este análisis, y es de temer que continuemos obviándolo, estaremos condenados a caminar sin rumbo, pues como dijo Séneca: *no hay viento favorable para aquel que no sabe dónde va*. Tema filosófico que sobrepasa con mucho al económico pero con el que se encuentra inevitablemente relacionado.

2.2. *Contra el segundo error: asunción pública de la* insostenible tríada española

Un primer desglose más pormenorizado de nuestro perfil de valores se encuentra en los cuadros 13 y 14 en (2) o bien en el cuadro 2 en (3), donde aparecen 36 desequilibrios que convenientemente agrupados se resumen en tres:

Primero: España, debido a su déficit comercial derivado de su falta de competitividad económica, presenta una serie de puestos de trabajo *vacantes* que deberían ser ocupados si es que se persigue competir con los países EIC. El cuadro 3 en (3) presenta una primera oferta potencial de *4.152.000 puestos de trabajo* a partir de las estimaciones efectuadas por diversos organismos públicos y privados de probada solvencia, y donde la única aportación propia fueron los 250.000 puestos del Plan Forestal estimados por los miembros de nuestro equipo, profesor Fernández-Cavada y Ortuño Pérez, de la Escuela de Montes de la UPM. Ocupación potencial de más de cuatro millones de puestos de trabajo (7) que podría además priorizarse según ciertos criterios y cuya planificación no es incompatible con una economía de mercado.

CUADRO 2
LA INSOSTENIBLE TRÍADA

Las tres dimensiones de los desequilibrios	
1. Necesidades (4.152.000 puestos de trabajo potenciales)	
2. Paro (5 millones)	
3. Financiación (mínimo de 36.000 ME/año)	
— Disminución de la prestación por desempleo	(20.000)
— Disminución del fraude fiscal	(8.000)
— Ahorro de gasto público	(2.000)
— Aportaciones privadas	(6.000)
O sea, 36.000 x 4 años del período 2011-2013 = 144.000 ME	
Desequilibrios que representan un potencial enorme inaplicado	

Segundo: España presenta un *paro que supera el 21%* de su población activa y con un nivel de formación, si no alta, sí operativa. Con datos para 2009 tomados de López Cossio (6), se demuestra que los parados españoles no están tan mal preparados como se supone (el 42% posee estudios secundarios o superiores; el 36% estudios básicos y solo el 22% carece de formación alguna); quedando además margen en el nivel de esfuerzo formativo a realizar como demuestra el gráfico de Eurostat que se incluye en dicho estudio, lo que a su vez exige nuevos puestos de trabajo como formadores. En suma, entre *formados* y *formables*, el potencial desaprovechado en España resulta considerable.

Y tercero: España se gasta en *prestación por desempleo* más de 30.000 millones de euros al año, pagados a un personal parado *por no hacer nada*. Este tipo de prestación (socialmente justa y políticamente conveniente) representa no obstante una crasa irracionalidad organizativa. La prestación por desempleo, cuando no supera el 10% de la población activa y se cuenta con una renta superior a la española, resulta más o menos *sostenible*, pero cuando se supera el 21%, se posee una renta per cápita menor, se cierran empresas y comercios, casi la mitad de la población joven no encuentra trabajo, y los más formados se tienen que marchar al extranjero por falta de perspectivas después de haber costeado sus estudios,

entonces esta tasa de paro resulta totalmente insostenible, injustificable y absurda.

Mantener, pues, a un mismo tiempo *cosas por hacer, personal parado* y *dinero dilapidado*, y a unos *niveles no conocidos en ningún país del mundo* es como para preguntarse, y no sin asombro: ¿Cómo puede suceder esto?, ¿quién coordina este despropósito? De forma que el cuadro 2 resume los 36 desequilibrios encontrados en tres dimensiones cuantificadas (Necesidades, Paro y Financiación) que nosotros llamamos la *insostenible tríada*.

Y todavía cabe preguntarse: ¿Acaso los españoles —sus élites dirigentes— se diferencian tanto del resto de los europeos desarrollados por su capacidad de gestión económica? ¿No compartimos las mismas teorías y métodos? ¿Acaso nuestros economistas no son como los de los demás países? ¿Por qué ningún país EIC presenta esta triple coincidencia y a niveles tan diferenciados? Habría que indagar en las causas profundas de tan insólito comportamiento, y no sin añadir: ¿por qué, además, no la ponemos en evidencia ante mercados y organismos internacionales *precisamente como nuestra mejor baza*? Bien podría decirse que España está situada sobre un trampolín que no utiliza mientras los demás países EIC le superan en el salto (no estar entre los PIGS). Resultado de esta indiferencia: campeones en *paro*, en *falta de competitividad* y en *gasto público improductivo*. Mostrenca confluencia difícil de creer, pero ahí están los números.

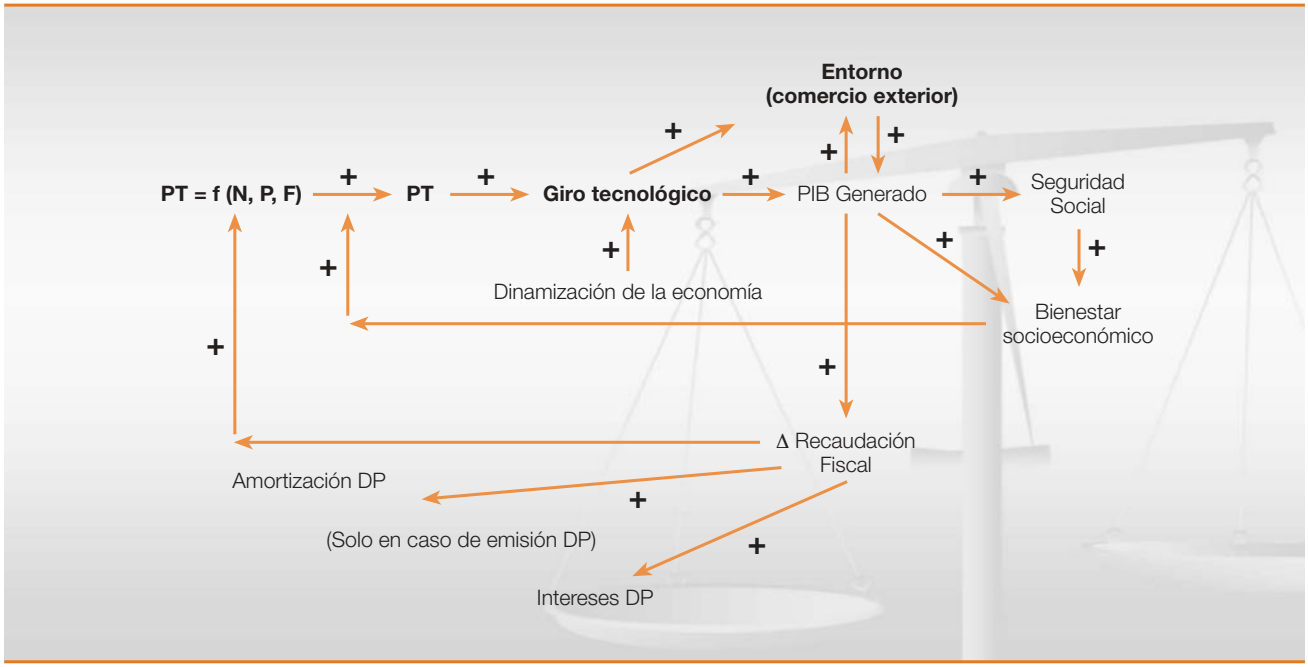
2.3. Contra el tercer error: el modelo cuantificado

a) La estructura formal

Explicitado lo esencial del método pasemos a lo secundario, es decir, a los cálculos y su mayor o menor exactitud, que no es lo esencial ahora. Ya hemos visto que ante la crisis se pueden adoptar dos políticas económicas básicas: reducir gasto público para reducir déficit rápidamente pero vía empobrecimiento; o bien estimular la economía para reducirlo lentamente pero vía crecimiento. El modelo Axiológico escogió la fusión de ambas, pero acentuando la vía del crecimiento como, además, no podría ser de otra forma cuando se dispone, como sucede en España, de ese potencial inaplicado llamado *insostenible tríada*.

La estructura formal del modelo ha perseguido la simplificación y la claridad. El gráfico 1 presenta su esquema más fundamental al partir de la creación de PT = puestos de trabajo mediante la

GRÁFICO 1
EL MODELO SIMPLIFICADO



necesaria *interpenetración* entre N = Necesidades, P = Paro y F = Financiación disponible (la *insostenible tríada*), para generar los crecimientos previstos en exportaciones, PIB, recaudación fiscal, y el resto de beneficios sociales y económicos derivados. Incluidos la disminución de los desequilibrios financieros públicos (deuda y déficit) y la disminución de la prima de riesgo país en los mercados internacionales.

Mediante un sencillo programa Excel, el modelo giró dinámicamente en el sentido causal del gráfico 1 cuatro veces (una vez por año) para realimentar sus posibilidades iniciales (al interconectar N, P y F) con sus propias productividades económicas, fiscales, formativas y otras derivadas de esta interconexión. Inexactitudes y provisionalidad de los cálculos aparte, la claridad del planteamiento y la sencillez del modelo permiten percibir si la vía escogida es la correcta, ya que la esencia del modelo consiste en el aprovechamiento de la llamada *insostenible tríada*. Tiempo habrá, como solía decir H. Simon, para añadir complejidades.

b) Las simulaciones realizadas

Se realizaron nueve simulaciones cambiando determinados parámetros como ciertos grados de congelación salarial, porcentajes de financiación privada, intereses a pagar y emisión o no de nueva deuda pública, así como algunos coeficientes de efectividad aplicados y cuyos efectos sobre el resultado final del modelo pueden verse en el cuadro 61/62, pag. 137 en (2).

c) El realismo del modelo

La crítica acostumbrada a cualquier modelo que prevea resultados inesperadamente positivos consiste en recordarnos que *el papel todo lo aguanta*. Sin embargo, como se demuestra en el cuadro 69 en (2) se trató de distinguir entre lo ideal y lo factible a través de cuatro grados de ambición o esfuerzo en la resolución de la crisis. El cuarto nivel, el que crea 1.287.000 puestos de trabajo y necesita unos 113.000 millones de euros, se presenta como realizable, dadas las posibilidades desaprovechadas del país y los condicionamientos psicológicos y otros que implica el modelo. Lo que no quiere decir que el esfuerzo a realizar por todos, y en especial por los gobernantes, no resulte también excepcional como corresponde a la gravedad de la situación. De hecho, todos los ministerios, en perfecto acuerdo con las 17 autonomías, desplegados en abanico bajo la batuta del presidente del gobierno, deberían implicarse en la tarea de reducir el paro en esos casi 1,3 millones de puestos de trabajo en los cuatro años del modelo. Por si desean consultarse: el cuadro 64 en (2) resume los puestos de trabajo a crear cada año y sus consecuencias sobre el PIBA (PIB ajustado por coeficientes reductores), lo que al final del período muestra un crecimiento promedio del PIB de 14,36/4 = 3,59% anual; mientras que el cuadro 74 en (2), detalla los puestos de trabajo a crear durante el primer año de aplicación del modelo, así como sus costes e inversiones necesarias.

