

COOPERACION

versión electrónica

Nº 5 Setiembre 2002

desco

Editorial

El proceso de descentralización del país, aunque de manera poco ortodoxa, ya se encuentra en marcha. La convocatoria a la elección de los futuros gobiernos regionales y la discusión de la Ley Orgánica de Regiones de inminente y conflictiva aprobación, así lo atestiguan. El debate de la Ley está mostrando distintos campos de diferencia entre las distintas fuerzas políticas y las expectativas de numerosos sectores de la sociedad civil.

La estructura de los futuros gobiernos regionales es una de ellas. La mayoría de partidos se inclina por darles un gran poder a los futuros presidentes regionales, mientras las propuestas alternativas apuntan a diferenciar claramente las funciones ejecutivas de las legislativas, haciendo del Consejo Regional un órgano protagonista de este segundo campo. Adicionalmente, está en discusión el carácter del Consejo de Coordinación Regional, espacio de participación de los alcaldes provinciales y de representantes de la sociedad civil departamental, para la concertación de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos. El carácter vinculante o no de los acuerdos allí establecidos en dichas materias, es el tema central de discusión.

Otros campos de debate son los referidos al régimen especial que le corresponde a Lima Metropolitana dentro de la Ley, así como el régimen financiero y tributario, en el que la discusión se centra, entre otras cosas, en la capacidad de endeudamiento de los futuros gobiernos regionales y sus límites. En general, la mayoría de fuerzas políticas no se muestran muy dispuestas a definir espacios claros y mecanismos precisos para garantizar la participación ciudadana en los futuros gobiernos regionales.

Más allá de la discusión y aprobación de la Ley, es claro que se evidencia la urgencia de un nuevo Pacto Fiscal. La propuesta de presupuesto enviada al Congreso asigna a las regiones sólo 417 millones de soles hipotéticos para inversión, dado que 352 millones dependen de los ingresos de privatización. El gobierno central, mientras tanto, manejará 5,700 millones de soles, 352 de los cuales estarán a discreción del Consejo Nacional de Descentralización. Por esta vía, se rompe el consenso democrático que se generó alrededor del Acuerdo Nacional y que apuntaba a una nueva distribución que incrementaba los recursos disponibles de los gobiernos regionales y las municipalidades.

En este escenario complejo y eventualmente conflictivo, nadie ha planteado a fondo aún el tema de la cooperación internacional al desarrollo, más allá de la capacidad o no de endeudamiento de los futuros gobiernos regionales. La posibilidad de participación de éstos, como integrantes de la parte peruana, en los órganos de gobierno de programas y proyectos que se ejecutan exclusivamente en sus territorios no ha sido ni siquiera insinuada. La necesidad que tendrán de desarrollar capacidades de gestión e intervención en este campo, tampoco ha sido pensada. Y simultáneamente, las expectativas por vincularse y acceder a la cooperación internacional de desarrollo que se observan entre los líderes regionales, son evidentes.

Aunque sin la urgencia de los otros temas, es claro que éste, debe empezar a ser trabajado y debatido. Será una necesidad de los futuros gobiernos regionales y una posibilidad para aquellos sectores de la cooperación interesados en fortalecer el proceso de democratización e institucionalización del país, que tiene en la descentralización una pieza central.

COOPERACION es una publicación del
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, **desco**

León de la Fuente 110 Lima 17, Perú

511-6138300 / Fax 511-6138308

coopera@desco.org.pe

<http://www.desco.org.pe>

Coordinador:
Eduardo Ballón Echegaray

Comité Editorial:
**Molvina Zeballos, Jorge Noriega, Alberto Rubina,
Raúl Mauro**

Producción electrónica:
Juan Carlos García

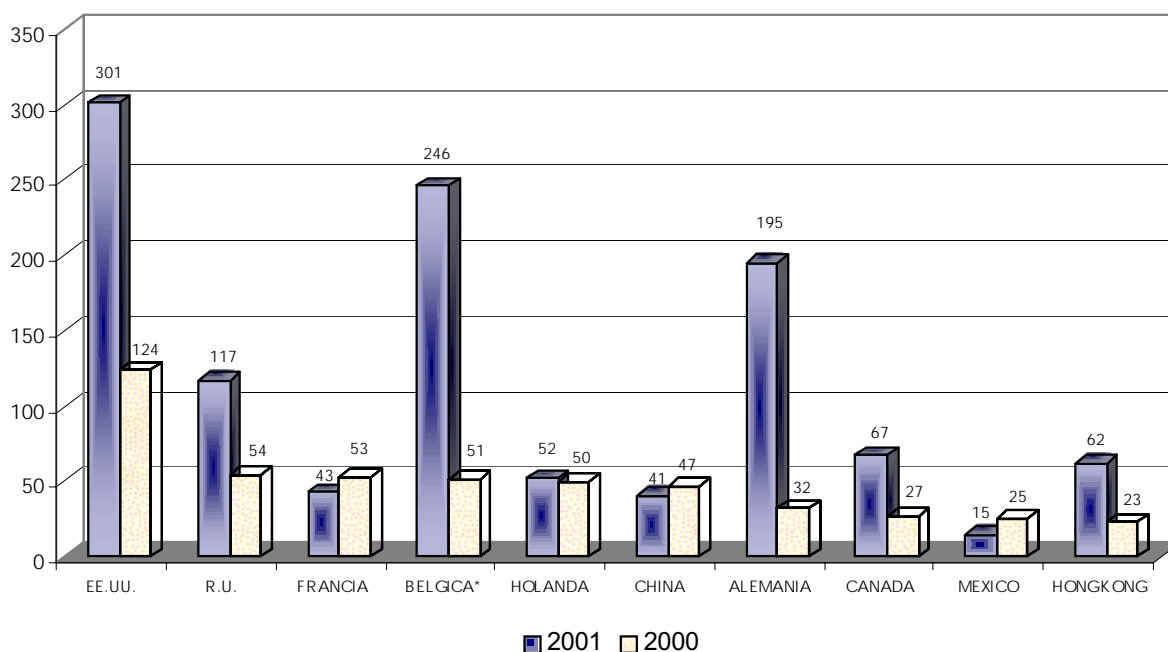
Dariamente aparecen datos que muestran que la economía mundial está en crisis y que su recuperación parece lejana. Las inversiones transnacionales cayeron en un 51% el año 2001 de acuerdo al *Informe sobre las inversiones en el mundo 2002* publicado por la UNCTAD que, además, adelanta que para este año se espera que los flujos de capital disminuyan aún más - particularmente en Alemania, Estados Unidos, Francia y Japón- como consecuencia del escaso crecimiento económico, de la incertidumbre que resulta de la falta de confianza en los mercados bursátiles y de la situación generada tras el 11 de setiembre, pero también por los escándalos contables en grandes empresas como Enron y Worldcom.

