

## El FMI está dispuesto a ayudar a Iraq

El Director Gerente, Horst Köhler, señaló ante la Conferencia Internacional de Donantes en Madrid el 24 de octubre, que el FMI está dispuesto a participar en los esfuerzos internacionales para reconstruir Iraq y que colaborará con la comunidad internacional en la reconstrucción y el desarrollo de Iraq a favor de la estabilidad y la prosperidad de toda la región de Oriente Medio.

El FMI ha participado en los esfuerzos de reconstrucción desde el principio, señaló Köhler, y a medida que avance este proceso, la institución puede y quiere hacer mucho más. La reconstrucción de Iraq es un desafío enorme, reconoció Köhler, pero también representa una oportunidad histórica. Concretamente, indicó que el FMI podría participar en seis ámbitos principales e interrelacionados:



La reconstrucción de Iraq representa un desafío enorme y una oportunidad histórica.

- **Asesoramiento de política económica.** Se requerirán reformas de gran alcance, (Continúa en la página 314)

### Entrevista a Peter Heller

## “El futuro” como prioridad del temario mundial



Heller: Las presiones fiscales no van a aumentar al 70% u 80% del PIB, así que la cuestión está en cómo abordar los problemas previsibles, a pesar de las incertidumbres obvias.

En su nuevo libro, *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges*, Peter S. Heller, Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, insta a pensar con seriedad en el futuro y en los

profundos cambios que están en curso. Analiza a fondo los retos que enfrentan los países en desarrollo e industriales y da consejos prácticos sobre políticas que pueden ser útiles hoy para reducir posibles cargas fiscales. En una entrevista con Sean M. Culhane, del Departamento de Relaciones Externas del FMI, Heller se refirió al libro y su cometido.

### BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué lo motivó a escribir el libro?

**HELLER:** No tenía la intención de escribir un libro. Aproveché un año sabático para ampliar mis conocimientos acerca de las grandes tendencias estructurales mundiales que probablemente afecten la situación fiscal de los países miembros en las próximas décadas: cambios climáticos, globalización, tendencias demográficas, mayor interconexión, amenazas a la seguridad nacional y rápidos avances tecnológicos. También quise ver si estas tendencias podrían estar sincronizadas, y si sus repercusiones serán amplias o se centrarán en los países industriales. Por último, quise examinar si los (Continúa en la página 318)

### En este número

- 313  
Discurso de Köhler sobre la función del FMI en Iraq
- 313  
Heller analiza los desafíos fiscales a largo plazo
- 315  
La experiencia de los países en etapa de posguerra aplicada a Iraq
- 321  
Discurso de Sugisaki sobre Bangladesh
- 322  
Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras
- 326  
Foro sobre el capitalismo
- 328  
Köhler recibe una cátedra honorífica
- y...
- 317  
Tasas del FMI
- 324  
Publicado en Internet
- 325  
Publicaciones recientes
- 326  
Acuerdos del FMI

## El FMI ayudará a Iraq en seis ámbitos principales

(Continuación de la página 313) instituciones sólidas y la formulación de políticas económicas eficaces para mantener un entorno macroeconómico estable. Puede aprenderse mucho de la experiencia de los países en transición y en etapa de posguerra, señaló Köhler, haciendo hincapié en la función esencial que pueden desempeñar las reformas estructurales (en cuanto a asegurar la transparencia; establecer un marco jurídico, institucional y reglamentario, y diseñar redes de protección adecuadas) para sentar las bases de un crecimiento sostenido e impulsado por el sector privado.

- **Asistencia técnica.** Iraq necesitará asistencia técnica en casi todos los ámbitos de competencia del FMI. Köhler prometió ampliar la asistencia técnica a Iraq para establecer sistemas tributarios y presupuestarios unificados y modernos; formular y ejecutar la política monetaria, y reconstruir la base de datos estadísticos. El FMI también proporcionará capacitación a los funcionarios iraquíes.

- **Deuda externa.** La carga de la deuda externa de Iraq es una de las mayores del mundo. Sin un alivio considerable de la deuda, señaló Köhler, el país no podrá recuperar su solvencia ni su acceso a los mercados privados de capital para financiar su crecimiento futuro. El FMI está examinando esta cuestión con los acreedores del Club de París y se ha puesto en contacto con los que no forman parte del mismo para elaborar estimaciones fiables de la deuda de Iraq. Si bien, en última instancia, corresponderá al propio país y a sus acreedores resolver esta cuestión, Köhler aseguró que el FMI está dispuesto a ayudar en cualquier forma posible.

- **Asistencia financiera.** El FMI también tiene la intención, señaló Köhler, de proporcionar asistencia financiera de forma escalonada y de acuerdo con las políticas y procedimientos de la institución. Podría otorgar inicialmente asistencia de emergencia en etapa de posguerra por un monto de US\$850 millones y, en una etapa posterior, entre US\$850 millones y US\$1.700 millones anualmente en el marco de los acuerdos ordinarios de crédito. En los próximos tres años, Iraq podría recibir créditos del FMI por un monto comprendido entre US\$2.500 millones y US\$4.250 millones. El financiamiento suministrado dependerá, según Köhler, de varios factores, como las necesidades de balanza de pagos de Iraq, la solidez de los programas económicos y la capacidad de las autoridades para llevarlos a cabo.

otorgar inicialmente asistencia de emergencia en etapa de posguerra por un monto de US\$850 millones y, en una etapa posterior, entre US\$850 millones y US\$1.700 millones anualmente en el marco de los acuerdos ordinarios de crédito. En los próximos tres años, Iraq podría recibir créditos del FMI por un monto comprendido entre US\$2.500 millones y US\$4.250 millones. El financiamiento suministrado dependerá, según Köhler, de varios factores, como las necesidades de balanza de pagos de Iraq, la solidez de los programas económicos y la capacidad de las autoridades para llevarlos a cabo.

- **Reintegración de Iraq en la región y en el mundo.**

Por último, Köhler subrayó que el futuro económico de Iraq y el de Oriente Medio están entrelazados. Instó a los socios regionales de Iraq a participar activamente en la reconstrucción de este país y propuso brindar asistencia del FMI para crear un marco de política regional, orientado a reintegrar a Iraq en la economía regional y mundial, y establecer un centro de asistencia técnica regional.

- **Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión.** Köhler señaló que el FMI nombrará próximamente a un representante ante esta Junta, que tendrá por objeto asegurar que el Fondo de Desarrollo para el Iraq se utilice de manera transparente y que los recursos de petróleo y gas del país se exporten de acuerdo con las prácticas óptimas del mercado internacional.

### Grandes perturbaciones económicas

En la evaluación del personal del FMI sobre la situación actual de la economía de Iraq, sus perspectivas de recuperación a corto plazo y la estrategia macroeconómica, presentada por Lorenzo Pérez, jefe de la misión del FMI en Iraq, se mencionan las grandes perturbaciones económicas, que obedecen en gran medida a la intervención generalizada del Estado, la costosa militarización, tres guerras y más de un decenio de sanciones internacionales, y el notable deterioro de los indicadores del desarrollo humano de Iraq que, hace 20 años, superaban los promedios regionales.

Si bien la actividad económica sigue viéndose afectada por conflictos, saqueos y sabotajes, se han logrado avances, señaló Pérez. Se adoptó el presupuesto para el segundo semestre de 2003, se puso en marcha un programa de cambio de los billetes nacionales (véase la entrevista a Åke Lönnberg, pág. 315) y se está formulando un programa de reforma. Suponiendo que se logra un nivel de seguridad adecuado, se restablecen los servicios básicos y se amplían la producción de petróleo y la inversión privada, el equipo del FMI en Iraq proyecta una vigorosa recuperación en 2004 vinculada a unos ingresos potenciales del petróleo de US\$12.000 millones. Se está formulando una estrategia macroeconómica de gran alcance a fin de establecer una economía abierta basada en el mercado que favorezca un vigoroso crecimiento y contribuya a elevar el nivel de vida. Dadas las incertidumbres en el ámbito fiscal, subrayó la necesidad de emprender amplias reformas tributarias y de las empresas estatales, entre otras, así como de recibir un generoso alivio de la deuda. ■



Una mujer iraquí con su hijo en las afueras de Bagdad, junto a un terreno amojonado. Algunas familias iraquíes sin hogar están tratando de obtener la concesión de tierras para construir sus casas.

Entrevista a Åke Lönnberg

## Para ayudar a Iraq el FMI aplica lo aprendido en otros países que pasaron por una guerra

**E**l FMI ha participado activamente en los preparativos de la reforma monetaria que se está llevando a cabo en Iraq. El personal de la institución también ha brindado asesoramiento en materia de política macroeconómica. ¿Qué ha aprendido el FMI de su participación en otras zonas de conflicto del mundo? Jeremy Clift, del Departamento de Relaciones Externas del FMI, entrevistó a Åke Lönnberg, economista principal del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI, sobre su experiencia en Kosovo, Timor-Leste (Timor Oriental), el Estado Islámico del Afganistán y, recientemente, Iraq.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿En qué se centra la labor del FMI en los países en situación de posguerra?

**LÖNNBERG:** Tras un conflicto o una desintegración del imperio de la ley, es crucial que se restablezca o se mejore pronto la capacidad institucional y administrativa. Debe crearse cuanto antes un marco —basado en una política sencilla pero realista— para restablecer la estabilidad macroeconómica y sentar las bases de una pronta reanudación del crecimiento. Además, debe realizarse cuanto antes una evaluación realista de los flujos de ayuda externa. La capacitación también es esencial. Una vez sentadas las primeras bases —adopción básica de la moneda, funcionamiento del sistema de pagos y establecimiento de un marco jurídico básico— quedarán aún muchas cosas importantes por hacer.

La principal misión de nuestro departamento en las economías de posguerra consiste en ayudar a crear o transformar las funciones de los bancos centrales y los sistemas bancarios y de pagos. Lo hemos hecho en Camboya (1991–95), Albania (1991–94), Rwanda (1994–99), Bosnia y Herzegovina (desde 1996), Kosovo y Timor-Leste (desde 1999) y Afganistán (desde 2001), entre otros. Iraq es tan solo el caso más reciente de un país al que el FMI brinda respaldo en el fortalecimiento de las capacidades locales para restablecer o transformar las funciones del banco central y los sistemas bancarios y de pagos.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Cómo se logran estos objetivos?