Pero el lanzamiento del modelo exige dos fuertes impulsos: uno aconsejable, el otro necesario: el *aconsejable* consiste en un Pacto de Estado entre los dos partidos mayoritarios decididamente comprometidos con el modelo; pero aun si ello no es posible, las propias características del modelo serían suficientes para lograr la confianza y colaboración de la ciudadanía incluidos muchos sectores de la oposición, ya que a ningún partido le resultaría políticamente rentable oponerse a un modelo consensuado en lo técnico y en lo ideológico. El impulso *necesario* consiste en la colaboración burocrática oficial por medio de la cual cada ministerio y cada autonomía debe asumir desde el principio cuáles son sus objetivos en creación de puestos de trabajo para cada año, registrar hasta qué punto los alcanzaron y proceder a rectificar su estrategia si resultara necesario.

Una economía de mercado adaptativa e inteligente no implica que los poderes públicos no puedan vigilar, potenciar e intervenir en la gestión del *sistema de valores* (inevitable en todo proyecto económico) cuando resulte conveniente para el país. El modelo exige así un grado de flexibilidad, esfuerzo y coordinación tan excepcionales como corresponde a un hecho tan excepcional como doblar la tasa de paro europeo. Solo se requiere aplicar una lógica correspondencia, no producida hasta ahora, entre *situación* y *esfuerzo*.

Resumiendo: cada autonomía, en perfecto acuerdo con el Gobierno central, debería centrarse en dos operaciones: a) *ahorrar* el máximo posible en gasto público prescindible; y b) *invertir* dicho ahorro en facilitar que las empresas creen puestos de trabajo y/o crear directamente puestos de trabajo controladamente productivos. El modelo consiste, pues, en el trasvase más urgente posible de las *17 masas monetarias en circulación* (sus presupuestos) más la central del Estado, *de lo consuntivo hacia lo productivo*.

d) Las reformas complementarias

En paralelo a este proceso estratégico, y sobre todo psicológico, que exige el modelo, al menos cuatro reformas deberían iniciarse desde el primer momento: la fiscal, la financiera, la institucional y la laboral. Las cuatro son precisas, pero las dos primeras serían de una prioridad absoluta. Como señala el cuadro 3, la reforma fiscal debería acometer una bajada de impuestos para todas las actividades llamadas *productivas*. Y en la misma medida que el monto total de estas bajadas, subir los impuestos que llamamos *consuntivos*. Sea cual sea el grado en que cada impuesto sube o baja, la presión fiscal quedaría incambiada si los *productivos* bajan en la misma medida que los *consuntivos* suben. Sin una reforma de este calado es muy difícil generar la confianza psicológica que exige la situación. Y no se comprende cómo se continúa hablando de impuestos individualizados sin atacar de una vez el trato diferencial que debe recibir lo *consuntivo* frente a lo *productivo*. Sorprende pero así es.

Y ahora vienen preguntas ciertamente inquietantes: ¿Cree el lector que una reforma global de este tipo tiene sentido?, ¿piensa que es justamente lo que viene necesitando España desde que entró en recesión?, ¿cree, por tanto, que debería llevarse a cabo con urgencia? Si las tres respuestas han sido afirmativas como se supone, ¿por qué piensa que no se implementó cuando hace más de dos años ya estuvo publicada en el diario *Cinco Días* (8)? *Esta y otras desatenciones solo darían fe de una desidia gubernamental en principio no justificada.*

En cuanto a la reforma financiera, está claro que el Estado no debería permitir que proyectos empresariales con futuro queden sin llevarse a cabo por falta del crédito necesario. Y menos aún debe permitir el Estado que las administraciones estatal, autonómica y municipal deban importantes cantidades de dinero a las empresas y particulares incumpliendo sus propias normas sobre la morosidad. En suma, una institución como el ICO debería hacerse cargo del problema del crédito a las actividades productivas de una manera general e integrada. Y si el Banco de España debe vigilar la seguridad del sistema financiero, el ICO debería vigilar la fluidez del crédito concediendo créditos a proyectos viables. *¿Cuándo seremos capaces en España de conceder créditos en función de la viabilidad técnico-económica de los proyectos y no de las paralizantes garantías de capital?*

Necesarias resultan también las reformas institucional y laboral. La primera centrada sobre todo en la agilización burocrática para autorizar actividades productivas (la nunca conseguida *ventanilla única*) y la laboral para adoptar unas condiciones de trabajo lo más parecidas posible a las que predominen en el resto de los países EIC comenzando quizás por nuestros absurdos horarios laborales. Ni una ni otra deben ser difíciles de conseguir si existe voluntad política pero planteándose de nuevo la hasta ahora inexistente correspondencia entre *situación* y *esfuerzo*.

Reformas como la educativa, la judicial y otras también deben emprenderse en paralelo aunque sus resultados se esperan a más largo plazo y por límites de espacio no procede comentarlas en esta ocasión.

CUADRO 3

ESTRUCTURA BÁSICA DE LA REFORMA FISCAL

Siendo las cargas e impuestos llamados *productivos* (P):
a DISMINUIR en grado *X*:
(IAE + IS + SSE + IAP + IEAT + IG + ICIO), donde:
IAE = Impuestos actividades económicas
IS = Impuesto de sociedades
SSE = Seguridad social pagada por empresas
IAP = Impuesto sobre automóviles pequeños
IEAT = Impuestos a empresas de alta tecnología
IG = Impuesto sobre gasoil
ICIO = Impuesto sobre construcciones y obras

Y los *consuntivos* (C) A INCREMENTAR en grado *X:*
(IRPF [tramo alto] + IL + IG + IAG + ISU + IP + IRC + IBI + + PM + IVA) donde:
IRPF = Impuesto de rendimiento personas físicas (tramo alto)
IL = Impuestos de lujo
IG = Impuesto sobre gasolina (no gasoil)
ISU = Impuesto de sucesiones
IP = Impuesto sobre patrimonio
IRC = Impuesto rendimientos capital
IBI = Impuesto sobre bienes inmuebles
PM = Plusvalías municipales
IVA = Impuesto sobre el valor añadido (selectivamente)
-X+X = dejar intocada la presión fiscal

2.4. Contra el cuarto error: teoría económica y generación de confianza

El modelo está, pues, pensado para generar ese tipo de confianza en el país que tanto preocupa dentro y fuera de nuestras fronteras, considerándose que la desconfianza representa en estos momentos la variable crucial del problema. Afortunadamente, para alcanzarla solo hay que demostrar que el modelo está: a) t*écnica y políticamente consensuado* y b) que prevé *resultados positivos para todos*. Pero para ello se precisan dos cambios apremiantes: el político y el técnico.

El político es conveniente debido al desprestigio en el que ha caído el gobierno actual en la identificación y gestión de la crisis. Ojalá se sepa aprovechar esa especie de *agua de mayo* que suponen las nuevas elecciones del 20 de noviembre y se emprenda un modelo de cambio como el Axiológico-SETCU o parecido. De lo contrario, es de temer que continuemos sufriendo una impresentable tasa internacional de paro durante la próxima década.

El técnico es de naturaleza psicológico-actitudinal y por ello resulta aún más decisivo y difícil de conseguir, ya que exigiría generar al menos los tres cambios de perspectiva teórica siguientes entre los profesionales de la economía: 1. Humildad para reconocer las limitaciones de la ciencia económica y admitir otros tipos de saber distintos al economicismo en boga. 2. Enfrentarse a la problemática del ser humano en tanto que *ser careciente* o en absoluta dependencia de satisfacer *necesidades* mediante la producción de *valores* (9), y admitiendo por lo tanto la necesidad de un análisis axiológico para comprender la economía. Y 3. Necesidad de adoptar una nueva metodología tipo Delfos para conseguir acuerdos forzosos entre expertos de diferentes tendencias.

Evitados así los cuatro errores descritos en (4), es cuando surgiría para ser presentado públicamente un *Plan Integral Técnica y Políticamente Consensuado y Calculado con expectativas Axiológicas Positivas para Todos*. Esta frase, que solo tiene catorce palabras, pero ni una menos, aparece hoy como la única posibilidad de generar la necesaria confianza.

Y de nuevo más preguntas que inquietan: ¿Por qué no se lleva a cabo una estrategia metodológica como esta o muy parecida tan plena de sentido común?, ¿es acaso por su inicial enfoque sociológico?, ¿por la heterodoxia de lo *axiológico*?, ¿solo porque suena disonante a las tradiciones economicistas? El lector quizás tenga respuestas no menos inquietantes.

3. España, ¿un caso de paro permitido?

Un país que presenta un perfil axiológico tan desequilibrado como el del gráfico 1 en (4), (el país con mayor tasa de paro, con menor renta per cápita y el que más dinero dilapida), está presentando ya su solución. Y si alguien lo duda, que se sitúe ante dicho perfil, lo compare con el del espacio EIC y decida la forma de equilibrarlo.

De lo que se desprende que deberíamos ser optimistas, pero no es así. Y no es así porque al margen de las posibilidades descritas surge la pregunta quizás más inquietante de todas: ¿Se desea realmente reducir el paro en España? Porque podrían surgir dudas razonables, y si no, piense el lector lo que sucedería si mañana apareciera en el BOE el siguiente decreto-ley:

Todo perceptor de la prestación de desempleo estará obligado a mantener un área asignada de espacio público limpio de papeles, plásticos y otras suciedades, para lo cual se le dotará del equipo necesario. El salario a recibir equivaldrá a la prestación por desempleo, pero será variable en función del grado de limpieza estimado por un inspector de zona (otro parado con superior formación); el cual a su vez percibirá su salario también variable en función del promedio de grados de limpieza individuales bajo su zona calculado por un nuevo inspector de zonas (a su vez otro parado), y así sucesivamente hasta llegar al responsable de convertir los más de 30.000 millones de euros de la prestación por desempleo en el monto salarial pagado a los nuevos trabajadores ecológicos.