En el caso de América Latina, la inversión extranjera directa (IED), que no incluye el merca-

La crisis de la economía mundial y la caída de las inversiones internacionales

do de capitales, disminuyó por segundo año consecutivo debido, en parte, a la fuerte caída que se produjo en Brasil y Argentina. Los países de la

**Entradas Mundiales de Inversión Extranjera Directa
(Miles de millones de dólares)**



* Incluye Luxemburgo

región recibieron el año pasado 85,000 millones de dólares, lo que supone un 11% menos que en el año anterior en el que dichas inversiones ya habían caído 13% en relación a 1999. Como es obvio, la situación más difícil es la de Argentina donde el descenso de la IED alcanzó el 70% cayendo hasta el nivel que mostraba a inicios de la década del 90.

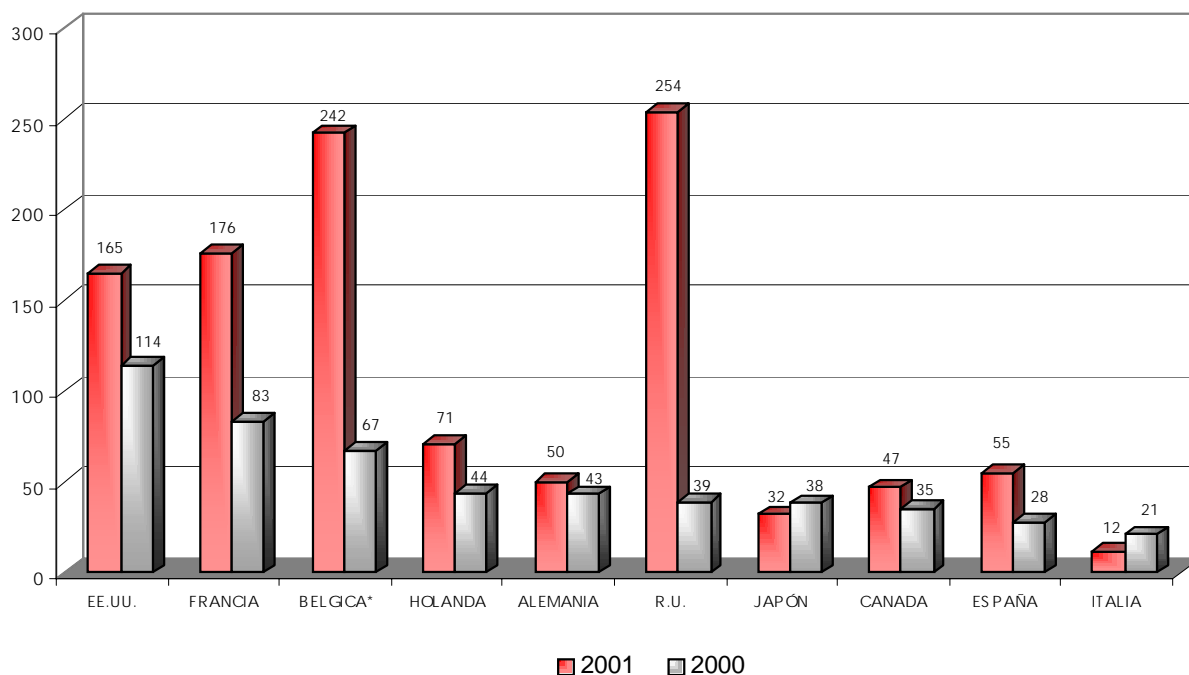
Estados Unidos, en este escenario, mantuvo la primera posición como país destinatario de IED, aunque las entradas de dinero disminuyeron en 124,000 millones de dólares, mientras sus inversiones en otros países bajaron 30%, alcanzando los 114,000 millones de dólares. En el caso de los países de la OCDE la caída alcanzó el 59%, debido centralmente al descenso de las fusiones y adquisiciones empresariales, mientras que en los países europeos en desarrollo, ascendieron al 14%. La caída en el flujo de capitales en el viejo continen-

te se notó especialmente en el Reino Unido que recibió 53,779 millones de dólares en inversiones frente a los 116,552 que obtuvo el año anterior.

Dentro de los escasos países que escapan a esta tendencia general que constata UNCTAD, destaca el caso de la China en donde el flujo de capitales se incrementó en 15% hasta alcanzar los 47,000 millones de dólares. El informe citado demuestra la importancia de la IED en el caso chino, donde las filiales de las empresas extranjeras asentadas en el país representan el 18% de los ingresos fiscales, el 23% del valor añadido total de la industria y el 48% de las exportaciones, permitiendo que China gane 4.5% de cuota en el comercio mundial entre 1985 y el 2000.