**LÖNNBERG:** Hemos creado un marco operativo para la reforma de las economías en etapa de posguerra, basado en aplicaciones prácticas aprendidas en situaciones críticas y los logros alcanzados en casos anteriores.

Nuestra metodología hace hincapié en la secuencia gradual de las reformas. Las primeras decisiones clave son elegir la moneda de curso legal y el régimen cam-

biario idóneo. También es crucial la creación y operación de un sistema de pagos rudimentario, de emergencia, cuando el sistema de pagos establecido ha dejado de funcionar. La elaboración de leyes financieras básicas —por ejemplo, del banco central, el sector bancario y la moneda— también reviste prioridad. Las leyes deben ajustarse a las prácticas internacionales óptimas, pero siempre adaptadas a las tradiciones jurídicas locales. Con el tiempo, deberán restablecerse las funciones básicas del banco central y distinguirlas claramente de las de los bancos comerciales. El sistema financiero se refuerza a través de licencias para la (re)apertura de bancos, su regulación y supervisión, y el restablecimiento de un sistema de pagos sólido y eficiente.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Son flexibles en estas cuestiones?

**LÖNNBERG:** En muchos casos de posguerra, el sistema bancario había sufrido muchos abusos —préstamos dirigidos o con fines políticos— mientras que el hombre de la calle tenía poco acceso a él. La reanudación del funcionamiento del sistema bancario es importante, pero es un proceso difícil y a veces hay que buscar soluciones nuevas y poco convencionales.

Por ejemplo, a principios de 2002, el FMI instó al Banco Central de Afganistán a utilizar el sistema hawala, un mecanismo autóctono de transferencia informal de fondos. La recomendación tal vez no era normal, pero éste es un sistema de pagos muy eficiente y tradicionalmente ha sido el sector más pujante de la infraestructura financiera interna. Sin el sistema hawala, habría fracasado el complejo cambio de la moneda de Afganistán ocurrido en el último trimestre de 2002, y no hubiesen sido posibles las subastas de divisas del banco central, que han mantenido la inflación razonablemente controlada.

Cabe señalar que el hawala casi no está regulado, lo cual es una novedad para el FMI, ya que normalmente



Lönnberg, experto en reforma monetaria, muestra billetes de Iraq.

recomendamos que las autoridades solo utilicen instituciones debidamente autorizadas, reguladas y supervisadas; pero, en este caso, una estricta regulación habría aniquilado el sistema o lo habría enviado a la clandestinidad, lo que ha ocurrido en otros países y



Lönnberg (der.) muestra billetes y monedas de Estados Unidos a funcionarios del banco central y del servicio postal de Timor-Leste después de que el dólar de EE.UU. se declarara la moneda de curso legal.

no ha resultado muy constructivo. En cambio, se centra la atención en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Otra novedad para el FMI ha sido el uso activo de las instituciones microfinancieras. En los últimos años, el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros ha

apoyado la creación de instituciones de este tipo en Kosovo y Timor-Leste, y en Afganistán se autorizó el funcionamiento de un banco microfinanciero en septiembre de 2003. De este modo, nos ocupamos de sectores que hace cinco años simplemente estaban fuera del campo visual del FMI.

**BOLETÍN DEL FMI: ¿Para reactivar la economía es fundamental reavivar los sistemas bancarios y de pagos?**

**LÖNNBERG:** Sí. Por ejemplo, durante los graves disturbios ocurridos en Timor-Leste entre agosto y septiembre de 1999, se destruyeron todos los bancos comerciales menos uno y se salvó la sucursal del banco central en Dili (la capital) por la presencia de las fuerzas de seguridad. Como resultado, en los albores de la posguerra no se podía realizar ninguna operación bancaria ni de pagos normales. La labor, en colaboración con las autoridades timorenses y la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental, tuvo que empezar de cero.

Tras la declaración del dólar de EE.UU. como moneda oficial en enero de 2000, hubo que adquirir en el extranjero billetes y monedas estadounidenses y traerlos a Dili. En algunos casos, se utilizaron como depósito los contenedores de transporte, a falta de cajas fuertes y bóvedas en buen estado. La única edificación en pie de un banco comercial fue expropiada y convertida en la oficina central de pagos (OCP), de propiedad del Estado.

Para el pago de sueldos, los empleados públicos se colocaron en fila fuera de la OCP y al principio recibieron su dinero en bolsitas plásticas transparentes que les entregaban los funcionarios del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros y los expertos residentes. La primera vez que se pagaron los sueldos, se agotó el efectivo a primeras horas de la tarde y aún quedaba una larga cola de gente, de modo que los

funcionarios visitantes del FMI tuvieron que reunir dinero escarbando entre sus anticipos de viaje para prestárselo a la OCP. Todo era bastante primitivo y se hacía a mano ya que el suministro de energía eléctrica no era estable, pero al final todo salió bien.

La OCP fue el comienzo rudimentario de lo que hoy es la Autoridad Bancaria y de Pagos de Timor-Leste, una institución que funciona bien y que podría convertirse en el primer banco central del país.

**BOLETÍN DEL FMI: ¿Son importantes la moneda y el tipo de cambio en la posguerra?**

**LÖNNBERG:** Sumamente importantes, y deben tomarse por lo menos tres decisiones previas, que deben codificarse en las nuevas leyes monetarias. Con respecto a la moneda en efectivo, debe decidirse si se utilizan los billetes nacionales existentes, los billetes de otro país o varias monedas durante un período de transición. En cuanto a los regímenes cambiarios, debe decidirse si la moneda será libremente convertible o si estará sujeta a controles. Por último, debe elegirse un sistema de gestión cambiaria: flotación libre, flotación dirigida, paridad móvil, tipo de cambio fijo o caja de conversión.

En Kosovo, la elección no fue muy difícil porque el marco alemán ya era ampliamente utilizado en forma paralela al nuevo dinar yugoslavo. Por recomendación del FMI, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo decidió denominar su presupuesto en marcos alemanes (y, posteriormente, en euros) y utilizar esa moneda para los desembolsos a cargo del presupuesto; pero también se podían utilizar nuevos dinares yugoslavos para pagar impuestos y otros servicios públicos.

En Timor-Leste, la futura moneda se convirtió inmediatamente en una cuestión política: los principales representantes timorenses no querían seguir usando la rupia indonesia. Tras intensas deliberaciones, se decidió adoptar el dólar de EE.UU. como moneda oficial ya que el principal producto de exportación del país (el café) se cotiza en dólares y los futuros ingresos petroleros también se cobrarían en esta moneda.

En Afganistán, la opción elegida fue seguir usando la moneda nacional y luego cambiar los billetes en el cuarto trimestre de 2002. Con la nueva serie de afganis, la moneda de curso legal tiene mejores características de seguridad; tres ceros menos y es la primera moneda nacional desde 1996.

**BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué puede decir de Iraq?**

**LÖNNBERG:** Desde principios de los años ochenta, la economía de Iraq ha sufrido tres guerras, represión política, intromisión del Estado en la propiedad y el control de la economía, y sanciones internacionales, por lo cual resulta difícil evaluar la situación económica.

Una misión del FMI visitó Bagdad en junio de 2003 para realizar una evaluación inicial y explorar las

necesidades inmediatas de asesoramiento y asistencia técnica. Desde entonces, y pese al ataque del 19 de agosto contra la sede de la ONU en Bagdad, en que varios funcionarios del FMI resultaron heridos, la institución ha prestado asistencia técnica en materia de introducción de nuevos billetes, leyes del banco central y de autorización de bancos, ejecución del presupuesto y gestión del gasto público, opciones de política tributaria (incluido un régimen fiscal para el sector petrolero) y la compilación y divulgación de estadísticas económicas. En cuanto a la política macroeconómica, el FMI ayuda a las autoridades a crear un marco macroeconómico —incluidos un presupuesto fiscal para 2004 y un régimen de política monetaria y cambiaria— a fin de recuperar cuanto antes la estabilidad macroeconómica y reactivar el crecimiento.

**BOLETÍN DEL FMI: ¿Habrá en Iraq un período de perturbación económica de corte post-soviético?**

**LÖNNBERG:** Hay algunas semejanzas pero también diferencias importantes. Los controles de precios de la economía dirigida de Iraq se asemejan a los del sistema soviético, y su liberalización sin duda tendrá efectos importantes sobre la economía en general, mejorando el funcionamiento de los mercados y la asignación de recursos, pero esta cuestión no puede desligarse del nivel de los salarios y la necesidad de crear una red de protección social para los grupos más débiles. Los aumentos salariales y una red de protección focalizada protegerán a la población contra el fuerte aumento de los precios de los artículos de primera necesidad.

Un problema especial de Iraq es que la economía ya se encontraba en estado de shock, no tanto por la reciente guerra ni los posteriores saqueos generalizados, sino por décadas de abandono. Al parecer, la guerra y las actividades militares revestían mayor

prioridad que en la antigua Unión Soviética, a expensas de la inversión en infraestructura, educación, salud y la sociedad en general. Así que a Iraq y a la comunidad internacional les espera una ardua tarea.

**BOLETÍN DEL FMI: ¿Cuál es el potencial de Iraq, en vista de que posee petróleo y una población relativamente educada?**

**LÖNNBERG:** Iraq es un país potencialmente muy rico en varios sentidos, pero también hay factores que indican que la realización de ese potencial será más demorada y mucho más costosa de lo que muchos tal vez hayan previsto. Hasta hace unos 20 años, Iraq podía enorgullecerse de tener una de las poblaciones mejor educadas de la región. Pero con las onerosas guerras y la creciente militarización, se desviaron recursos correspondientes a la educación, la salud y otros usos productivos. Además, el éxodo de iraquíes muy calificados tuvo efectos importantes en el sector petrolero y del gas, que requieren desesperadamente enormes inversiones. Dada la actual situación de inseguridad, la recuperación podría resultar más complicada y exigir más sacrificios a las autoridades y la población.

**BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué enseñanzas clave pueden extraerse de la experiencia de otros países en etapa de posguerra en materia de capacitación y asesoramiento?**

**LÖNNBERG:** Una enseñanza crucial para el éxito de las reformas es que los países las sientan como propias. Sin una contraparte local, el fortalecimiento de las capacidades será mucho más lento. El asesoramiento del FMI debe prestarse de modo que los funcionarios locales puedan asimilarlo y desarrollarlo sin necesidad de asistencia externa continua y detallada. El objetivo a largo plazo debe ser sentar las bases para que los países tomen sus propias decisiones.

Otra enseñanza es que en situaciones de posguerra los donantes principales deben coordinar de cerca la asistencia técnica. Si se trabaja con las autoridades y los principales proveedores de dicha asistencia, se puede mejorar la situación en muchos lugares. En Iraq, esa tarea acaba de empezar y bien podría ser el mayor desafío hasta el momento. ■

El estudio de Åke Lönnberg, "Building a Financial System in Afghanistan", fue presentado en un simposio sobre la reconstrucción del Estado y la participación internacional en Afganistán, celebrado en junio de 2003 en Bonn, y organizado conjuntamente por el Programa de Crisis de Estados del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la London School of Economics y el Zentrum für Entwicklungsforschung, de la Universidad de Bonn. El estudio puede consultarse en [www.afghanistan-rg.de/vu/arp](http://www.afghanistan-rg.de/vu/arp).

Un problema especial de Iraq es que la economía ya se encontraba en estado de shock, no tanto por la reciente guerra ni los posteriores saqueos generalizados, sino por décadas de abandono.

—Åke Lönnberg

**Tasas del FMI**

Semana del	Tasa de interés del DEG	Tasa de remuneración	Tasa de cargos
27 de octubre	1,58	1,58	2,09
3 de noviembre	1,59	1,59	2,10

La tasa de interés del DEG y la tasa de remuneración se calculan como promedio ponderado de las tasas de interés de determinados valores financieros nacionales a corto plazo que se negocian en los mercados monetarios de cinco países cuyas monedas constituyen la cesta de valoración del DEG. La tasa de remuneración es la tasa de rentabilidad del saldo remunerado de los países miembros en el tramo de reserva. La tasa de cargos, una proporción de la tasa de interés del DEG, es el costo del uso de los recursos financieros del FMI. Las tres tasas se calculan todos los viernes y se aplican a la semana siguiente. Las tasas básicas de remuneración y de cargos se ajustan además con arreglo a los mecanismos de distribución de la carga. Las tasas más recientes pueden obtenerse llamando al teléfono (202) 623-7171 o consultando el sitio del FMI en Internet ([www.imf.org/cgi-shl/bur.pl?2003](http://www.imf.org/cgi-shl/bur.pl?2003)).

Puede obtenerse información general sobre financiamiento y tasas del FMI en [www.imf.org/external/fin.htm](http://www.imf.org/external/fin.htm).

Datos: FMI, Departamento Financiero

## Es preciso comenzar a preocuparse ya



(Continuación de la página 313) gobiernos tienen en cuenta las cuestiones a largo plazo al considerar las políticas presupuestarias. El proyecto fue convirtiéndose básicamente en un libro.

**BOLETÍN DEL FMI:** Parece que le preocupa sensibilizar a la opinión pública y sacar a las autoridades de su complacencia. ¿Qué aspectos son los más inquietantes?

**HELLER:** Sin duda, deben preocuparnos las grandes tendencias demográficas que afectarán a todos los países. Los cambios climáticos tendrán inevitablemente repercusiones económicas y quizá políticas. La globalización limitará la situación fiscal en muchos países. Los rápidos cambios tecnológicos, que en mi opinión contribuirán en términos netos a elevar el costo de la atención médica, probablemente tendrán importantes repercusiones fiscales. Las tensiones regionales, especialmente en torno a la religión y los recursos escasos (como el agua), y el terrorismo son temas preocupantes, al igual que la posibilidad de que persistan, e incluso aumenten, las desigualdades entre los países más pobres y los de ingresos medianos y altos.

¡Las autoridades deberían comenzar a preocuparse ya! En primer lugar, los mercados de capital ya han empezado a tener en cuenta algunos factores a largo plazo. En el último año y medio, la mayoría de los bancos de inversión han evaluado las repercusiones económicas de los cambios demográficos en los países industriales. Segundo, estos asuntos se manejan mejor cuando aún se tiene tiempo para modificar el marco fiscal y el comportamiento de los hogares. Actuando ahora podremos impulsar políticas para mitigar posibles tensiones, incentivar inversiones adecuadas, financiar la investigación y el desarrollo para facilitar la adaptación a acontecimientos relativamente probables y disminuir las incertidumbres, y adoptar medidas preventivas para reducir a un mínimo los posibles costos fiscales. Además, los hogares podrán empezar a modificar su conducta en función de los beneficios financieros que pueden genuinamente esperar del gobierno en el futuro. Tercero, algunas de estas cuestiones, como la salud, van a ser muy complicadas. Surgirán dimensiones éticas y políticas espinosas que tomará tiempo resolver.

Cuarto, quedan muchas incertidumbres fiscales. Los gobiernos suelen aceptar la necesidad de reaccionar ante perturbaciones imprevistas, aun si no están legalmente obligados a hacerlo. Necesitan un margen fiscal suficiente. Sin embargo, hemos creado enormes rigideces fiscales que serán más difíciles de resolver si dejamos pasar mucho más tiempo. Hay que enfrentar estos problemas. Las presiones fiscales

no van a aumentar al 70% u 80% del PIB, así que la cuestión está en cómo abordar los problemas previsibles, a pesar de las incertidumbres obvias. ¿Se hará ordenadamente o de una forma abrupta, precipitando cambios en la situación de los hogares y las personas?

Por último, no se trata de costos que afectarán a generaciones muy lejanas. Los que estamos vivos hoy en día soportaremos gran parte de la carga: es posible que usted y yo vivamos 40 ó 50 años más. Quizás el año 2050 nos parezca distante, pero lo que suceda entonces ya incide en nuestro bienestar, y en el de nuestros hijos y nietos.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Qué posibilidades hay de que los políticos y las autoridades se ocupen de cuestiones cuya incidencia real es a mediano y largo plazo? ¿Pueden los medios de comunicación, los académicos, los analistas políticos y el público ayudar en la toma de conciencia?

**HELLER:** La respuesta es muy difícil, porque estos grupos suelen ser cortoplacistas. Pero las instituciones multilaterales pueden contribuir a que estos temas cobren más relevancia. Podemos propiciar investigaciones y análisis con hipótesis a largo plazo y, aunque es más difícil, podemos examinar cómo ciertos aspectos de la economía, como el ahorro y la inversión, podrían verse influenciados por el envejecimiento adelantado o tardío en grupos importantes de países.

En los exámenes anuales de supervisión con los países miembros, el FMI ya ha empezado a analizar la sostenibilidad de la dinámica fiscal a largo plazo; la mayoría de los estudios se ha centrado en cuestiones demográficas más que en un conjunto más amplio de posibles factores. También me parece que otros organismos multilaterales —el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud, la ONU, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente— tienen la responsabilidad de adoptar una perspectiva a largo plazo al evaluar las tendencias mundiales y propugnar una mayor sensibilización del público sobre sus repercusiones.

El FMI también podría hacer más. Por ejemplo, en nuestras evaluaciones públicas de las prácticas de transparencia fiscal podríamos hacer más hincapié en que los países tienen que examinar regularmente otras hipótesis fiscales y estimaciones de riesgo de los balances a largo plazo. En nuestros estudios, podríamos recurrir a algunas de las técnicas económicas más sofisticadas que tienen por objeto medir los efectos a largo plazo de las tendencias demográficas y las perturbaciones externas importantes, como el cambio climático.

Parecería haber una clara posibilidad de cooperación a través de la migración (¡tanto real como virtual!) desde los países en desarrollo hacia los industriales.

—Peter Heller

**BOLETÍN DEL FMI:** Si las soluciones rápidas o puntuales no son probables, ¿se pueden dar pasos más pequeños y viables para impulsar reformas más amplias?

**HELLER:** Las cuestiones a largo plazo exigen una estrategia múltiple. Ante todo, deben elaborarse presupuestos y marcos fiscales con miras a largo plazo, es decir, basándose en análisis de tendencias a largo plazo e hipótesis. Convendría también utilizar técnicas más sofisticadas para estimar la probabilidad de resultados menos favorables, y estas proyecciones y análisis deberían adjuntarse a la documentación general del presupuesto.

Esto implica dejar de pensar únicamente en las hipótesis estables y lineales, y considerar también la posibilidad de perturbaciones negativas y sus repercusiones fiscales. ¿Qué sucedería si varias hipótesis negativas se materializaran más o menos al mismo tiempo? ¿Cómo reaccionaríamos ante tales circunstancias y cuál sería el efecto en el marco fiscal?

La difícil pregunta que me hizo usted antes es “¿cómo se logra que los gobiernos piensen en esto?” Otro enfoque de política consiste básicamente en inculcar en las instituciones una visión independiente de la situación fiscal a largo plazo. Ya he dicho que las leyes presupuestarias deberían exigir a los gobiernos la elaboración de hipótesis a largo plazo. Me parece vital contar con algún tipo de mecanismo nacional independiente (tal vez similar a la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos) que evalúe las estimaciones a largo plazo del gobierno. Dicha entidad debería plantear preguntas y propiciar el debate acerca de si los gobiernos han considerado debidamente los riesgos y desafíos importantes del futuro.

Me parece también que las reglas fiscales, como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la zona del euro (a pesar de sus deficiencias), son muy beneficiosas porque pueden implantar cierta disciplina fiscal a los gobiernos, reduciendo en forma sustancial y a largo plazo los coeficientes de endeudamiento público. Por último, nada supera a las evaluaciones detalladas de la evolución de los gastos que tengan en cuenta los factores estructurales a largo plazo. Si un programa concreto tiende a generar presión fiscal a largo plazo, conviene alterar las políticas para modificar la probable cronología del gasto. Ya hemos empezado a ver estas iniciativas de reforma de las pensiones en varios países de Europa occidental.

