



FINANZAS y DESARROLLO

Marzo de 2012 US\$8,00

¿Ascenso del renminbi?

El abecé de la política
macroprudencial

Potenciar a la mujer

David Bloom y la
generación Y

LOS JÓVENES RECLAMAN CAMBIO

Finanzas & Desarrollo

es una publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional. La revista se publica en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso.

Edición en español: ISSN 0250-7447

DIRECTOR EDITORIAL

Jeremy Clift

JEFE DE REDACCIÓN

Marina Primorac

REDACTORES PRINCIPALES

Camilla Andersen	Natalie Ramírez-Djumená
Hyun-Sung Khang	James Rowe
Karen Ongley	Simon Willson

ASISTENTES EDITORIALES

Khaled Abdel-Kader	Glenn Gottselig
Maureen Burke	Lika Gueye
Jacqueline Deslauriers	

DIRECTORA DE ARTES GRÁFICAS

Luisa Menjívar

DISEÑADORA GRÁFICA

Seemeen Hashem

JEFE DE RELACIONES CON REDES SOCIALES

Sara Haddad

AYUDANTES PRINCIPALES DE REDACCIÓN

Niccole Braynen-Kimani Lijun Li

AYUDANTE DE REDACCIÓN

Harris Qureshi

ASESORES DE LA REDACCIÓN

Bas Bakker	James Gordon
Nicoletta Batini	Thomas Helbling
Helge Berger	Laura Kodres
Tim Callen	Paolo Mauro
Paul Cashin	Gian Maria Milesi-Ferretti
Adrienne Cheasty	Paul Mills
Alfredo Cuevas	Martin Muhleisen
Marcello Estevão	Uma Ramakrishnan
Domenico Fanizza	Abdelhak Senhadji

EDICIÓN EN ESPAÑOL

Departamento de Tecnología
y Servicios Generales

COORDINADA POR:

Lourdes Reviriego
Virginia Masoller

© 2012 Fondo Monetario Internacional. Reservados todos los derechos. Si desea reproducir cualquier contenido de este número de *F&D*, sírvase enviar en línea una solicitud de permiso, que puede encontrar en www.imf.org/external/terms.htm o envíe su solicitud por correo electrónico a copyright@imf.org. Las solicitudes de autorización para reproducir artículos con fines comerciales también pueden tramitarse en línea a través del Copyright Clearance Center (www.copyright.com) a un cargo nominal.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores indicados y no reflejan necesariamente la política del FMI.

Suscripciones, cambios de domicilio y consultas sobre publicidad

IMF Publication Services
Finance & Development
PO Box 92780
Washington, DC, 20090, EE.UU.
Tel: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to

Finance & Development, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC, 20090, USA. Periodicals postage is paid at Washington, DC, and at additional mailing offices. The English edition is printed at United Litho, Inc., Ashburn, VA.



FINANZAS & DESARROLLO PUBLICACIÓN TRIMESTRAL
DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Marzo de 2012 • Volumen 49 • Número 1

ARTÍCULOS DE FONDO

LOS JÓVENES QUIEREN LA PALABRA

6

Futuro incierto

Los jóvenes en todo el mundo se sienten frustrados y enojados, y exigen un cambio

David E. Bloom

12

Sacar buena nota

Reformar qué y cómo aprende la juventud es la mejor manera de ayudar a los jóvenes y a sus países a salir adelante

Emmanuel Jiménez, Elizabeth M. King y Jee-Peng Tan

15

Generación marcada

En las economías avanzadas, la crisis desencadenó un aumento masivo del desempleo juvenil que tardará mucho tiempo en corregirse

Hanan Morsy

18

Hablando claro: Sueños truncados

El destino de la juventud actual depende de que podamos poner en orden la economía mundial

Nemat Shafik

20

Hablan los jóvenes

Los jóvenes en todo el mundo hablan claro

Hisham Allam, Daria Sito-Sucic, Barbara Fraser, Jacqueline Deslauriers, Julian Ryall, Wale Fatade y Tolu Ogunesi



TAMBIÉN EN ESTE NÚMERO

26

¿Reinará el renminbi?

La moneda china está adquiriendo más importancia a escala mundial, pero es poco probable que destrone al dólar en el futuro cercano

Eswar Prasad y Lei Ye

30

Proteger el todo

No basta con mantener la solidez de las instituciones financieras individuales. Para salvaguardar el sistema financiero se necesita un enfoque macroprudencial más amplio

Luis I. Jácome y Erlend W. Nier

34

Calificaciones en juego

Las calificadoras de riesgo privadas se ven forzadas a cumplir una función pública porque los reguladores no han encontrado una alternativa

Panayotis Gavras

40

Potenciar a la mujer es un enfoque económico inteligente

La eliminación de las disparidades de género beneficia a toda la población, no solo a las mujeres y a las niñas

Ana Revenga y Sudhir Shetty

44

Bajo la lupa: Salir de la pobreza

La pobreza en América Latina se reduce al nivel más bajo en 20 años

Alicia Bárcena



Suscríbase dirigiéndose a www.imfbookstore.org/f&d

Los jóvenes hablan claro

Los jóvenes, el grupo más afectado por la desaceleración económica mundial, se están movilizanando y exigen un cambio. Han alcanzado la mayoría de edad en medio de la Gran Recesión y se enfrentan a un futuro incierto, caracterizado por filas de desempleo cada vez más largas, pérdida de oportunidades y perspectivas más sombrías. Algunos los llaman “la generación del iPod” —inseguros, presionados, ofuscados por los impuestos y dominados por las deudas— pero inseguros o no, en todo el mundo los jóvenes están cuestionando el sistema que parece haber abandonado a muchos de ellos. “Los jóvenes quieren una economía mundial que sea más justa, más equitativa y más humana”, señala Ángel Gurría, Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

La Gran Recesión ha afectado a las distintas generaciones de diversas formas. Para la generación del boom demográfico de la posguerra, se trata básicamente de una crisis de riqueza. Esta generación que esperaba jubilarse ha visto cómo se deterioraba drásticamente el valor de sus propiedades y ahorros. Para la denominada generación X (1965–80), se trata de una crisis de ingresos. Deberían estar en el período de su vida en que más ganan, pero la desaceleración ha reducido sus salarios y amenaza sus pensiones. Para la generación Y (1981–2000), se trata de su futuro y la herencia potencialmente adversa de la generación del boom.

En los últimos números de la revista, examinamos el impacto del envejecimiento de la población en todo el mundo y cómo

la desigualdad afecta al crecimiento. En este, analizamos la necesidad de abordar lo antes posible los desafíos a los que se enfrentan los jóvenes y de crear oportunidades para ellos. El profesor de Harvard David Bloom evalúa el alcance del problema y subraya la importancia de escuchar a los jóvenes. En otros artículos se analizan la necesidad de mejorar la educación, el efecto de la crisis en los jóvenes de las economías avanzadas y el papel del FMI. También hablamos con seis jóvenes de todo el mundo sobre sus esperanzas y aspiraciones y cómo los ha afectado la crisis.

También trazamos una semblanza de Fred Bergsten, analizamos el ascenso del renmimbi, el papel de las agencias de calificación crediticia y cómo potenciar a la mujer, y presentamos los principios básicos de la regulación macroprudencial, que son cada vez más importantes para la estabilidad financiera.

Además, para aquellas personas que quieran comprender mejor los conceptos macroeconómicos básicos, anunciamos la compilación de artículos de la serie “Vuelta a lo esencial” en una sola página de nuestro sitio web, www.imf.org/fandd.

Por último, lamentamos comunicarles la noticia del fallecimiento de Michael Mussa, el ingenioso y mordaz ex Economista Jefe del FMI, a la edad de 67 años. Mussa, Consejero Económico y Director del Departamento de Estudios del FMI entre 1991 y 2001, tuvo una gran influencia en la teoría y el análisis económico.

Jeremy Clift
Director Editorial

- 46 **La fiebre mundial por la tierra**
Los inversionistas extranjeros compran tierras en los países en desarrollo
Rabah Arezki, Klaus Deininger y Harris Selod
- 50 **Panorama de otra unión monetaria**
El avance de las reformas debería ayudar a la Unión Monetaria del Caribe Oriental a superar la actual incertidumbre económica
Alfred Schipke
- 52 **Y los muros se derrumbaron**
Atish Rex Ghosh entrevista a James Boughton, historiador del FMI

DEPARTAMENTOS

- 2 **Gente del mundo de la economía**
Un mundialista estadounidense
Prakash Loungani traza una reseña de C. Fred Bergsten
- 38 **Vuelta a lo esencial**
¿Qué es un banco?
Es una institución que pone en relación a ahorristas y prestatarios y contribuye al buen funcionamiento de la economía
Jeanne Gobat

- 53 **Críticas de libros**
In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy, Olivier J. Blanchard, David Romer, A. Michael Spence y Joseph E. Stiglitz, editores
Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty, Daron Acemoglu y James A. Robinson
Finance and the Good Society, Robert J. Shiller

Ilustraciones: Págs. 26, 30, 34, 46, Seemeen Hashem/FMI.

Fotografías: Portada, Justin Lane/EPA/Newscom; pág. 2, Michael Spilotro/FMI; pág. 6, Monique Jaques/Corbis; pág. 10, Suzanne Walstrom/Getty; pág. 13, Stephanie Rabemifara/Art in All of Us/Corbis; pág. 15, Andrew Lichtenstein/Corbis; pág. 18, Francis R. Malasig/EPA/Newscom; pág. 20, Michael Spilotro/FMI; pág. 40, Andrew Aitchison/Corbis; pág. 44, Oscar Medrano Pérez; pág. 45, Amanda Koster/Corbis; pág. 50, Destinations/Corbis; pág. 52, Michael Spilotro/FMI; pág. 53, Stephen Jaffe/FMI; págs. 54–56, Michael Spilotro/FMI.

“Potenciar a la mujer es un enfoque económico inteligente” © Banco Mundial

Lea la edición digital en www.imf.org/fandd

 Visite la página de F&D en Facebook:
www.facebook.com/FinanceandDevelopment

Un **MUNDIALISTA** estadounidense

Prakash Loungani traza una reseña de **C. Fred Bergsten**

SI LE preguntaran qué tienen en común Woody Allen, Miles Davis, Julia Child y C. Fred Bergsten, ¿sabría? Todos son ciudadanos estadounidenses que han recibido la Legión de Honor de Francia por su contribución a la sociedad y al diálogo mundial. Bueno, a los franceses les encanta el cine, y el jazz y, obviamente, la buena mesa. Pero, ¿cuál es el aporte de Fred Bergsten? Y, además . . . ¿quién es?

Aunque los otros galardonados por lo general son trotamundos, Bergsten se ha pasado la vida en la ciudad de Washington, donde en 1981 fundó —y aún dirige— el Peterson Institute, probablemente el centro de estudios en economía internacional más influyente del planeta. A esta etapa de su vida la precedió una distinguida carrera en el gobierno estadounidense, primero en el Consejo de Seguridad Nacional del gobierno de Nixon bajo Henry Kissinger, que afirma que Bergsten le enseñó “todo lo que sé de economía”. En el gobierno de Carter, fue la

máxima autoridad en economía internacional dentro del Tesoro, durante la tumultuosa crisis energética. Hace poco anunció que abandonará la dirección del Peterson Institute a fines de este año.

Bergsten ha dedicado su vida a infundir una perspectiva internacional en la mentalidad generalmente provinciana de las autoridades estadounidenses y a promover la integración económica mundial. Esos esfuerzos le han merecido la Legión de Honor francesa y una participación honoraria en la Academia China de Ciencias Sociales. Ha sido un ardiente defensor del euro y —porque piensa que desatará el proteccionismo y dañará la integración mundial— un acérrimo crítico de lo que considera la subvaloración del renminbi. El fallecido Michael Mussa —Economista Jefe del FMI de 1991 a 2001 y posteriormente miembro del Peterson Institute— lo describió como “un evangelista de la economía abierta”.



Raíces evangélicas

Su evangelismo habría sido difícil de predecir dadas sus raíces familiares. Bergsten se crió en Long Island, en el estado de Nueva York, en un suburbio de Amityville, y luego se mudó a una zona rural de Farmington, Missouri. En ambos lugares, el baloncesto le interesaba tanto como los estudios, y es un deporte que juega hasta el día de hoy.

¿Cómo se tradujo esta experiencia tan profundamente estadounidense en una pasión por las relaciones internacionales? Bergsten lo atribuye a un viaje a Inglaterra con sus padres en el verano de 1951, cuando tenía 10 años. A su padre, ministro metodista, le interesaba la red internacional de la iglesia y participó en un intercambio con una parroquia inglesa. “Londres todavía no se había recuperado del todo de los bombardeos”, recuerda Bergsten. Aún había racionamiento, pero su familia estaba exenta por ser extranjera. “Ese fue mi primer contacto con el extranjero, y pude ver las repercusiones de la guerra... Creo que fue lo que realmente me marcó el camino”.

Al igual que sus padres, Bergsten estudió en la Universidad Metodista Central de Fayette, Missouri. En tercer año “me dediqué de lleno a las ciencias políticas, la historia, los debates... todo lo que tuviera que ver con la política”. Ese verano viajó por barco a Austria y Alemania con un grupo de alumnos, y en el viaje de ida descubrió que todos los días alguien dictaba en cubierta un seminario sobre relaciones internacionales.

Ese alguien resultó ser Seth Tillman, mano derecha del influyente senador estadounidense J. William Fulbright. Tillman alentó a Bergsten a cultivar el interés en las relaciones internacionales estudiando en la Facultad Fletcher de Derecho y Diplomacia de la Universidad de Tufts. El propio Tillman “se había graduado allí... y me ayudó a entrar. Y de allí surgió todo lo demás”.

Guerra fría con Kissinger

En 1968, Kissinger le pidió a Bergsten —que entonces tenía 27 años y se había doctorado en Tufts— que fuera su asistente económico en el Consejo de Seguridad Nacional. “Era como ser el asesor militar del Papa”, comenta. Arreciaba la Guerra Fría y Kissinger, inmerso en cuestiones de política exterior, tenía poco interés en la dimensión económica de la política exterior. Según Bergsten, Kissinger le dijo: “Fred, quiero que hagas todo en mi nombre y que no me molestes jamás”.

Al principio, el sistema funcionó, pero “después hubo cosas para las que lo necesitaba y no me prestaba atención... Así no podía trabajar”. Bergsten renunció a mediados de 1971, reclamándole a Kissinger que no parecía “necesitar —o merecer— la calidad de asesoramiento que le estoy ofreciendo”. En 1973, escribió en el *New York Times* que “La trayectoria de Henry Kissinger en el campo económico es pésima” y que “los temas económicos no pueden ser manejados por superestrellas solistas”.

Bergsten dice ahora que “obviamente, estaba un poco molesto con Kissinger en ese entonces”. Más adelante, se reconciliaron. Bergsten dice tener una foto firmada por Kissinger con la dedicatoria “Para Fred, que me enseñó todo lo que sé de economía”. En una ocasión, cuando Kissinger lo estaba presentando en una recepción, bromeó que después de trabajar con él, “Fred tuvo una carrera muy distinguida en el gobierno de Carter, algo bastante difícil de lograr”.

Temas candentes

El día después de ganar las elecciones de noviembre de 1976, Carter le pidió a Bergsten que viajara a Georgia para asesorarlo sobre un abanico de cuestiones económicas internacionales. Bergsten estuvo a cargo de todos los temas económicos internacionales durante la transición, y luego ocupó el cargo máximo en su especialidad en el Tesoro estadounidense.

La atención del Presidente estaba puesta en la crisis precipitada por el fuerte aumento de los precios internacionales del petróleo. En abril de 1977, a los cuatro meses de asumir el cargo, Carter pronunció un discurso desde la Casa Blanca —con un suéter puesto y sentado junto a los leños encendidos de un hogar para demostrar lo que podían hacer sus conciudadanos para disminuir la dependencia del petróleo extranjero— en el que declaró que superar la crisis energética era el “equivalente moral a la guerra”.

Resultó ser una guerra para la que Bergsten estaba bien preparado. En el verano de 1962, trabajó para Esso International, que pasaría a ser Exxon. Como otras empresas petroleras, Esso recibía petróleo crudo en un lugar y lo enviaba a otro, generalmente distante, para refinarlo. Para Bergsten, estaba claro que si una empresa podía organizar un canje de entregas de crudo con otra, ambas podían ahorrarse mucho dinero reduciendo al mínimo el costo del transporte.

El fallecido Michael Mussa lo describió como “un evangelista de la economía abierta”.

A los 21 años, a Bergsten le tocó encontrar la solución. “Se me ocurrió que si en Esso recibíamos petróleo de Shell de Venezuela y lo enviábamos a nuestra refinería de Curaçao, que está justo al lado, y a cambio le dábamos a Shell parte de nuestro crudo de Oriente Medio para que lo refinara en África, los dos nos ahorraríamos un dineral y podríamos repartirlo. Fue genial y aprendí un montón”. La experiencia resultó útil cuando estalló la Guerra de los Seis Días en Oriente Medio en 1967. El Departamento de Estado estadounidense estaba “realmente preocupado por el acceso al petróleo, y con razón. No teníamos idea de dónde venía el petróleo ni a dónde iba”. A través de sus contactos en Esso y otras empresas, Bergsten ayudó a reunir la información para el Departamento de Estado y “eso fue parte del mecanismo de defensa que se construyó luego”.

Bergsten mantuvo un vivo interés en la cuestión energética y “más o menos predijo la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo” (OPEP). En 1970–71, el Shah de Irán y Muammar Qaddafi, que acababa de asumir el poder en Libia, “no hacían más que subir el precio del petróleo para ganarle uno al otro, y el efecto fue un gran aumento de los precios internacionales”. Bergsten afirma que “sabía adónde iba a llevar esto”. A mediados de los años setenta, publicó un artículo titulado “One, Two, Many OPECs”, en la revista *Foreign Policy*, que hoy es famoso y en el cual predijo el éxito de la OPEP y advirtió que se formarían carteles de otros productos primarios.