Así de simple y así de sencillo. Lo más probable es que en cuanto se aplicara el decreto, el diferencial de paro español (10%) desapareciera automáticamente. Bien porque unos acepten el puesto de *asalariado ecológico* bien porque otros renuncien a ponerse el mono de trabajo. O sea, *bochorno internacional* resuelto. Y lo mismo o más puede decirse de *serenos nocturnos* y de otras funciones positivas para los ciudadanos. Todos ellos productores de PIB a partir de entonces, no lo olvidemos.

¿Quiere ello decir que este modelo propone salir de la crisis a través de estas poco tecnificadas funciones? De ninguna manera. España presenta otras necesidades más apremiantes si quiere ser un país de primera. Estos son casos extremos, paradigmáticos, para demostrar que muy probablemente estemos en España ante un caso de *paro permitido* que bien podría estar favoreciendo determinados intereses ocultos nacionales y foráneos de no fácil investigación.

Sea como sea, lector, el modelo nos ha llevado del cero al infinito y del infinito al cero. Del bochorno del 21% hasta la posibilidad de ponernos al nivel EIC, pero para de nuevo prever que se persistirá en los cuatro errores cometidos y que seguiremos más o menos donde estamos. Por ello, quizás no estaría mal terminar citando esta vez a Paul Krugman cuando escribe: *Hay quien dice que nuestros problemas económicos son estructurales y que no tienen solución a corto plazo, pero yo creo que los únicos obstáculos*

estructurales importantes para la prosperidad del mundo son las doctrinas obsoletas que pueblan la cabeza de los hombres (10). No sé si Krugman tiene totalmente razón, pero da que pensar.

4. Conclusión: siete recomendaciones finales para reducir el paro

1. Las múltiples medidas sugeridas para salir de la crisis son útiles, pero insuficientes. Se precisa insertarlas en un *Plan Cuantificado Técnica e Ideológicamente Consensuado (PCTIC)* para el cuatrienio 2012-2015. Ya no estamos para listar ocurrencias, sino para medir y calcular sus efectos en un modelo integrado.

2. Modelo que requiere dos requisitos: ser *Sistémico* (interrelacionar todas las variables relevantes) y *Axiológico* (analizar y comparar el sistema de valores español). Teóricamente decepcionante resultaría ignorar estos dos requisitos.

3. Del análisis axiológico deberían surgir los tres grandes desequilibrios que caracterizan a la economía española: el *paro más alto*, el *déficit comercial más elevado*, y el *país que más dinero dilapida*. Ello representa la *insostenible tríada* y a la vez *su mejor oportunidad histórica*.

4. Nuestro déficit comercial se debe a la escasa competitividad de la economía, lo que en base a esta *insostenible tríada* se solucionaría creando puestos de trabajos (por iniciativa pública con colaboración privada) centrados en dos fines: a) *disminuir la factura del petróleo*; y b) *mejorar el medio ambiente*; ambos objetivos implicarían potenciar el siguiente plan de inversiones: transporte de mercancías por ferrocarril; I+D+i en investigación de pilas eléctricas para automóviles; desarrollo de las TIC; extender la red de ferrocarril para viajeros; mayor énfasis en energías renovables; rehabilitación de edificios para ahorro energético; bioenergía por tratamiento de residuos; y expansión de carriles bici, entre otros. El cuadro 3 en (3) puede llegar a proporcionar cerca de dos millones de puestos de trabajo técnicos a lo largo de los cuatro años del PCTIC.

5. *La financiación necesaria no es problema*. Existe masa monetaria en circulación mal ubicada. En millones de euros tenemos: provenientes de la prestación por desempleo 20.000; por mayor control del fraude fiscal 8.000; por ahorro de gasto público 2.000 (pero cuya cifra podría llegar a los 15.000 a través del cierre de empresas públicas y televisiones autonómicas, fusión de municipios, eliminación de gastos superfluos como las 300 *embajadas* autonómicas, viajes, fiestas, iluminaciones, coches y otros, así como muchas subvenciones y exenciones fiscales prescindibles). A los que se pueden añadir, por participación de la empresa privada, unos 6.000. En total 49.000 millones disponibles al año o casi 200.000 en el período. Suficientes para financiar más de dos millones de puestos de trabajo, inversiones necesarias incluidas.

6. A ello ayudará la imprescindible reforma fiscal que debe adoptarse en paralelo. Véase el cuadro 3 donde la *disminución generalizada de impuestos para las actividades productivas* ha de tener una influencia determinante sobre la actividad económica.

7. Paralelamente deben implementarse también las reformas *educativa, judicial, de inspección* y otras, que deben coadyuvar al PCTIC y que son perfectamente realizables.

Dada la situación (octubre 2011), estas siete acciones deberían ser preparadas desde ya para iniciarlas en paralelo desde el primer día del nuevo gobierno. Y ello al socaire del impacto psicológico que sobre la opinión pública nacional e internacional provocaría el mero anuncio del PCTIC. Esto sería, pues, ante la existencia probada de la *insostenible tríada* y otros factores favorables, lo que simplemente pide el *sentido común*. Es de esperar que así lo interpreten también quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones.□

NOTAS

(1) La metodología Delphi *fue desarrollada por la Rand Corporation en los años sesenta en EE.UU. Puede verse una descripción actualizada en Scott, G. «Strategig Planning for High-Tech Product Development», en* **Technology Analysis & Strategic Management**, *vol. 13, núm. 3, 2001.*

(2) Su desarrollo puede verse en Equipo Multidis, Coord. F. Parra Luna y Jose I. Ruiz Rodríguez, «Para salir de la crisis: un modelo cuantitativo hacia la creación de empleo», Ed. del Serbal, Barcelona, 2010.

(3) Parra Luna, F. «El paro permitido», Ed. Coronaborealis, Malaga, 2010.

(4) Ver para su crítica previa: «Cuatro errores de la política económica en España», en **Economistas**, *núm. 128, Sep, 2011.*

(5) Este EIC (Espacio Internacional Comparable) lo compondrían los diez países siguientes: Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Holanda, Bélgica, Austria, Suecia, Dinamarca y Finlandia.

(6) López Cossío, «La formación de los desempleados en España», Fundación Elogos, 2011.

(7) Ver el informe **Empleo verde en una economía sostenible**, *Fundación Biodiversidad y Observatorio de la sostenibilidad en España de la UCM, 2010. Señalándose que solo en rehabilitación de edificios se podrían crear cerca de 400.000 empleos anuales.*

(8) *Parra Luna, F. «Reforma fiscal sistémica», en* **Cinco Días,** *25.08.2009.*

(9) *Fundamental resulta esta relación anverso/reverso de la misma medalla. Ver Kluckhohn, C.: «Los valores y las orientaciones de valor en la teoría de la acción», en Parsons, T., y Shils, E.,* **Teoría de la Acción Social,** *F. Press, 1951.*

(10) *Paul Krugman,* **El retorno de la economía de la depresión,** *Ed. Crítica, 2009.*

BIBLIOGRAFÍA

Axelrod, Robert (1997): «Advancing the Art of Simulation in the Social Sciences», **Complexity,** *3, págs. 16-22.*

Beinhocker, Eric (2006): **The Origin of Wealth,** *Random House.*

Benda, J. (2007): **The treason of the intellectuals,** *Internet.*

Bunge, M. (1980): **Epistemología. Ciencia de la ciencia,** *Barcelona, Ariel.*

Cabrillo Fernández, F. (2008): **Liberalismo y liberalismos,** *LibertadDigital.com.*

Groom B. (2008): «A fragile flexibility», **Financial Times,** *14 abril.*

Durlauf, S. N. (1997): **What should policymakers know about Economic Complexity?,** *wp 97-10-080, Santa Fe Institute.*

Hougthon, L. (2008): «Generalization and Systemic Epistemology; Why should it Make Sense?», **Systems Research and Behavioral Science,** *26-10.*

Kluckhohn, C. (1951): «Los valores y las orientaciones de valor en la teoría de la acción», en Parsons, T., y Shils, E., **Teoría de la Acción Social,** *F. Press.*

Nechansky, H. (2009): «Elements of Cybernetic Epistemology: Desing Rules for Complex Goal-Oriented Systems», **Systems Research and Behavioral Science,** *vol. 26, págs. 4-8.*

Parra Luna, F. (2001): «An Axiological Systems Theory: Some Basic Hypotheses», **Systems Research and Behavioral Sciences,** *18.*

Pavard, B. y Dugdale, J. (2000): «The contribution of complexity theory to the study of socio-technical Systems», **New England Complex Systems Institute electronic journal.**

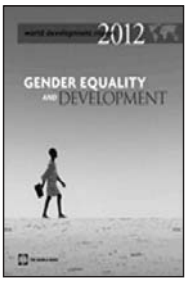
Pulido San Román, A. y Pérez García, J. (2001): **Modelos Econométricos,** *Madrid, Pirámide.*

Requeijo, J. (2009): **Odisea 2050: La economía mundial del siglo** *xxi,* **Madrid, Alianza.**

RESUMEN

Este trabajo sugiere la posibilidad de reducir el paro en España a unos porcentajes de entre el 12 y 14% de la población activa, así como crecer un promedio del 3,5% PIB anual durante los próximos cuatro años. Para ello se presenta el modelo Axiológico-SETCU que intenta demostrar, aunque de una manera exploratoria, esta posibilidad en virtud de las especiales características de la economía española. Si bien es cierto que a través de una metodología sistémica exigente y de una teoría económica incardinada en los sistemas de valores perseguidos y obtenidos. Es de temer, no obstante, que el lanzamiento de dicho modelo necesite dos impulsos, uno técnico y otro político, no fáciles de ser asumidos. El primero por la comodidad de atenerse teórica y metodológicamente a un economicismo rutinario tenido además por ortodoxo, y el segundo por los intereses partidistas, ideológicos o personales propios del funcionamiento político.