**BOLETÍN DEL FMI:** En cuanto a los cambios demográficos y de otro orden, ¿cabe decir que los países industriales y en desarrollo enfrentarán problemas diversos con causas y soluciones distintas?

**HELLER:** Ya se sabe que la población de los países industriales está envejeciendo, pero se ha prestado menos atención a las tendencias demográficas de los

países en desarrollo y las economías de mercados emergentes. En la mayoría de éstas, las tendencias suelen ser las mismas que en los países industriales, pero con un retraso de unos 15 a 20 años. En un par de décadas veremos el envejecimiento de las poblaciones de China, Tailandia, Singapur, la provincia china de Taiwan y Corea. Incluso en los países en desarrollo se notará un aumento bastante apreciable del porcentaje de ancianos. Las cifras no serán del 30% de la población con más de 65 años, pero ese porcentaje podría subir del 3% al 10%: un nivel aún bajo, pero con considerables repercusiones económicas. Otro cambio demográfico notable es que, mientras en gran parte del mundo industrial y China la población se estabilizará o disminuirá, en África, Oriente Medio y partes de Asia meridional seguirá creciendo, con el consiguiente aumento importante del número de jóvenes. La creación de empleo será un reto enorme en el que será fácil fracasar.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Hay margen para una mayor cooperación y soluciones potencialmente complementarias? ¿O los dos tipos de prioridades sencillamente agudizarán las tensiones entre los dos grupos de países?

**HELLER:** Si no abordan los problemas fiscales derivados del envejecimiento de la población, los países industriales podrían entorpecer el crecimiento económico mundial, perjudicando a los países en desarrollo. Un aspecto claro de cooperación surgiría si ambos grupos se propusieran reducir los probables déficit fiscales primarios pendientes. Además, la población activa de los países industriales está disminuyendo y envejeciendo, mientras que la población de muchos países en desarrollo es muy joven. Parecería haber una clara posibilidad de cooperación a través de la migración (¡tanto real como virtual!) desde los países en desarrollo hacia los industriales. Es algo inevitable. Las fronteras son permeables, especialmente en Europa y Estados Unidos, y por eso el asunto radica en cómo facilitar la migración de manera acorde con las necesidades de ambos grupos. Conforme haya más cooperación, mayores serán las ventajas para todos. Ya se han hecho llamamientos a favor de un marco de políticas más coherentes respecto de la migración.

Otro posible ámbito de cooperación es el fortalecimiento de los mercados de capitales de los países de mercados emergentes y en desarrollo. El FMI ha tratado este tema en los últimos años. Si promovemos y canalizamos los flujos de capitales a estos países donde el rendimiento de las inversiones puede ser más alto, todos saldremos ganando. Pero se necesita robustecer mucho más la gestión de estos mercados para atenuar y eliminar los riesgos actuales.

Un tercer ámbito es la reducción de las desigualdades mundiales en el ingreso. Los países industriales

Si no abordan los problemas fiscales derivados del envejecimiento de la población, los países industriales podrían entorpecer el crecimiento económico mundial, perjudicando a los países en desarrollo.

—Peter Heller

La miopía de los políticos y del público respecto de los problemas a largo plazo también es preocupante, como lo es la perspectiva de un electorado más viejo y con intereses inmediatos.

—Peter Heller

y sus habitantes llevan las de perder si estas ingentes desigualdades continúan en los próximos 15 a 20 años. Las grandes zonas del mundo con gente sumida en la pobreza serán fuentes de inestabilidad mundial. Pecamos de miopes al no reconocer que los riesgos más graves que nos acechan son estas fuentes de inestabilidad política que alimentan el terrorismo y perturban la actividad económica. El incremento de la ayuda internacional para el desarrollo es, desde hace tiempo, una asignatura pendiente.

Además de fomentar el desarrollo de los países más pobres con inversiones de beneficio mutuo, impera la necesidad de que los países industriales busquen soluciones al dilatado tema de las crisis políticas. Me refiero al conflicto entre Israel y Palestina, la disputa de India y Pakistán en torno a Cachemira y la situación de Corea del Norte. También son previsibles las tensiones por la escasez de agua en lugares como Oriente Medio y Asia meridional, así como la pugna por el petróleo en el mar de la China Meridional y la región del mar Caspio. La comunidad mundial tiene que ocuparse de estas cuestiones. El 11 de septiembre y la epidemia del SRAS demostraron que los problemas que surgen en una región pueden en poco tiempo tener consecuencias económicas mundiales.

Por último, todos somos muy conscientes del cambio del clima. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha presentado pruebas plausibles de que éste ocurrirá, y de que afectará los patrones de lluvia, el nivel de los mares y la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos graves. Hay una leve probabilidad de que ocurra en este siglo, de forma repentina y no gradual. Los países industriales podrían patrocinar la investigación y el desarrollo para reducir las incertidumbres sobre la dimensión de los cambios e inventar tecnologías que faciliten la adaptación y eviten costos onerosos.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Deben los países en desarrollo preocuparse por cargas fiscales que surgirán dentro de muchos años? Si es así, ¿qué aspectos son los más importantes?

**HELLER:** Los países en desarrollo deben pensar en los desafíos a largo plazo. En el caso de los más pobres, admito que lo primero debería ser aumentar el ingreso per cápita lo antes posible, pero sin olvidar las eventuales dificultades a largo plazo, que por supuesto dependerán del entorno demográfico y geológico de cada país. A ciertos países les puede resultar muy ventajoso adaptarse a las tendencias climáticas previsibles a largo plazo. Deberían invertir en la investigación y el desarrollo de nuevas variedades de cultivos que necesiten menos lluvia, o crear incentivos para que la gente salga de regiones que se verán perjudicadas por los cambios.

Sin duda, las medidas preventivas también son convenientes. Las grandes ciudades litorales suelen ser más vulnerables a condiciones meteorológicas extremas y aumentos del nivel del mar. Por lo tanto, se precisan políticas que frenen el avance de la infraestructura costera y lo dirijan, junto con la población, hacia zonas menos expuestas.

La visión a largo plazo en general concederá más importancia al desarrollo del capital humano, ya que puede aportar más oportunidades de desarrollo económico para un país. Destaca además las ventajas de aprovechar la experiencia de los países industriales y aprender de sus errores, como en el caso de los sistemas de seguro social. Esto implica darse cuenta de cómo los cambios demográficos pueden alterar la viabilidad financiera de un programa y de los riesgos de excederse en la asignación anticipada de recursos del presupuesto.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Ve el futuro con optimismo o pesimismo?

**HELLER:** La respuesta es muy difícil. Hay muchos motivos de optimismo. Hoy en día sin duda somos mucho más capaces de ver el futuro y distinguir las tendencias generales. Nuestra capacidad científica y la disponibilidad de datos son extraordinarias. También sabemos que, con voluntad política, podemos hacer frente a muchos de los desafíos. Todos estos factores nos permiten ser optimistas.

Pero también hay motivos claros de pesimismo, como por ejemplo lo ocurrido en los últimos dos años. El desorden político reina en muchas regiones, los ingresos son más desiguales, y existe la probabilidad de que grandes regiones queden rezagadas en una especie de “cuarto” mundo, privadas de atención médica o de tecnologías que están disponibles incluso en países de ingreso mediano. El cambio climático encierra muchas incertidumbres intimidantes que debemos enfrentar. La miopía de los políticos y del público respecto de los problemas a largo plazo también es preocupante, como lo es la perspectiva de un electorado más viejo y con intereses inmediatos. Estos factores justifican una fuerte dosis de pesimismo.

En general, yo no me centraría ni en el uno ni en el otro, sino en la postura que asumamos para encarar el futuro. Personalmente, en mi trabajo para la comunidad internacional, me inclino por tratar de promover una respuesta inteligente a los desafíos del futuro. ■

*Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges* puede adquirirse al precio de US\$28 el ejemplar dirigiéndose a IMF Publication Services (véase la pág. 325).

## Bangladesh: Respaldo del FMI a las reformas que promueven el crecimiento y la inversión

**E**l 14 de octubre, Shigemitsu Sugisaki, Subdirector Gerente del FMI, pronunció un discurso ante un grupo de funcionarios de alto nivel y personalidades de la opinión pública en una cena auspiciada por el Ministro de Hacienda y Planificación Saifur Rahman. Ésta se celebró después de una jornada de reuniones con el Primer Ministro, Khaleda Zia, el principal representante de la oposición, Shaikh Hasina, y las principales autoridades gubernamentales. En su discurso, Sugisaki se centró en las perspectivas para Bangladesh, país que concluyó recientemente un acuerdo con el FMI en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP). A continuación se presentan fragmentos editados de su discurso. El texto completo, en inglés, puede consultarse en el sitio del FMI en Internet ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

En calidad de Subdirector Gerente, he procurado desde 1997 establecer una relación de trabajo más estrecha entre el FMI y Bangladesh. Recién ahora, con el actual gobierno, hemos llegado a concluir un acuerdo en el marco del SCLP, lo que pone de manifiesto nuestro apoyo a la dirección de las reformas económicas emprendidas por el Gobierno de Bangladesh. Debemos reconocer los esfuerzos realizados por el actual equipo económico que trabajó tan duramente para lograrlo.

Ya empiezan a observarse los efectos beneficiosos de estas políticas: el crecimiento económico está cobrando renovado impulso; la actividad industrial y las exportaciones están repuntando, y la inflación se mantiene bajo control, incluso tras los necesarios ajustes de los precios clave. La transición hacia un régimen cambiario de flotación ha sido fluida y las reservas internacionales ascienden a dos veces y medio el nivel registrado cuando el gobierno asumió sus funciones. Para este ejercicio, el crecimiento proyectado del PIB real del 5,5% es un objetivo muy asequible, dados la continua aplicación de medidas fiscales y monetarias de apoyo y los nuevos avances en la reforma estructural.