Aunque tenía razón en cuanto a la OPEP, su otra advertencia no se hizo realidad. Pero hay que reconocer que eso se debe en parte a que su advertencia —y el éxito de la OPEP— llevó a las autoridades de los países importadores de recursos a tomar medidas para evitar el nacimiento de otros carteles. Mussa escribió en *Fred Bergsten and the World Economy* que Bergsten es una “Casandra feliz” que, por un lado, es “proclive a pronosticar calamidades económicas” pero, por el otro, “mantiene la actitud fundamentalmente optimista” de que se puede evitar lo peor mediante medidas de política constructivas.

La vasta experiencia de Bergsten en el campo energético —y su opinión de que las medidas de política pueden marcar una diferencia— fue valiosísima para el Presidente Carter, y Bergsten recibió un galardón por servicios excepcionales al Tesoro. Pero aun sin la crisis energética, dice Bergsten, habría sido “un período candente para las cuestiones económicas internacionales”. (Véase más información sobre la época de Bergsten en el Tesoro en el recuadro 1).

Centro de estudios

Los aportes de Bergsten al gobierno estadounidense habrían sido suficientes para merecerle cierta fama duradera, pero lo que ha hecho desde entonces es lo que ha cimentado su legado. En 1981 creó un centro de estudios, el Institute for International Economics, con la ayuda de una donación sustancial del German Marshall Fund, un fondo estadounidense dedicado a la política pública. El mundo de los centros de estudio no era un misterio para Bergsten, que había pasado los años entre sus funciones gubernamentales en el Consejo de Relaciones Externas y la Brookings Institution.

El instituto —que luego pasó a denominarse Peterson Institute for International Economics (PIIE) en parte como reconocimiento del respaldo financiero del presidente fundador del directorio, Peter G. Peterson— ha sido descrito por el periodista británico Martin Walker como “el centro de estudios más influyente del planeta”. El éxito no tardó en llegar ni fue aislado. El concepto de las zonas fijadas como meta para los tipos de cambio, que fue adoptado en el Acuerdo del Louvre de 1987, se originó en propuestas de Bergsten y un colega del instituto, John Williamson. Richard Darman, entonces Subsecretario del Tesoro, dijo que el acuerdo empleó el término “tipos de referencia” para que la deuda a las propuestas sobre zonas meta no fuera tan obvia.

A lo largo de los años, el PIIE ha estado a la vanguardia tanto de la cuantificación de los costos del proteccionismo comercial como de la defensa de la asistencia a los perjudicados por el comercio internacional. En 1999, uno de sus miembros, Gary Hufbauer, mostró que un proyecto de ley del Senado estadounidense sobre cupos de importación de acero protegería menos de 3.000 empleos a un costo para los contribuyentes de US\$800.000 por empleo. Bergsten afirma que “todos los senadores tenían en sus manos un ejemplar de ese análisis dentro del recinto . . . y todos los periódicos tenían un artículo sobre el análisis ese mismo día. El voto fue en contra. Ese es un ejemplo típico de la aplicación práctica del trabajo de un centro de estudios. Habíamos hecho el análisis de base antes, lo habíamos mantenido actualizado, lo aplicamos a un tema concreto y lo pusimos en las manos de la gente que decide”. Tres

años después, las estimaciones de los costos de un programa de asistencia para los afectados por el comercio internacional que realizó el Instituto fueron críticas para lograr la aprobación de una ley que le devolvió al Presidente estadounidense la autoridad de negociar acuerdos comerciales “por vía rápida”.

Larry Summers, ex Secretario del Tesoro estadounidense, señala que pocas instituciones fuera del gobierno han tenido tanto impacto en el estudio de la economía mundial como el Peterson Institute, y escribió que “como estadounidense y ciudadano del mundo, me siento afortunado” en tenerlo.

Defensor del euro

La adopción del euro fue un acontecimiento único en la historia monetaria mundial. Pero la mayor parte de los economistas estadounidenses dudan de su éxito. La perspectiva que ha adoptado la mayoría es la de la teoría de las zonas monetarias óptimas, que sostiene que las monedas únicas pueden funcionar únicamente si están dadas ciertas condiciones, como la movilidad de los trabajadores entre las unidades económicas que adoptan la moneda única y un sistema de transferencias fiscales de las unidades prósperas a las que no lo son. La ausencia de estas condiciones en los países que adoptaron el euro llevó a los economistas estadounidenses a predecir que la unión económica fracasaría. Martin Feldstein, de la Universidad de Harvard, escribió por ejemplo en un influyente artículo publicado en 1997 en *Foreign Affairs* que “el intento de lograr una unión monetaria y la posterior creación de una unión

Recuadro 1

Actos de reequilibramiento, 1977 y 2007

Aunque la adopción de un programa energético fue la “primera prioridad” del equipo económico de Carter al entrar en funciones en 1977, el reequilibramiento de la demanda mundial mediante la reducción de los saldos en cuenta corriente no estaba muy lejos. De hecho, hasta el programa energético buscaba recortar el déficit en cuenta corriente nacional bajando la importación de petróleo.

El Reino Unido también tenía un déficit en cuenta corriente en esa época. Durante la transición de la presidencia de Ford a la de Carter, los británicos trataron de convencer a Bergsten de que redujera los recortes del gasto público convenidos en el programa respaldado por el FMI como uno de los mecanismos para recortar el déficit en cuenta corriente del Reino Unido. Kathleen Burk y Alec Cairncross explican en su libro *Goodbye, Great Britain: The 1976 IMF Crisis* que “durante más de dos horas, el representante británico Harold Lever trató de convencer a Bergsten de que Carter debía reducir un poco la presión que había puesto el Tesoro durante el gobierno de Ford. Bergsten se negó”.

Bergsten también empujó a dos países con grandes superávits en cuenta corriente, Japón y Alemania, a estimular sus economías para evitar tener que apreciar la moneda. Treinta años después, la solución de los desequilibrios mundiales encabeza nuevamente el temario: en 2007, el FMI estuvo a la cabeza de un esfuerzo por lograr —a través de “consultas multilaterales”— un acuerdo sobre medidas de política encaminadas a reducir los saldos en cuenta corriente de un grupo de economías integrado por China, la zona del euro, Japón, Arabia Saudita y Estados Unidos.

política . . . probablemente agudizarán los conflictos dentro de Europa, y entre Europa y Estados Unidos”.

Dos economistas estadounidenses escapan a esa tendencia. Paradójicamente, uno es Robert Mundell, ganador del Premio Nobel y originador de la teoría de las zonas monetarias óptimas. Mundell argumentó que la unión monetaria conduciría a la unión económica; es decir, que las condiciones necesarias para una zona monetaria óptima exitosa serían resultado de la adopción del euro. El otro defensor es Bergsten, que afirma sin embargo que su perspectiva es “desde la política económica”. Cuando estaba en la función pública, Bergsten interactuó mucho con las autoridades europeas y se convenció de que terminarían haciendo siempre lo necesario para que “el proceso de integración siguiera avanzando”.

“A menos que Estados Unidos y China estén de acuerdo, será difícil ver un avance importante de las cuestiones económicas”.

La reciente crisis europea no ha llevado a Bergsten a cambiar de opinión. Las autoridades europeas “han hecho lo suficiente para evitar un colapso en cada etapa de esta crisis”. Bergsten afirma que “Alemania pagará lo que haya que pagar” para salvar el euro por sus intereses geoestratégicos en la integración europea y porque el euro ha contribuido a la expansión del comercio alemán. Predice que Europa se está moviendo lentamente hacia la “plena unión económica. Y dentro de cinco años . . . la tendrá”.

El G-20 y el G-2

Bergsten también observa cierto progreso en las relaciones económicas entre las naciones más allá de la zona del euro. En su opinión, un foro como el Grupo de los Veinte (G-20) países avanzados y de mercados emergentes era “absolutamente esencial por razones de legitimidad”, dado que los mercados emergentes ahora constituyen la mitad de la economía mundial y “son la parte más dinámica. El G-7 y el G-8 [que representan únicamente a las economías avanzadas más grandes] no pueden tratar de dirigir el mundo”. La Gran Recesión de 2008–09 aceleró el proceso de legitimización de la función del G-20. “No se podía titubear más”, dice Bergsten. “Había que reunir a la gente adecuada para manejar la crisis”.

Una propuesta polémica de Bergsten es el “G-2”, un grupo tácito formado por Estados Unidos y China. Explica que esa propuesta está basada en “el simple argumento de que a menos que Estados Unidos y China estén de acuerdo, será difícil ver un avance importante de las cuestiones económicas”. Cita la falta de progreso de las negociaciones sobre comercio internacional de la Ronda de Doha y sobre cambio climático de Copenhague, en las cuales un impasse entre Estados Unidos y China obstaculiza el avance por parte de las demás naciones. Hace referencia también al impasse en cuanto al tipo de cambio: “Estados Unidos no deja de hablar de manipulación cambiaria; China se evade del tema” (véase el recuadro 2).

Randall Henning, un miembro del Instituto, dice que la premisa de la que parte Bergsten al propugnar la multiplicidad

Recuadro 2

China y la teoría de la bicicleta

Los expertos del Peterson Institute son famosos por no seguir siempre el mismo libreto. Pero en lo que se refiere al tipo de cambio del renminbi, la opinión de que está subvalorado es unánime. “El valor artificialmente bajo del renminbi —está entre 20% y 30% por debajo de donde debería estar— equivale a un subsidio a las exportaciones chinas y a un arancel a las importaciones de Estados Unidos y otros países”, escribió Bergsten en el *New York Times* el año pasado. Añadió que Estados Unidos debería iniciar procedimientos en contra de China en la Organización Mundial del Comercio “por dedicarse a una devaluación competitiva ilegal de la moneda y debería tomar represalias en caso de que China no desista de esta política proteccionista”.

Las categóricas opiniones de Bergsten reflejan, en parte, su famosa “teoría de la bicicleta”, según la cual, al igual que una bicicleta, la liberalización del comercio debe mantener cierto ímpetu, o de lo contrario comienza a dar marcha atrás hacia el proteccionismo. La política cambiaria de China “es una forma flagrante de proteccionismo”, ha escrito Bergsten, y constituye una amenaza para el sistema de comercio multilateral: “. . . una política de respuesta de Estados Unidos u otros países a las medidas adoptadas por China debería considerarse antiproteccionista”.

de foros es que “hay un déficit crónico de cooperación entre los gobiernos nacionales en las relaciones económicas internacionales, que son un bien público. El problema principal no es que la creación de demasiados foros vaya a originar un laberinto institucional, sino que no se los utiliza lo suficiente”.

Bodas de oro

A los 70 años, Bergsten está en una etapa de la vida llena de aniversarios. Le encanta celebrarlos porque eso lo ayuda a mantenerse conectado con la gente y las instituciones que han influido decisivamente en su vida. El año pasado organizó la quincuagésima reunión de ex alumnos de la Universidad Metodista Central, y este año hará lo propio con su promoción de la Facultad Fletcher. Y también celebrará 50 años de casado. “Aniversarios por doquier”, observa.

Bergsten se mantiene activo tanto entre los estudiosos como entre los jugadores de baloncesto. Preside con regularidad muchos encuentros de invitados selectos en una sala del Peterson Institute que lleva su nombre. Mussa bromeó en una ocasión que “dado el parentesco de Fred, se podría pensar que la sala de conferencias se parece a una iglesia moderna, pero yo creo que se parece a una cancha de baloncesto, en la que Fred es un as”. De hecho, Bergsten aún juega al baloncesto en una liga en la que mantiene un promedio de 38 puntos por juego, una cifra que pone en duda Timothy Geithner, Secretario del Tesoro estadounidense y también ávido jugador. Bergsten reconoce que el puntaje es alto porque “la liga es para divertirse. Pero aun así hay que meter el balón en la cesta”. ■

Prakash Loungani es Asesor en el Departamento de Estudios del FMI.

Futuro

David E. Bloom

DESDE las filas de las oficinas de empleo en Europa y Japón hasta las bulliciosas calles de El Cairo y Lagos, los jóvenes de todo el mundo se ven afectados por la crisis económica mundial y exigen un cambio.

Los jóvenes, alentados a actuar ya sea por el movimiento “Ocupemos Wall Street” en Estados Unidos o por las grandes manifestaciones en el mundo árabe, lideran la respuesta ante la pérdida de oportunidades y las aspiraciones incumplidas.



Mujeres en una manifestación en la Plaza de Tahrir en El Cairo.

incierto

Los jóvenes en todo el mundo se sienten frustrados y enojados, y exigen un cambio

Los políticos en todo el mundo reconocen que la larga crisis mundial destroza las esperanzas, aviva la tensión y fomenta las protestas. En muchos casos, los jóvenes han desempeñado un papel clave en las manifestaciones a favor del cambio, pero las reformas que proponen no solo afectan a su generación, sino a toda la sociedad.

Resistentes y conectados

La crisis económica mundial, prolongada por las perturbaciones en la zona del euro, ha dejado a millones de jóvenes sin empleo: 50% en España y Grecia, y 30% en Portugal e Italia. Esta situación puede crear una “generación perdida” y tener un costo humano muy alto en los próximos años.

Los jóvenes son resistentes por naturaleza y tienden a tener menos dependientes que las generaciones anteriores. No obstante, las personas que están sin empleo durante largo tiempo a menudo pierden la confianza en sí mismos, sus conocimientos se deterioran y sus vínculos con la fuerza de trabajo se debilitan (véase “La tragedia del desempleo”, en la edición de diciembre de 2010 de *F&D*). Pueden sentirse descorazonados, marginados y desconectados de las instituciones establecidas (véase “Hablan los jóvenes” en este número).

Pero, es evidente que a largo plazo son los jóvenes de hoy quienes deberán enfrentarse a la tarea de crear el éxito económico y la seguridad humana en el futuro.

Para permitir que los jóvenes tomen la iniciativa será necesario proporcionarles una buena educación y garantizar que gocen de buena salud. En algunos países, se reducirá la proporción de jóvenes en la población, por lo que será más fácil gastar más recursos en ellos. En otros donde los jóvenes representan una proporción cada vez mayor de la población, ocurrirá lo contrario. Y en muchos países, existe la posibilidad de que se enfrenten a una competencia por los recursos, a medida que la población de edad avanzada, que ha contribuido al crecimiento durante décadas, considere que su futuro está en riesgo y exija más atención (véase “El precio de la madurez” en el número de junio de 2011 de *F&D*).

En medio de la agitación y la incertidumbre sobre su futuro económico, los jóvenes, más que cualquier otro grupo, utilizan ahora los nuevos medios de comunicación para estar informados y comunicarse entre ellos y con otros interlocutores. El acceso generalizado a Internet ha aumentado sus aspiraciones, en parte concienciándolos de las grandes diferencias en los niveles de vida de la población dentro de sus países y en todo el mundo. También los ha hecho más conscientes del alcance de la corrupción y la injusticia y cómo esto afecta sus vidas.

Esta mayor concienciación de los jóvenes, en un contexto de recesión y falta de oportunidades, presagia un futuro económico a largo plazo potencialmente inestable. Por lo tanto, es muy posible que los jóvenes (y otros grupos) intensifiquen con razón sus protestas en los próximos años. Además, es probable que los movimientos sociales y políticos que cobren impulso en un país inspiren a otros jóvenes en el resto del mundo, como ocurrió en Túnez.

¿Qué importancia tiene esta cuestión?

Más de una de cada seis personas en el mundo tiene entre 15 y 24 años. Sin embargo, los 1.200 millones de adolescentes y jóvenes en todo el mundo probablemente constituyen el grupo

Es muy posible que los jóvenes (y otros grupos) intensifiquen con razón sus protestas en los próximos años.

de edad que menos atención recibe de los analistas políticos, los pensadores económicos y los académicos. Se ha prestado más atención a las 810 millones de personas mayores de 60 años, que cada vez son más y, por lo tanto, pueden poner en peligro las redes de protección social en todo el mundo, y a los niños y los adultos de edad intermedia.

Sorprende que se ignore a este grupo. Los adolescentes y los jóvenes son importantes agentes de cambio social. Sus conocimientos, hábitos, comportamiento y aspiraciones en ámbitos tan diversos como el trabajo, el ahorro, el gasto, la migración internacional y de las zonas rurales a las urbanas, y la reproducción pueden transformar profundamente la sociedad durante los próximos años. La proporción de jóvenes en la población mundial ha aumentado gradualmente desde 1950 y seguirá haciéndolo por lo menos durante otras dos décadas (véase el gráfico 1).

Las generaciones actuales y futuras de jóvenes plantean a los países grandes riesgos y grandes promesas. Su experiencia escolar y sus primeros años de trabajo serán esenciales para que de adultos puedan llevar una vida económica y social productiva.

El número de adolescentes y jóvenes y la proporción que representan en la población total reflejan la trayectoria de las tasas de natalidad y de mortalidad y, en menor medida, de la migración internacional, y están estrechamente relacionados con la *transición demográfica*, un término utilizado por los



Adolescentes en Estocolmo, Suecia.

demógrafos para referirse a un cambio a largo plazo de altas a bajas tasas de mortalidad y de fecundidad (es decir, el número de niños por mujer, véase el recuadro). Dado que inicialmente las tasas de fecundidad se reducen más lentamente que las tasas de mortalidad, esta transición se caracteriza primero por un incremento del número de niños seguido de un aumento del número y la proporción de jóvenes de 15 a 24 años.

Para los jóvenes es fundamental que el sistema político y económico tenga en cuenta sus aspiraciones.

Más allá de las cifras

Detrás de las cifras se esconden algunos factores clave que explican la frustración de los jóvenes.

Las cuestiones económicas relacionadas con los jóvenes incluyen el desempleo, el ingreso, el ahorro, el gasto, una enseñanza superior más asequible y los impuestos, que pueden beneficiar de manera desproporcionada a los grupos de más edad. Las cuestiones sociales abarcan la cohabitación, el matrimonio, el divorcio, la fecundidad, la igualdad de género, la delincuencia y las relaciones interpersonales. Las cuestiones políticas están vinculadas a la confianza y la participación en las instituciones formales e informales y en los líderes políticos.