Palabras clave: *Sistema, Axiología, Modelo, Confianza, Insostenible tríada.*



Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo

Banco Mundial

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C., 2011. http://www.worldbank.org/wdr2012

El Banco Mundial dedica este año su informe sobre desarrollo a la igualdad de género. El informe se basa en una amplia investigación realizada por un equipo de especialistas, codirigido en esta ocasión por la española Ana Revenga, que en la actualidad ocupa el cargo de directora del Grupo sobre Reducción de la Pobreza e Igualdad del Banco Mundial.

El informe se centra fundamentalmente en los aspectos económicos de la igualdad de género y el desarrollo.

El mensaje principal que se quiere transmitir es que la igualdad de género no solo es un objetivo de desarrollo en sí mismo, sino que además es un instrumento para el desarrollo global, por lo que las políticas dirigidas a disminuir las desigualdades de género contribuyen a la eficiencia económica y al logro de otros resultados de desarrollo fundamentales.

Como objetivo de desarrollo en sí mismo, la autonomía de la mujer y la igualdad de género forman parte de los compromisos que 189 países del mundo asumieron, en el año 2000, en la Cumbre de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas. Estos compromisos se plasmaron en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en los que se establecieron metas concretas a lograr antes del año 2015. Así, el Objetivo 3 se refiere específicamente a la reducción de las desigualdades entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Existen también otras metas relacionadas con la equidad de género en la educación, con la mejora de la salud materna o el aumento de las oportunidades económicas para las mujeres.

Por otro lado, se reconoce que el logro de una mayor igualdad de las mujeres redunda en beneficio del cumplimiento de los demás ODM.

Desde una perspectiva económica, señala el informe, la igualdad de género aumenta la eficiencia económica y mejora otros resultados en materia de desarrollo a través de tres vías, fundamentalmente: al eliminarse barreras a la educación de las mujeres, aumenta su productividad, sus oportunidades económicas y su acceso a los medios de producción; por otro lado, las mejoras en el estatus absoluto y relativo de las mujeres puede promover otros resultados, como los que afectan a sus hijos e hijas; y, finalmente, al aumentar la actividad social y política de las mujeres, mejorarán las políticas y las instituciones, haciéndose más representativas e incluyentes, lo que redundará en el desarrollo.

El informe se divide en tres partes.

En la primera, «Balance de la igualdad de género», se analiza la evolución de la situación de las mujeres en los últimos 25 años. Los principales progresos se muestran en los ámbitos de la educación, la esperanza de vida, la participación en la fuerza de trabajo y la ampliación de los derechos jurídicos. Sin embargo, persisten numerosas desigualdades y hay aspectos en los que no se ha progresado, o en los que se va demasiado lento, como es el caso del exceso de mortalidad femenina en los países empobrecidos (definido como el número de mujeres que no habrían fallecido y las niñas que habrían nacido si estuvieran en un país de ingreso alto), la discriminación en la actividad económica, las disparidades en los ingresos, la responsabilidad por las labores domésticas y el cuidado de personas, la propiedad de bienes y la capacidad de acción y decisión de las mujeres en las esferas privada y pública.

En la segunda parte del informe, titulada «¿Cuáles han sido los factores de progreso? ¿Cuáles son los obstáculos?», se estudia por qué se han producido los avances en la igualdad de género en unos ámbitos pero no en otros. Para ello, se propone un marco conceptual en el que hogares (familias), mercados e instituciones (tanto formales como informales) y las interacciones entre ellos determinan la relación entre desarrollo económico e igualdad de género.

Así, las familias toman decisiones que influyen en los resultados en materia de género. Pero esas decisiones vienen condicionadas por una serie de preferencias (determinadas, a su vez por los roles de género, las normas sociales y las redes sociales), por los incentivos establecidos por los mercados y por los condicionantes que surgen de la interrelación de las instituciones formales, los mercados, y la influencia de las instituciones informales. También hay que tener en cuenta el peso de la opinión de cada miembro del hogar, así como su poder de negociación, que a su vez viene determinado por factores como la propiedad de los recursos y el control sobre ellos, la capacidad para abandonar el hogar o las normas sociales. De esta manera, la adopción de las decisiones en el hogar, los mercados, las instituciones formales y las instituciones informales se combinan e interactúan para determinar los resultados en materia de género.

A continuación, se aplica este marco para analizar la evolución de las diferencias de género en cuanto a las dotaciones que proporcionan capital humano (educación y salud), al acceso a las oportunidades económicas y a los recursos productivos y la capacidad de tomar decisiones efectivas y de actuar.

La principal conclusión que se deriva de este análisis es que cuando las señales del mercado, las instituciones formales y el aumento de los ingresos se combinan para apoyar las inversiones en las mujeres, la igualdad de género puede mejorar y lo hace con rapidez. Sin embargo, también se observa que en los países más pobres, y para las mujeres pobres en casi todos los países, sigue habiendo considerables disparidades de género,

que son aún peores cuando la pobreza se suma a otros factores de exclusión, como el origen étnico, la lejanía, la raza, la discapacidad o la orientación sexual. En cuanto a los tipos de disparidades que persisten, incluso en los países ricos, se argumenta que puede ser debido a tres razones: que la intervención institucional requerida sea difícil de aplicar y fácil de bloquear, como en el caso del exceso de muertes femeninas; que las barreras en contra de la igualdad se refuercen mutuamente y se sumen para bloquear los progresos, como en el caso de la persistencia de disparidades de ingresos y de discriminación en el empleo por motivos de género, y la falta de capacidad de acción y decisión; por último, que esas disparidades estén arraigadas en roles de género y normas sociales muy afianzadas, como el hecho de que la responsabilidad de prestar cuidados y realizar tareas domésticas en el hogar recaiga sobre la mujer. Esas disparidades, además, tienden a reproducirse de una generación a otra. Tras identificar estos factores subyacentes en el avance hacia la igualdad o en la persistencia de desigualdades de género, el informe pasa a analizar los efectos de la globalización en la paridad, manteniendo la tesis de que, en este proceso, las mujeres saldrán beneficiadas. Así, se argumenta que la apertura del comercio y la difusión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones han aumentado los puestos de trabajo para las mujeres y han mejorado sus conexiones con los mercados, aumentando así sus oportunidades económicas y contribuyendo a su autonomía. Por otro lado, la urbanización y el mejor acceso a la información permiten conocer la vida y las costumbres en otras partes del mundo, incluido el papel de las mujeres, lo cual puede afectar a las actitudes y las conductas. Por último, el creciente consenso mundial sobre la importancia del empoderamiento económico, social y político de las mujeres supone un incentivo para la acción política en favor de la igualdad de género. No obstante, también se señala que este potencial que encierra la globalización necesitará de una acción pública eficaz dirigida a superar las disparidades de género existentes. Finalmente, en la tercera parte («El papel y el potencial de la acción pública»), y basándose en los resultados del análisis anterior, el informe concluye con una serie de recomendaciones de políticas públicas, tanto a nivel de los gobiernos nacionales como a nivel global. Así, establece cuatro áreas de acción prioritarias: la reducción de las desigualdades de género en cuanto a las dotaciones que proporcionan capital humano; la superación de las brechas de ingreso y de productividad entre hombres y mujeres; la reducción de las diferencias de género en lo relativo a la toma de decisiones; y la limitación de la reproducción de las desigualdades de género en el tiempo. Para cada una de estas áreas, se señalan una serie de intervenciones específicas, basadas en la experiencia, que podrían arrojar buenos resultados, si bien se señala que el diseño y la aplicación de las políticas debe ajustarse al entorno institucional, social, político y cultural de los países y a los agentes sociales implicados. La presente edición del informe de Desarrollo del Banco Mundial se basa en una amplia bibliografía sobre la materia y en los últimos datos disponibles, pero también aporta los resultados del análisis de numerosas consultas realizadas por los autores y autoras con todo tipo de actores de un gran número de países, así como de agencias de desarrollo tanto nacionales como internacionales. Constituye, pues, un excelente informe, de lectura obligada para todas las personas interesadas en las cuestiones del desarrollo.

M.ª Eugenia Callejón



Estructura económica y desarrollo. El tránsito hacia una reorganización del sistema

Luis Orduna

Editorial Compañía Española de Reprografía y Servicios S.A. Madrid, 2011, 394 páginas.

El orden económico mundial nacido en Bretton Woods después de la segunda guerra mundial se ha demostrado incapaz de resolver los grandes problemas de la humanidad. El hambre sigue produciendo estragos en un mundo en el que la capacidad de producción de alimentos sería suficiente para colmar esa necesidad primaria; lo mismo ocurre con la producción de medicamentos, que podrían erradicar del panorama mundial la mayoría de las enfermedades endémicas que siguen segando la vida de miles de habitantes de los países más pobres. Y esta relación de oprobios sería interminable si mencionáramos el desempleo masivo, el difícil acceso al agua potable para varios millones de personas del mundo subdesarrollado, los ínfimos niveles de educación y sanidad predominantes en esos países y un largo etcétera que está en la mente de todos. Consecuentemente, se impone un cambio de la estructura económica mundial hacia una nueva reorganización del sistema socio-político-económico en el que la creación y la distribución de la riqueza no se rija por las máximas del lucro y de la búsqueda del *interés propio exclusivista* ni por un sistema basado exclusivamente en la competitividad reflejada en la oposición de la oferta y la demanda. Más bien ha de tratarse de un sistema en el que habrían de primar la ética, la moral y la cooperación.
Esas son las dos grandes líneas del pensamiento que el profesor Orduna intenta desarrollar en su nueva publicación: *Estructura económica mundial. El tránsito hacia una reorganización del sistema*.