Los gráficos presentados muestran esta situación. ■

Salidas Mundiales de Inversión Extranjera Directa (Miles de millones de dólares)



* Incluye Luxemburgo

El nuevo enfoque de Cordaid hace énfasis en el combate a la pobreza, la construcción de sociedad y la incidencia en políticas, considerando todos estos aspectos vinculados entre sí. Desde su punto de vista, los resultados en el terreno de la lucha estructural contra la pobreza tendrán mayores efectos si estos tres aspectos se refuerzan mutuamente. Contribuir en estos campos sólo es posible a partir de un trabajo conjunto y de calidad entre Cordaid y sus contrapartes en el Sur.

A partir de un balance de lo realizado en estos años Cordaid centra su atención como hemos señalado en la lucha estructural contra la pobreza y la prestación de ayuda de emergencia. Género, desarrollo sostenible y cohesión social forman la base de su quehacer. La organización usa un concepto multidimensional de desarrollo sostenible, referido a la sostenibilidad ecológica pero también a la sostenibilidad socio-cultural, financiera-económica, tecnológica e institucional-organizativa. Cohesión social significa para Cordaid que individuos y grupos pueden experimentar su individualidad religiosa, cultural y étnica pero al mismo tiempo forman parte de una sociedad más amplia, lo que supone enfrentar toda forma de discriminación, intolerancia, exclusión y violencia, así como aspirar a una cooperación armoniosa entre diferentes grupos y actores, organizaciones particulares, autoridades públicas y la propia vida económica. El desarrollo social surge solamente cuando hay cohesión social.

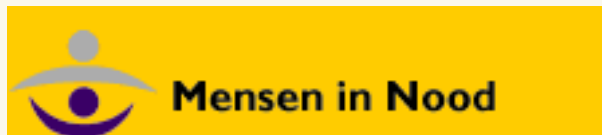
Los temas priorizados por esta agencia son la habitabilidad urbana, el acceso a los mercados, la salud y sus cuidados, la paz y el conflicto, y para el caso específico de Africa, adicionalmente, HIV/Sida. Los criterios centrales para la selección de países estarán guiados por las siguientes premisas, que rigen tanto para Cordaid como para las contrapartes: i) conocimiento del terreno y experticia temática; ii) participación en redes y alianzas estratégicas; iii) cumplimiento de un rol como facilitador entre ciudadanos, autoridades públicas y otros actores de interés; iv) participación en cabildeo e incidencia en políticas. El cuadro de las páginas 6 y 7 presenta una síntesis de los aspectos centrales de cada tema priorizado.

En el análisis de proyección 2001-2006 por temas de la estrategia de CORDAID se evidencia una mayor atención a Africa como se podrá apreciar en los cuatro gráficos que mostramos a continuación:



La estrategia de CORDAID: 2003 - 2006

Cordaid es una de las organizaciones internacionales para la cooperación al desarrollo más grandes, surgida en 1999 de la fusión de cuatro organizaciones católicas para el desarrollo: Mensen in Nood (Caritas Holanda), Memisa Medicus Mundi, Bisschopelijke Vastenactie Nederland y Cebemo; éstas dos últimas constituyeron Bilance con anterioridad a esta fusión. Cuenta con más de 450,000 contribuyentes en la sociedad holandesa y con millares de voluntarios que le permiten mantener una relación con más de 1,000 contrapartes en el mundo. Esta organización ha elaborado su plan estratégico para los próximos cuatro años (2003-2006), que contiene nuevos lineamientos de política, sus prioridades temáticas y territoriales, así como la organización definida para llevarlas a cabo y los resultados esperados.



CEBEMO



En el caso particular de AL se evidencia la disminución de fondos entre 46% a 12%.

Como se aprecia en el gráfico 1 los fondos para habitabilidad urbana disminuyen a 20%.

En el gráfico 2 sobre Salud y cuidado la disminución de recursos llega al 36%.

Los fondos para acceso al mercado disminuyen a 12% y en este caso, África es más importante que América Latina, (gráfico 3).

En el tema de la paz y el conflicto hay una importante disminución del 46% de los fondos, (gráfico 4).

Finalmente, en lo que se refiere a América Central y del Sur, en el gráfico 5 se aprecia que el apoyo más importante el 2001 fue para Brasil y Perú, con un poco más de 6 millones y medio de euros por país, seguidos por Colombia, República Dominicana y Nicaragua.

Dichas tendencias muestran la posibilidad de una reducción drástica del aporte de esta agencia de cooperación para sus contrapartes en América Latina y el Caribe. Ello supone un desafío para que ellas muestren su capacidad para contribuir en la lucha contra la pobreza y sobre todo, para mejorar la calidad de vida de la población con la que trabajan (*Jorge Noriega-Molvina Zeballos*). ■