También está en riesgo la salud de las generaciones futuras. Los jóvenes de hoy —los trabajadores del futuro— no estarán necesariamente más sanos ni serán más productivos que sus padres. La disminución de la actividad física (debido a la urbanización y a la transición a ocupaciones más sedentarias) y el aumento de la obesidad y del consumo de alcohol y tabaco presagian un incremento de las enfermedades no contagiosas, como problemas cardiovasculares, diabetes y cáncer. Y la menor estabilidad —en casa y en el trabajo— tiene repercusiones negativas en la salud mental y emocional de los jóvenes en todo el mundo.

El aumento de la proporción de la población adolescente y joven es un indicio del incremento de la capacidad productiva per cápita de una economía en los años venideros y de la perspectiva de un *dividendo demográfico*, un período limitado que brinda la oportunidad de incrementar rápidamente el ingreso y reducir la pobreza (Bloom, 2011). Este período, que dura mientras la proporción de la población en edad de trabajar es relativamente alta, también plantea el riesgo de inestabilidad política y social en aquellas economías que no logran generar suficientes empleos.

No sorprende que muchos de los participantes en los recientes movimientos de protesta sean jóvenes, tanto en las sociedades donde el desempleo siempre ha sido elevado como en las economías avanzadas donde la crisis económica mundial ha golpeado más duramente a los trabajadores jóvenes. Para los jóvenes es

Análisis de las proyecciones

Todos los datos y proyecciones de población corresponden a las estimaciones de la fecundidad media publicadas en *World Population Prospects: The 2010 Revision* por la División de Población de las Naciones Unidas. Las proyecciones dependen fundamentalmente de los supuestos y proyecciones de la fecundidad, la mortalidad y la migración en el futuro. La trayectoria de la tasa media de fecundidad a escala mundial se reduce moderadamente desde el nivel actual de 2,5 niños por mujer a 2,2 en 2050. Este cambio representa el efecto neto del descenso de la fecundidad en 139 economías y del aumento en 58.

Las estimaciones sobre la esperanza de vida se basan en tendencias históricas por países y por géneros y en un modelo que prevé aumentos más rápidos en aquellos países con tasas más bajas de esperanza de vida.

Los supuestos sobre migración se basan en estimaciones anteriores y en las políticas adoptadas por los países. Los niveles proyectados de migración neta incluyen una lenta disminución hasta 2100.

La División de Población de las Naciones Unidas presenta los datos de población por grupos de ingresos en un DVD, *World Population Prospects: The 2010 Revision, Special Aggregations*. Los grupos de ingresos se basan en los criterios incluidos en *World Development Indicators 2011* del Banco Mundial. Estos criterios, expresados en términos del ingreso nacional bruto per cápita de 2009 (PIB más el ingreso neto del exterior) son los siguientes:

- Ingreso bajo: US\$1.005 o menos.
- Ingreso mediano bajo: US\$1.006 a US\$3.975.
- Ingreso mediano alto: US\$3.976 a US\$12.275.
- Ingreso alto: US\$12.276 o más.

fundamental que el sistema político y económico tenga en cuenta sus aspiraciones, les permita lograr un nivel de vida decente y les ofrezca esperanza para el futuro.

El fracaso en el establecimiento de este sistema sería una potente fórmula para el conflicto, sobre todo en el momento actual, dada la disponibilidad de medios baratos de comunicación, como los teléfonos inteligentes y las redes sociales.

Vulnerables a las crisis

Los adolescentes y los jóvenes son especialmente vulnerables a las desaceleraciones macroeconómicas, y han cargado con la peor parte de la crisis económica mundial que comenzó en 2008 y de la lenta recuperación del empleo después de esta crisis. La tasa mundial de desempleo juvenil aumentó de 11,6% a 12,7% entre 2007 y 2011 mientras que la tasa de participación juvenil en la fuerza de trabajo (el porcentaje del grupo de edad que trabaja o está buscando trabajo) mostró un ligero descenso ya que algunos trabajadores desalentados dejaron de buscar trabajo (OIT, 2012).

Los efectos fueron más pronunciados en las economías desarrolladas (véase “Generación marcada” en este número de *F&D*): en estos países las tasas de desempleo juvenil aumentaron más drásticamente que las del grupo de personas mayores de 25 años (especialmente hombres). El desempleo juvenil se ha mantenido alto, y cuanto más lenta sea la recuperación, menor será la probabilidad de que los jóvenes establezcan una relación fructífera con el mercado laboral.

Los jóvenes desempeñarán sin duda un papel fundamental en la recuperación debido a su dinamismo, su disposición a trasladarse de zonas con escasez de mano de obra a otras con superávit, y del sector agrícola de baja productividad a sectores y servicios de mayor productividad. Su capacitación y educación actualizadas también suelen ser una ventaja, aunque con demasiada frecuencia el sistema educativo imparte conocimientos que están desactualizados o no son necesarios (véase “Sacar buena nota” en este número de *F&D*). En la medida en que la educación no responda a las expectativas, los jóvenes también pueden impulsar de manera decisiva un cambio en las instituciones y los gobiernos.

Ejemplos de países

India es un ejemplo de país que lucha por aprovechar los beneficios ofrecidos por una gran población joven que sigue creciendo.

India es el segundo país más poblado del mundo, y los jóvenes indios de 15 a 24 años constituyen el grupo de población más grande y de mayor crecimiento. (Los 238 millones de jóvenes indios de 15 a 24 años representan la población total del cuarto país más poblado del mundo, Indonesia). La Comisión Nacional del Conocimiento, dirigida por Sam Pitroda, afirmó “nuestra juventud solo puede ser un activo si invertimos en sus capacidades. Una generación impulsada por el conocimiento será un activo. Si esta inversión no se lleva a cabo, esta generación se convertirá en un pasivo económico y social”. Los jóvenes de India han manifestado su firme apoyo al activista social Anna Hazare y a su campaña contra la corrupción, lo que refleja su aguda conciencia de los efectos nocivos de la corrupción.

Pakistán se encuentra al borde de un precipicio similar, aunque aún más cerca. Este país tiene la quinta población de 15 a

24 años más grande del mundo (38 millones). Pero las débiles estructuras de gobierno, la trayectoria deficiente de progresos en el desarrollo, los episodios periódicos de grave conflicto social y la situación macroeconómica inestable contribuyen a la falta de confianza de los jóvenes en el futuro del país (Consejo de Cultura Británico, 2009). Estas condiciones pueden constituir el combustible de alto octanaje que genere repetidos ciclos de inestabilidad política y social. En cambio, si Pakistán invierte en el talento y las capacidades productivas de los jóvenes y canaliza sus energías, podría iniciar una senda de desarrollo que permita al país recuperar parte del terreno perdido en las últimas décadas y satisfacer mejor las aspiraciones de su pueblo.

India es un ejemplo de país que lucha por aprovechar los beneficios ofrecidos por una gran población joven que sigue creciendo.

Circunstancias similares ayudaron a cristalizar las protestas, las manifestaciones y las revueltas de la Primavera Árabe iniciadas en diciembre de 2010 y que han provocado la caída de los gobiernos de Túnez, Egipto y Libia, y la propagación del conflicto a otros países en Oriente Medio, Norte de África y otras regiones. Estos acontecimientos se deben a una gran variedad de factores políticos, económicos, culturales y sociales, pero a menudo se considera que las grandes poblaciones de jóvenes desempleados, subempleados y solteros son el denominador común. Según esta teoría, las personas desempleadas y solteras tienen relativamente poco que perder y mucho que ganar con el cambio. Además, los nuevos medios de comunicación social —como Facebook y Twitter, que son utilizados particularmente por los jóvenes— facilitan la comunicación y la organización. Aunque esta teoría es interesante, apenas existe evidencia empírica sobre el poder de predicción de las características demográficas de los grupos jóvenes con respecto a la naturaleza e intensidad de la agitación política y social, y sus consecuencias prácticas (Hvistendhal, 2011).

En África, la atención se centra a menudo en el país más poblado del continente: Nigeria. En 1980, el PIB per cápita de Nigeria era ligeramente superior al de Indonesia, pero hoy solo representa la mitad. Los factores demográficos parecen contribuir en gran medida a esta divergencia en el desempeño macroeconómico (Okonjo-Iweala *et al.*, 2010). La transición demográfica avanzó a un ritmo mucho más rápido en Indonesia que en Nigeria, por lo que la proporción de adolescentes y jóvenes en la nación africana es mayor. Indonesia utilizó gran parte de los ingresos del petróleo para educar a los jóvenes. Logró integrar a los jóvenes en el empleo productivo y elevar su nivel de vida. Nigeria podría sacar provecho inspirándose en el ejemplo de Indonesia.

Actualmente, la población nigeriana de 15 a 24 años asciende a 32 millones, y más del doble de esta cifra tiene menos de 15 años. Estos grupos de edad representan un enorme recurso

nacional. La inversión en sus conocimientos y salud, y en el capital físico, la infraestructura y las instituciones que les harán más productivos, determinará el éxito del desarrollo de Nigeria. Invertir en las niñas y las mujeres, incluida la inversión en la salud reproductiva, probablemente también contribuirá a reducir las tasas de fecundidad y a liberar recursos para la inversión social. Si no se satisface el deseo de los jóvenes de colaborar en las actividades productivas, se podría socavar aún más la legitimidad política, fomentar la frustración y el conflicto, y desalentar la inversión. Como en muchos otros países, Nigeria también debe tener en cuenta las desigualdades dentro de las unidades geográficas y los grupos étnicos y religiosos, y adoptar políticas para evitar que estas se conviertan en una fuente de fricción e inestabilidad.

El cambio ya está en marcha

Sin embargo, el peso demográfico de los jóvenes cambiará, lo que tendrá importantes repercusiones para su futuro y el de la economía mundial.

Los jóvenes están más representados en los países y regiones donde la transición demográfica ha sido lenta. Por ejemplo, los jóvenes representan el 12% de la población en los países de ingreso alto y en Europa, mientras que constituyen aproximadamente el 20% de la población en los países de bajo ingreso y en África. Pero la rápida tasa anual a la que ha crecido este grupo de edad desde 1970, 1,4%, se reducirá a menos de 0,1% entre 2012 y 2050.

En ese período, la proporción de la población total mantenida por los adolescentes y jóvenes en las últimas décadas se reducirá dado que la débil tasa de crecimiento de este grupo será eclipsada por la tasa de crecimiento de la población mundial de 0,73%.

Sin embargo, las cifras mundiales esconden una diversidad subyacente considerable. Swazilandia cuenta con la mayor proporción de jóvenes de 15 a 24 años, 24,5% de la población mundial y esta proporción es casi dos veces y media mayor que la de Japón (9,7%), España e Italia (9,8%), y Grecia (10,1%).

Los países de ingreso alto ya están experimentando un estancamiento o una reducción del número de jóvenes de 15 a 24 años.

En cambio, el número de adolescentes y jóvenes ha aumentado a un ritmo vertiginoso en los países de bajo ingreso (2,6%), los países de ingreso mediano bajo (2,1%) y África (2,7%). Pero esta tendencia terminará pronto en los países de bajo ingreso.

En los próximos años, la tasa de crecimiento de la población de 15 a 24 años se reducirá en cada grupo de ingreso y región geográfica, y se tornará negativa (o más negativa) en los países de ingreso mediano alto y en tres regiones: Asia, América Latina y Europa (véanse los gráficos 1 y 2). El incremento constante de la población de 15 a 24 años entre 1950 y 2010 se moderará y se estabilizará en 1.260 millones en 2035. Solo en los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo seguirá aumentando el número de adolescentes y jóvenes.

Con estos cambios, la concentración de adolescentes y jóvenes en el mundo se desplazará drásticamente hacia África. En la actualidad, en África viven el 17,5% de los adolescentes y jóvenes del mundo, mientras que en Asia esa cifra es de 61,9%. Pero se prevé que en 2050 la proporción de adolescentes y jóvenes que vivirán en África ascenderá a 31,3%, mientras que en Asia se reducirá al 50,4%.

Aumenta el número de ancianos

Además, los adolescentes y jóvenes no superarán a los ancianos durante mucho más tiempo (véase el gráfico 3).

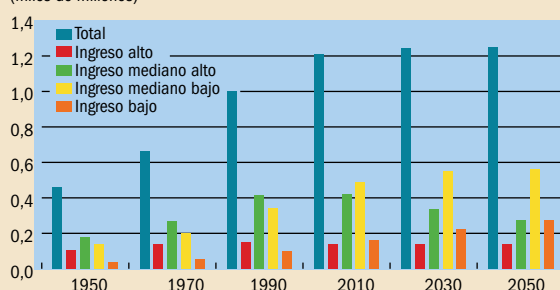
Según las proyecciones de la División de Población de las Naciones Unidas, la desaceleración del crecimiento de la población de 15 a 24 años, junto con el más rápido crecimiento de la población mayor de 60 años provocará un intercambio de las cifras en 2026, cuando el número de ancianos superará al de los jóvenes. Este intercambio ya se ha producido en los países de ingreso alto (1990), y en Europa (1982), América del Norte (1987) y Oceanía (2011). Se proyecta que en los países de ingreso mediano alto este intercambio se producirá a principios de la próxima década, y en Asia poco después.

Como se señaló anteriormente, en India, el segundo país más poblado del mundo, los jóvenes de 15 a 24 años constituyen el grupo de población más grande del país —238 millones— y la importancia de este grupo seguirá creciendo en las próximas

Gráfico 1

Más jóvenes pobres

A medida que se estabilizan los niveles de crecimiento de la población joven a nivel mundial, un mayor número de jóvenes provendrá de países de bajo ingreso y de ingreso mediano bajo (miles de millones)

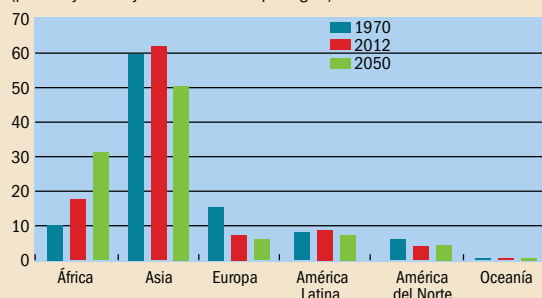


Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2010 Revision*.

Gráfico 2

Cambio geográfico

La población joven sigue creciendo en África, pero la mayor parte de los jóvenes del mundo seguirán estando en Asia en 2050. (porcentaje de los jóvenes del mundo por región)



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2010 Revision*.

décadas. Esto ocurrirá porque en China, el país más poblado del mundo en la actualidad, el número de jóvenes de 15 a 24 años se reducirá de la cifra actual de 217 millones a 158 millones en 2030.

Actualmente, contar con una población importante de adolescentes y jóvenes no significa mayor crecimiento en el futuro. De los 10 países con las mayores poblaciones de 15 a 24 años en 2012, se prevé que en cinco de ellos la población joven aumentará para 2030 y en los otros cinco se reducirá. De todos los países, el mayor crecimiento de la población de 15 a 24 años tendrá lugar en África subsahariana —Níger, Zambia, Tanzania, Uganda y Malawi— mientras que las disminuciones más importantes se registrarán en Bosnia y Herzegovina (–2,4%), Albania y Moldova (–2,3%), y Cuba (–2,2%).

¿Qué se puede hacer?

Como hemos visto, los jóvenes pueden impulsar el cambio, y toda la población puede beneficiarse de ello, pero esto significa hacer bien las cosas en varios ámbitos.

Tal vez lo más importante es mejorar la capacitación y la educación (a todos los niveles, tanto el acceso como la calidad). Esto no será fácil, pero es evidente que en muchos países deben aplicarse nuevos métodos (y probablemente nuevos recursos) de manera que los jóvenes puedan tener una educación más completa y beneficiosa para ellos y para las economías en las que viven.

Los programas de servicio obligatorio o voluntario —desde el servicio militar nacional hasta la participación en organizaciones voluntarias como el Cuerpo de Paz en Estados Unidos— pueden integrar a los jóvenes en la sociedad, fomentar el sentido de pertenencia a la comunidad y aumentar la autoestima, impartiendo al mismo tiempo enseñanzas productivas. En algunos casos podrían ampliarse los contratos de aprendizaje orientados específicamente a los jóvenes mayores de 25 años como en el Reino Unido. También convendría mejorar la cultura financiera y de la salud y los conocimientos empresariales.

Otros ámbitos prioritarios son la creación de infraestructura moderna y fiable, la formulación de políticas que se adapten mejor a las necesidades del mercado de trabajo, mayor acceso a los mercados financieros, una estructura de gobierno que tenga en cuenta las cuestiones que afectan a los jóvenes, y cobertura universal de salud.

Beneficiarse del dinamismo de los jóvenes también significa abordar las desigualdades de género, del ingreso y entre las zonas rurales y urbanas, y manejar las expectativas de los jóvenes. Además, significa abordar el debilitamiento de las unidades familiares, en parte buscando la forma de desplazar los trabajos a los lugares donde viva la población y, por lo tanto, reduciendo la migración económica de los miembros más jóvenes de la familia.

Sin embargo, aplicar estas medidas no será suficiente para garantizar un futuro productivo para los jóvenes de todo el mundo. Ello requerirá la creación de buenos trabajos y mecanismos eficientes para conectar a las personas con estos trabajos, la profunda integración de los jóvenes en el tejido social y la distribución de manera equitativa de todos los recursos y los beneficios que ofrecen.

El peso político de los adolescentes y de los jóvenes ya se está reduciendo en los países de ingreso alto y en algunas regiones de América Latina y Asia. También se reducirá en muchos países en desarrollo en las próximas décadas cuando la población comience a envejecer. Pero indudablemente los ancianos de todos los países contarán con mejor apoyo en el futuro si se invierten más recursos en los adolescentes y los jóvenes a lo largo del camino.