El libro está dividido en tres partes compuestas de tres capítulos cada una. La primera, dedicada al análisis del estructuralismo, la segunda a los sistemas económicos y la tercera al tránsito estructural.
Conocida la organización estructural y apelando a la historia y a las ideas filosóficas, comprobamos en primer lugar, que las estructuras organizativas de las sociedades han variado a lo largo del tiempo de acuerdo con las distintas fuerzas que operan en la formación de las sociedades.También la historia nos enseña que la actividad humana puede contribuir a la materialización de esos cambios, lo que autoriza la pretensión de abogar por ellos en el sentido más justo y conveniente, apoyándonos en una correcta filosofía que nos guíe. Así, en el mundo actual, falto de ética y de moralidad, las poderosas fuerzas financieras que lo mueven todo buscan modificar la estructura económica hacia una nueva situación en la que gocen aún de mayores privilegios, sin importarles la desolación que causan a otros habitantes del mundo. Ese no es, ya se ha insinuado antes, el cambio estructural propuesto por el profesor Luis Orduna, que defiende un tránsito hacia un sistema que habría de basarse en la ética y en la colaboración recíproca.
El segundo gran epígrafe está dedicado al estudio de los sistemas económicos y su relación con el desarrollo, analizando en este punto los tres enfoques teóricos (los dos primeros aplicados a la realidad) que son el defendido por el capitalismo, el propugnado por el marxismo y el enfoque ético *al que nosotros auguramos un gran porvenir en la estructura económica del mundo futuro*.
En el enfoque capitalista, ya lo hemos dicho antes, se respeta la libertad pero se deja que el equilibrio económico sea decidido por la confrontación de la oferta y la demanda sin exigirse el cumplimiento de ningún precepto ético. Se admite la corrupción económica (paraísos fiscales) y política (fraude en las elecciones, endogamia de la clase política) y el resultado es, por un lado, la acumulación de riqueza en pocas manos; por el otro, la consecuencia de ello: la generalización de la pobreza en tres cuartas partes de la población mundial.
El enfoque marxista al defender la *igualdad absoluta* ahoga la libertad individual atribuyendo las decisiones económicas a las autoridades centrales, que son las que dictan las prioridades planificadoras de cada momento. Este enfoque consigue la igualdad social (excepto para los miembros de la denominada *nomenclatura*, que siempre salieron beneficiados) pero no reconoce las diferencias que en justicia deban corresponder a cada cual e impide la libre iniciativa y la creatividad personal, lo que le ha hecho fracasar en su implantación en el mundo real.
Solo queda, pues, el enfoque ético, que se basa en los principios de la equidad y de la justa distribución de la riqueza, lo que exigirá de inmediato desandar los pasos dados por el aciago neoliberalismo y volver a un reparto más justo y equitativo de la producción entre el capital y el trabajo. Para ello, se precisaría la intervención del Estado como primer combatiente frente a la corrupción y como defensor del bien común, de acuerdo con las doctrinas clásicas de la escolástica española que escribió, durante los siglos XVI y XVII, las primeras páginas de la naciente ciencia económica, cuando se sabía bien que la economía no es un fin en sí misma sino un medio para conseguir el bienestar de la comunidad.
El camino hacia la nueva situación estructural exige, primeramente, determinar las características de la estructura que se desea desarrollar para que puedan cumplirse en ella los objetivos que se buscan que, para no repetirlos de nuevo, pueden quedar reducidos a la erradicación de la pobreza hasta llegar a un correcto sistema de justicia social universal.
En segundo lugar, sería preciso estudiar exhaustivamente la situación actual para conocer cuáles son sus rasgos más permanentes y cuáles los de mayor debilidad, lo que ayudaría al planteamiento de la estrategia más eficiente. De modo que, si nuestra finalidad fuera la de implantar una estructura de carácter socialista, despreciaríamos la libertad primando los electos más aptos para conseguir la igualdad; si nuestro objetivo fuera, como lo es, el de preservar la libertad, actuaríamos a favor de los mecanismos del sistema capitalista que pudieran aceptar el ser matizados por los principios éticos y morales que son anunciados en esta publicación, como el del equilibrio equitativo, el de la eficiencia y el de la administración racional de los recursos y de la riqueza generada.
El primero de esos principios se haría vigente mediante el cumplimiento de la justicia conmutativa, tan defendida por los escolásticos anteriormente mencionados. El principio de la eficiencia es el que conduciría a la consecución de un mayor bienestar de cada individuo y de la comunidad internacional, racionalizando el empleo de los recursos disponibles con la mayor rapidez posible. El tercer principio, denominado como administración racional, consistiría en aunar la teoría con la práctica para conseguir el cumplimiento de los otros dos principios anunciados tratándose, pues, de un principio *integrador de todo lo que puede ser sometido al dominio humano desde la ética del poder*.
No ha de negársele al sistema capitalista su enorme capacidad de producir bienes y servicios.
Pero tampoco puede obviarse su naturaleza intrínseca para propiciar desigualdades. El mundo anterior a la Revolución Industrial de Inglaterra era muy parejo si le comparamos con la realidad actual, pues casi vivían igual un labrador inglés que un congoleño o un indio. Y es esta creación de desigualdades entre las naciones y

entre los ciudadanos de un mismo país la que *contribuye de un modo definitivo a la generación de las crisis cíclicas*. Las crisis de producción son debidas a la falta de una demanda solvente debida a un reparto desigual de los beneficios empresariales entre el capital y el trabajo, como insinuábamos anteriormente. Reparto que, desde los años ochenta del pasado siglo, es cada día más favorable al capital, lo que conducirá, inevitablemente, a nuevas crisis industriales en el futuro, que se traducirán en mayores tasas de desempleo. Y así mismo ocurrirá en el sector financiero mientras siga sin existir justicia entre quienes exponen su capital a la ruleta bursátil y quienes deciden la evolución de los valores, mientras que los inversores privados se expongan a ganar o a perder y las entidades financieras obtengan siempre beneficios.
La globalización es el último punto que quisiéramos mencionar por ser la realidad a la que estamos abocados inevitablemente en el mundo actual y en el futuro debido al auge de las telecomunicaciones, cuya facilidad de manejo permite ser utilizada, incluso, para derrocar dictadores indeseables. Pero la globalización buscada por la deseada estructura mundial ha de ser reconducida, igualmente, por las normas de la ética y de un gobierno internacional que actúe siempre respetando los principios jurídicos universales.

Jesús de la Iglesia



El desarrollo de la España contemporánea (Historia económica de los siglos XIX y XX)

Gabriel Tortella y Clara Eugenia Núñez

Alianza Editorial, Madrid, 2011 (3.ª edición). 631 páginas.

Aunque los autores son un referente en la investigación de la historia económica más reciente, no viene mal recordar que Gabriel Tortella es catedrático emérito de Historia de la Economía y presidente de la Asociación de Historia Económica, así como miembro (expresidente) de la Asociación Europea de Historia Bancaria y de la Internacional Economic History Association, etc., etc. Ya que esta reseña está firmada, he de decir que la dedicatoria del libro comienza por el Colegio Estudio, en el cual fui compañero suyo, aunque más joven, pero en el que, como tutor, ejerció una influencia ejemplar para las posteriores generaciones y, aún más, cuando acudió a la universidad y se destacó como defensor de las libertades democráticas.
La relación de sus obras, desde *Los orígenes del capitalismo en España* (1973) a sus colaboraciones en estudios coordinados o dirigidos por Tuñón de Lara, Sanchez Albornoz, García Delgado, o patrocinados por el Banco de España, hasta la obra que nos ocupa, llevaría varias páginas.
A su vez, Clara Eugenia Núñez, investigadora que ha compartido sus tareas con Tortella, es catedrática de la UNED y especialista en desarrollo económico. A su extensa lista de publicaciones cabe añadir su participación en la coordinación de la docencia como directora general de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid y su experiencia como profesora en las universidades de Chicago, Harvard y Columbia.
Con este amplio currículo de los autores no cabría esperar sino que el resultado de sus investigaciones fuera del mayor interés para los estudiantes y los estudiosos de la evolución de la España contemporánea, incluyendo los años más recientes del siglo XXI.
En el Prólogo, los autores se proponen *introducir al estudiante en los problemas básicos de la historia económica de la España contemporánea*, pero también aspiran *a hacer reflexionar a nuestros colegas y a otros estudiosos acerca de algunas posibles interpretaciones de la realidad histórica que pretende abarcar y, en particular, acerca de la utilidad del enfoque económico para esclarecer otras parcelas de la historia, sin olvidar, por supuesto, la irremediable circularidad de las ciencias sociales*.
Los autores distinguen perfectamente algo que otros maestros nos han enseñado pero que algunos, especialmente en el pasado, tienden a confundir: crecimiento y desarrollo son dos conceptos distintos. El crecimiento, aunque sea acelerado o espectacular, de determinadas variables macroeconómicas, como puede ser el PIB, no implica un desarrollo social paralelo que depende de otras variables institucionales determinantes, como la distribución de la renta, de la sanidad y de la educación, de los arquitrabes legislativos que regulan los organismos financieros (algunos con tradición secular) y que son los que, a fin de cuentas, determinan el ahorro y la inversión.
Esta es la tercera edición de una obra que ha sido calificada desde su origen como *integral* y que, en esta versión, incorpora actualizaciones que analizan la primera década del siglo XXI y hasta referencias a la actual crisis mundial y sus repercusiones concretas en España.
La lectura de la obra se ve facilitada por incorporar un índice de cuadros estadísticos, otro de gráficos, uno de mapas, un listado de las siglas utilizadas y un listado de fotos que contribuyen a amenizar la lectura,