Grafico 1
Distribución de Fondos en habitabilidad urbana 2001-2006

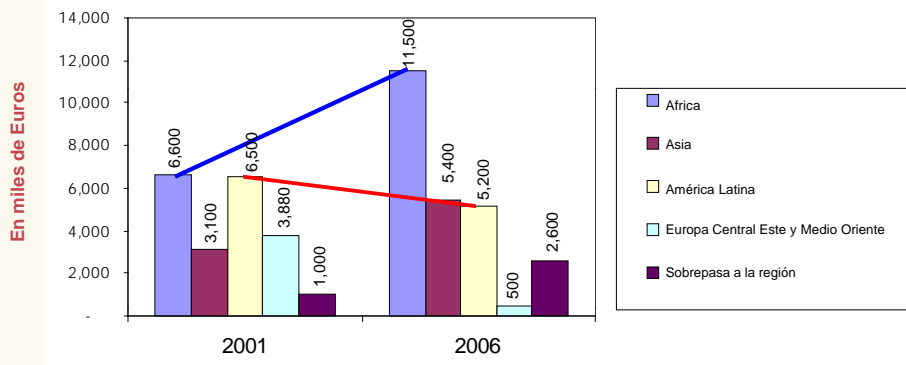


Grafico 2

Distribución de Fondos en salud y cuidado 2001-2006

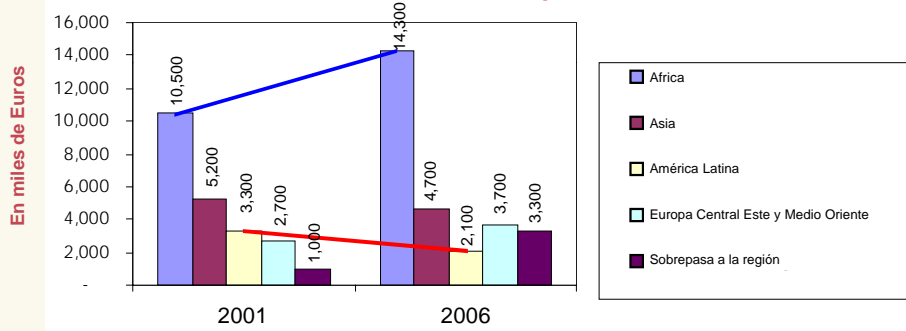


Grafico 3

Distribución de Fondos en Acceso a Mercados 2001-2006

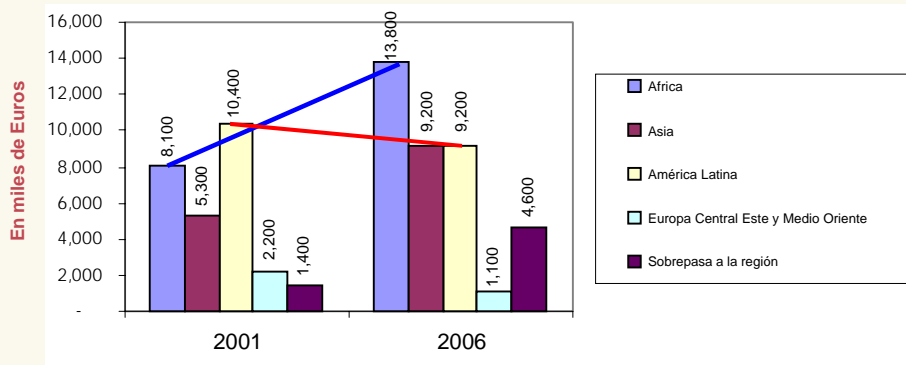


Grafico 4

Distribución de Fondos en paz y conflicto 2001-2006

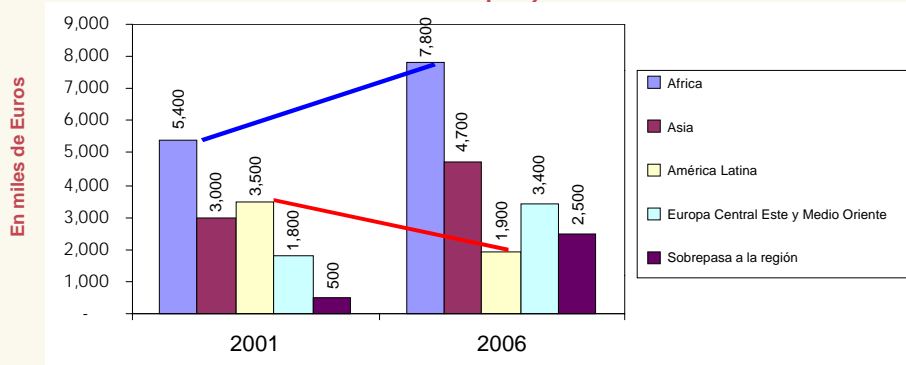
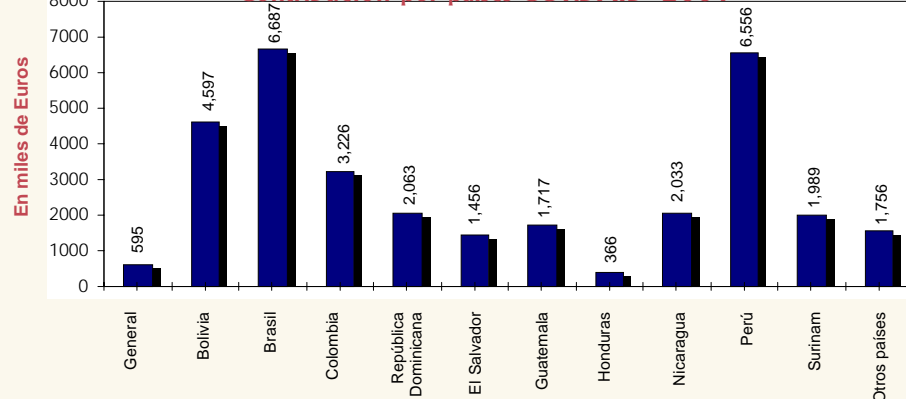