Por último, es importante que las instituciones, las autoridades económicas y la sociedad en su conjunto escuchen realmente a los jóvenes. Las comunidades, las ciudades, las provincias y los países pueden establecer foros con el propósito específico de escuchar las preocupaciones y las opiniones de los adolescentes y los jóvenes, e impulsar el cambio. Se podría brindar a los jóvenes la oportunidad de participar en diversos órganos decisivos. Para que estos procesos sean verdaderamente productivos es preciso incluir a los representantes de los distintos sectores que forman este grupo demográfico, como por ejemplo, los de los pobres o los trabajadores menos cualificados de la sociedad. Su participación puede beneficiar a todos. ■

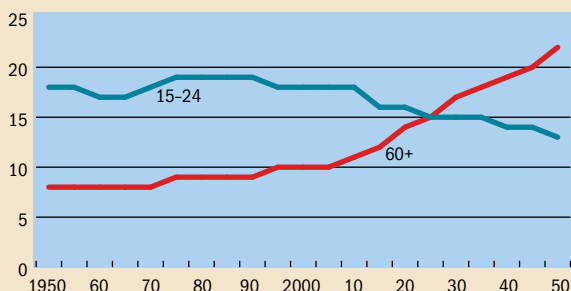
David E. Bloom es Profesor de Economía y Demografía en el Departamento de Salud Mundial y Población de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard.

Gráfico 3

Los jóvenes y los ancianos

El número de jóvenes superará al de personas ancianas solo por otros doce años.

(porcentaje de la población mundial)



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2010 Revision*.

Referencias:

- Bloom, David E., 2011, "7 Billion and Counting", *Science*, vol. 33, No. 6042, págs. 562–69.
- Consejo de Cultura Británico, 2009, *Pakistan: The Next Generation* (Islamabad).
- Hvistendhal, Mara, 2011, "Young and Restless Can Be a Volatile Mix", *Science*, vol. 33, No. 6042, págs. 552–54.
- Okonjo-Iweala, Ngozi, David E. Bloom, et al. 2010, *Nigeria: The Next Generation Report* (Consejo de Cultura Británico y Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2012, *Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Jobs Crisis* (Ginebra).

Sacar buena nota

Emmanuel Jiménez, Elizabeth M. King y Jee-Peng Tan

Reformar qué y cómo aprende la juventud es la mejor manera de ayudar a los jóvenes y a sus países a salir adelante

LOS JÓVENES en los países en desarrollo están estudiando más que nunca, pero no están aprendiendo lo que necesitan para conseguir empleos productivos. Esta productividad desaprovechada impide a los países alcanzar todo su potencial de crecimiento.

En otras palabras, los países en desarrollo han avanzado hacia sus metas *cuantitativas* de educación. Solo en los últimos 20 años, por ejemplo, la tasa de matrícula neta de educación primaria aumentó de aproximadamente 50% a 80% en los países de bajo ingreso.

Las mejoras *cualitativas* de la educación, medidas en función de evaluaciones del aprendizaje de los estudiantes, han sido, en cambio, menos notables. Además, los jóvenes no están adquiriendo las *aptitudes adecuadas* para funcionar en una economía moderna, y por eso no suelen estar en condiciones de *elegir bien* ante más oportunidades económicas. Y por último, los jóvenes pueden abandonar los estudios o perder el empleo ya sea por fallas del sistema educativo o por errores propios, o por imponderables, como conflictos civiles. De ahí la necesidad de contar con *programas “de segunda oportunidad”* que les permitan

volver a estudiar o adquirir nuevas aptitudes para conseguir empleo.

Cabe preguntarse si los países en desarrollo pueden mejorar la calidad de sus sistemas educativos, impartir conocimientos más útiles, mantener a un mayor número de estudiantes más tiempo escolarizados, y encontrarles empleo cuando se gradúan, u ofrecerles una segunda oportunidad si dejan de estudiar o si no encuentran trabajo. Sí pueden, adoptando un enfoque sistémico para reformar lo que los niños aprenden y cómo lo aprenden, y no recurriendo a reformas educativas aisladas.

Fundamentos deficientes

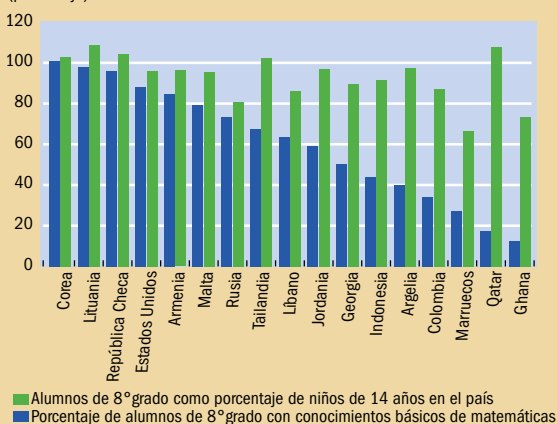
Al terminar sus estudios muchos jóvenes no están debidamente preparados y carecen de los conocimientos, las aptitudes o las conductas que les permitan adaptarse a cambios en la economía y en sus vidas. Estudios de país han detectado niveles de aprendizaje alarmantemente bajos en países en desarrollo. En Malí había alumnos de tercer grado sin conocimientos básicos de lectura, y entre un 50% y 60% de los alumnos no podían leer una sola palabra de una lista de términos de uso frecuente en su idioma (Ralaingita y Wetterberg, 2011). En Pakistán, solo la mitad de los estudiantes de tercer grado podían contestar preguntas básicas de multiplicación (véanse citas y otros ejemplos en Banco Mundial, 2011). Evaluaciones como el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias confirman estos bajos niveles de aprendizaje. Aun en economías de ingreso medio con tasas de matrícula altas en educación básica, como Colombia, Indonesia y Tailandia, se observa una brecha importante entre la tasa de matrícula de alumnos de 14 años en octavo grado y la proporción de esos alumnos con conocimientos básicos de matemáticas (véase el gráfico).

A su vez, los niveles de educación son muy desiguales dentro de los países, lo cual indica que además de educación útil y de calidad en todos los niveles se necesita también educación básica para grupos marginales o desaventajados. Según estudios, la desigualdad en el aprendizaje depende más del diseño y la eficacia

Déficit de aprendizaje

En muchos países, los niños que asisten a clase no necesariamente están aprendiendo la materia.

(porcentaje)



Fuente: National Center for Education Statistics, base de datos del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias.



Una clase en Yakarta, Indonesia.

de las políticas de educación que del ingreso (Hanushek y Woessmann, 2008).

Estudios desactualizados

Incluso los que logran una educación básica adecuada quizá no puedan conseguir empleo porque no poseen las aptitudes necesarias para los trabajos de hoy y, sobre todo, del futuro. Pese a una persistente desocupación juvenil, los empleadores se quejan de que no pueden encontrar suficientes empleados con las aptitudes necesarias para desarrollar sus empresas.

Un problema es que los jóvenes no tienen aptitudes técnicas que les permitan ser productivos de inmediato. En India, por ejemplo, las aptitudes deficientes de los graduados universitarios llevaron a los líderes de sectores como software, banca, farmacéuticos y servicios al por menor a crear programas propios de capacitación y a veces incluso a construir sus propios campus para contar con una cantera (Wadhwa, De Vitton y Gereffi, 2008). El problema no sería tan grave si los empleadores consideraran la posibilidad de ofrecer capacitación en el trabajo, pero las carencias básicas de los candidatos deniegan esa posibilidad, que suele reservarse para empleados mejor calificados. Y a esto se suma también el poco interés en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.

Parece que tampoco se presta suficiente atención a las aptitudes no cognitivas. En varias regiones se observan aptitudes deficientes en lo que se refiere a capacidad para resolver problemas, creatividad, trabajo en equipo, comunicación, disposición a aceptar responsabilidad, pensamiento crítico, iniciativa, espíritu de empresa y puntualidad (CFI y BIsD, 2011). Estas aptitudes son más importantes que nunca en el ámbito laboral moderno, donde proliferan la tecnología de la información, la desjerarquización, la integración de empresas geográficamente dispersas en redes mundiales de producción y la necesidad de estar al día con los avances tecnológicos y la evolución del mercado. Los mismos factores hacen pensar que el conocimiento de idiomas, en particular inglés, y de principios básicos de computación son aptitudes que ahora los empleadores consideran esenciales.

Decisiones erróneas y desinformadas

Las decisiones sobre el futuro a largo plazo —por ejemplo, cuánto invertir en educación— son más complicadas para los jóvenes que para los adultos. Por lo pronto, los jóvenes no

tienen experiencia y quizá no puedan tomar decisiones bien informadas. En 2001, los niños de último año de primaria de la República Dominicana estimaron correctamente el valor futuro que supone terminar la primaria, pero subestimaron mucho —por un tercio— el valor de un diploma de secundaria, porque basaron sus estimaciones solo en los salarios de los que se habían quedado en el pueblo tras terminar la secundaria; los que ganaban más se habían ido a otra ciudad (Jensen, 2010).

Otro factor es la falta de recursos de los jóvenes. Tras los primeros años de secundaria los jóvenes empiezan a financiar su educación y capacitación con más recursos propios. Aun si estas inversiones están bien subsidiadas, el costo de oportunidad del tiempo dedicado a la capacitación lo asumen en gran medida los jóvenes. Y en la mayoría de los países en desarrollo las becas y préstamos para educación no están ampliamente disponibles.

Por último, estudios recientes indican que buena parte del desarrollo cerebral ocurre después de la pubertad, sobre todo en el lóbulo frontal, donde reside la capacidad que permite a los jóvenes comparar racionalmente los beneficios y costos actuales y proyectados de los estudios. Si los jóvenes tienen una sola oportunidad para salir adelante, habría que apoyarlos para que no tomen el camino equivocado.

Sin una segunda oportunidad

Incluso con acceso adecuado a educación de calidad, es probable que a veces los jóvenes, sus padres o los gobiernos se equivoquen.

En 2009, 67 millones de niños en edad de primaria y 72 millones en principios de educación secundaria no iban a clase. La mayoría viven en África subsahariana y en el sur y oeste de Asia, donde habitan respectivamente el 46% y el 57% de los niños de primaria y secundaria no escolarizados. La mayoría de estos niños probablemente nunca adquieran niveles básicos de alfabetización y aritmética mediante escolarización.

La salvación para estos jóvenes son las segundas oportunidades que ofrecen los programas de alfabetización, diplomas equivalentes y cursos vocacionales que ayudan a mejorar sus perspectivas de empleo. No hay datos completos sobre la disponibilidad de estos programas, pero en África subsahariana se identificaron 154 proyectos en 39 países para 3,5 millones de niños en 2006; en 2009 52 millones de jóvenes africanos no asistían a la escuela (DeStefano *et al.*, 2006).

Por definición, los beneficiarios de los programas son personas desaventajadas, y por eso no suele existir el respaldo político necesario para lograr un compromiso financiero sostenido. Los programas suelen ser costosos y carecen de una ruta segura de reintegración en el sistema educativo convencional (por ejemplo, mediante certificados de cursos equivalentes) y de vínculos con el empleo, lo que resulta particularmente importante para los adolescentes más mayores.

Próximos pasos

No faltan ni ideas ni esfuerzos para mejorar el acceso a la educación. Muchos países destinan buena parte del gasto público a educación y capacitación. Pero hay que ofrecer a los jóvenes más oportunidades educativas, y sobre todo de mejor calidad. Y también hay que ayudar a los jóvenes (y a sus padres) a elegir bien, y deben crearse programas eficaces en función de los costos para ofrecer segundas oportunidades cuando, inevitablemente, se cometan errores.

Las iniciativas más prometedoras aplican un enfoque sistémico al aprendizaje basado en resultados cuantificables (Banco Mundial, 2011).

Primera, *aceptar que la reforma de un sistema educativo para los jóvenes no solo implica mejorar la educación pública posprimaria, sino también ampliar la educación informal y privada y extender el aprendizaje continuo al hogar y la comunidad*. Con este enfoque sistémico se evitan las reformas fragmentarias —que pueden producir más graduados del sistema educativo básico de los que pueden absorber las instituciones de educación superior—, y el desfase entre los conocimientos impartidos y los que exige el sector privado. También es necesario que los niños lleguen a la adolescencia sanos y bien alimentados, para que puedan aprovechar sus años formativos. Esto requiere una buena educación preescolar y primaria y mayor apoyo de los padres.

Segunda, *reconocer que para mejorar la educación no basta con invertir más en instalaciones, formación de docentes y libros; esos insumos deben servir para mejorar la enseñanza y el aprendizaje en las aulas mediante una mejor gestión de la educación y búsqueda de resultados*. Para comenzar, se debe medir y monitorear el aprendizaje, y después usar la información para orientar la gestión y el financiamiento de las escuelas y la contratación y promoción de docentes. Los docentes necesitan herramientas y recursos adecuados y deben responsabilizarse de la obtención de resultados bien definidos. Las fallas de la gestión de gobierno y la rendición de cuentas suelen afectar más a las escuelas de grupos desaventajados; de ahí la necesidad de un enfoque sistémico que promueva la equidad y la eficiencia.

Tercera, *crear programas para enseñar a los jóvenes a invertir bien su capital humano, con información, recursos y segundas oportunidades, para que puedan reencauzar sus estudios cuando se cometan errores*. Como lo demuestra el caso de la República Dominicana, es útil contar con más información sobre el valor futuro de la educación. Los alumnos de octavo grado que se enteraron de lo que ganan los que terminan el colegio secundario optaron por matricularse en mayor número que los que

no fueron informados y que subestimaron el valor de seguir estudiando (Jensen, 2010).

Cuarta, *evaluar el impacto de programas innovadores*. Los programas de segunda oportunidad ofrecen diversos tipos de ayudas a jóvenes que tras graduarse no consiguen empleo durante varios años. Estos programas no son muy populares porque se piensa que cuestan más que la educación formal. Pero evaluaciones recientes de iniciativas como el proyecto *Jóvenes en América Latina* demuestran que, bien diseñados y ejecutados con firmeza, los programas ayudan a los jóvenes a reinserirse en el mercado laboral convencional de una manera eficaz en función de los costos (Banco Mundial, 2006; Attanasio, Kugler y Meghir, 2011).

Estas iniciativas no son la solución ideal, pero ayudarán a los jóvenes a explotar su talento y su energía y a mejorar sus perspectivas de éxito, lo que, a su vez, es bueno para el crecimiento económico. ■

Emmanuel Jiménez es Director de Evaluaciones del Sector Público del Grupo de Evaluación Independiente, Elizabeth M. King es Directora de Educación de la Red de Desarrollo Humano, y Jee-Peng Tan es Asesora de Educación de la Red de Desarrollo Humano, todas instituciones pertenecientes al Grupo del Banco Mundial.

Referencias:

- Attanasio, Orazio, Adriana Kugler y Costas Meghir, 2011, “Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial”, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, No. 3, págs. 188–220.
- Banco Mundial, 2006, Informe sobre el desarrollo mundial 2007: El desarrollo y la próxima generación (Washington).
- , 2011, *World Bank Group Education Strategy 2020: Learning for All—Investing in People’s Knowledge and Skills to Promote Development* (Washington). Disponible en <http://go.worldbank.org/DTQZ9EKJW0>.
- Corporación Financiera Internacional (CFI) y Banco Islámico de Desarrollo (BIsD), 2011, *Education for Employment: Realizing Arab Youth Potential* (Washington: Banco Mundial).
- DeStefano, Joseph, Audrey-Marie Schuh Moore, David Balwanz y Ash Hartwell, 2006, “Meeting EFA: Reaching the Underserved through Complementary Models of Effective Schooling”, *EQUIP2 Working Paper* (Washington: USAID/Academy for Educational Development).
- Hanushek, Eric A., y Ludger Woessmann, 2008, “The Role of Cognitive Skills in Economic Development”, *Journal of Economic Literature*, vol. 46, No. 3, págs. 607–68.
- Jensen, Robert, 2010, “The (Perceived) Returns to Education and the Demand for Schooling”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, No. 2, págs. 515–48.
- Ralaingita, Wendi, y Anna Wetterberg, 2011, “Gauging Program Effectiveness with EGRA: Impact Evaluations in South Africa and Mali”, capítulo 3 de *The Early Grade Reading Assessment: Applications and Interventions to Improve Basic Literacy*, compilado por Amber Gove y Anna Wetterberg (Research Triangle Park, Carolina del Norte: RTI International).
- Wadhwa, Vivek, Una Kim de Vitton y Gary Gereffi, 2008, “How the Disciple Became the Guru”, informe *Global Engineering and Entrepreneurship* (Durham, Carolina del Norte: Universidad de Duke).

Generación marcada

Hanan Morsy

Fila en una feria de empleo en Nueva York.

LA RECIENTE crisis económica mundial pasó una factura enorme al empleo juvenil en todo el mundo, asestando el golpe más duro a las economías avanzadas, que se recuperan más lentamente que las economías emergentes y en desarrollo.

A los jóvenes siempre les ha costado encontrar trabajo. Históricamente, la tasa de desempleo para el grupo de 15 a 24 años en las economías avanzadas ha sido el doble o el triple que la de grupos de más edad. Pero desde el estallido de la crisis mundial en 2008, el desempleo juvenil se disparó en comparación con el de los adultos, y factores estructurales, sobre todo en Europa, han exacerbado el problema.

El desempleo puede costarles caro a los jóvenes. Si no encuentran su primer trabajo o si no pueden mantenerlo por mucho tiempo, sus vidas y perspectivas profesionales pueden verse perjudicadas a largo plazo. Pero el desempleo juvenil también tiene repercusiones sociales más amplias y contribuye mucho a la creciente desigualdad del ingreso en las economías avanzadas.

De mal en peor

En 2007, el año antes de que se desatara la recesión, los trabajadores jóvenes ya estaban en problemas. El desempleo medio entre los trabajadores de 15 a 24 años en las economías

avanzadas era de 13%, frente a 5% entre los trabajadores mayores. Esa tasa es ahora de casi 20%, o sea, el triple de la tasa media de aproximadamente 7% observada en los grupos de más edad. Y dada la lenta recuperación de las economías avanzadas, es probable que esa tasa alta persista por algún tiempo.