### Cómo elevar la tasa de crecimiento

Ahora el desafío clave para Bangladesh es llegar a registrar tasas de crecimiento más altas a fin de crear empleo y, con el tiempo, sacar al país de la pobreza. El Gobierno está avanzando en la aplicación de una estrategia diseñada por el propio país para elevar la tasa de crecimiento al 7% y reducir a la mitad la pobreza

**Fotos:** Denio Zara, Padraic Hughes, Michael Spilotro y Eugene Salazar, del FMI, págs. 313, 315, 320–23 y 328; Chris Ison, de Reuters, págs. 313–14; Peter Josek, de Reuters, pág. 314; Rafiqur Rahman, de Reuters, págs. 321–22, y Roger Nord, del FMI, pág. 327.

para 2015. El FMI comparte estos objetivos y los respalda con financiamiento y asistencia técnica. Esta estrategia se basa en reformas orientadas a impulsar el crecimiento del sector privado, mejorar el clima de inversión y diversificar las exportaciones. Se trata de una estrategia en pro del crecimiento y de los pobres que ataca directamente las fallas estructurales de la economía. Y, según se desprende de nuestras conversaciones, goza del amplio respaldo de todos los sectores de la población.

### Medidas decisivas

¿Qué debería hacerse para fomentar la inversión y diversificar las exportaciones? Pese al bajo costo de la mano de obra, Bangladesh es un país costoso para hacer negocios. Entre los obstáculos a la inversión cabe señalar un sistema de suministro de energía poco fiable, altas tasas de interés reales, corrupción y fallas en el mantenimiento de la ley y el orden. Debido principalmente a estos factores, la inversión extranjera directa es menor que en otros países de rápido crecimiento de Asia oriental. La estrategia del Gobierno es hacer frente a estos problemas mediante un programa de reformas. Quisiera hacer hincapié en cuatro ámbitos en que será esencial aplicar medidas firmes y decisivas:

- **Aumentar el gasto en educación, salud e infraestructura.** El FMI respalda la estrategia del Gobierno de que el déficit presupuestario sea mayor para los próximos años a fin de permitir un aumento del gasto público en desarrollo del capital humano e infraestructura física, lo que contribuiría a reforzar los conocimientos técnicos y la productividad. Pero al mismo tiempo, será esencial seguir mejorando los ingresos. Concretamente, debe modernizarse la administración tributaria a fin de mejorar la recaudación y la equidad de los impuestos vigentes.

- **Reformar los bancos comerciales nacionalizados a fin de reducir la tasa de interés y evitar nuevos préstamos en mora.** Si esta reforma da resultado, se logrará que estos bancos sean más eficientes y puedan reducir las tasas de los préstamos. Además, también disminuirán estas tasas y los costos de financiamiento de todos los bancos si el gobierno consigue mantener sus propias necesidades de financiamiento interno en un nivel prudente y si se asegura un monto adecuado de asistencia externa.



Sugisaki: Se trata de una estrategia en pro del crecimiento y de los pobres que ataca directamente las fallas estructurales de la economía.

- **Reformar las empresas estatales, sobre todo en el sector de la energía.** Las empresas públicas ineficientes han mermado gravemente los recursos presupuestarios. La primera medida es fijar precios realistas que reflejen el costo de producción. Pero, para que estas empresas sean viables, deben reestructurarse sus operaciones a fin de reducir las pérdidas y mejorar el cobro de cuentas. En el sector de la energía, en particular, la inversión necesaria para actualizar la infraestructura es enorme, y considero acertado que el Banco Mundial oriente su programa de financiamiento a apoyar los propios esfuerzos del gobierno. El Banco Asiático de Desarrollo también desempeña una función importante en este sector.

- **Fortalecer la gestión de gobierno.** Para mejorar la gestión de gobierno e intensificar los esfuerzos orientados a mantener la ley y el orden es esencial fortalecer las instituciones a fin de reducir el costo de las transacciones comerciales y, por lo tanto, crear un entorno más propicio para la inversión privada. También es necesari-

rio eliminar las prácticas corruptas que permiten, por ejemplo, la evasión de impuestos o el incumplimiento de pagos, lo que mejorará la equidad en Bangladesh y la imagen del país en un mundo competitivo. Por lo tanto, el FMI respalda plenamente los continuos esfuerzos desplegados para establecer una comisión independiente de lucha contra la corrupción y esperamos que ésta inicie eficazmente sus operaciones cuanto antes.

Somos conscientes de que se trata de un arduo programa de reforma que requerirá un intenso debate para lograr el consenso nacional y el valor político que permitan llevarlo a cabo. También será esencial contar con el amplio apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional. El FMI respalda plenamente la reforma económica de Bangladesh y está ayudando al país a través del acuerdo aprobado recientemente en el marco del SCLP y de su programa de asistencia técnica para fortalecer las capacidades. Puedo asegurarles que el FMI está firmemente decidido a respaldar a su país. ■

## Mayor colaboración internacional en la evaluación del presupuesto y la reforma

**L**as instituciones de desarrollo y los organismos donantes requieren un creciente número de estudios e informes antes de proporcionar ayuda, pero muchos informes se refieren al mismo tema. La Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras (PEFA, por sus siglas en inglés), en Washington, ha propuesto un nuevo método para realizar evaluaciones de diagnóstico que también sirvan a los donantes. Jeremy Clift, del Departamento de Relaciones Externas del FMI, habló con Richard Allen, del PEFA, sobre la propuesta.

**BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué llevó a la creación del PEFA y cuáles son sus objetivos?**

**ALLEN:** El Banco Mundial, el FMI, la Comisión Europea (CE) y otros organismos donantes realizan una gran cantidad de trabajo en materia de gasto público (diagnósticos, evaluación de las capacidades institucionales y propuestas de reforma) con los países en desarrollo pero en forma no muy bien coordinada, por lo cual los Directorios del FMI y el Banco han resaltado la importancia de estrechar la colaboración. Asimismo, persiste el problema de la duplicación y superposición de las misiones de diagnóstico del Banco, el FMI, la CE y otras entidades, lo que genera más

trabajo y costos adicionales para los gobiernos. El PEFA se creó con el fin de elaborar un enfoque más integrado y coordinado de evaluación de las necesidades del gasto público y alentar a los donantes a traba-

jar más unidos. Esta iniciativa forma parte de un programa más amplio de armonización entre los donantes internacionales que se ha expresado, por ejemplo, en la Declaración de Roma de febrero de 2003, en las actividades de armonización de los procedimientos de gestión financiera, las compras oficiales y otras áreas de los bancos multilaterales de desarrollo, y en la colaboración entre el Banco y el Comité de Asistencia para el Desarrollo, de los principales donantes.

**BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué avances han logrado?**

**ALLEN:** Recientemente concluimos un gran informe, que el Banco acaba de publicar, sobre los instrumentos de diagnóstico utilizados por las principales instituciones donantes, que son numerosos. El Banco tiene las evaluaciones de la responsabilidad financiera de los países (CFAA, en inglés), los diagnósticos de los procedimientos de adquisiciones de los países (DPAP) y los estudios del gasto público (PER, en inglés); el FMI, los informes sobre la observancia de los códigos y normas fiscales (IOCN fiscales), y trabaja conjuntamente con el Banco en las evaluaciones de la gestión y seguimiento del gasto público y en los planes de acción para los países pobres muy endeudados (PPME); la CE realiza sus propias tareas de evaluación y auditoría, y así sucesivamente. El objeto del PEFA es documentar la cobertura y alcance de estos instrumentos, detectar las superposiciones y deficiencias y evaluar sus resultados operativos en el terreno.

También estamos trabajando mucho en la medición de los resultados de los sistemas de gestión del gasto público, creando un marco que permita a los



Richard Allen, alto funcionario del Banco Mundial, dirige la Secretaría del PEFA.

países y donantes evaluar los resultados y supervisar y llevar a cabo un seguimiento de los cambios en el funcionamiento de dichos sistemas. En varios países estamos financiando el estudio de nuevos métodos de evaluación y de reforma.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Plantea problemas la diversidad de evaluaciones y podría aplicarse un enfoque más simplificado?

**ALLEN:** El gran número de instrumentos de diagnóstico forma parte del problema, y se debe racionalizar y simplificar su funcionamiento en conjunto. En el Banco, por ejemplo, existen tres instrumentos en la esfera del gasto público: el PER para el gasto público, la CFAA para las cuentas y la auditoría, y el DPAP, que analiza las compras oficiales. Todos ellos se superponen en cierto grado, aunque este último es un instrumento más especializado en un sector determinado. Estos instrumentos pueden simplificarse mucho más a fin de reducir la superposición y potenciar al máximo su eficacia, pero ello no es tan fácil como suena: posiblemente sea necesario cambiar la estructura orgánica del Banco, sus prácticas operativas y sus incentivos internos. También hay margen para reforzar la colaboración entre el Banco y el FMI en materia de gasto público, un tema que examinaron los Directorios de ambas instituciones a comienzos del presente año.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Sugiere usted una especie de enfoque modular de información acumulativa, en el que cada institución comparta la información que obtiene?

**ALLEN:** Esa es una de las ideas que se están debatiendo actualmente. Hay que seguir examinándola, y quizá no se llegue a un acuerdo definitivo, pero se plantea la creación de un tipo de evaluación normalizada, parecida en cierto modo a las evaluaciones de la gestión del gasto público en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME. Sería un informe relativamente corto, con algunos indicadores de ejecución de alto nivel, en el que se señalen los principales ámbitos de riesgo fiduciario y se presente un marco para medir los avances. Sería a su vez una evaluación clave que serviría como base para un programa de trabajo futuro de análisis de diagnóstico y apoyo para el fortalecimiento de las capacidades.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Quién coordinaría el trabajo relacionado con la evaluación normalizada?