Grafico 5

Contribución por países CORDAID 2001



	Habitabilidad Urbana	Acceso de los mercados	Salud y cuidado	Paz y conflicto
DEFINICIÓN	Conjunto de condiciones, actividades e interacciones dentro del contexto urbano, que, en conjunto y en mutua relación, se encargan de que la calidad de vida de pobres y/o grupos marginados sea mejorada.	Llevar gente a los mercados pero también el mercado a la gente.	Abarca el total de previsiones y actividades necesarias para promover la salud y el bienestar de una población.	Abarca la cooperación al desarrollo en un sentido amplio, en las regiones del conflicto.
OBJETIVOS	Apoyar organizaciones locales en la puesta en marcha de un proceso en el cual, comunidades de barrios pobres, ONG's gobiernos locales y otros actores urbanos trabajan por el mejoramiento físico, social económico y político/institucional de la situación de los pobres urbanos desde una perspectiva de género.	Apoyar iniciativas que conduzcan hacia un mejoramiento sostenible de la situación de ingresos de hombres y mujeres pobres.	Mejoramiento sostenible de la salud de las poblaciones más pobres.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajar por una paz sostenible a través del combate de la pobreza. 2. Construcción de la sociedad por medio del apoyo a las estructuras políticas, sociales y económicas. 3. Fortalecimiento de mecanismos que permitan a las personas combatir la injusticia y la desigualdad.
SUBTEMAS DE INTERÉS (dedicación de los esfuerzos de CORDAID)	<p>I. Entorno urbano sostenible:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Sostenibilidad física (secure tenure). b) Sostenibilidad social (cohesión social y diversidad) c) Sostenibilidad Ecológica (un entorno limpio y saludable) <p>II. Mejoramiento de los ingresos de la población urbana pobre a través del fortalecimiento del sector informal.</p>	<p>I. Organización de actividades generadoras de ingresos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Mejoramiento de la empresa y la calidad de los productos y servicios. b) Promoción de la buena gestión. c) Mejoramiento de la calidad de los productos y la sostenibilidad social, económica y ecológica de la producción. <p>II. Acceso a los mercados:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Uso óptimo de las posibilidades que ofrecen los mercados existentes. b) Investigación de los mecanismos de mercado. c) Actividades dirigidas a la supresión de las imperfecciones de mercado. 	<p>I. Community Based Health y Basic Health Services:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Actividades administradas por la comunidad misma. b) Salud sanitaria ofrecida por organizaciones que prestan servicios. <p>II. Salud reproductiva</p>	<p>I. Reconciliación y paz sostenible:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Presencia y funcionamiento de prominentes iniciativas de reconciliación locales, nacionales o regionales. b) Incremento de acceso a estas estructuras. <p>II. Empowerment de grupos marginados:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Promoción de los derechos humanos. b) Promoción de procesos de democratización por medio de cabildeo y construcción de la sociedad.

	Habitabilidad Urbana	Acceso de los mercados	Salud y cuidado	Paz y conflicto
		III. Acceso a recursos financieros: a) Utilización de fondos provenientes de instancias financieras existentes a favor a la gente pobre. b) Facilitación de diversas modalidades de financieras.	III. Cuidado y derechos de grupos marginalizados: a) Estrategias dirigidas a asegurar la calidad de vida. b) Derechos y la integración de grupos marginados.	
TEMAS DE CABILDEO	1. Organización de la comunidad y fortalecimiento del gobierno local. 2. Las contribuciones de los pobres urbanos a la agenda 21 (Río + 10). 3. Derechos de los pobres urbanos.	1. Empresariado con responsabilidad social. 2. Evoluciones dentro de la OMC como barreras arancelarias y derechos de patentes.	1. PRSP's y el financiamiento para los servicios de la salud sanitaria. 2. Los TRIP's y otros desarrollos relacionados con el acceso a los medicamentos. 3. Reformas de los servicios de salud mental. 4. El rol de las ONG's en programas nacionales de salud. 5. Acceso a medicamentos y su distribución.	1. Explotación de materias primas en regiones de conflicto. 2. Comercio de armas.
INNOVACIÓN	Se demanda innovaciones en: 1. Modelos de financiamiento para la construcción de viviendas sociales. 2. Nuevos modelos y estrategias. 3. Beneficiarios. 4. Formas de cooperación a nivel local e internacional.	Se ha introducido los temas de: 1. Empresas con responsabilidad social. 2. Formas de relaciones de cooperación entre el sector comercio, autoridades políticas y ONG's. 3. Puesta en práctica de cabildeo contra los lineamientos y reglamentos que obstaculizan el desarrollo del grupo meta.	Fortalecimiento de las organizaciones locales para aumentar su acceso a fondos gubernamentales y de otros donantes.	1. Emblema del principio de <i>do no harm</i> . 2. Profundización de los aspectos religiosos de conflicto.
ALCANCE (Resultados obtenidos a partir de una encuesta realizada el 2001)	1.6 millones de personas (13% ancianos y 29% niños)	300,000 personas (3,000 empresas, 20,000 personas con empleo asalariado, 30% de personas con facilidades de crédito)	3.7 millones de personas (63% mujeres).	13000 personas

Global Finance Hurts the Poor:

A propósito de una publicación reciente¹

El análisis de los movimientos mundiales de capital se ha convertido en uno de los temas más importantes de las últimas décadas. Por ello, la comprensión de sus determinantes y sus impactos en las economías domésticas se han convertido en un asunto de especial interés, para investigadores y empresarios privados, gobiernos y líderes de la sociedad civil.

Debido a que la producción de literatura especializada en los movimientos del capital se ha incrementado a un ritmo similar a sus flujos reales, un documento como el de Oxfam, que presenta una sistematización de los resultados de estos estudios, permite identificar aquellas conclusiones compartidas y aquellas controvertidas, clarificando de este modo el estado actual del debate.

El documento se puede dividir en tres secciones. En la primera se presentan los cambios ocurridos en la economía mundial vinculados al desarrollo de los mercados financieros internacionales. En la segunda, se discuten los determinantes del flujo de capitales, tanto en su volumen total como en su distribución regional y composición interna. En la tercera sección se consideran los impactos del flujo de capitales sobre la pobreza, a través de dos canales, el canal del crecimiento y el canal de la distribución.