El desempleo juvenil ha variado mucho entre los países. Justo antes de la crisis la tasa media en las economías avanzadas (Australia, Canadá, Corea, Europa occidental, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia) era de 13%, pero en Grecia e Italia rebasaba el 20%; en los Países Bajos y Japón era de menos de 10%, y en Estados Unidos rondaba el 10%. En países como Suecia y el Reino Unido, el desempleo juvenil era cuatro veces mayor que el de los adultos.

Desde 2008, el desempleo juvenil ha aumentado (véase el gráfico). En Estados Unidos subió a más de 18%, y en Italia y Suecia se sitúa alrededor de 25%. El mayor aumento se produjo en España, donde se duplicó, de menos de 20% en 2008 a casi 40% tres años después. No obstante, en Alemania el desempleo juvenil se redujo gracias a programas eficaces de pasantías y a subsidios a corto plazo para las empresas que reducen las horas de trabajo en lugar de despedir empleados durante las desaceleraciones. Pero aun así, la probabilidad de desempleo entre los jóvenes alemanes es una vez y media mayor que entre los adultos.

En las economías avanzadas, la crisis desencadenó un aumento masivo del desempleo juvenil que tardará mucho tiempo en corregirse

Pero la tasa general de desempleo no es lo único que inquieta. Es igual de alarmante la duración del desempleo entre los jóvenes, a menudo mientras buscan su primer trabajo. En las economías avanzadas, 2 de cada 10 jóvenes desempleados han estado buscando empleo un año o más, y 3 de cada 10 en la zona del euro. El peor caso es el de España, donde 40% de los jóvenes han estado buscando empleo durante más de 12 meses. La desocupación prolongada deteriora las aptitudes de los trabajadores y sus vínculos con el lugar de trabajo. Y la creciente frustración con el desempleo ha llevado a muchísimos jóvenes a abandonar la búsqueda, por lo que el panorama real de desocupación podría ser peor de lo que pintan las estadísticas.

Ardua búsqueda

A los jóvenes les suele costar mucho más colocarse que a los trabajadores más viejos por muchas razones: tienen menos experiencia, menos conocimientos sobre el mercado laboral y menos contactos. Además, muchos no tienen las aptitudes necesarias, a menudo debido a sistemas educativos anticuados. Por eso, para muchos la transición de las aulas al trabajo es accidentada y a veces larga, y más ardua ahora debido a la crisis. Incluso los jóvenes que encuentran empleo son más vulnerables que los trabajadores más antiguos, sobre todo en las desaceleraciones, porque el último contratado suele ser el primer despedido.

Pero en los mercados laborales, especialmente en Europa, también hay prácticas que se suman a problemas de larga data. Los contratos temporales son más comunes entre los trabajadores jóvenes que entre los más viejos, y antes de la crisis casi un tercio de los jóvenes se acogían a ese régimen en las economías avanzadas. En las épocas buenas, las empresas recurrían mucho a los trabajadores temporales, en gran medida para obviar las regulaciones que dificultan el despido de trabajadores permanentes. Al contraerse la economía, los puestos temporales fueron los primeros en eliminarse, a menudo sin pago de indemnizaciones, por lo que el despido no solo era fácil sino también más barato. En España, la mitad de los jóvenes tenían contratos temporales antes de la crisis, y fueron los primeros en perder su trabajo. Para muchos el golpe del despido es doble, ya que además su acceso a las prestaciones sociales es más limitado.

El efecto cicatriz

Además de los problemas a corto plazo que causa a los jóvenes, el desempleo es debilitante a largo plazo. Según estudios, los que están desempleados al inicio de su carrera tienden más a perder el empleo años más tarde. Peor aún, a lo largo de su vida laboral tienden a ganar menos que sus pares que encuentran empleo más fácilmente (von Wachter, Song y Manchester, 2009; Kahn, 2010). Todas estas desventajas a largo plazo derivadas del desempleo al inicio de la carrera se conocen como el “efecto cicatriz”, y se deben a factores como el deterioro de las aptitudes y la experiencia laboral no adquirida, pero también a la posibilidad de que los empleadores duden de la productividad de estos trabajadores. Cuanto más se prolongue el desempleo, más duradero tenderá a ser el efecto cicatriz. El perjuicio en las ganancias puede ser de hasta 20% con respecto

a los que sí encuentran empleo pronto, y esa brecha puede persistir hasta 20 años.

El perjuicio en los ingresos vitalicios es más pronunciado cuando el desempleo ocurre en la juventud, sobre todo al concluir la universidad. Por ejemplo, los que entraron en el mercado laboral durante la llamada década perdida en Japón de los años noventa sufrieron el efecto cicatriz. El desempleo juvenil a largo plazo aumentó en más del doble y perduró hasta mucho después de iniciada la recuperación, porque los empleadores japoneses prefirieron contratar postulantes recién graduados en lugar de trabajadores atrapados en periodos de desempleo prolongado o inactividad persistente.

Además del perjuicio en el salario futuro y las perspectivas de empleo, hay datos que indican que el desempleo en la juventud a menudo mina la felicidad, la satisfacción laboral y la salud de la persona por muchos años.

Costos altos

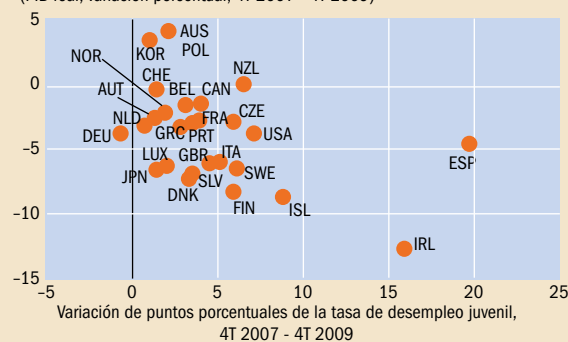
El desempleo juvenil también puede tener costos económicos y sociales altos. La subutilización laboral de los jóvenes puede crear un círculo vicioso de pobreza intergeneracional y exclusión social. La falta de oportunidades puede desembocar en violencia y delincuencia juvenil. El fuerte desempleo juvenil reciente ha contribuido al malestar social en muchos países, avanzados, emergentes y en desarrollo.

El creciente desempleo juvenil agrava el problema de la desigualdad del ingreso en muchas economías avanzadas. Al extrapolar los factores subyacentes de esa desigualdad en las economías avanzadas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre 1980 y 2005 se observa que la crisis mundial exacerbará la desigualdad, principalmente porque eleva el desempleo e inhibe la creación de empleo (Morsy, de próxima publicación). El desempleo

Haciendo agua

Salvo en Alemania, la tasa de desempleo juvenil subió durante la crisis mundial, con aumentos de más de 20 puntos porcentuales en España y algo menos en Irlanda.

(PIB real, variación porcentual, 4T 2007 - 4T 2009)



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Nota: AUS = Australia, AUT = Austria, BEL = Bélgica, CAN = Canadá, CZE = República Checa, DNK = Dinamarca, FIN = Finlandia, FRA = Francia, DEU = Alemania, GRC = Grecia, ISL = Islandia, IRL = Irlanda, ITA = Italia, JPN = Japón, KOR = Corea, LUX = Luxemburgo, NLD = Países Bajos, NZL = Nueva Zelanda, NOR = Noruega, POL = Polonia, PRT = Portugal, SLV = Eslovenia, ESP = España, SWE = Suecia, CHE = Suiza, GBR = Reino Unido, USA = Estados Unidos.

juvenil contribuye significativamente al aumento de esa desigualdad.

Según estimaciones basadas en el coeficiente Gini, el aumento del desempleo juvenil durante la crisis elevó la desigualdad del ingreso 4 puntos porcentuales en las economías avanzadas en general y hasta 8 puntos porcentuales en los países de la periferia de Europa (España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal) donde el deterioro del mercado laboral juvenil es mucho más acentuado. El coeficiente Gini tiene un escala de 0 a 100, en la que 0 denota igualdad perfecta en el ingreso de los hogares y 100 denota la concentración de todo el ingreso de la sociedad en un hogar.

Cuanto más numerosos son los contratos temporales en un país, mayor es el nivel de desigualdad.

La crisis mundial además “desalentó” a más trabajadores, jóvenes y viejos, que abandonaron la fuerza de trabajo, probablemente agudizando la disparidad del ingreso. El mayor desempleo juvenil amplió aún más la brecha entre ricos y pobres. Se estima que España e Irlanda fueron los países más afectados, con aumentos de la desigualdad del ingreso de 18 y 12 puntos porcentuales, respectivamente, debido a la desaparición de numerosos empleos en el sector de la construcción, una importante fuente de empleo para muchos trabajadores poco calificados. Cerca de la mitad de la contribución del desempleo a la desigualdad en estos países puede atribuirse al desempleo a largo plazo. En cambio, la desigualdad apenas varió en Alemania y los Países Bajos, donde el costo de los despidos y los programas de apoyo al trabajo a tiempo parcial apuntalaron el empleo. Los efectos en la desigualdad podían haber sido peores si las economías avanzadas no hubieran contado con amplias redes de protección social.

Los datos de la OCDE también indican que cuanto más numerosos son los contratos temporales en un país, mayor es el nivel de desigualdad. Esto se nota sobre todo en países como España y Portugal, donde se flexibilizaron los contratos temporales pero se siguió protegiendo mucho a los trabajadores permanentes.

La solución del problema

Una recuperación sana acompañada de creación de empleos reducirá el desempleo juvenil, mejorará la distribución del ingreso y fortalecerá la cohesión social, pero no bastará para impedir que muchos jóvenes en las economías avanzadas se vean marginados y excluidos de la fuerza laboral.

Estas son algunas de las reformas profundas que se precisan en el mercado laboral y de productos:

- *Corregir el desfase entre las aptitudes que adquieren los estudiantes y las necesidades de los empleadores:* Esto ayudará mucho a reducir el desempleo juvenil a largo plazo. Se debe garantizar que los programas de ayuda, capacitación, pasantías y colocaciones del sistema educativo doten a los jóvenes

de las aptitudes que exigen los empleadores. Para incentivar la contratación de jóvenes, los gobiernos podrían reducir las contribuciones a la seguridad social de los recién contratados o subsidiar a empresas que contraten jóvenes poco calificados y desempleados por mucho tiempo.

- *Proteger menos a los trabajadores fijos y más a los temporales para apoyar la creación de empleo:* Un mercado laboral dual generalizado, con una fuerza laboral temporal flexible y otra permanente muy protegida, puede incrementar el desempleo (Blanchard y Landier, 2002; Dao y Loungani, 2010). Al flexibilizar solo los contratos a plazo fijo se incrementa el poder de los trabajadores permanentes para negociar salarios más altos, y eso dificulta las nuevas contrataciones. Por eso, las dos medidas deben tomarse en forma simultánea.

- *Fomentar la competencia y un mejor clima empresarial:* Esto promovería el ingreso de nuevas empresas en varios sectores, la innovación y la eficiencia y la inversión privada y el empleo. Se debe facilitar la entrada en el mercado y reducir las restricciones de operación en los sectores de servicios, ventas al por menor, energía y telecomunicaciones. Se ha observado que el empleo aumenta significativamente cuando además de liberalizar el mercado se incrementa la competitividad del mercado de productos.

No todas estas reformas tienen efecto inmediato, pero son necesarias para corregir el desempleo crónico.

La energía, las aptitudes y las aspiraciones de la juventud son activos invaluable que la sociedad no puede desperdiciar. La importante y creciente proporción de jóvenes en riesgo de desempleo prolongado tiene el potencial de dejar cicatrices profundas en sus carreras, ganancias y salud. Además, los costos económicos y sociales del desempleo juvenil, como la mayor desigualdad del ingreso, son altos. Es importante adoptar políticas para reforzar las aptitudes y calificaciones de los trabajadores jóvenes y ayudarlos a entrar en el mercado laboral lo antes posible. ■

Hanan Morsy es Economista en el Departamento de Mercados Monetarios y de Capital del FMI.

Referencias:

- Blanchard, Olivier, y Augustin Landier, 2002, “The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France”, *The Economic Journal*, vol. 112 (junio), págs. 212–44.
- Dao, Mai, y Prakash Loungani, 2010, “The Human Cost of Recessions: Assessing It and Reducing It”, documento de la serie *IMF Staff Position Note 10/17* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Kahn, Lisa B., 2010, “The Long-Term Labor Market Consequences of Graduating from College in a Bad Economy”, *Labour Economics*, vol. 17, No. 2, págs. 303–16.
- Morsy, Hanan, de próxima publicación, “Unemployment and Inequality in the Wake of the Crisis”, *IMF Working Paper* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- von Wachter, Till, Jae Song y Joyce Manchester, 2009, “Long-Term Earnings Losses Due to Mass Layoffs During the 1982 Recession: An Analysis Using U.S. Administrative Data from 1974 to 2004” (inédito; Nueva York: Universidad de Columbia).



Nemat Shafik es Subdirectora Gerente del Fondo Monetario Internacional.

Sueños truncados

El destino de la juventud actual depende de que podamos poner en orden la economía mundial

CUANDO Mohamed Bouazizi, un joven vendedor ambulante de Túnez, se autoinmoló hace poco más de un año como expresión de protesta por la confiscación de sus mercancías, no desató solamente una revolución en su propio país. Su acto de desesperación puso en marcha una cadena de acontecimientos que culminaron en la Primavera Árabe. “Creo que la razón por la cual ese joven tunecino transformó el mundo no fue porque estaba sin trabajo. Fue porque le habían truncado los sueños”.

No puedo olvidarme de estas palabras de un joven empresario keniano durante un seminario del FMI en septiembre porque resumen el precio terrible que quizá terminen pagando los jóvenes que no pueden conseguir empleo: un futuro defraudado y sueños frustrados.

Generación perdida

Los jóvenes fueron víctimas inocentes de la crisis financiera mundial, pero bien podrían terminar pagando el precio más alto por las políticas erradas que nos llevaron a la situación actual. Tendrán que pagar impuestos para saldar las deudas acumuladas en estos últimos años. Además, sobre la economía mundial se cierne la amenaza de tensiones cada vez mayores en la zona del euro, y el desempleo continúa subiendo en varios países, especialmente de Europa. Los jóvenes (de 15 a 24 años) son los más afectados, y el desempleo juvenil marca récords en algunos países.

Si no se adoptan las políticas adecuadas, existe el riesgo no solo de una década perdida en términos de crecimiento, sino también de una generación perdida.

A la prueba me remito. En España y Grecia, casi la *mitad* de la juventud no logra encontrar trabajo. En Oriente Medio, los jóvenes representan alrededor de 40% o más del total de desempleados en Jordania, Líbano, Marruecos y Túnez, y casi 60% en Siria y Egipto. Y en Estados Unidos, que tradicionalmente tiene una vigorosa creación de puestos de trabajo, más del 18% de los jóvenes que buscan empleo no lo consiguen.

En una recesión, los jóvenes suelen sufrir más que el resto de la fuerza laboral. Cuando el crecimiento económico disminuye, el desempleo juvenil aumenta. Los jóvenes acaban de

entrar en el mercado y ya enfrentan la mayor cantidad de obstáculos. Uno de ellos es que tienen menos experiencia, lo cual significa que a menudo necesitan más capacitación en el trabajo. En una desaceleración económica tienden a estar más afectados y, a medida que se reanuda el crecimiento, los empleadores son reacios a contratar gente sin experiencia. Desde una perspectiva puramente económica, como es más barato despedirlos, los jóvenes son un blanco más fácil. Estos factores parecen haber sido particularmente pronunciados a partir de la crisis económica internacional de 2008.

El desempleo juvenil tiene consecuencias a largo plazo para el crecimiento económico por la pérdida o la degradación del capital humano. Pero también acarrea muchas otras consecuencias, tanto para las personas afectadas como para la sociedad en su conjunto. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

Costos más altos para la economía. El desempleo juvenil implica prestaciones por desempleo y otros beneficios más costosos, ingresos públicos no percibidos por el impuesto sobre la renta y un desperdicio de la capacidad productiva.

Fuga de cerebros. El desempleo juvenil suele promover la emigración, como está ocurriendo claramente en Irlanda e Islandia y como sucede desde hace tiempo en muchos países de Oriente Medio. Muchas economías golpeadas por crisis tienen una tradición de emigración cuando se produce una desaceleración fuerte.

Tasas delictivas más altas. El aumento del desempleo ha sido vinculado al crecimiento del delito.

Caída de los ingresos futuros. El desempleo juvenil deja una “cicatriz salarial” en forma de un menor nivel de ingresos que puede perpetuarse durante décadas. Cuanto más dura, más fuerte es el efecto.

Menor esperanza de vida. En términos más generales, el desempleo ha sido vinculado a una menor esperanza de vida, una mayor incidencia de ataques cardíacos en el futuro, e incluso tasas de suicidio más altas.

Lecciones para el FMI

¿Qué se puede hacer al respecto? ¿Y en qué puede ayudar el FMI? En el seminario que

mentoné, uno de los participantes me preguntó si al FMI realmente le importan el desempleo y la juventud.

La misión del FMI es promover la estabilidad macroeconómica mundial, y de hecho hay muchos aspectos de la estabilidad económica que tienen consecuencias importantes para el desempleo juvenil, y viceversa.

Lo que ocurrió en la Primavera Árabe el año pasado, por ejemplo, encierra una lección importante para el FMI. Antes del 2010, la mayoría de los países de Oriente Medio tenían tasas de crecimiento económico respetables: países como Túnez y Egipto crecieron entre 3% y 5% en promedio por año durante el trienio previo a las revoluciones. A primera vista, estos países parecían bastante exitosos. Pero si uno miraba más allá de las cifras y tenía en cuenta lo que estaba ocurriendo con la desigualdad y el desempleo, veía claramente que se estaban fermentando problemas enormes.