**ALLEN:** Esta evaluación sería en esencia un resumen de la información de diagnóstico recogida a través de los PER, las CFAA, los IOCN fiscales y otros instrumentos. Podrían prepararla un grupo de donantes que reúnan la información y la actualicen periódicamente, quizá cada año. Tendría que incluir una revisión de calidad, en la que participen todos los donantes, a fin de velar por que la información sea creíble,

veraz, oportuna y coherente. El PEFA quizá podría desempeñar alguna función en este proceso. Deben resolverse estas preguntas prácticas. Proponemos la realización de análisis preliminares de la información disponible sobre uno o dos países a fin de observar la forma que tendría la evaluación normalizada en la práctica; pero lo esencial es que sea un documento a disposición de todos en el que se resuman los riesgos fiscales y fiduciarios y que se base en información sobre los resultados. Dicha información no se encuentra actualmente en un solo documento.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Quién utilizaría esa evaluación?

**ALLEN:** Los países beneficiarios podrían utilizarla para revisar o preparar sus estrategias de reforma del gasto público, detectar deficiencias y solicitar asistencia a los donantes; los Directorios del FMI y el Banco, y de otros organismos donantes, podrían utilizarla para evaluar la solidez fiduciaria de un país y tomar decisiones de respaldo presupuestario; los grupos a cargo de un país podrían utilizarla para detectar deficiencias en la información existente, planear calendarios de trabajo y formular estrategias de asistencia (o su equivalente); los proveedores de asistencia técnica y de financiamiento podrían utilizarla para evaluar los avances en la gestión del gasto público, y los inversionistas, los grupos de la sociedad civil y otras partes interesadas podrían encontrar en ella una fuente idónea de información sobre el gasto público.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Qué posibilidades hay de lograr una alianza de donantes muy diferentes que utilicen el mismo instrumento?

**ALLEN:** El comité de coordinación del PEFA aprobó este enfoque general en junio, así que existe el compromiso de aplicarlo. El FMI y el Banco Mundial son los líderes reconocidos en este campo y los demás donantes están esperando a que estas instituciones formulen el marco básico; pero es preciso seguir examinando estas cuestiones.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Por qué existe tanto interés en la calidad de los procesos presupuestarios de los países en desarrollo?

**ALLEN:** Las agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo se interesan cada vez más en el riesgo de que los recursos de ayuda sean robados, desviados a actividades distintas de las presupuestadas, o dilapidados. En la actualidad se está canalizando directamente más ayuda hacia los préstamos para fines de ajuste estructural o hacia las operaciones de apoyo presupuestario. En el ejercicio de 2003, alrededor del 50% de los préstamos del Banco Mundial fueron para fines de ajuste estructural, pagados directamente al presupuesto, en vez de préstamos para proyectos. Esto significa que es muy importante que las instituciones



Las agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo se interesan cada vez más en el riesgo de que los recursos de ayuda sean robados, desviados a actividades distintas de las presupuestadas, o dilapidados.

—Richard Allen

La creación de sistemas informáticos integrados de gestión financiera es un buen ejemplo de un concepto de moda en el cual los donantes han invertido mucho aunque con resultados dispares.

—Richard Allen

donantes, y de hecho los propios países beneficiarios, tengan confianza en la solidez de los regímenes presupuestarios y en una calidad aceptable de los servicios públicos. Un buen régimen presupuestario se traduce en un buen sistema de preparación, ejecución, supervisión, auditoría, información y seguimiento del presupuesto. Ello explica el gran interés de los donantes en ayudar a los países a evaluar la calidad de sus sistemas de gestión del gasto público y en reformar esos sistemas y fortalecer las capacidades.

Otro foco de interés del PEFA es por qué funciona o no funciona bien un sistema presupuestario. Un país puede tener muy buenas reglas de gestión financiera, pero el sistema simplemente no funciona correctamente, y ello suele ocurrir por problemas institucionales fuertemente arraigados como la corrupción, las prácticas ineficientes de gestión y la falta de incentivos. Por ejemplo, algunos países africanos han recibido mucha atención de los donantes por muchos años y gran cantidad de recursos de ayuda, pero los planes para reforzar los sistemas presupuestarios no parecen haber sido muy fructíferos: de hecho, en algunos países es posible que los regímenes se hayan deteriorado en los últimos 20 ó 30 años.

**BOLETÍN DEL FMI:** Usted menciona que existen deficiencias, además de superposiciones. ¿Qué

deficiencias ha encontrado en las evaluaciones de diagnóstico?

**ALLEN:** Algunos ámbitos importantes que podrían reforzarse corresponden a los ingresos presupuestarios, incluidas la administración de impuestos, la gestión de la deuda, la gestión de las cuentas públicas y la gestión de los activos físicos del gobierno; ámbitos que los instrumentos actuales no cubren sistemáticamente. Los municipios, los gobiernos locales y las entidades públicas extrapresupuestarias también pueden ser importantes fuentes de riesgo fiscal. En esos casos, sugerimos que dichos ámbitos se incluyan en el marco.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Por qué es tan difícil mejorar los procesos presupuestarios en algunos países?

**ALLEN:** Existen varias razones. Por ejemplo, en un país en que el gobierno tiene poca o ninguna voluntad de reforma, y existe un alto nivel de corrupción, es poco probable que se registren mejoras sustanciales en el sistema. Aunque se invierta —gracias a la ayuda— en un régimen presupuestario ultramoderno y técnicamente avanzado, simplemente éste no va a funcionar.

**BOLETÍN DEL FMI:** ¿Así que, en realidad, lo que dice usted es que se ha desperdiciado mucho dinero?

**ALLEN:** A veces los organismos donantes han tendido a hacer hincapié en reformas quizá demasiado com-

**Publicado en Internet, en inglés (www.imf.org)**

**Comunicados de prensa**

- 03/171: Rumania: El FMI concluye el cuarto examen en el marco de un acuerdo de derecho de giro y aprueba un crédito de US\$158 millones y la solicitud de dispensa del cumplimiento de criterios de ejecución, 15 de octubre
- 03/172: Ex República Yugoslava de Macedonia: El FMI concluye el primer examen en el marco de un acuerdo de derecho de giro y aprueba un crédito de US\$5,7 millones, 17 de octubre
- 03/173: Comunicado al término de la Segunda Conferencia Regional sobre Estrategias de Lucha contra la Pobreza, 16 al 18 de octubre, Phnom Penh, Camboya, 20 de octubre
- 03/174: Malawi: El FMI concluye en principio el primer examen en el marco del SCLP, aprueba en principio un crédito de US\$9,2 millones y asistencia transitoria por un monto de US\$6,6 millones en el marco de la Iniciativa para los PPME, 20 de octubre
- 03/175: Nicaragua: El FMI concluye el tercer examen en el marco del SCLP y aprueba la solicitud de dispensa del cumplimiento de criterios de ejecución y asistencia transitoria adicional en el marco de la Iniciativa para los PPME, 20 de octubre
- 03/176: Se establece la Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión, 24 de octubre

**Notas de información al público**

- 03/121: El Directorio Ejecutivo examina los avances en la ejecución de la Iniciativa reforzada para los PPME y la

actualización del financiamiento del SCLP y las operaciones en el marco de la Iniciativa para los PPME y los recursos para subvencionar la asistencia de emergencia a países en etapa de posguerra, 24 de septiembre

- 03/122: El FMI examina la política de transparencia de la institución: Cuestiones y nuevas medidas, 10 de octubre
- 03/123: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2003 con la República Dominicana, 14 de octubre
- 03/124: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2003 con Finlandia, 17 de octubre
- 03/125: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2003 con Omán, 22 de octubre
- 03/126: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2003 con la Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista, 23 de octubre
- 03/127: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2003 con la República de Estonia, 27 de octubre

**Transcripciones**

Conferencia de prensa de Thomas C. Dawson, Director del Departamento de Relaciones Externas del FMI, 23 de octubre

**Declaraciones en las conferencias de donantes**

Declaración sobre la evaluación macroeconómica de Iraq del personal técnico del FMI, presentada por Lorenzo Pérez, jefe de la misión del FMI a Iraq, en la Conferencia Internacional de Donantes, Madrid, 23 de octubre  
 El FMI está dispuesto a ayudar a Iraq: Declaración de Horst Köhler, Director Gerente del FMI, en la Conferencia Internacional de Donantes, Madrid, 24 de octubre (véase la pág. 313)

plejas o quizá demasiado complicadas para la capacidad de absorción de los países. La creación de sistemas informáticos integrados de gestión financiera es un buen ejemplo de un concepto de moda en el cual los donantes han invertido mucho aunque con resultados dispares. Han resultado útiles en los países preparados para absorberlos. En otros países, luego de unos pocos años, la tecnología costosa se ha degradado y se ha avanzado poco. La pregunta es por qué.

Es posible que los donantes hayan tenido parte de la culpa por fomentar reformas radicales que pueden proporcionar grandes beneficios a las empresas consultoras que realizan su formulación, instrumentación y mantenimiento, pero cuyo impacto ha sido, en general, limitado. Una razón por la cual las reformas han fracasado es que tienden a prestar muy poca atención al entorno y los incentivos institucionales, o son demasiado tecnocráticas.

Otro ámbito en el que los donantes pueden haber tenido parte de la culpa es que han fomentado marcos de gasto a mediano plazo: otra idea de moda. En principio, estos marcos resultan acertados, pero requieren un enfoque participativo en la elaboración del presupuesto y otras condiciones previas que exigen un nivel de desarrollo y una capacidad que superen las posibilidades inmediatas de muchos países. En

resumen, hace falta analizar con mucho más detenimiento la secuencia de las reformas y su aplicación, y la creación de una plataforma más elemental que sirva como base para el desarrollo.

Tal vez estamos trascendiendo el alcance del PEFA, pero creo que es un punto importante que está relacionado con otra cuestión, a saber: ¿cómo debería ser un programa viable de reforma? ¿Cómo pueden los donantes ayudar a los países a fortalecer sus capacidades y a avanzar en el calendario de reformas de manera lenta pero sostenida? Eso resulta fundamental. Los donantes no siempre han dado buenos consejos sobre la secuencia y el orden de realización de las reformas, o el proceso de gestión del cambio necesario para obtener resultados satisfactorios. El Banco está invirtiendo mucho en el estudio de los motivos del éxito y el fracaso en el pasado, pero hay que seguir examinando estas cuestiones. Y los organismos de desarrollo deben invertir en nuevas técnicas, como la gestión de gobierno, las comunicaciones y la gestión del cambio, que les permitan brindar ese apoyo. ■

El informe *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*, de Richard Allen, Salvatore Schiavo-Campo y Thomas Columkill Garrity, se podrá solicitar en noviembre al Banco Mundial, Washington.