y que incluyen desde los personajes más relevantes de nuestra historia económica (Jovellanos, Echegaray, Mendizábal, Mádoz, y los más recientes, Larraz, Flores de Lemus, Fuentes Quintana, L. A. Rojo) hasta aquellos hitos que han marcado la transformación del país (el TALGO, el SEAT 600, etc.).
Al final se incorpora una cronología que nos permite situar la evolución económica en paralelo con la política nacional y, a su vez, con los grandes eventos en el panorama internacional. También aporta una amplia bibliografía de 32 páginas y un índice alfabético de autores y, sobre todo, de materias, que facilita la consulta. Pero, al margen de esta estructuración que permite un uso práctico y ameno, está el planteamiento metodológico propuesto por los autores, que también resulta original. El propósito de la obra, como los autores plantean en la introducción, es combinar el método cronológico con el temático. Ello se debe a que, en su opinión, los dos siglos largos de historia que el libro comprende se diferencian claramente y por ello los estudian en secuencia. Pero, dentro de cada siglo, el enfoque es temático.
Con ello se aporta una perspectiva bastante nueva para el siglo XX, que tanto historiadores como economistas han tendido a contemplar de manera cronológicamente fragmentaria.
Aunque el libro se haya renovado y puesto al día y se hayan modificado en profundidad todos los capítulos, se ha mantenido la división en dos grandes bloques cronológicos porque, según los autores, *la visión a largo plazo, tan infrecuente en nuestra disciplina, sigue facilitando la percepción de los movimientos de fondo y el análisis económico de los grandes temas*.
Consideran las similitudes entre el economista y el historiador económico, no solo por lo que estos tienen en común, sino porque un libro como este es un modelo del estado de la cuestión científico en un momento dado. Pero, al igual que al economista se le quiebra el modelo cuando una perturbación le altera los supuestos dejándolo inservible, al historiador el propio avance de la ciencia le obliga a modificar permanentemente sus análisis y sus conclusiones.
El modelo básico que subyace tiene largas raíces y se trata de un modelo interpretativo verbal, no econométrico. Hacen especial referencia de agradecimiento a Antonio Ramos Oliveira, por su influencia a través de su *Historia de España*, así como a Raymond Carr, a Jaime Vicens Vives y a Cameron, Cipolla y Landes.
Especialmente importantes son las conclusiones de los autores. En ellas se sitúa a España en Europa y en el mundo, se analiza el crecimiento económico y el desarrollo político y se expresa la opinión sobre el futuro de España en una tarea de prospección basada en la historia.
Tras una síntesis de la evolución política en el siglo XIX, se argumenta que el atraso económico fue la razón que impidió la consolidación de los avances políticos, a pesar de haberse promulgado cuatro constituciones; en la España del siglo XX, cuajada al comienzo de una creciente crispación social, se intenta un proyecto pseudodemocrático basado en el acuerdo de Cánovas y Sagasta, que finalizó en la dictadura de Primo de Rivera de 1923. La Segunda República encontró dificultades añadidas en la Gran Depresión. La guerra civil de 1936 da origen a una dictadura mucho más prolongada que sus similares en otros países.
La historia de la economía franquista puede dividirse en dos grandes períodos: hasta 1959 —autárquica— y de 1959 a su fin en 1975, de corte desarrollista y más aperturista-liberal.
Tras analizar en profundidad los cambios producidos en las tres últimas décadas, y corroborando el asentamiento definitivo de la democracia en España, se estudian las peculiaridades de nuestro país en comparación con el resto de Europa.
El denominado *patrón latino* de crecimiento, que mantienen los países mediterráneos, se analiza en profundidad y se explicita con claridad mediante gráficos circulares en los que las doce variables consideradas reflejan las diferencias en el grado de desarrollo entre España, Italia, Portugal y Grecia y, por otro lado, Francia, Reino Unido y Alemania.
Los autores se muestran relativamente pesimistas en cuanto a alcanzar la soñada meta de la *media europea*, que permanecerá como un ideal inalcanzable mientras se den los bajos niveles educativos en nuestro país y sigan existiendo hábitos y conductas que impiden la libre concurrencia y el buen funcionamiento del mercado. Aun así, España, estando situada en Europa, aunque no en el centro-norte, mantendrá unos niveles de bienestar elevados en comparación, sobre todo, con los países emergentes (África, Oriente Medio, América Latina), bienestar que crecerá gracias a las reservas de capital físico y humano acumuladas durante las revoluciones agrícola e industrial, pero que puede verse amenazado por la ventaja tecnológica de Estados Unidos y por los avances acelerados de China y el Lejano Oriente.
Es una obra muy completa, de un elevado nivel científico pero accesible para cualquier lector interesado. De lectura amena. Que cubre dos siglos y una década de la historia económica (y social e institucional) de España. Que nos acerca a los personajes que han propiciado los avances históricos de nuestro país. Que ofrece una opinión solvente (y, por tanto, ni derrotista ni políticamente conveniente) sobre nuestro futuro.

Víctor Simancas



Un siglo de historia del sistema financiero español

José Luis Malo de Molina y Pablo Martín Aceña (eds.)

Banco de España-Alianza Editorial, Madrid, 2011. 456 páginas.

En momentos como los que vivimos parece necesario echar la vista atrás y ver en qué nos hemos podido equivocar para estar como estamos. Y es que uno de los *presuntos culpables* de esta delicada situación es el sistema financiero, el mundial en concreto y el español en particular. La crisis está dando mucho de sí en la literatura económica. Desde un punto de vista histórico se ha escrito sobre la historia de las crisis financieras o el origen de esta situación. Se han buscado causantes en los mercados, en la globalización, en el capitalismo, en las burbuja inmobiliaria, en los fallos estructurales, en la rigidez del mercado de trabajo, en los neoliberales, en los socialistas…; casi todos los economistas tenemos nuestros culpables y, estas opiniones, no necesariamente, tienen que compilar unas causas consensuadas a las crisis, ni siquiera parecidas.

Si en algo se coincide es en la importancia de la quiebra de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008 como desencadenante de lo que vivimos ahora, pero ni siquiera en eso se está de acuerdo que fuera el génesis del caos, olvidando que en el caos estuvo el génesis de todo.

Lo que parece claro es que el sistema financiero, siendo causante, partícipe o víctima de la crisis, es una estrella rutilante de esta terrible película de miedo.

De este modo, parece necesario conocer a este actor en el teatro de los acontecimientos acaecidos en España y este libro promete hacerlo si nos acogemos a lo escrito en su contraportada: describir *la evolución del sistema financiero desde el principios del siglo XX hasta la primera década del siglo XXI*. Con esta promesa, el propósito de este libro no es otro que el de *ofrecer una visión de conjunto de la evolución y de las transformaciones del sistema financiero español en el último siglo y del papel que han desempeñado en el desarrollo y modernización de la economía*.

No es el primero ni será el último libro que, desde una perspectiva histórica, analiza el sistema financiero. Un clásico de este tipo de literatura es la obra de Charles P. Kindleberger, *Historia financiera de Europa* (1988), de cierta actualidad por sus estudios sobre las crisis financieras. En la misma Introducción del libro, en su apartado bibliográfico, podemos encontrarnos con trabajos que satisfagan nuestro interés por el estudio del sistema financiero y los procesos de crecimiento económico —por ejemplo, los trabajos de P. L. Rosseau y R. Sylla—, sobre el sistema financiero, el crecimiento económico y la globalización del año 2003, o los pioneros de Gurley y Shaw, *Dinero en una teoría de las finanzas*, o el de King y Levine, sobre el análisis schumpeteriano de las finanzas y el crecimiento económico.

En la introducción, los editores justifican la existencia de este libro porque *para entender el presente de nuestro sistema financiero, con sus fortalezas y debilidades, es preciso disponer de una perspectiva de largo plazo*. Que puede ser una versión de la manida expresión *para interpretar el futuro, es preciso conocer el pasado* o la de *es necesario conocer el pasado para no cometer los mismos errores*.

Ya metidos en la estructura del libro, decir que se divide en tres partes, precedidos de un prólogo de Miguel Ángel Fernández Ordóñez, gobernador del Banco de España, y de la ya citada introducción de los editores. La premisa de partida es que se trata de un libro elaborado desde *un conjunto articulado de trabajos, fruto de un proyecto que quiere poner a disposición de los estudiosos de la economía española un panorama general de nuestro sistema financiero*.

De esta forma, la primera parte, que comprende los dos primeros trabajos, ofrece una visión de conjunto de la sociedad, de la política y de la economía de la España del siglo XX. Así, en el primer capítulo, «España, siglo XX: ¿fin de la excepción?», Santos Juliá estudia las tres etapas por las que pasó nuestro país en la disyuntiva europea, es decir una primer etapa en la que España se europeíza, una segunda en la que España se hace diferente y una tercera, en la que España, a criterio de Santos Juliá, se vuelve normal.

En el segundo capítulo, «Un siglo de economía española», los profesores Tortella y García Ruiz darán un repaso a la economía española del siglo XX desde principios de la centuria con una panorámica general, destacando los rasgos originales y propios de nuestra economía y con un análisis de los distintos períodos por los que atravesó el país.

La segunda parte se compone de tres capítulos, en ellos se relata la historia del sistema financiero ente 1900 y 1975. En el capítulo tercero, «Las principales reformas del sistema financiero español», María de los Ángeles Pons, y después de una introducción sobre la importancia del marco legislativo, dividirá su trabajo en tres etapas: la etapa anterior a 1920, caracterizada por ser la de la formación del sistema financiero español y su marco legal; la etapa de la ley de ordenación bancaria de 1921 hasta la guerra civil y, finalmente, la etapa franquista, dividida a su vez en dos con la ley de bases de 1962 como divisora de un antes y un después. El cuarto capítulo, «La banca en España entre 1900 y 1975», escrito por Pablo Martín Aceña, hace un pormenorizado análisis de la banca partiendo de la existente antes de 1900. Después dividirá su trabajo en cinco etapas. La primera de «Expansión y consolidación, 1900-1919». La segunda, «Crisis, reformas, avances y retroceso, es la de 1920 hasta 1935». Trabajará, en la tercera etapa o período que conoce bien,

el de la «Guerra Civil, 1936-1939», para continuar con el periodo «1939-1962» y finalizar con el de «1962-1975», calificando este período como de *reorganización y crecimiento*. No concluye su trabajo sin reflexionar sobre las transformaciones del sistema bancario español desde una perspectiva del largo plazo.
El tercer capítulo de esta segunda parte —el quinto del libro—, lleva por título «Las cajas de ahorro: 1900-1975» y su autor es Francisco Comín. De nuevo la partición temporal del siglo XX en etapas es el método de trabajo. La etapa, entre 1900-1920, estudiará las actividades financieras y sociales del período, la segunda etapa será la de entreguerras de 1921 hasta 1935. Las cajas durante la autarquía, titulado la «Represión financiera», es la etapa de 1940 a 1957. «Las cajas de ahorro como entidades financieras», es la etapa entre 1957 y 1963. «Las cajas al servicio de los planes de desarrollo» serán los protagonistas desde 1962 hasta 1970. «Las cajas durante el ocaso del franquismo», 1971-1975, son el colorario al trabajo del profesor Comín.
La parte más extensa, conformada por seis capítulos temáticos, *proporciona un panorama de la evolución y transformación del sistema financiero español durante las tres últimas décadas del siglo y de los cambios que se han producido y se están produciendo en este primer decenio del siglo XXI*. De este modo, en el capítulo sexto, «Las bases macroeconómicas del desarrollo reciente del sistema financiero español», de José Luis Malo Molina, se analizará la relación entre la evolución macroeconómica y la transformación del sistema financiero en el último cuarto del siglo XX y los años transcurridos del siglo XXI.
El capítulo séptimo, «La regulación y supervisión bancarias en los últimos cuarenta años», escrito por Raimundo Poveda, aborda las principales transformaciones que se han producido en el sistema financiero español desde la década de los sesenta en el ámbito de la regulación y de la supervisión. El capítulo octavo, «Los mercados de valores en España: evolución reciente y retos principales», de Fernando Restoy y Rafael Sánchez de la Peña, estudiará la evolución del mercado de valores desde 1988 hasta nuestros días para posteriormente analizar los retos de los mercados de valores españoles y de su regulación en el futuro.
La «Integración, competencia y estabilidad del sistema financiero», es el objeto del siguiente capítulo que corre a cargo de Jesús Saurina. En él se presentarán una serie de indicadores para analizar el grado de integración, competencia y estabilidad financiera. El décimo capítulo, de Ángel Berges, Emilio Ontiveros y Francisco J. Valero, tratará sobre «La internacionalización del sistema financiero español». Para realizar esta tarea, estudiarán las modalidades de internacionalización, la presencia de la banca extranjera en España, la expansión internacional del sistema financiero, la actividad internacional de las entidades de depósito y la internacionalización del mercado de valores. Por último, Xavier Vives escribirá sobre «La industria financiera española en el inicio del siglo XXI», mostrando su situación y señalando los retos de futuro.
En definitiva, un repaso integral al sistema financiero español, que *combina la reflexión histórica con el análisis aplicado actual*, todo persiguiendo un buen fin, *ayudar a valorar los retos actuales*, que no son pocos, y *las perspectivas de futuro*, con la esperanza de salir de este oscuro túnel. La historia demuestra que poder, podemos, y que de peores hemos salido.