Entonces, no basta con limitarse a mirar cifras agregadas. Tenemos que examinar qué es lo que las sustenta. Y si lo que las sustenta va a desatar una revolución, a todas luces es malo para la estabilidad macroeconómica.

En el pasado, el trabajo del FMI no se centró en la dimensión laboral. Es por eso que trabajamos con otras organizaciones que tienen un mandato específico en este importante ámbito. Mantenemos estrechos vínculos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para entender mejor qué políticas macroeconómicas promueven la creación del empleo. A un nivel más práctico, también hemos trabajado con la OIT en un grupo de países para identificar estrategias que ayuden a los gobiernos, los sindicatos y el sector privado a crear empleo.

El FMI mantiene un diálogo activo con sindicatos a escala mundial, regional y nacional. Dialogamos con regularidad con la Confederación Sindical Internacional (CSI), e interactuamos con el Comité Consultivo Sindical de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Asimismo alrededor de 80% de las misiones del FMI a los países miembros se reúnen con representantes sindicales para entender mejor lo que está sucediendo en el mercado laboral.

Sin embargo el mayor aporte que puede hacer el FMI a la reducción del desempleo juvenil es ayudar a los países miembros a restablecer el crecimiento económico. Recién cuando la economía se recupera, la gente puede empezar a encontrar nuevamente empleo.

La senda hacia el empleo

Para que la economía mundial vuelva a crear empleos, y no destruirlos, se necesita una serie de medidas.

En las economías avanzadas como Estados Unidos y Europa, existe un problema de demanda insuficiente. Tras la crisis de 2008, los gobiernos de estos países incrementaron el gasto público para evitar una depresión. Eso dio resultado, pero las preocupaciones en torno al futuro no se han despejado. Será esencial apuntalar más la demanda, en conjunción con políticas que promuevan la confianza en el futuro. Y en el ínterin, habrá que usar recursos fiscales escasos para cultivar y mejorar las aptitudes laborales de los jóvenes.

Muchos países europeos se enfrentan también a obstáculos de más larga data de carácter estructural que complican la contrata-

ción de jóvenes. Los mercados de productos y de trabajo están a menudo estructurados de tal manera que protegen a quienes ya están dentro, sean empresas o trabajadores. En última instancia, esa falta de competencia interna erosiona la competitividad de la economía en los mercados internacionales y dificulta el crecimiento y la creación de empleo. Como parte del diálogo de políticas con los países miembros, el FMI está recomendando medidas encaminadas a reducir la segmentación de los mercados laborales, bajar las barreras a la competencia (especialmente en el sector de los servicios), implementar reformas tributarias que promuevan el crecimiento y redoblar los esfuerzos en el ámbito de la educación y de la investigación y el desarrollo. Esas medidas obviamente tienen que estar adaptadas a las circunstancias de cada país, pero es fundamental ponerlas en práctica lo antes posible.

El caso de los países emergentes es diferente. Han estado creciendo con vigor, y algunos, al menos hasta hace poco tiempo, corrían peligro de sobrecalentamiento. Parte de estos países, sobre todo los que gozan de grandes superávits externos, podrían contribuir a solucionar el problema del desempleo mundial y del desempleo juvenil estimulando la demanda interna y comprando más productos producidos en el exterior, incluso en las economías avanzadas.

Los países de ingreso bajo superaron bastante bien la crisis que estalló en 2008, pero para eso utilizaron muchos recursos públicos. Ahora, tienen que recomponer esos recursos para poder sustentar el empleo y reorientar el gasto hacia ámbitos muy prioritarios como la salud, la educación y la infraestructura, aun si empeora el clima internacional.

Reactivación del crédito

Otro factor importante en la creación de puestos de trabajo es el acceso al crédito. En este momento, en Estados Unidos y Europa el problema es que los bancos no conceden préstamos. En Estados Unidos, la persistente crisis de la vivienda está enfriando el crecimiento del crédito. En Europa, los bancos están muy expuestos a la deuda soberana. La reacción ha sido imponer condiciones más estrictas a los préstamos y, naturalmente, los jóvenes empresarios han sido uno de los primeros grupos afectados, ya que por ejemplo las empresas recién fundadas obtienen menos crédito. Por eso es importante recapitalizar los bancos y restablecer la confianza a nivel más general, para que las instituciones financieras puedan volver a prestar y contribuir al crecimiento.

En las economías en desarrollo, un problema común es que aunque muchos bancos conceden préstamos, estos no llegan a gran parte de la población, sobre todo a los jóvenes y posibles empresarios. Por esa razón, incrementar el número de gente con acceso al crédito es muy importante para el empleo.

Un llamado a la acción

Para millones de jóvenes en todo el mundo, en este año hay mucho en juego. Si no logramos reencaminar la economía mundial por la senda de la recuperación, el porvenir será menos prometedor y más sueños quedarán truncados. Para solucionar los problemas del desempleo juvenil, es crucial restablecer el crecimiento mundial y poner en marcha medidas que respalden la creación de puestos de trabajo y el crédito. Ni lo uno ni lo otro será posible sin cooperación internacional. ■

HABLAN los jóvenes

Demográficamente, nunca ha habido tantos jóvenes como hoy, pero la generación está a la deriva. Para muchos, aprender una profesión o un oficio con el cual poder ganarse la vida es un sueño inalcanzable. Y no es que la juventud de hoy se haya descarriado. Siguió las reglas que supuestamente llevarían a la felicidad y la independencia económica. Los jóvenes estudiaron para ser miembros productivos de la sociedad, pero no hay suficientes puestos de trabajo, o lo que aprendieron no es lo que buscan los empleadores. Algunos están dispuestos a irse a vivir a la gran ciudad o a emigrar para encontrar una vida mejor. Pero cuesta hacer realidad ese sueño.

Desde la Plaza de Tahrir de El Cairo hasta la Puerta del Sol de Madrid, la juventud ha manifestado en contra de la falta de oportunidades económicas. El sistema, sin duda alguna, no funciona, pero nadie sabe cómo repararlo. En estas páginas encuentran eco las voces de seis jóvenes.



Ahmad Hasan en El Cairo, Egipto.

Un revolucionario en Egipto

AHMAD Hasan es revolucionario de alma. Pero a este egipcio de 25 años jamás se le ocurrió que su país un día se alzaría como lo hizo el 25 de enero de 2011, ni que a él mismo le tocaría ser uno de los principales responsables de la seguridad en la Plaza de Tahrir durante los primeros días de la revolución, un acontecimiento que le ha devuelto la confianza.

“Sin duda alguna, antes de la revolución era otra persona. Después, pude criticar al gobierno y exigir que cambie lo que no me gusta del país. La liberación siempre me dará fuerzas, y seguiré yendo a la plaza hasta que las aspiraciones del pueblo se hagan realidad”, afirma Hasan.

Hasan tiene una hermana mayor, casada, lo que alivia la carga económica de la familia, y su hermano menor pronto terminará la carrera de administración de empresas en El Cairo. Su padre falleció cuando Hasan tenía apenas seis años, y su madre se convirtió en el único sostén de la familia. Vende hortalizas en una

tiendita alquilada en Shubra al-Kheimah, uno de los barrios más antiguos y pobres de El Cairo.

Hasan salió a trabajar un año después de que muriera su padre. Su madre lo enviaba todos los días al mercado a vender una cesta de limones; él le devolvía todo lo que ganaba menos una pequeña parte con la que se compraba ropa y útiles escolares.

“No nací para elegir nada en esta vida. Siempre fui prisionero de las circunstancias y del destino”, reflexiona Hasan.

Aunque sus calificaciones le abrieron las puertas de la universidad, no podía pagar la matrícula y tuvo que conformarse con un programa intermedio de periodismo de dos años.

Con un desempleo juvenil de más de 25%, millones de jóvenes egipcios están sumamente descontentos con sus vidas. Según un censo de 2009 de la organización *Population Council*, 30% de los varones de 15 a 29 años piensan en emigrar, mayormente a un Estado del Golfo rico en petróleo, porque no esperan encontrar trabajo en el país. Hasan probablemente habría seguido ese camino de no ser por los sucesos del 25 de enero.

El problema del desempleo juvenil se debe en parte a una grave disparidad entre las aptitudes que poseen los jóvenes y las que buscan las empresas. A la hora de contratar, los empleadores suelen citar como obstáculo la falta de aptitudes adecuadas entre los jóvenes. De hecho, las tasas de desempleo son más altas entre los que más formación tienen, lo cual lleva a pensar que los sistemas educativos no están produciendo los profesionales que el mercado necesita.

“Estaba desesperado. Unos días antes de la revolución me despidieron porque me puse a discutir con mi jefe, que estaba a favor de que Gamal Mubarak asumiera la presidencia después de su padre”, dice Hasan, que trabajaba de vendedor en una empresa de telefonía móvil.

“Estuve sin trabajo 24 días. Estaba pensando en irme del país cuando me enteré que el 25 de enero iba a haber una manifestación juvenil”, recuerda. “El 24 de enero, me fui a recorrer las calles y las plazas, buscando una oportunidad para desahogarme. Al día siguiente estaba en la plaza a las 7 de la mañana, y no me fui hasta que renunció el presidente”.

Hasan está trabajando a tiempo parcial como videógrafo en una empresa que hace documentales para televisión, y sueña con encontrar un trabajo permanente en ese campo y ser tratado con respeto y dignidad por la policía. “Las razones más importantes de la revolución fueron la pérdida de dignidad, la pobreza, la corrupción, el fraude electoral, y el nepotismo y el amiguismo generalizados”, puntualiza.

Pero por ahora Hasan seguirá trabajando para promover el cambio, un día a la vez. ■

Con la mirada puesta en la meta, en Bosnia

IRMA Boracic tenía metas profesionales ambiciosas, movida por el afán de llegar a ser jueza en el principal tribunal penal de Bosnia y Herzegovina. Pero a los 24 años, dos después de recibirse de la facultad de derecho de la Universidad de Sarajevo, sigue sin conseguir trabajo, y tomando cursos mientras se apilan las solicitudes de empleo rechazadas.

Muchos países europeos sufren de fuerte desempleo, pero el problema de Bosnia es crónico: 75% de los desempleados llevan más de dos años sin trabajo, y 50%, más de cinco, según la entidad estadística nacional.

“En los dos últimos años presenté más de 300 solicitudes”, dice Boracic. “Muchas veces estuve entre los finalistas, pero por algún motivo nunca recibí una oferta de trabajo”. Bosnia tiene una de las tasas de desocupación más altas de Europa. Los más afectados son los menores de 25: casi el 50% está desempleado.

Boracic nació y estudió toda su vida en Sarajevo, la capital de Bosnia, donde completó sus estudios primarios y secundarios y se graduó de la universidad. Es soltera y vive en un apartamento con su madre y su hermana, que la apoyan financieramente mientras estudia para un último examen judicial.



Irma Boracic en Sarajevo, Bosnia.

Reportaje: Hisham Allam; fotografía: Maggie Osama

“Desde que empecé los estudios de derecho sueño con ser jueza penal. Creo que estoy preparada para trabajar en las causas más difíciles”, afirma con convicción.

Aunque sus metas son ambiciosas, Boracic dice que cualquier trabajo en su campo, ya sea en el sector público o el privado, bastaría para poner en marcha su carrera. Hizo una pasantía no remunerada de dos años en un tribunal de Sarajevo, primero como voluntaria y luego con un estipendio que cubría apenas comida y transporte. Desde entonces, y a pesar de una búsqueda intensiva, no ha logrado conseguir un empleo.

En su opinión, el sistema educativo no forma a los profesionales que busca el mercado. Piensa que la oferta de abogados y economistas supera la demanda. Un estudio del FMI le da la razón: esa considerable disparidad de aptitudes es uno de los factores que más frena el desarrollo del mercado laboral del país. Alrededor de dos tercios de los alumnos secundarios están matriculados en escuelas técnicas o vocacionales con programas sumamente especializados y a veces desactualizados. Los alumnos terminan los estudios sin haber adquirido aptitudes para comunicarse, solucionar problemas y trabajar en equipo, que son importantes y muy exigidas por el mercado laboral.

Como parte de la ex Yugoslavia, Bosnia y Herzegovina experimentó una transformación traumática en la década de 1990. La guerra de 1992–95 provocó un inmenso sufrimiento humano, destrucción de infraestructura y una caída del PIB de casi 80%. El Acuerdo de Paz de Dayton de 1995, que puso fin a la guerra, creó un sistema político complejo a menudo empantanado por políticas de motivación étnica. “La situación es muy difícil”, explica Boracic. “Para los jóvenes como yo, que tienen ambición e invirtieron mucho para progresar, no hay demasiadas oportunidades en el mercado laboral. Cuesta

bastante encontrar trabajo en un país con una economía que no es tan fuerte y con instituciones públicas débiles”.

Boracic también hace referencia a la corrupción que influye en varios aspectos de la vida del país, incluido el empleo. “En este momento, la mayor parte de la gente consigue trabajo a través de vínculos familiares o de contactos, no por mérito. En muchos casos, tienen que sobornar a alguien para que los contraten”, dice.

Boracic confía en aprobar el examen judicial en marzo y continuará buscando trabajo, con la esperanza de tener éxito en sus esfuerzos. ■

Reportaje: Daria Sito-Sucic; fotografía: Dado Ruvic

Ambiciones postergadas en Perú

EN UN asentamiento de las afueras de Lima que cubre la árida ladera de un monte, hombres y mujeres aguardan mientras un camión cisterna de un color azul intenso llena de agua bidones de plástico con los que luego tienen que trepar innumerables escalones bajo un sol que calcina.

El auge que hizo crecer la economía de Perú un 5,5% en promedio entre 2000 y 2010 ha reducido significativamente la pobreza, pero no parece haber subido las lomas de Flor de Amancaes, un grupo de endeble casitas de madera pintadas de colores brillantes que se aferran precariamente a la pendiente pedregosa.

“Para algunas personas, me imagino que las cosas están mejor, pero acá no lo vemos”, dice Adilmer García, de 19 años, con la mirada puesta en la ladera y sus viviendas de uno o dos cuartos.

A pesar de las mejoras recientes, la desigualdad del ingreso en Perú es persistentemente elevada.



Adilmer García en Lima, Perú.

García tenía 15 cuando dejó atrás la minúscula chacra de su familia en las montañas de Piura, en el norte del país, atraído por lo que veía como un futuro mejor en Lima. Cuatro años más tarde, vive en una minúscula casa prefabricada al borde mismo de la ciudad, donde no llegan ni la electricidad ni el agua corriente.

“Vine a trabajar y estudiar”, explica. “Vi más oportunidades de encontrar trabajo, pero especialmente de estudiar”. La vida de la ciudad no resultó lo que esperaba. Cuando llegó, se fue a vivir con su hermano, y en dos meses tenía trabajo. Pero trabajar todo el día, seis días a la semana, no le dejó tiempo para estudiar y aún no ha podido retomar los estudios.

Hasta hace poco trabajaba en una vidriería, en un barrio de clase media a una hora de su casa, y ganaba más o menos US\$75 por 60 horas a la semana, sin seguro ni ningún otro beneficio. Pero ese trabajo se terminó a fines de 2011, y ahora está nuevamente a la búsqueda.

Esta vez quiere un empleo que le deje libre la mañana o la tarde para poder estudiar, pero tiene sus dudas. “Trabajo hay, pero cuesta más encontrar un trabajo que te deje estudiar”, explica.

No está seguro de qué ocupación o carrera desea seguir. “Lo que quiero es terminar la secundaria y de ahí ver más adelante qué es lo que me gusta”. Pese a sus ambiciones postergadas, García no lamenta haberse mudado a la ciudad.

“Acá lo bueno es que si trabajas, tienes tu plata; en el campo aunque trabajes solamente, no ves plata”, dice. El caso de García no es un caso aislado. Durante las últimas dos décadas, cada año alrededor de 130.000 personas se mudaron a Lima, que hoy alberga a 7,6 millones de habitantes.

Construida originalmente en la llanura costera de Perú, la ciudad se ha extendido por la rocosa ladera andina hacia el este, y cada nueva ola de habitantes se asienta en tierras otrora consideradas inaprovechables por las dificultades de acceso y la aridez. Sus vidas poco a poco mejoran, pero muy a la zaga de la curva ascendente del PIB nacional.

“Hace cuatro años no había estas escaleras”, dice García, refiriéndose a la ladera escabrosa de Flor de Amancaes. “Solamente era un camino; los carros no subían, no había nada. Las casitas también eran bien pequeñas, ahora ya se ha remodelado. Durante el tiempo que he estado acá, he visto mejoras y espero que siga así”. Pero su sueño aún escapa a su alcance.

“Con que vengan el agua y la luz, ya me quedaría acá”, dice. “Tener tus cosas, tu casa . . . pero bueno, eso más adelante porque ahora lo que quiero es trabajar y seguir estudiando. Esa es mi meta”. ■

Reportaje: Barbara Fraser; fotografía: Oscar Medrano Pérez

Un llamado a la acción en Estados Unidos

CUANDO el banco de inversión estadounidense Lehman Brothers se desmoronó en septiembre de 2008, desatando una crisis económica que afectaría al mundo entero, Alexa Clay no sintió la misma desesperación que muchos. Para ella, que acababa de presentar la tesis de su maestría en historia económica en la Universidad de Oxford, fue un llamado a la acción.



Alexa Clay en Washington, D.C., Estados Unidos.

“No me considero una manifestante”, dice Clay, que aun así pertenece al movimiento “Ocupemos Wall Street”, que les está dando a los jóvenes y a otros segmentos de la población voz en contra de la desigualdad socioeconómica de la economía mundial. “No se trata de ser reaccionario, sino de reimaginar el capitalismo de hoy . . . Mi misión es lograr que la gente sienta que puede hacer que la economía cambie, en lugar de sentirse paralizada”.

Según Clay, una característica definitoria de los jóvenes de hoy es el espíritu de empresa y una identidad extraída de su vocación.

“Uno se conoce por el cambio que desea promover. Creo que eso le ocurre a mucha gente de mi generación”.