La transformación de la arquitectura financiera mundial

Cuando cayó el sistema de Bretton Woods², se precipitó un proceso de liberalización de los mercados financieros en todo el mundo. Durante la década del 70 se desencadenaron dos grandes crisis petroleras, la del 74 y la del 79, que generaron grandes superávits externos en los países productores de petróleo y enormes déficits en los importadores de petróleo. El nuevo régimen internacional de tipo de cambio flexible y movilidad de capitales, permitió que éstos fluyeran hacia los países deficitarios, básicamente a través de préstamos bancarios. Este inmenso volumen de petrodólares que fluyó hacia los países del Sur a fines de los setenta, colocados muchas veces sin evaluar su capa-

cidad de repago, llevó a las economías a un sobreendeudamiento que las ponía en una grave situación de riesgo. Al final de la década, el aumento de la tasa de interés internacional generó fuertes incrementos en la carga de intereses de los países de América Latina y condujo a la insolvencia de la mayoría de deudores en 1982 y los años siguientes. En la década del noventa, cuando las tasas de interés internacional se redujeron, la confianza en América Latina se recuperó por las reformas estructurales, y las economías de Asia transitaron a un esquema de apertura al exterior, se produjo un boom de capitales hacia el Sur. A mediados de los noventa, la crisis financiera del Sudeste Asiático ahuyentó los capitales nuevamente y pronto derivó en una crisis sistémica, mostrando la elevada volatilidad del flujo de capitales y la facilidad del contagio, revelándose la urgencia de determinar los controles de capital más convenientes en cada caso.

Los determinantes del flujo de capitales

El flujo de capitales está determinado por una combinación de factores de expulsión –las características económicas y las políticas implementadas desde las economías industrializadas– y factores de atracción –el clima de inversión en el Sur–. La evidencia empírica señala que los factores de expulsión son más importantes para explicar el volumen total del flujo de capitales, mientras que los factores de atracción juegan un rol más importante en la distribución de ese flujo entre los países. Dentro del flujo de capitales, se puede hacer una distinción entre la Inversión Directa Extranjera (IDE), que se ubica en la economía nacional comprando empresas públicas, realizando fusiones o abriendo sucursales, respondiendo por tanto a una dinámica de mediano plazo, y la Inversión de Portafolio (IP), que negocia en el mercado de capitales de corto plazo acciones, bonos y similares.

¹ Global Finance Hurts the Poor. Analysis of the impact of North-South private capital flows on growth, inequality and poverty. Oxfam America. May 2002.

² Un sistema que combinaba tipos de cambio fijos y control de capitales.

a. Determinantes del volumen del flujo de capitales

Durante los noventa, la avalancha de capitales a las economías emergentes respondió a una dinámica de expulsión desde el norte que incluyó factores como las variaciones en las tasas de interés internacionales, el precio del petróleo, las clasificaciones de las agencias crediticias y las estrategias de inversión de las grandes corporaciones. En la retracción del flujo de capitales a mediados de los 90 se puede distinguir entre un desplome de los flujos de inversiones de corto plazo y una moderada caída de la inversión directa extranjera (IDE). La persistencia del flujo de IDE, a pesar de haberse incorporado Europa del Este, China e India a los países potencialmente receptores, se debe principalmente a las estrategias de diversificación de las compañías financieras en el marco de la liberalización de los mercados de capitales y las estrategias de expansión de las compañías no financieras en el marco de la liberalización comercial.

b. Determinantes de la distribución del flujo de capitales

Para la IDE son atractivos los países con mayores dotaciones de recursos naturales y con mercados internos más grandes. Más allá de estos factores, sobre los cuales los países no tienen mucho control, la IDE también responde a otras características sobre las que los gobiernos sí tienen control: la inversión nacional en capital físico y humano, la estabilidad macroeconómica —especialmente cambiaria—, habiendo evidencia de que existe una fuerte y negativa correlación entre la IDE y la corrupción. Respecto de las políticas de liberalización del flujo de capitales, está claro que si las restricciones superan un cierto límite, desincentivan la IDE, aunque “la liberalización de la cuenta de capitales por sí misma no es una condición necesaria, ni siquiera suficiente, para atraer capitales” (p. 22).

En el caso de la IP, los factores de atracción identificados son la convertibilidad de la moneda, la ausencia de trabas para la repatriación de ganancias y la calidad de las regulaciones del mercado de valores, es decir, la libertad y seguridad que existen para hacer transacciones de corto plazo. Mucho más atractivo es el país si es que además ofrece un cuadro de estabilidad macroeconómica, un sistema bancario saludable y un compromiso con la liberalización de sus mercados. Así, los estudios sobre la distribución territorial de los capitales muestran que las políticas que parecen atraer una porción mayor de los capitales expulsados por el Norte,

son todas parte de lo que en general se considera una buena estrategia de desarrollo: estabilidad macroeconómica, transparencia en la gestión pública y un sistema financiero y bancario saludable. Por lo tanto, la conclusión es que las medidas adicionales, orientadas específicamente a atraer capitales, sólo colaboran marginalmente.

c. Determinantes de la composición del flujo de capitales

La composición del flujo de capitales es importante pues los distintos tipos de capital afectan de diferente modo al desarrollo. Los préstamos bancarios de corto plazo son los menos deseables, por su alta volatilidad, mientras que la IDE es la más interesante, por ser de mediano plazo, potenciar la inversión y generar transferencias tecnológicas en el proceso. Según la evidencia empírica, a diferencia de sus efectos en el volumen total y en la distribución de los capitales entre países, la liberalización de la cuenta de capitales sí tiene efectos importantes en la composición de los flujos que llegan a cada país. A mayores restricciones, menor es la porción de capitales de corto plazo en el total de capitales dirigidos al país. Es decir, las restricciones mejoran la composición del flujo de capitales.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que estas restricciones afectan asimismo el volumen total de capitales que llegan al país, así que mientras que las economías más atractivas pueden darse el lujo de ser exquisitas en la composición de los capitales que aceptan y aceptan predominantemente IDE, los países menos atractivos deben tener cuidado en imponer limitaciones.