José Antonio Negrín



Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española

VV.AA.

Ed. Civitas e Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2011. Vol. I: 315 págs. Vol. II: 265 págs.

La obra, que se estructura en dos tomos, recoge las diferentes medidas propuestas por nueve expertos sobre algo tan crucial en la actualidad como es el ámbito de las reformas que necesita nuestro país para salir de la crisis económica en la que nos encontramos sumidos.
El primer capítulo se centra en las mejoras para incrementar la eficiencia de la justicia de nuestro país. Los autores, Pablo Salvador Coderch y Carlos Gómez Ligüerre, reflexionan sobre varios aspectos: la reducción de la tasa de congestión en los órdenes civil, penal, contencioso-administrativo y social, por ejemplo aumentando los límites para los procedimientos abreviados o los juicios verbales; la mejora de las políticas de oferta, terminando con el hecho de que la Justicia española sea una agencia reguladora; proseguir con la informatización del sistema judicial; cambiar el acceso a la carrera judicial, ya que las oposiciones tienen un sesgo memorístico muy marcado; modificar las políticas de demanda, evitando el recursos estratégico a la litigación, y aproximar en determinados supuestos al coste real del servicio.
Ángel de la Fuente se centra en el análisis de la financiación territorial en España, donde postula que lo primordial debe seguir siendo el que se garantice la igualdad efectiva en el acceso a los servicios públicos. En este sentido, el autor plantea corregir la anomalía foral en términos de resultados, reforzar el principio de responsabilidad fiscal, aumentando la capacidad normativa de las regiones en materia tributaria y extenderla a nuevas fuentes de ingresos.
El capítulo se cierra con un análisis de la financiación de las autonomías y la

estabilidad presupuestaria, donde el autor afirma que debe reforzarse el poder del Estado para coordinar las políticas de las administraciones territoriales en situaciones de emergencia presupuestaria y aumentar hasta niveles más realistas los límites del déficit, poniendo énfasis más en los instrumentos de corrección de los desequilibrios presupuestarios que en la formulación de prohibiciones inoperantes.
El análisis de la sanidad española lo realizan Roberto Collado y Pablo Vázquez. Los autores destacan la necesidad de gestionar la demanda, resaltando la inevitable necesidad de introducir el copago como mecanismo para garantizar la equidad y la igualdad de acceso a los servicios sanitarios, pudiéndose dejar exentos a determinados colectivos. Asimismo, debe elaborarse un catálogo detallado de prestaciones y seguir avanzando en la colaboración público-privada, como mecanismo adicional para el sostenimiento de las finanzas públicas. Respecto a la oferta, debe repensarse la gestión de los recursos humanos; en este sentido, debe aumentarse la autonomía tanto en la gestión de los hospitales en general como de los profesionales en sus determinadas áreas sanitarias y unidades clínicas en particular. Para conseguir una mayor productividad en el sistema sanitario, se deben externalizar servicios, dedicando la mayor parte del tiempo a actividades que creen valor para el paciente; y para aumentar la calidad del mismo, los autores piensan que deben implantarse en todos los centros sanitarios un programa de prácticas seguras y gestión de riesgos. También debe hacerse transparente, y en ocasiones público, el desempeño de los proveedores sanitarios, pudiéndose elaborar anualmente y a nivel nacional una comparativa de desempeño de los servicios sanitarios que incluya, además de los resultados por CC.AA., los resultados a nivel de centro (hospital o centro de atención primaria) y servicio clínico.

El análisis de la mejora del sistema educativo es realizado por Víctor Pérez Díaz y Juan Carlos Rodríguez, que resaltan, en líneas generales, la importancia de mejorar el nivel de rendición de cuentas del sistema, con mejores mecanismos de supervisión de los profesionales. También afirman que debería dotarse de mayor autonomía a los centros públicos, así como la importancia de aumentar los niveles y la calidad de la competición entre los centros, especialmente entre los públicos y los concertados. Más concretamente, se debe mantener el título de graduado en ESO como criterio para acceder a la secundaria superior, facilitando vías distintas de acceso al título, en la forma de itinerarios más académicos o más profesionales, permitiendo a los no graduados cursar ciclos formativos de grado medio. También se destaca la importancia del inglés. En este sentido, hay que mejorar notablemente la formación de los maestros de inglés, aumentando los requisitos de dominio de este idioma en la formación universitaria. Finalmente, es necesario aumentar la transparencia del sistema; el Ministerio de Educación debería seguir el ejemplo de organismos e iniciativas internacionales como PISA, TIMSS, PIRLS o TALIS y permitir el acceso libre a sus bases de datos, con las garantías de anonimato y rigor.
El balance y retos de la formación profesional en España es planteado por Florentino Felgueroso y Sergi Jiménez Martín. Los autores destacan la necesidad de instaurar mecanismos reales que permitan realizar una planificación integrada de la FP reglada (formación el largo plazo) y de la no reglada (para perfeccionamiento y coberturas de necesidades en el corto plazo). Debe acabarse con la ausencia de voluntad de cooperación entre los distintos agentes implicados en el sistema de FP, incluyendo la descoordinación existente entre las administraciones públicas educativas y laborales. En este sentido, el sistema de formación profesional reglado debe avanzar decididamente hacia el modelo dual, en línea con el denominado *modelo germánico*.
De gran importancia es destacar el hecho de que debe acabarse con el monopolio de la formación continua por parte de los agentes sociales y de la formación ocupacional por parte de los servicios públicos de empleo, abriendo la puerta al sector privado, con el objetivo de que se cree un verdadero mercado formativo.
En conclusión, este libro es de una gran trascendencia dada la coyuntura en que nos encontramos sumidos. Estamos ante un estudio que analiza en profundidad las reformas que necesita nuestra país en determinados aspectos, lo que proporciona una visión de conjunto de los cambios necesarios que servirán para sentar las bases de la futura recuperación y, por tanto, del crecimiento económico. Es, por ello, una lectura recomendada y obligada.

Manuel Sánchez Fernández



Economía de las industrias culturales en español

Manuel Santos Redondo (coord.)

Fundación Telefónica/Ariel,
Madrid y Barcelona, 2011. 276 páginas.

La diversidad lingüística de España ha sido utilizada en muchas ocasiones como elemento para la confrontación política. El propósito del libro de Manuel Santos Redondo, profesor de la Universidad Complutense, no es entrar en ese debate, pero tras su lectura quedan pocas dudas de que la lengua oficial en todas las comunidades autónomas, el español, es un activo para el país que debería ser valorado por todos, sin que esto suponga menoscabo para las lenguas cooficiales de ámbito regional.

La obra del profesor Santos y su colaborador Manuel Montás está dividida en tres partes: una primera, donde se presentan los grandes números de las industrias culturales en español; una segunda, donde se analiza sector por sector, y una tercera, dedicada a las conclusiones y las recomendaciones políticas. No falta una introducción a la relación entre cultura y economía. Para los filósofos elitistas del periodo de entreguerras, la cultura de masas no era cultura (Ortega y Gasset) y la obra de arte reproducida perdía su significado histórico y sentimental (Walter Benjamin). Estos filósofos reaccionaban ante el auge de la producción y consumo de cultura y arte en su época sin darse cuenta, en opinión de Santos, de que los creadores siempre han necesitado de una actividad económica y empresarial para elaborar y dar a conocer su obra.

Los antecedentes principales de este libro son un estudio auspiciado por la Sociedad General de Autores de España (SGAE), que estimaba que la cultura (incluyendo el ocio) representaba el 2,80% del PIB en 2003, y otro del Ministerio de Cultura, que elevaba el valor de la cultura (todas las actividades vinculadas con la propiedad intelectual) al 3% en 2007.

La reelaboración de Santos concluye que solo la contribución de las industrias culturales en español (excluyendo, por tanto, las no lingüísticas y las de ocio, entendiendo por tal los deportes, los toros, las loterías y apuestas, los parques recreativos y los salones y ferias) a la economía española fue del 3,04% en 2007.

En la segunda parte, los sectores contemplados en el estudio son agrupados del siguiente modo: artes escénicas (teatro, danza, ópera), artes musicales (música en vivo y música grabada), medios audiovisuales (cine, televisión, radio), industria editorial (libros, prensa, bibliotecas) y resto (juegos, turismo, informática, publicidad, etc.). Llama la atención que casi la mitad de las representaciones teatrales se celebran en las ciudades de Madrid y Barcelona. En Cataluña, el público se reparte al 50% entre el teatro en catalán y el teatro en castellano, y como la presencia del euskera, el gallego y el valenciano es mucho menor en sus comunidades, Santos asigna un 75% de ponderación al peso del español en el conjunto de las artes escénicas (la ópera raramente se canta en español pero es muy minoritaria). En la música grabada no deja de sorprender que en 2008 cuatro multinacionales (SonyBMG, Universal Music, EMI y Warner Dro) fueran responsables de los 50 discos más vendidos en el mundo. En España su negocio se ve dificultado por el hecho de ser el país europeo que más música intercambia por Internet. El *canon digital* (recargo en el precio de los instrumentos electrónicos de grabación) implantado para contener la piratería terminó por ser declarado ilegal en octubre de 2010 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La sentencia coincidió en el tiempo con la difusión de un informe de Fedea donde se veía al canon como una forma de sostener un modelo de negocio obsoleto.