Clay, que tiene 27 años, no se considera víctima de la crisis económica mundial. Trabajó mientras hacía su posgrado, vive en Washington D.C. y ha tenido trabajo fijo desde que cayó Lehman, un período en el cual la tasa de desempleo estadounidense subió de 6,5% a un máximo de 10% en octubre de 2009, para disminuir lentamente a alrededor de 8,5% a comienzos de 2012.

Itinerante de alma, Clay trabaja para un grupo sin fines de lucro cuya misión es poner en marcha el cambio social a través del espíritu de empresa. Hace poco, viajó a Kenya y Rwanda para estudiar el desempleo juvenil y la creación de puestos de trabajo, y pronto irá a India a emprender un estudio de la economía informal.

Clay puede haber tenido empleo fijo durante la crisis, pero sabe muy bien que encontrar trabajo es una lucha para los jóvenes. “Vamos a necesitar mucha más creatividad y empeño para crear nuestras propias oportunidades y nuestros propios trabajos: nadie nos los va a dar en bandeja”.

Piensa que el movimiento “Ocupemos Wall Street” y otras manifestaciones mundiales han creado un espacio para que la

ciudadanía pueda expresar su enorme frustración con el sistema económico actual. Pero critica al movimiento por no tener “una teoría del cambio convincente con la que me pueda identificar”.

Clay dice que, como disciplina, la economía ha perdido contacto con los temas que realmente importan: ¿cómo distribuimos equitativamente los recursos de una sociedad y cuáles son las condiciones necesarias para una economía próspera?

“La teoría económica tiende a ser autorreferencial y a excluir a la mayoría de la gente”, explica Clay. Desea que los miembros de la profesión comuniquen sus ideas de manera más democrática porque “nuestro sistema económico ahora es mucho más complejo, y para la mayoría de la gente es realmente difícil participar en un diálogo sobre economía”.

Para Clay, las doctrinas de los mercados que se autorregulan y de los individuos que actúan en interés propio se derrumbaron con la crisis, y los economistas están comenzando a reimaginar su profesión y su función en la sociedad.

Aunque las manifestaciones de “Ocupemos Wall Street”, son una válvula de escape para la gigantesca frustración con la manera en que se están haciendo las cosas, Clay busca un diálogo más amplio, incluso con los que están en el poder, para encontrar un enfoque distinto.

“El principal reto para “Ocupemos Wall Street”, es cómo lograr que los ciudadanos sean verdaderos agentes de cambio y den forma a la economía del futuro, en lugar de conformarse con oponer resistencia pasiva a la crisis”. ■

Reportaje: Jacqueline Deslauriers; fotografía: Stephen Jaffe

Perdido y solo en Japón

TAKUMI Sato sobrevive con un solo envase de fideos instantáneos al día, y si no estuviera recibiendo prestaciones del gobierno japonés por incapacidad, se quedaría sin techo.

“Cuando terminé la secundaria, estudié producción y diseño de videojuegos, y conseguí un trabajo como subdirector de una compañía que hace programas animados para televisión y video”, dice Sato, que a los 23 años vive solo en un apartamento de un ambiente en Kawagoe, justo al norte de Tokio.

“Pero no era realmente un trabajo formal: trabajaba ocho horas por día, pero no tenía contrato”, explica.

Es una situación en la que se encuentran cada vez más japoneses, a medida que las empresas, presionadas por la desaceleración económica de los últimos años, abandonan el preciado sistema nacional de empleo vitalicio y la idea tan cuidadosamente cultivada de la empresa como familia. En su lugar, los trabajadores tienen contratos renovables a corto plazo que les permiten a los empleadores despedirlos con poco preaviso y sin respaldo.

Con una economía cada vez más débil como telón de fondo, la red de protección social japonesa también se va deshinchando: apenas 23% de los desempleados tienen derecho a recibir prestaciones. La fragilidad del mercado laboral, sumada a la falta de servicios de apoyo, está dañando la salud de la población e incluso ha cobrado vidas.

Sato duró dos meses en su siguiente empleo, preparando viandas para supermercados y cobrando ¥130.000 (US\$1.671) al mes por trabajar ocho horas al día, cinco días a la semana.

Sato dejó de trabajar por recomendación de su doctor, que le dijo que de lo contrario su salud mental continuaría empeorando.

Han pasado tres años desde entonces. Sato sobrevive con los ¥110.000 (US\$1.413) por mes que le paga el gobierno, de los cuales ¥35,000 (US\$450) se van en alquiler.

Sato se indigna al pensar que el gobierno está haciendo todo lo posible para ayudar a las empresas a superar la tormenta económica mundial, pero no le presta ninguna atención a gente como él.

“Lo que hacen por nosotros no basta, y ni siquiera les importa que las empresas maltraten al personal”, afirma. “Miran para otro lado”.

También se dan cuenta de que es más barato contratar extranjeros —la empresa para la cual Sato preparaba viandas trajo más trabajadores de Brasil e India—, que cobran menos y no se quejan de las condiciones de trabajo “porque saben que están en mora con las reglas inmigratorias”, comenta Sato.

Según las estimaciones, en Japón hay 11 millones de personas que ganan menos de ¥2 millones (US\$25.706) al año y que en



Takumi Sato en Tokio, Japón.

su mayoría no pueden alquilar una vivienda, de acuerdo con la organización japonesa sin fines de lucro Moyai, que trabaja con gente sin techo. Según los estudios, la mayor parte tiene entre 20 y 30 años.

En casos extremos, la situación laboral ha empujado a jóvenes y adolescentes a recluirse y aislarse radicalmente de la sociedad. Muchos se rehúsan a salir de sus casas durante meses, o incluso años. La condición tiene su propio nombre: hikikomori, que significa “retraerse” o “estar recluido”.

“A la gente como yo, el gobierno le dice que si seguimos trabajando, si nos esforzamos un poco más, podemos lograr lo que nos proponamos, pero no es verdad”, dice Sato. “Tengo la impresión de estar cada vez más alejado de esta sociedad, y no creo que nunca pueda volver a formar parte”. ■

*Reportaje: Julian Ryall;
fotografía: Alfie Goodrich*

Disparidad en Nigeria

AL IGUAL que otras decenas de miles de egresados de su misma edad, Chioma Nwasonye no pudo encontrar empleo al terminar la universidad. Tras el año de servicio nacional obligatorio después de recibirse, ha estado a la búsqueda.

Nwasonye tiene 23 años y cuatro hermanos, y en 2010 terminó los estudios de geografía y planificación regional en la Universidad del Estado del Delta. “Habría elegido otra cosa”, explica; “me habría encantado estudiar contabilidad o administración de empresas”.

Como las calificaciones no le alcanzaban para estudiar contabilidad, se inscribió en un curso de un año que le garantizaba el ingreso a la universidad. Pero como el programa “no incluía contabilidad ese año, estudié geografía”. Todavía la apena pensar que al año siguiente habría podido estudiar contabilidad como parte del mismo programa.

Cada año, alrededor de 1 millón de postulantes se presentan al examen centralizado de matriculación para ocupar poco más de 100.000 vacantes en las 95 universidades públicas y privadas del país. Por eso, al igual que Nwasonye, la mayoría de los jóvenes aprovechan cualquier curso que pueden, simplemente para poder acceder a un título universitario.

Miles de estudiantes se reciben al año en Nigeria, pero muchos no pueden encontrar trabajo porque su preparación no coincide con lo que buscan los empleadores, el financiamiento no alcanza para mantener los niveles educativos, y faltan buenos docentes. Algunos empleadores se quejan de que muchos graduados no poseen conocimientos técnicos fundamentales en su disciplina.

La tasa de desempleo de Nigeria —el país más poblado de África— está en aumento y hoy roza 24%. Tener muchos estudios no aumenta las probabilidades de encontrar un trabajo: tres de cada diez graduados no pueden conseguir empleo.

Nwasonye tuvo ventajas desde el comienzo. Su madre es maestra de primaria, todo un logro habiendo crecido en la región nortea de Sapele, donde 43% de las niñas en edad de



Chioma Nwasonye en Badagry, Estado de Lagos, Nigeria.

primaria aún no tienen acceso a la educación básica, según la Iniciativa para la Educación en el Norte, un proyecto financiado en la región por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

La situación es mejor en el sur del país, donde se crió Nwasonye, pero incluso allí la tasa de alfabetización de la mujer entre los 15 y los 24 años apenas llega al 65%, en comparación con 78% de los varones de la misma edad, de acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Aunque le encanta trabajar con números, Nwasonye explica con una sonrisa: “Mis padres, y mi madre sobre todo, realmente querían que estudiara medicina. Algunos cursos en Nigeria están más reconocidos. Todo el mundo quiere ser médico o contador”. ¿Por qué? “Creo que es por la economía; mucha gente piensa que con esos estudios va a tener más ofertas de trabajo”.

Por el momento, ha decidido darle el gusto a su padre —que trabaja para la empresa eléctrica estatal— y hacer una maestría.

“Mi padre siempre nos aclaró que todos teníamos que ir a la universidad, y no a un politécnico ni a un profesorado”, dice. “De hecho, tenemos la obligación de sacar la maestría para que nos considere graduados”.

En un país con 40 millones de jóvenes desempleados —muchos de los cuales son de hecho incontractables por culpa de fallas que se remontan a la escuela primaria—, la mayoría no podrá darse el lujo de optar por seguir estudiando para esquivar el desempleo. ■

*Reportaje: Wale Fatade y Tolu Ogunlesi;
fotografía: Yinka Olugbade*

¿Reinará el renminbi?

Eswar Prasad y Lei Ye

La moneda china está adquiriendo más importancia a escala mundial, pero es poco probable que destrone al dólar en el futuro cercano

LA ECONOMÍA china ya es la segunda en el mundo y es uno de los motores cruciales del crecimiento mundial. Representa entre el 10% y el 15% del PIB mundial (según cómo se mida), y en 2011 aportó aproximadamente una cuarta parte del crecimiento del PIB mundial. Pero de las monedas de las seis mayores economías, el renminbi chino es la única que no se cotiza ni se acepta con facilidad en todo el mundo; es decir, no es una moneda fuerte.

Últimamente el gobierno chino ha tomado medidas para promover el uso internacional del renminbi, pero sin abrir su economía al libre flujo de capitales y sin flexibilizar el tipo de cambio. Sin embargo, el gran tamaño de la economía china y su creciente aporte al producto y al comercio mundial hacen pensar que con esas medidas el renminbi adquirirá más preponderancia en las finanzas y el comercio internacional. Pero una pregunta clave es si el renminbi alcanzará la misma preponderancia mundial que la economía china, o quizá la del dólar.

La respuesta depende de tres conceptos individuales pero interrelacionados sobre la moneda:

- **Internacionalización:** Su uso como unidad de denominación y pago de transacciones comerciales y financieras transfronterizas, es decir, como medio de cambio internacional.
- **Convertibilidad de la cuenta de capital:** El grado en que un país restringe la

entrada y salida de capital financiero; una cuenta de capital completamente abierta no tiene restricciones.

- **Moneda de reserva:** Es decir, si los bancos centrales acumulan la moneda como protección contra crisis de balanza de pagos.

La moneda de un país puede ser de uso internacional aun si la cuenta de capital del país no está completamente abierta, y su uso internacional puede ser escaso o nulo aun si los capitales fluyen libremente. Pero el uso internacional y la apertura de la cuenta de capital son requisitos para la aceptación de la moneda como moneda internacional de reserva.

Aquí se evalúan el estado actual y las perspectivas del renminbi en cada una de estas dimensiones, considerando el equilibrio y la sostenibilidad del desarrollo económico de China y sus implicaciones para el sistema monetario mundial.

Convertirse en moneda de reserva

El tamaño y las perspectivas de crecimiento de China obligan a pensar en que el renminbi a la larga se convertirá en moneda de reserva. La probabilidad y el plazo de esa transición dependen de los atributos típicos de una moneda de reserva y del avance de China en cada una de las tres dimensiones. El que una moneda sea de reserva suele depender de los siguientes factores:

- **Tamaño de la economía:** El PIB del país y su participación en el comercio y las finanzas mundiales son factores importantes, pero no cruciales.
- **Políticas macroeconómicas:** Quienes inviertan en los activos soberanos de un país deben confiar en la solidez de las políticas económicas, y en especial en el compromiso de mantener una inflación baja y una deuda pública sostenible, para evitar la desvalorización de la moneda.
- **Tipo de cambio flexible:** Las monedas de reserva suelen cotizarse libremente y el mercado determina su valor externo, aunque esto no descarta por completo la posible intervención del banco central en el mercado de divisas. Una cuenta de capital abierta no es lo mismo que libre flotación.
- **Cuenta de capital abierta:** Las reservas deben ser una forma de pago aceptable para



los socios comerciales y financieros de un país, y para eso es necesario que la moneda se negocie fácilmente en los mercados financieros mundiales. Esto es difícil si un país restringe los flujos de capital y si sus mercados cambiarios están poco desarrollados y bajo control directo del gobierno.

- **Desarrollo del mercado financiero:** Los mercados financieros del país, en especial los de bonos públicos, deben ser profundos y líquidos, con muchos compradores y vendedores que proporcionen activos “seguros” a los inversionistas y bancos centrales de otros países. El volumen de negocios en los mercados de bonos también es importante, y es un indicador de la liquidez.

No hay una regla firme que indique cuales de estos factores son importantes o incluso esenciales. Por ejemplo, el franco suizo es una moneda mundial de reserva pese a lo poco que Suiza aporta al PIB y al comercio mundial. Además, las principales economías emisoras de monedas de reserva —Japón, Estados Unidos y la zona del euro, por ejemplo— tienen deudas públicas grandes y crecientes que hacen dudar sobre su estabilidad macroeconómica, pero que hasta ahora no han afectado la situación de sus monedas. Basándose en la experiencia de Estados Unidos, algunos analistas deducen que la cuenta corriente de China deberá registrar déficits enormes para que el país pueda ofrecer activos de reserva al resto del mundo. Pero eso no sucede. El yen japonés y el franco suizo son monedas de reserva pese a los permanentes superávits en cuenta corriente de los emisores.

Cómo encaja el renminbi

China ahora representa un 10% del comercio mundial de bienes, frente a 4% hace 10 años, y mantiene numerosos vínculos comerciales con otras economías. Es discutible si la política fiscal y monetaria de China ancla las expectativas de inflación a largo plazo y fomenta la estabilidad macroeconómica. La deuda pública explícita y el déficit presupuestario público de China son moderados en comparación con los de las principales economías emisoras de monedas de reserva. Y pese al régimen cambiario estrictamente dirigido, que ha comprometido la independencia de la política monetaria, la tasa de inflación de China ha sido relativamente estable en los últimos años.

En lo que respecta a la cuenta de capital de China, los controles siguen siendo considerables, pero están eliminándose selectiva y cuidadosamente. Como resultado, las entradas brutas aumentaron drásticamente en los últimos 10 años, gracias a las ventajas de China como destino para la inversión extranjera. Las salidas distintas de reservas internacionales, incluidas las inversiones en el extranjero de empresas e inversionistas institucionales, como los fondos de pensiones, también han aumentado mucho, pero a partir de un nivel más bajo. Es decir, la cuenta de capital de China se está abriendo, pero aún es más cerrada que las de las economías emisoras de monedas de reserva, como Estados Unidos, Japón, el Reino Unido, Suiza y la zona del euro.

El grado de desarrollo del mercado financiero del país es un determinante crucial del estatus internacional de la moneda. Históricamente, cada moneda de reserva debe su importancia a diferentes circunstancias y motivaciones, pero una constante es la presencia de mercados financieros sólidos. Los siguientes son aspectos destacados del desarrollo de los mercados financieros:

- **Amplitud:** La disponibilidad de diversos instrumentos financieros, incluidos los mercados de cobertura de riesgos.
- **Profundidad:** Un gran volumen de instrumentos financieros en mercados específicos.
- **Liquidez:** Un alto volumen de negocios.

Sin un mercado de deuda suficientemente grande, el renminbi no puede usarse de forma creíble en transacciones internacionales. Si los mercados de deuda denominada en renminbi no gozan de suficiente liquidez, la moneda no será atractiva para las empresas extranjeras. La mayor volatilidad del tipo de cambio debida a la apertura de la cuenta de capital puede ser motivo de preocupación para los importadores y exportadores que no tienen acceso a la protección cambiaria de los mercados de derivados.

En China, los bancos siguen dominando el sistema financiero, y el gobierno controla directamente la mayor parte del sistema bancario. El volumen total del crédito bancario interno supera el volumen combinado de los mercados de acciones y bonos. El tamaño y la estructura del sistema bancario, que protegen las utilidades de los bancos al limitar la competencia, junto con las barreras regulatorias, han reprimido el desarrollo del mercado financiero.

Los mercados de deuda en China son de mucho menor tamaño y liquidez que los de las principales economías emisoras de monedas de reserva (gráfico 1). El mercado de deuda pública es de buen tamaño en términos absolutos, pero su volumen de negocios es bajo, mientras que el mercado de bonos empresariales es aún pequeño pero tiene un volumen de negocios relativamente alto. El panorama es similar si se analizan las proporciones de títulos de deuda internacional por moneda de emisión. Las monedas de reserva existentes dominan, y tan solo un 0,1% de la deuda internacional está denominada en renminbi.

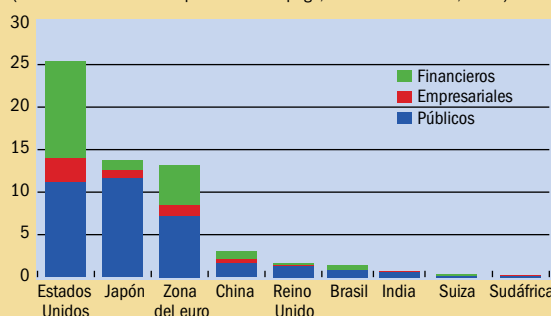
El mercado de títulos de deuda en China es pequeño en comparación con otros países, pero su crecimiento es rápido, y concuerda con el plan de convertir al renminbi en una moneda internacional

Gráfico 1

A la zaga

Los mercados de deuda chinos son mucho más pequeños y menos líquidos que los mercados de deuda de los países emisores de las principales monedas de reserva.