Los impactos del movimiento de capitales sobre la pobreza

Los pobres, al no poseer activos financieros y tener pocas deudas frente a compañías financieras formales, no se encuentran expuestos directamente a la evolución del mercado de capitales. Por lo tanto, los movimientos de capital influyen indirectamente sobre la pobreza a través de los cambios que producen en la tasa de crecimiento económico y en la distribución del ingreso y la riqueza nacional. El flujo de capitales afecta sobre todo el crecimiento, mientras que la volatilidad financiera está vinculada a los cambios en la distribución.

a. Impacto del flujo de capitales sobre el crecimiento

El flujo de capitales afecta al crecimiento a través de

tres mecanismos de transmisión: la inversión, la productividad y el desarrollo financiero. En primer lugar, el flujo de capitales permite a los países en desarrollo invertir más de lo que ahorran internamente e importar bienes de capital que no producen. En segundo lugar, el flujo de capitales, sobre todo de IDE, produce aumentos en la productividad al facilitar transferencias tecnológicas. En tercer lugar, el flujo de capitales permite asignar el capital, externo y doméstico, más eficientemente. El flujo de capitales a cualquier industria desarrolla los mercados financieros domésticos y permite asignar recursos de manera más eficiente, lo cual genera mejoras en la productividad y el crecimiento de la economía en general.

b. Impacto de la volatilidad financiera en la distribución del ingreso y la riqueza

La evidencia empírica muestra que la volatilidad financiera afecta la distribución del ingreso tanto a corto como a largo plazo. A corto plazo genera fuertes caídas en el consumo promedio, en los salarios reales y en el nivel de empleo, y además produce una caída en el gasto social, afectando directamente a los más pobres. A largo plazo, genera una reducción en la participación del empleo en el PBI, y dentro de ésta, los más perjudicados son los trabajadores no calificados. La volatilidad financiera también afecta la distribución de la riqueza en perjuicio de los más pobres. Las crisis financieras afectan a los pobres porque los salvatajes bancarios y otras medidas similares implican altos costos que el Estado debe financiar de alguna manera. Si lo hace a través de más impuestos, con una estructura impositiva regresiva como la que tienen la mayor parte de los países emergente, los pobres terminan pagando proporcionalmente más que los ricos. Si lo hace a través de menos subsidios y reducción del gasto social, lo pobres son nuevamente los más perjudicados.

c. Impacto del flujo de capitales sobre el manejo económico interno

Además de los impactos sobre la pobreza a través del crecimiento y la distribución, el flujo de capitales también tiene impactos sobre las decisiones generales de política económica de los países. Concretamente, se pueden identificar sus efectos sobre tres variables claves: el tipo de cambio, la tasa de interés y el déficit presupuestal. En el manejo del tipo de cambio, se ha generalizado la idea que lo mejor son las llamadas “soluciones de esquina”: o un régimen de tipo de cambio fijo o uno completamente flexible. Sin embargo, ninguna de estas posiciones está libre de problemas.

Una economía pequeña y abierta con tipo de cambio flexible está expuesta a mayor volatilidad en el crecimiento y el comercio, a mayor inestabilidad de precios, y a mayor riesgo de inestabilidad en el sistema bancario, en el caso de producirse una devaluación importante. Un tipo de cambio fijo, por su parte, lleva a que los ajustes se tengan que producir por el lado del ingreso y a que se pierda la posibilidad de tener un prestamista de última instancia que pueda actuar en caso de crisis bancaria.

Una economía con tipo de cambio fijo y movilidad de capitales, por definición, pierde control sobre la tasa de interés de corto plazo. Y aún aquellos países pequeños y abiertos que poseen un tipo de cambio flexible, tienen sólo control parcial sobre sus tasas de interés, pues las fluctuaciones del tipo de cambio se trasladan en gran medida a los precios y, por consiguiente, afecta la tasas de interés. La evidencia muestra una relación causal entre apertura económica y bajos déficits fiscales. Sin embargo, el manejo fiscal de corto plazo de una economía altamente dependiente de capitales externos es complicado, puesto que en momentos de crisis, justo cuando políticas anticíclicas son deseables, los capitales se alejan y el Estado pierde capacidad de respuesta.

A modo de conclusión

El flujo de capitales es potencialmente beneficioso para las economías emergentes porque permite la acumulación de capital, la transferencia de tecnología y el desarrollo del mercado financiero doméstico. Sin embargo, estas potenciales ventajas pueden convertirse en peligros si la volatilidad financiera no es controlada y el costo del capital se mantiene tan elevado para nuestros países. La evidencia empírica señala que en el último ciclo de expansión y contracción del flujo de capitales de la década del noventa, ha habido un importante efecto redistributivo contrario a los pobres, quienes han sido perjudicados debido a la elevada volatilidad financiera y a las restricciones en la capacidad interna de respuesta producidas por la precipitada e incondicional apertura al exterior. Hacia el futuro, resulta necesario evaluar con cabeza fría la posibilidad de algún tipo de control sobre el movimiento de capitales —por ejemplo el impuesto Tobin a las transacciones financieras internacionales— que reduzca la volatilidad financiera y por tanto el costo de los capitales, que devuelva el manejo político a los gobiernos, que pueda entonces convertirse en una verdadera herramienta para el desarrollo. (Cecilia Perla - Grupo Propuesta Ciudadana) ■

Reuniones anuales del FMI y Banco Mundial

Entre el 27 y 29 de setiembre se realizaron las tradicionales reuniones anuales convocadas por el FMI y el Banco Mundial. En estos eventos participan los gobiernos, las multilaterales, las diversas dependencias de las Naciones Unidas, la comunidad empresarial y diferentes organizaciones de la sociedad civil. En la antesala de dichas reuniones se desarrollan una diversidad de seminarios y mesas redonda en las cuales se ponen en discusión diversos aspectos controversiales. En esta ocasión, dado el impacto de la crisis financiera en los países de la región, el tema que concentró particular atención de los diferentes actores fue el concerniente a la necesidad de generar una institucionalidad supranacional independiente, capaz de pronunciarse sobre la legitimidad de determinadas deudas externas concertadas por los gobiernos. Otro tema que concentró interés fue la evaluación de los PRSP, una estrategia concertada de elaboración de planes nacionales anti pobreza que cuenta con recursos financieros provenientes de la ayuda oficial y multilateral. Esta estrategia involucra mayormente a los países africanos, del Asia y de América Central. El tema de la gobernabilidad mundial fue otro de los aspectos que concentraron la atención de los participantes.