**A veces los organismos donantes han tendido a hacer hincapié en reformas quizá demasiado complejas o quizá demasiado complicadas para la capacidad de absorción de los países.**

—Richard Allen

## Publicaciones recientes

### IMF Working Papers (Documentos de trabajo; US\$15)

- 03/181: "Time-Varying Thresholds: An Application to Purchasing Power Parity", Hyginus L. Leon y Serineh Najarian
- 03/182: "The Fiscal Smile: The Effectiveness and Limits of Fiscal Stabilizers", Maria Antoinette Silgoner, Gerhard Reitschuler y Jesús Crespo-Cuaresma
- 03/183: "Monetary Policies for Developing Countries: The Role of Corruption", Haizhou Huang y Shang-Jin Wei
- 03/184: "On the Determinants of First-Time Sovereign Bond Issues", David Grigorian
- 03/185: "The WTO Promotes Trade, Strongly but Unevenly", Arvind Subramanian y Shang-Jin Wei
- 03/186: "FDI Spillovers, Financial Markets, and Economic Development", Laura Alfaro, Areendam Chanda, Sebnem Kalemli-Ozcan y Selin Sayek
- 03/187: "Fiscal Sustainability in African HIPC Countries: A Policy Dilemma?", Annalisa Fedelino y Alina Kudina
- 03/188: "Crisis in Competitive Versus Monopolistic Banking Systems", John H. Boyd, Gianni De Nicolò y Bruce D. Smith

- 03/189: "Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?", Ralph Chami, Connel Fullenkamp y Samir Jahjah

### IMF Country Reports (Informes del FMI sobre las economías nacionales; US\$15)

- (El nombre de un país indica que el informe trata sobre la consulta del Artículo IV.)
- 03/286: Germany: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module
  - 03/287: Japan: Financial System Stability Assessment and Supplementary Information
  - 03/288: Republic of Mozambique: Fifth Review Under the PRGF and Request for Waiver of Performance Criterion
  - 03/289: Liechtenstein: Assessment of the Supervision and Regulation of the Financial Sector, Volume I—Review of Financial Sector Regulation and Supervision
  - 03/290: Liechtenstein: Assessment of the Supervision and Regulation of the Financial Sector, Volume II

Los pedidos deben dirigirse a: IMF Publication Services, Box X2003, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-7430; fax: (202) 623-7201; correo electrónico: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org).

En el sitio [www.imf.org](http://www.imf.org) se publica información en inglés sobre el FMI, entre la que se incluye la versión completa del *Boletín del FMI*, el *Suplemento anual sobre el Boletín del FMI, Finanzas & Desarrollo*, el catálogo actualizado de publicaciones y los tipos de cambio diarios del DEG con respecto a 45 monedas. El texto completo en inglés de todos los documentos de trabajo del FMI y de los documentos de análisis de política económica también puede consultarse en dicho sitio. En [www.imf.org/external/spa/index.htm](http://www.imf.org/external/spa/index.htm) se presenta una selección de documentos en español.

**Acuerdos de derecho de giro, SAF y SCLP al 30 de septiembre**

<b>País miembro</b>	<b>Fecha del acuerdo</b>	<b>Fecha de vencimiento</b>	<b>Monto aprobado</b>	<b>Saldo no utilizado</b>
(Millones de DEG)				
<b>Acuerdos de derecho de giro</b>				
Argentina <sup>1</sup>	20 septiembre 2003	19 septiembre 2006	8.981,00	7.151,00
Bolivia	2 abril 2003	1 abril 2004	85,75	32,15
Bosnia y Herzegovina	2 agosto 2002	1 noviembre 2003	67,60	12,00
Brasil <sup>1</sup>	6 septiembre 2002	31 diciembre 2003	15.211,43	5.621,48
Bulgaria	27 febrero 2002	26 febrero 2004	240,00	52,00
Colombia	15 enero 2003	14 enero 2005	1.548,00	1.548,00
Croacia, República de	3 febrero 2003	2 abril 2004	105,88	105,88
Dominica	28 agosto 2002	27 febrero 2004	3,28	0,62
Ecuador	21 marzo 2003	20 abril 2004	151,00	90,60
Guatemala	18 junio 2003	15 marzo 2004	84,00	84,00
Jordania	3 julio 2002	2 julio 2004	85,28	74,62
Macedonia, ex República Yugoslava de	30 abril 2003	15 junio 2004	20,00	16,00
Perú	1 febrero 2002	29 febrero 2004	255,00	255,00
República Dominicana	29 agosto 2003	28 agosto 2005	437,80	350,24
Rumania	31 octubre 2001	15 octubre 2003	300,00	110,22
Turquía	4 febrero 2002	31 diciembre 2004	12.821,20	2.041,20
Uruguay <sup>1</sup>	1 abril 2002	31 marzo 2005	1.999,60	652,40
<b>Total</b>			<b>50.135,21</b>	<b>18.197,41</b>
<b>Acuerdos en el marco del SAF</b>				
Indonesia	4 febrero 2000	31 diciembre 2003	3.638,00	688,12
Serbia/Montenegro	14 mayo 2002	13 mayo 2005	650,00	350,00
Sri Lanka	18 abril 2003	17 abril 2006	144,40	123,73
<b>Total</b>			<b>4.432,40</b>	<b>1.161,85</b>
<b>Acuerdos en el marco del SCLP</b>				
Albania	21 junio 2002	20 junio 2005	28,00	16,00
Armenia	23 mayo 2001	22 mayo 2004	69,00	29,00
Azerbaiyán	6 julio 2001	31 marzo 2005	80,45	51,48
Bangladesh	20 junio 2003	20 junio 2006	347,00	297,50
Benin	17 julio 2000	31 marzo 2004	27,00	1,35
Burkina Faso	11 junio 2003	10 junio 2006	24,08	20,64
Cabo Verde	10 abril 2002	9 abril 2005	8,64	4,95
Camerún	21 diciembre 2000	20 diciembre 2003	111,42	47,74
Chad	7 enero 2000	6 enero 2004	47,60	5,20
Congo, República Democrática del	12 junio 2002	11 junio 2005	580,00	106,63
Côte d'Ivoire	29 marzo 2002	28 marzo 2005	292,68	234,14
Etiopía	22 marzo 2001	31 julio 2004	100,28	20,86
Gambia	18 julio 2002	17 julio 2005	20,22	17,33
Georgia	12 enero 2001	11 enero 2004	108,00	58,50
Ghana	9 mayo 2003	8 mayo 2006	184,50	158,15
Guinea	2 mayo 2001	1 mayo 2004	64,26	38,56
Guinea-Bissau	15 diciembre 2000	14 diciembre 2003	14,20	9,12
Guyana	20 septiembre 2002	19 marzo 2006	54,55	43,03
Lesotho	9 marzo 2001	8 marzo 2004	24,50	7,00
Madagascar	1 marzo 2001	30 noviembre 2004	79,43	34,04
Malawi	21 diciembre 2000	20 diciembre 2003	45,11	38,67
Mauritania	18 julio 2003	17 julio 2006	6,44	5,52
Moldova	21 diciembre 2000	20 diciembre 2003	110,88	83,16
Mongolia	28 septiembre 2001	31 julio 2005	28,49	16,28
Nicaragua	13 diciembre 2002	12 diciembre 2005	97,50	76,61
Níger	22 diciembre 2000	21 diciembre 2003	59,20	13,52
Pakistán	6 diciembre 2001	5 diciembre 2004	1.033,70	516,84
República Democrática Popular Lao	25 abril 2001	24 abril 2005	31,70	13,58
República Kirguisa	6 diciembre 2001	5 diciembre 2004	73,40	28,68
Rwanda	12 agosto 2002	11 agosto 2005	4,00	2,86
Senegal	28 abril 2003	27 abril 2006	24,27	20,80
Sierra Leona	26 septiembre 2001	25 septiembre 2004	130,84	42,00
Sri Lanka	18 abril 2003	17 abril 2006	269,00	230,61
Tayikistán	11 diciembre 2002	10 diciembre 2005	65,00	49,00
Tanzanía	16 agosto 2003	15 agosto 2006	19,60	16,80
Uganda	13 septiembre 2002	12 septiembre 2005	13,50	10,00
Vietnam	13 abril 2001	12 abril 2004	290,00	165,80
<b>Total</b>			<b>4.568,00</b>	<b>2.532,00</b>

<sup>1</sup>Incluye los montos en el marco del servicio de complementación de reservas.

SAF = Servicio ampliado del FMI.

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

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

Datos: FMI, Departamento Financiero

Los países miembros que giran recursos del FMI "compran" monedas de otros países, o DEG, a cambio de un monto equivalente de su moneda nacional.

Foro del Libro organizado por el FMI

## Capitalismo: Detractores y defensores

**N**o fue exactamente Adam Smith quien lanzó el movimiento contra la globalización, aunque él y muchos de los otros firmes defensores del capitalismo también hayan sido sus críticos más sagaces, según Jerry Muller, profesor de historia de la Universidad Católica, quien presentó su libro *The Mind and the Market: Capitalism in Modern European Thought*, en el primer Foro del Libro que organizó el FMI el 9 de septiembre. Ann Florini, de Brookings Institution, y Johan Norberg, autor de *In Defense of Global Capitalism*, relacionaron los temas del libro de Muller con las cuestiones que preocupan al actual movimiento contra la globalización.

Al comparar los argumentos actuales contra el capitalismo con los de hace más de 250 años, señaló Muller, es sorprendente ver que se repiten los mismos temores, quejas y críticas. La crítica más fundamental contra el capitalismo es que defiende la búsqueda del interés personal. La idea de que la búsqueda de este interés puede llevar al bien común va en contra de lo que podría pensar la mayoría de la gente y es escandalosa desde el punto de vista moral.