Lo que no parece pasar de moda es el uso del español, por lo que Santos adjudica una ponderación del 55% al VAB de la industria para calcular la dimensión de lo producido en esa lengua.

La recaudación cinematográfica seguía dominada en 2008 por películas de Estados Unidos (71,71%), pero España (13,18%) se imponía con facilidad sobre los otros seguidores. La difusión internacional de las películas españolas ha avanzado gracias a directores como Pedro Almodóvar, pero sigue siendo escasa (*Volver* obtuvo un 85% de su recaudación fuera de España, pero la recaudación total solo fue de 85,6 millones de dólares). Un factor que en este campo hace grande el peso del español es el doblaje, que nació como una cuestión nacionalista pero que hoy día responde a exigencias comerciales. Esto explica que la ponderación de Santos suba en este caso hasta el 95%, que es idéntica a la ponderación aplicada a la televisión y la radio (el 5% que falta responde al uso de las lenguas autonómicas).

En la industria editorial resulta que cerca del 60% de las traducciones en el mundo son del inglés a otros idiomas, mientras que solo un 3% lo son al inglés. Otro dato impactante del libro de Santos es que la mayor parte de las importaciones españolas de libros proceden de China, tratándose en su mayoría de libros españoles que han sido impresos y acabados en ese país. Santos no deja fuera el mundo de la edición digital y obtiene un elevado valor económico de la industria cultural de los libros, periódicos y revistas en español, en papel e Internet, en España: más de 10.500 millones de euros (alrededor de 11.000 millones con archivos y bibliotecas).

El resto, es decir, otras industrias culturales, se aborda en el capítulo 7, y consiste, básicamente, en juegos, juguetes y videojuegos, turismo idiomático, publicidad e informática. Son terrenos resbaladizos, pero

donde la importancia del español es grande, como ponen de manifiesto las ponderaciones que utiliza Santos: 40-42% para juegos, juguetes y videojuegos, 100% para el turismo idiomático, 95% para la publicidad y 75% para la informática. Nada despreciable resulta, para terminar, el valor económico del *sector interdisciplinar* de la cultura, unos 2.500 millones de euros en 2009, que debería ser asignado en futuros estudios a los sectores a los que corresponde, como propone el autor.
La conclusión del estudio es palmaria: el español es un valioso activo para las industrias culturales, que están viviendo un intenso proceso de internacionalización. En opinión de este reseñador, tras la lectura de este cuidadoso estudio, resulta evidente que poner trabas a la difusión del español como lengua común de todos los habitantes de España supone limitar nuestra capacidad para sacar rendimiento a ese activo. España tiene muchas desventajas competitivas en la economía global y no es aceptable que desaprovechemos las oportunidades que brinda poseer un idioma que domina una gran región geolingüística y geocultural en el mundo.

José Luis García Ruiz



Liderazgo personal. ¡Logre resultados y supere la crisis!

José María Cardona Labarga

Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2010. 195 páginas.

La crisis es, ante todo, cuestión cultural, social, ética y antropológica. Son palabras del autor y, con ellas, José María Cardona resume la trascendencia que adquiere el activo intangible más importante dentro de las organizaciones empresariales. Se refiere al individuo que desarrolla sus tareas dentro de alguna parte del organigrama y que sin su apropiado desarrollo personal, la empresa no logrará alcanzar el potencial de generación de riqueza que posee, aun poniendo todo el énfasis de actuación en los activos tangibles.
Se trata de un manual que permite crecer desde una doble perspectiva, la profesional y la personal. Esta última tantas veces vilipendiada y arrinconada. Y aunque en muchas de las empresas que desarrollan sus productos y servicios se opta por la visión cortoplacista como *leitmotiv* de su existencia, el autor hace una encendida defensa de las verdaderas claves que permitirán un adecuado crecimiento, incluyendo las posibilidades de supervivencia en los convulsos tiempos actuales.
Frente a las recetas tradicionales, a lo largo del libro se apela a variables poco estudiadas en las escuelas de negocio y en los centros de formación. Se trata de fomentar el factor humano como eje fundamental de las actuaciones profesionales. Solo con compromiso, señala el autor de la obra, se puede progresar, y es de este modo como las organizaciones consiguen generar negocios duraderos, donde detrás de este valor difícilmente cuantificable, brota el valor añadido de la empresa y el crecimiento de la cuenta de resultados.
Dos grandes bloques forman el esqueleto central, en los que se despliegan los diecinueve capítulos del libro, cada uno de los cuales narra los ingredientes que deben ser cocinados para alcanzar un efectivo liderazgo personal, aspecto integral que debe constituir la base de las herramientas a emplear para acomodar convenientemente el rumbo de la empresa.
Comienza señalando el ensayista las tres posibles culturas aplicadas en la gestión de la empresa, esto es, *M*, *I* y *C*. Sobre la primera de ellas, desgraciadamente la más extendida, sobrevuelan continuamente el miedo y la mediocridad. En ella la persona es relegada a un segundo o incluso, llegando al extremo, inexistente plano. La desilusión, la falta de autoestima y un elenco interminable de carencias hacen crecer los denominados *costes ocultos*, aquellos que no se suelen cuantificar, pero que cercenan día a día las capacidades productivas.
Bajo otra perspectiva, aparece la *cultura I*, fundamentada en las nuevas tecnologías y dependiente de ellas desde una óptica enfermiza, dejando de lado el factor humano y propiciando una visión insuficiente e impotente frente a los retos a enfrentar. En esta segunda forma de entender la empresa, los procedimientos técnicos intentan suplir a la necesaria capacidad intelectual de los responsables en el seno de la empresa.
Frente a estos ineficaces, aunque extendidos, estilos aparece el nuevo paradigma de la *cultura C*, donde la confianza y la comunicación conforman los pilares sobre los que se asientan los procedimientos de actuación, no solo dentro de la organización, sino en relación con el entorno con el que cohabita.
Es así como desde el proveedor hasta el cliente, pasando por cada componente de los distintos equipos, actúan bajo denominadores comunes que aglutinan esfuerzos y que, con el compromiso y la responsabilidad individual como banderas, generan sinergias que se autoalimentan para conseguir los fines propuestos.

A continuación se destina alguno de los apartados a diseccionar aquellos elementos de la persona que guían su actuación, no solo fuera de la empresa, sino en el momento de afrontar su desempeño profesional. Consecuentemente se analizan los fundamentos de los que disfruta la persona como tal, incluyendo los comportamientos con los que se desenvuelve al realizar sus tareas. Aparece la importancia de los supuestos y de las creencias que cada uno maneja y que lleva íntimamente incorporadas en su quehacer diario, y que determinan las fricciones al interactuar con el resto de protagonistas.

Estas nociones sirven para aclarar el concepto de Responsabilidad Social Corporativa, pero no desde un plano políticamente correcto, sino desde la visión de las actitudes que una empresa comprometida con la sociedad debe ser consciente de atender. Más adelante, se presenta uno de los componentes más polémicos que se manejan en todas las discusiones económicas. Se trata de la productividad, algo que trata de la eficiencia o rendimiento, no de la eficacia, y que tiene mucho que ver con la capacidad de liderazgo, que si se consigue llevar a la práctica, es una garantía de éxito empresarial.

En qué consiste ser un líder es la reflexión que da paso a la segunda parte del libro, donde tres décadas de experiencia personal acumulada confluyen en el análisis detallado de los denominados *cuatro cuadrantes de un directivo*, cimientos sobre los que se asienta el liderazgo dirigente. La finalidad es la de alcanzar un equilibrio entre lo que caracteriza a cada uno de ellos, de modo que otorgue la posibilidad de desarrollar lo que el mismo autor viene a denominar *los ocho hábitos de un buen directivo*, mediante un minucioso recorrido por la *gestión de la información*, la *estrategia*, la *preparación* y las *prioridades*, la *delegación* y el *desarrollo*, la *madurez* y el *autoconocimiento*, la *comunicación* y el *equipo*, la *formación* y el *aprendizaje*, finalizando con la *innovación* y el *cambio*.

Se destinan capítulos independientes para amplificar con detalle cada uno de los hábitos por separado, aunque con un hilo argumental subyacente común, que forja de manera inequívoca el armazón con el que un directivo debe afrontar tanto las relaciones externas como las internas, desde una visión antropológica, para llegar a generar el valor más preciado con el que debe contar toda empresa, y que no es otro que el compromiso consciente y voluntario de cada integrante con el objetivo común.

Cuando el lector va desgranando los casi dos centenares de páginas de las que se compone el libro, descubre la profundidad de las reflexiones vertidas en el mismo, que no surgen de modelos teóricos, sino de la aportación que este experto en la materia es capaz de transmitir, con un tono claro y conciso, apoyándose en infinidad de situaciones vividas en primera persona y avaladas por la propia experiencia, tanto en los puestos directivos desempeñados como en el papel de formador de otros que desarrollaban funciones gerenciales. Al final de alguno de los capítulos, y dentro del lenguaje animado y cercano que despliega el escritor, aparece una sección titulada *¡Audítese!*, en el que se da el testigo al propio lector para que reflexione de un modo más personal sobre las ideas expresadas en los párrafos anteriores. Estos ejercicios no aparecen por casualidad, sino que son una muestra más de la coherencia que emana de la lectura, permitiendo asumir su propia responsabilidad y alimentando de este modo la conexión existente entre la letra y el espíritu de la obra.

Sin duda, el libro combina a la perfección dosis de enseñanza y pragmatismo que, en una equilibrada medida, ofrecen la posibilidad de aprender cómo es viable mejorar los beneficios económicos desarrollando las cualidades personales, sin perjuicio de los primeros. Es una óptima oportunidad para que las empresas y sus dirigentes opten por crecimientos basados en el potencial que pueden aportar todos y cada uno de los integrantes de sus plantillas, consiguiendo de este modo una actitud comprometida, dentro de una nueva cultura empresarial.

Jesús Domínguez