El FTAP

Faires und Transparentes
Schiedsverfahren

F – Fair and

T – Transparent

A – Arbitration

P – Process

Las siglas en inglés FTAP (Fair transparent arbitration process) hacen mención a la necesidad de arribar a mecanismos internacionales que permitan resolver de manera equitativa y justa los problemas derivados de un insostenible endeudamiento. Las crisis financieras actuales que involucran a países como Argentina, Brasil y Nigeria no resultan nuevas ya que desde hace 20 años, a partir de la crisis mejicana de agosto de 1982, se tornaron recurrentes. El actual ordenamiento de resolución de estas crisis no aparece ni justo ni equitativo. Ya en marzo de este año todos los gobiernos del mundo llegaron a un acuerdo en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Financiamiento Internacional para el Desarrollo. En el documento final, se señaló la consideración de “un mecanismo internacional de la deuda que comprometa a deudores y acreedores a convenir juntos en la reestructuración de deudas insostenibles de un modo oportuno y eficiente” (Consenso de Monterrey).

Ya el FMI, a través de un documento preparado por la Sra. Krueger (segunda en la línea de mando de dicho organismo) había avanzado en dicha discusión, reservando para su institución el papel de juez y parte en dichos procesos. Esto, como es de suponer, no satisfizo en absoluto a quienes desde la sociedad civil vienen proponiendo mecanismos más justos. En esta dirección se encamina la propuesta del FTAP que ha puesto en consideración CIDSE. Esta organización de ONGs católicas del Norte se encargó de organizar un plenario sobre este tema el 26 de setiembre en los salones del FMI.

El mismo, además de contar con panelistas expertos en el tema tuvo la presencia del parlamentario argentino Mario Cafiero. En una exposición muy didáctica dejó en una posición delicada y comprometida a la representación del FMI. Del lado de la sociedad civil, expertos como Jurgen Kaiser o Kunibert

Raffer, abundaron en la necesidad de establecer mecanismos claros, transparentes y de justicia.

En esta oportunidad, la comunidad empresarial –inversionistas institucionales, fondos mutuos y similares- hizo explícitas sus diferencias con el liderazgo que ha tenido el FMI en las negociaciones con los países con problemas de deuda. En varias intervenciones mostraron su disposición a participar en reuniones bilaterales con los deudores. Señalaron que para ellos, esa negociación libre entre las partes, conduciría a un mejor arreglo frente a las soluciones que se vienen imponiendo en el esquema actual. Con ironía señalaron que el FMI debe incorporar prácticas de mercado en sus negociaciones.

El PRSP

Estas siglas hacen referencia a una estrategia de reducción de la pobreza con participación de la sociedad civil. Esta propuesta que han liderado el Banco Mundial y el FMI incorpora más países que los considerados en las propuestas de reducción y condonación de deuda para los países pobres y altamente endeudados (países HIPC). Se trata de una estrategia nacional anti pobreza que se caracteriza por tener en la participación su elemento central. Enfatiza en el concepto del *ownership* (apropiación, pertenencia), es decir que la propuesta al ser elaborada con el involucramiento de todos los actores sociales conduzca a su sostenibilidad en tanto la sientan como propuesta suya.

Sin embargo, las experiencias presentadas ponen en evidencia que ni los ritmos ni la participación de los actores es uniforme. En varios países de Africa, por ejemplo, los gobiernos no reconocen como suya la propuesta elaborada por sus ciudadanos organizados y por funcionarios gubernamentales (!). En otros, los funcionarios gubernamentales no han tenido una participación activa; en otros casos, no se ha alentado de manera efectiva la presencia de la sociedad civil en dichas consultas. Varias veces, habiéndose producido consenso entre el Estado y la sociedad civil, las multilaterales han objetado la sobre estimación de determinados indicadores macro económicos. En todo caso se trata de una apuesta

interesante para propiciar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de una estrategia nacional anti pobreza.

En forma colateral con esta discusión apareció la necesidad de consagrar indicadores sociales al mismo nivel que los indicadores macro económicos más clásicos y de reconocer que el ordenado manejo macro económico no es más que un medio para conseguir el bienestar de las personas y no un fin en sí mismo.

Gobernabilidad y derechos humanos

Uno de los plenarios de particular interés fue el concerniente a la vinculación entre la gobernabilidad, la lucha contra la pobreza y los derechos humanos. Destacó en ese sentido la ponencia de J. M. Vivanco, Director Ejecutivo del Human Rights Watch/ Américas, quien señaló que en un documento del Banco



Juan Mendez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y José Miguel Vivanco de Human Rights Watch-Américas.

Mundial (13/2002) se destaca que “mientras que los asuntos de gobernabilidad son en parte técnicos, ellos también tienen que ver con los incentivos y el contexto político en los cuales las instituciones funcionan en los niveles locales y nacionales”. En ese sentido, acotó que para hacer más efectiva la lucha contra la pobreza se deben apoyar iniciativas relativas a la construcción de institucionalidad judicial y legal capaz de proteger los derechos civiles y políticos de la población más vulnerable y pobre y de fortalecerla para la defensa de sus propios intereses. (Julio Gamero, **desco**) ■