Incluso Voltaire defendió el propio interés económico basándose en la idea de que era una búsqueda menos peligrosa que otros objetivos, como el fanatismo religioso. Voltaire demuestra claramente su postura al describir la Bolsa de Londres como un “lugar más respetable que muchas cortes; veréis reunidos a los delegados de todas las naciones para el bien de los hombres. Allí, el judío, el mahometano y el cristiano tratan el uno con el otro como si fuesen de la misma religión y no dan el nombre de ‘infielos’ más que a los que caen en bancarota.”

### Köhler recibe una cátedra honorífica

El 16 de octubre, la Universidad Eberhard Karls de Tubinga concedió una cátedra honorífica a uno de sus graduados, el Director Gerente del FMI, Horst Köhler. En su discurso, Köhler instó a los asistentes al evento a esforzarse por lograr una mejor globalización.

La globalización no es un fenómeno nuevo, señaló, ya que data por lo menos del siglo XI. La primera gran ola de comercio e integración financiera ocurrida durante la segunda mitad del siglo XIX fue interrumpida por dos guerras mundiales y la Gran Depresión. No obstante, indicó, estos trágicos sucesos también propiciaron un nuevo espíritu de cooperación internacional, incluida la creación del FMI, que contribuyó a impulsar la segunda gran ola de integración económica y prosperidad mundial. Ahora presenciamos la tercera ola, con la transformación de nuevos países “globalizadores”, como Brasil, China, India y México.

El gran logro del libro de Adam Smith de 1776, *La riqueza de las naciones*, indicó Muller, fue demostrar que podía canalizarse el interés personal para lograr el bien colectivo. Smith señaló que si los mercados se estructuraban de forma adecuada podrían llevar a la opulencia universal promoviendo la competencia y estimulando la productividad. Smith no supuso que los mercados serían inherentemente competitivos y, de hecho, señaló que los productores y los comerciantes tratarían de restringir la competencia, interna y externa, aplicando medidas proteccionistas. Muller afirmó que un lema del libro de Adam Smith podría ser cómo salvar al capitalismo de los capitalistas.

### Otras quejas

Muller mencionó otros dos temores recurrentes sobre el capitalismo. El primero es que el desarrollo de los mercados, sobre todo a escala mundial, destruye los métodos locales de producción de bienes y las estructuras políticas y sociales que los acompañan, y figura de forma destacada en los estudios de Justus Möser, un contemporáneo alemán de Adam Smith, a quien le preocupaba que el desarrollo del gusto por los bienes importados destruía el sistema de gremios en Alemania y las estructuras políticas subyacentes.

La segunda queja es que el capitalismo lleva a la desigualdad del ingreso. Esta crítica contra el mercado data de la época de Rousseau y sirve de base para el movimiento contra la globalización. Adam Smith y otros pensadores señalaron que, pese a las desigualdades, el capitalismo puede beneficiar a la mayoría de la población. Esta idea nos resulta atractiva a casi todos los que creemos que lo escandaloso es la pobreza y no la desigualdad.

Sin embargo, los 1.200 millones de personas que viven en la pobreza absoluta demuestran, afirmó Köhler, que muchos aún no se han beneficiado de la globalización. Además, las graves crisis financieras de los años noventa corroboran ampliamente los riesgos que acompañan a la integración económica y financiera mundial. Köhler propuso seis ideas básicas para mejorar la globalización: una conciencia más clara de la creciente interdependencia mundial, una mayor responsabilidad propia de los países, un marco internacional que regule la globalización, el reconocimiento de que la dimensión social es esencial para lograr la estabilidad social y crear un clima propicio para la inversión, respeto por la diversidad humana y una ética mundial basada en valores básicos compartidos.

El texto completo, en inglés, del discurso puede consultarse en el sitio del FMI en Internet ([www.imf.org](http://www.imf.org)).





Laura Wallace  
Directora  
Sheila Meehan  
Redactora principal  
Camilla Andersen  
Elisa Diehl  
Christine Ebrahim-zadeh  
Natalie Hairfield  
Redactoras  
Maureen Burke  
Lijun Li  
Ayudantes de redacción  
Phillip Torsani  
Director de artes gráficas  
Julio R. Prego  
Diseñador gráfico

Con la colaboración de  
Prakash Loungani  
Edición en español  
División de Español  
Departamento de Tecnología  
y Servicios Generales  
Lourdes Reviriego  
Traducción  
Virginia Masoller  
Corrección de pruebas  
Christine K. Brown  
Autoedición

El *Boletín* (ISSN 0250-7240) es una publicación del FMI. Durante el año aparecen 22 números en español, francés e inglés, además del *Suplemento sobre el FMI* y un índice anual. Las opiniones e información publicadas no representan necesariamente la posición oficial del FMI. Los mapas que se publican para orientar a los lectores provienen de la sexta edición de *Atlas of the World*, de National Geographic; los nombres y las fronteras que aparecen en los mismos no reflejan la posición del FMI con respecto a la situación jurídica de ningún territorio, ni tampoco la conformidad de la institución en relación con dichas fronteras. El material publicado puede reproducirse mencionando la fuente de información, salvo las fotografías e ilustraciones que no pueden reproducirse en forma alguna. La correspondencia debe dirigirse a: Current Publications Division, Room IS7-1100, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-8585; dirección electrónica: [imfsurvey@imf.org](mailto:imfsurvey@imf.org). El *Boletín del FMI* se distribuye por correo aéreo (Canadá, Estados Unidos y México: *first class*; otros países: *airspeed*). El precio de la suscripción anual, para empresas privadas y particulares, es de US\$79. Las solicitudes de pedido deberán dirigirse a: Publication Services, Box X2003, IMF, Washington D.C. 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-7430. Fax: (202) 623-7201. Correo electrónico: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org).

10 de noviembre de 2003  
328

## ¿Qué defienden los que critican la globalización?

Según Ann Florini, hoy no existe un gran movimiento intelectual contra el capitalismo en las facultades estadounidenses, salvo quizás en las de estudios literarios y, en cierto modo, las de sociología. Señaló que el libro *Empire*—aclamado como el nuevo *Manifiesto comunista*— de Michael Hardt y Antonio Negri, es, en gran parte, incomprensible, pero ello, añadió, no suele ser suficiente para hacer descarrilar las ideas malas.

La mayoría de los que critican la globalización no están en contra del capitalismo ni incluso, de hecho, en contra de la globalización. Se quejan, según Florini, de las mismas consecuencias negativas de las fuerzas del mercado mal controladas que mencionó Muller y sobre las que advirtió mucho antes Adam Smith. A escala nacional, se han hallado métodos para contrarrestar los efectos negativos del sistema capitalista cimentando las fuerzas del mercado en los contratos sociales y políticos. Muchos países han establecido sistemas integrados por gobiernos nacionales representativos y mecanismos de la sociedad civil que controlan de una forma relativamente eficaz las tendencias peligrosas derivadas de los monopolios y la concentración de poderes sobre las que advirtió Adam Smith.

El movimiento contra la globalización forma parte de una protesta contra la falta de mecanismos similares a escala mundial, indicó Florini. Los integrantes de este movimiento consideran que unos pocos países poderosos formulan reglas en nombre del resto del mundo. Además, los procesos por los que las formulan son tan poco democráticos e injustos que debilitan la legitimidad de las decisiones derivadas de las mismas. Para resolver estas injusticias, debemos establecer vías eficaces que permitan a los ciudadanos opinar y participar en las decisiones a escala mundial. También debemos reformar las estructuras de gobierno de las instituciones internacionales a fin de reforzar su legitimidad. En resumen, concluyó, hemos de inventar nuevos métodos para supervisar la globalización en la práctica.

## Fácil de defender, difícil de querer

Norberg examinó las razones por las que existe hostilidad y ambivalencia con respecto al capitalismo, pese a sus muchos logros. ¿Por qué es fácil defender el capitalismo, pero difícil de querer? Esta postura, señaló, pone de manifiesto en el fondo que la gente se siente incómoda frente a la cultura comercial y frente al hecho de que la fuente de nuestra riqueza consiste en descartar continuamente viejos métodos.



Muller: La idea de que la búsqueda del interés individual puede llevar al bien común va en contra de lo que podría pensar la mayoría de la gente y es escandalosa desde el punto de vista moral.



Florini: Debemos establecer vías eficaces que permitan a los ciudadanos opinar y participar en las decisiones a escala mundial.



Norberg: Los medios de comunicación se centran en los empleos que se pierden en un lugar, y no en los que se crean después en otros.

El capitalismo se basa en la destrucción creativa y ésta sirve para redactar noticias periodísticas que captan mucho más la atención del público que la creación. Si una fábrica cierra, señaló Norberg, ningún periodista dirá que es fantástico, que en el futuro la producción será más eficaz con menos trabajadores, que los trabajadores despedidos tendrán sin duda oportunidades en nuevos sectores y comenzarán nuevas carreras, a medida que la sociedad se enriquece y exige nuevos bienes. Los medios de comunicación se centran en los empleos que se pierden en un lugar, y no en los que se crean después en otros. Del mismo modo, cuando vemos las importaciones, nos imaginamos las caras de nuestros propios compatriotas que han perdido su empleo, pero no podemos contar las historias, por lo menos no con el mismo dramatismo, de otras personas cuyas vidas mejorarán o de nuestras propias vidas como consumidores que lo harán al aumentar la oferta de bienes a precios más baratos.

Norberg lamentó que los políticos no expliquen por qué son beneficiosos el cambio, las nuevas tecnologías y la liberalización del comercio. La defensa de los mercados y el capitalismo se hizo en general de forma muy negativa, señaló. Incluso Margaret Thatcher defendió la liberalización de la economía del Reino Unido diciendo que era la única alternativa. Del mismo modo, los países en desarrollo están liberalizando el comercio debido a las presiones de la Organización Mundial del Comercio y no porque el comercio exterior les beneficie individualmente. Según Norberg, “es como decirles a tus hijos que si no se acaban la ensalada ni se lavan los dientes, vendrá el lobo y los comerá”. Si los políticos dicen que las reformas se llevan a cabo por presión y no porque sean beneficiosas, la gente siempre tratará de buscar la solución más fácil. ■