(títulos de deuda interna pendientes de pago, billones de dólares, 2010)



Fuentes: Banco de Pagos Internacionales y cálculos de los autores.

Nota: El gráfico muestra el monto de deuda interna pendiente de pago por residencia y sector del emisor. Los datos de la zona del euro no incluyen los datos de Estonia.

(gráfico 2), pero la transición del renminbi a moneda de reserva probablemente se llevará a cabo en un plazo mucho más largo.

El desarrollo de los mercados de acciones en China ha sido significativo. Tras las reformas de 2005, la capitalización y la actividad del mercado se sextuplicó, y el volumen de negocios aumentó más de diez veces. Sin embargo, los mercados de acciones en China son muy volátiles y su gestión empresarial tiende a generar dudas, y por eso quizá no ayuden mucho a convertir el renminbi en moneda internacional.

El ritmo de internacionalización del renminbi depende de su uso no solo en el comercio sino también en transacciones financieras internacionales. El volumen de negocios en el mercado cambiario es un buen indicador del potencial de una moneda como medio de pago de transacciones internacionales comerciales y financieras. En 2010 el renminbi representó menos de un 1% de todas las operaciones cambiarias, pero esa cifra oculta algo: para el pago de transacciones cambiarias, China utiliza la RAE de Hong Kong, que en 2010 absorbió un 5% del volumen total de negocios del mercado cambiario. A través de la RAE de Hong Kong, el renminbi puede competir con otras monedas de mercados emergentes como posibles monedas internacionales.

La mayoría de los mercados de derivados en China aún son incipientes, pero tres de las bolsas de futuros de materias primas están entre las 20 mayores del mundo en cuanto a número de contratos y opciones negociados. Pero para promover el uso internacional de una moneda es más valioso contar con mercados de derivados financieros más diversos y líquidos.

En cierta medida, las políticas que canalizan la actividad hacia la RAE de Hong Kong están desempeñando la función que suelen desempeñar los mercados financieros internos dinámicos. Tanto el monto de depósitos en renminbi como el número de instituciones autorizadas para efectuar transacciones en renminbi en la RAE de Hong Kong se han disparado en el último año.

Las políticas para incrementar el uso internacional del renminbi en realidad han promovido la importancia mundial de la moneda evitando los riesgos que implica la liberalización de la cuenta de capital. Sin embargo, no es posible explotar todo el

potencial del uso internacional del renminbi sin promover más activamente su uso interno. A la larga, será difícil desarrollar plenamente los mercados cambiarios y de derivados si no se liberaliza sustancialmente la cuenta de capital.

En resumen, en el último decenio la amplitud, profundidad y liquidez de los mercados financieros chinos mejoraron moderadamente, pero la mejora de las dimensiones clave del desarrollo del mercado financiero fue insuficiente, y las deficiencias del sistema financiero probablemente frustrarán los esfuerzos para promover el papel del renminbi a escala internacional.

Creciente presencia internacional

Pese a una débil estructura financiera de apoyo, el renminbi está ampliando su presencia internacional (gráficos 3 y 4). La RAE de Hong Kong ha sido un importante campo de prueba de las iniciativas para promover el uso internacional del renminbi. En 2004 se permitió que los residentes de la RAE de Hong Kong abran cuentas de depósito en renminbi, y posteriormente se autorizaron los pagos comerciales transfronterizos y la emisión de bonos en renminbi.

Dado el auge del comercio chino, promover los pagos comerciales transfronterizos en renminbi es el primer paso lógico hacia la internacionalización de la moneda. Dichos pagos han aumentado notablemente desde que se iniciaron en 2009, y en 2011 representaron aproximadamente el 8% del comercio total de China en bienes y servicio. Las remesas mensuales en renminbi que recibe la RAE de Hong Kong para esos pagos ascendieron a casi US\$25.000 millones mensuales en 2011, o sea, más del doble del promedio de 2010.

La emisión de bonos denominados en renminbi (bonos dim sum) en la RAE de Hong Kong se triplicó entre 2007 y 2010 y llegó a un máximo de aproximadamente US\$10.000 millones en el segundo trimestre de 2011; de ahí en adelante la emisión disminuyó al empeorarse las condiciones del mercado mundial por el enconamiento de la crisis en Europa.

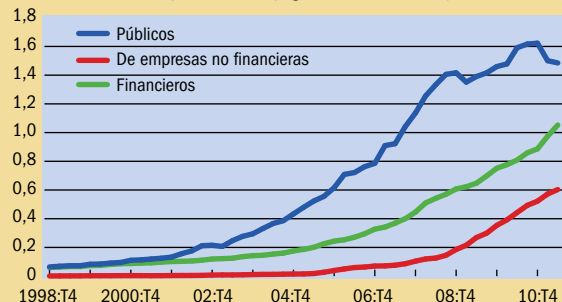
Otro indicador del uso internacional del renminbi es su presencia en las transacciones interbancarias. Esas transacciones

Gráfico 2

Ganando terreno

Los mercados de deuda chinos son pequeños en cifras absolutas, pero están creciendo con rapidez.

(títulos de deuda interna pendientes de pago, billones de dólares)



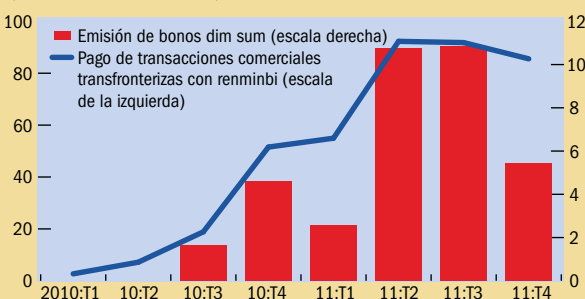
Fuente: Banco de Pagos Internacionales.
Nota: Datos hasta septiembre de 2011.

Gráfico 3

Creciente presencia internacional

En la RAE de Hong Kong, China está emitiendo bonos denominados en renminbi (bonos dim sum) y pagando transacciones comerciales con renminbi.

(miles de millones de dólares)



Fuentes: CEIC Data, Bloomberg y cálculos de los autores.

prácticamente no existieron hasta mediados de 2010, cuando se autorizó a las instituciones financieras de la RAE de Hong Kong a abrir cuentas en renminbi. Desde entonces, las transacciones han aumentado considerablemente en volumen y valor, y superaron los US\$500.000 millones en agosto de 2011.

La apertura y rápida expansión de varios frentes del mercado internacional del renminbi aún son de escala moderada, pero presagian una fuerte presencia de la moneda en las transacciones comerciales y financieras en Asia. No obstante, hay quienes piensan que la emisión de bonos dim sum y los pagos transfronterizos en renminbi aún son de alcance limitado, y que la actividad se concentra en empresas de China continental y sus filiales en la RAE de Hong Kong. Esto en parte puede deberse a intentos por eludir los controles de capital. Es decir, incluso la influencia del uso internacional del renminbi no se ha desarrollado completamente.

Por otro lado, el banco central de China está creando y ampliando líneas bilaterales de swap de moneda local con otros bancos centrales para fomentar el uso del renminbi en las transacciones internacionales comerciales y financieras. Las líneas son por montos pequeños, pero denotan los esfuerzos por familiarizar a los bancos centrales de otros países con instrumentos y servicios financieros denominados en renminbi.

El renminbi también ha empezado a aparecer en las reservas internacionales de algunos bancos centrales. Malasia y Nigeria declararon reservas en renminbi por primera vez en 2011, y un 0,3% de los activos de la cartera de inversión del Banco Central de Chile está denominado en renminbi. Otros bancos centrales están considerando incluir en sus reservas activos en renminbi. Estas tenencias no son reservas oficiales dada la falta de convertibilidad del renminbi, pero eso no parece haber impedido que estos bancos vean en los activos denominados renminbi un seguro contra las presiones de balanza de pagos similar al de otras monedas de reserva.

Estos hechos son modestos, pero simbolizan el cambio de percepción con respecto a la estabilidad del renminbi y su futuro papel en el sistema monetario internacional.

Ganarle al dólar

¿Destronará el renminbi al dólar de EE.UU. como principal moneda de reserva mundial? Tal vez, pero para eso falta mucho. Es más probable que en el próximo decenio el renminbi se convierta en una moneda de reserva que tan solo erosione el dominio del dólar.

Unos dos tercios de las reservas mundiales de divisas son instrumentos financieros denominados en dólares de EE.UU. La proporción del dólar en el volumen de operaciones del mercado cambiario y en los pasivos internacionales en divisas de los bancos no estadounidenses confirman el dominio de esa moneda en las finanzas mundiales. Pero la creciente preocupación acerca de la estabilidad macroeconómica de Estados Unidos podría restar atractivo al dólar. Si bien la Reserva Federal tiene una credibilidad muy bien ganada en todo el mundo gracias a su lucha contra la inflación, la creciente deuda pública representa una preocupación grave. La deuda bruta del gobierno general de Estados Unidos equivale a aproximadamente el 90% del PIB, y el FMI pronostica que para 2016 podría ascender al 110% del PIB, o casi US\$21 billones. Este es un terreno peligroso para la mayor economía del mundo, pero paradójicamente —dadas las debilidades de Japón y la zona del euro y la demanda de activos “seguros” por parte de las economías emergentes que siguen acumulando reservas internacionales— la deuda creciente de Estados Unidos podría afianzar el dominio del dólar en el sistema financiero mundial.

Por otro lado, sigue habiendo una brecha entre China y Estados Unidos en cuanto a la disponibilidad de activos seguros y líquidos, como los bonos públicos. La profundidad, amplitud y liquidez de los mercados financieros de Estados Unidos no tienen par. En lugar de acercarse a Estados Unidos mediante la acumulación de deuda, el desafío para China consiste en desarrollar otros mercados financieros y ampliar la disponibilidad de activos de alta calidad denominados en renminbi.

La importancia del renminbi en el comercio y las finanzas internacionales sigue creciendo, pero aun así es poco probable que el renminbi se convierta en una moneda de reserva prominente —y menos probable aún que amenace el dominio del dólar—, salvo que China dote al renminbi de libre convertibilidad y liberalice su cuenta de capital. El desafío para el gobierno chino está en respaldar sus modestas medidas internacionales con importantes reformas internas. Las perspectivas del renminbi como moneda mundial y la trayectoria del crecimiento de China dependerán de las decisiones que se tomen con respecto a un conjunto más amplio de políticas, sobre todo en lo que se refiere a desarrollo del mercado financiero, flexibilidad cambiaria y liberalización de la cuenta de capital. ■

Eswar Prasad es profesor titular de la cátedra Tolani de Política Comercial de la Universidad de Cornell, y titular de la cátedra New Century de Economía Internacional en la Brookings Institution. Lei Ye es estudiante de posgrado en la Universidad de Cornell.

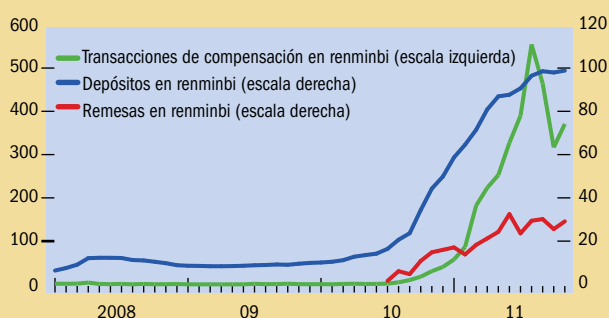
Este artículo se basa en un estudio de la Brookings Institution realizado por los autores y titulado “The Renminbi’s Role in the Global Monetary System”.

Gráfico 4

Los bancos promueven el papel del renminbi en el exterior

Los depósitos, las remesas y las transacciones de compensación internacionales denominadas en renminbi están muy por encima de los niveles registrados en 2008.

(miles de millones de dólares)



Fuentes: CEIC Data y Autoridad Monetaria de Hong Kong.

Proteger el **TODO**

No basta con mantener la solidez de las instituciones financieras individuales. Para salvaguardar el sistema financiero se necesita un enfoque macroprudencial más amplio

Luis I. Jácome y Erlend W. Nier

LOS GOBIERNOS han recurrido desde hace mucho tiempo a la regulación para garantizar la seguridad y solidez de las instituciones financieras y su capacidad para cumplir obligaciones, sobre todo en el caso de instituciones como los bancos comerciales que captan fondos del público. Pero la crisis financiera mundial demostró que la regulación tradicional, o microprudencial, no basta para garantizar la salud del sistema financiero en su conjunto.

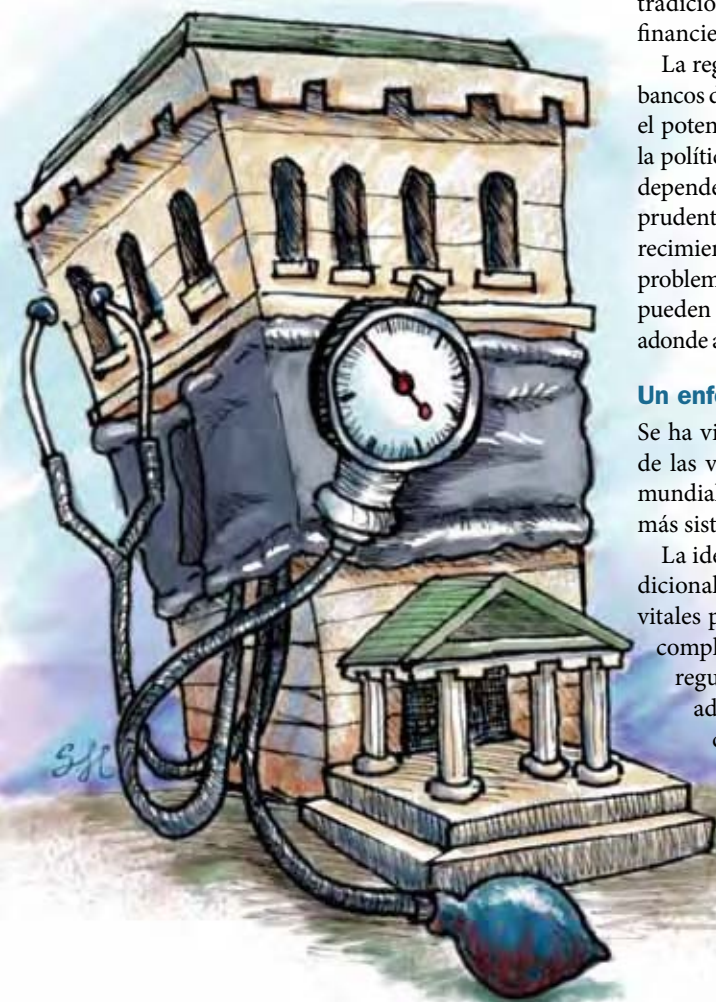
La regulación tradicional suele ser leve en el caso de instituciones como los bancos de inversión que operan principalmente en mercados al por mayor, donde el potencial de pérdidas de los depositantes minoristas es más bajo. Además, la política microprudencial considera que la estabilidad del sistema financiero depende de la solidez colectiva, sin tener en cuenta que un comportamiento prudente a escala individual —como la venta de activos cuestionables, el endurecimiento de las normas de crédito o el acaparamiento de efectivo— puede ser problemático si se generaliza. Y tampoco suele reconocer que las instituciones pueden ser una amenaza para otras instituciones o para los mercados, que es adonde acuden muchas empresas financieras grandes para intermediar sus fondos.

Un enfoque más amplio

Se ha visto que la regulación tradicional permitió el crecimiento irrestricto de las vulnerabilidades financieras que contribuyeron a la crisis financiera mundial, y por eso muchos países están optando por una regulación financiera más sistémica, u holística, denominada *política macroprudencial*.

La idea no es que la política macroprudencial reemplace la regulación tradicional de instituciones financieras, como los bancos comerciales, que son vitales para un sistema saludable. Más bien, lo que se pretende es reforzar y complementar la política microprudencial, con herramientas y entidades regulatorias tradicionales que faciliten la aplicación de la política, pero adaptándolas para contrarrestar los riesgos crecientes del sistema financiero. Este enfoque dinámico quizás exija un nuevo marco regulatorio que detecte riesgos crecientes contra la estabilidad y que ayude a las autoridades a tomar las medidas necesarias.

El enfoque macroprudencial no es una idea del todo nueva (Crockett, 2000), pero la crisis financiera mundial convenció a las autoridades de la probabilidad y los costos de una perturbación sistémica en los mercados financieros modernos y de la necesidad de vigilar el riesgo sistémico. Se trata, por lo tanto, de un enfoque que aún está en evolución (CEF/FMI/BPI, 2011).



Alcance de las políticas macroprudenciales

Las políticas macroprudenciales detectan y mitigan los riesgos que afectan la estabilidad sistémica, reduciendo así el costo económico que supondría una *perturbación de los servicios financieros* que habilitan el funcionamiento de los mercados financieros, como el crédito, los seguros y los servicios de pago y liquidaciones (CEF/FMI/BPI, 2009; FMI 2011a).

Un ejemplo de una de esas perturbaciones sería una compresión del crédito, en la que los bancos y otros prestamistas, al sufrir pérdidas, restringen el crédito a hogares y empresas, provocando la depresión de la actividad económica en general.

Estas perturbaciones pueden deberse a deficiencias generales, o agregadas, del sector financiero, o a la quiebra de instituciones sistémicas de gran tamaño y vinculadas financieramente con muchas otras instituciones.

Las deficiencias agregadas surgen cuando el sector financiero en su conjunto está expuesto excesivamente a los mismos riesgos, ya sean riesgos de crédito (deudores que no pagan), mercado (reducción de los valores de las garantías) o liquidez (activos difíciles de vender o deudas difíciles de refinanciar). Por ejemplo, antes de la crisis, el crédito en Estados Unidos y otros lugares estaba cada vez más vinculado al valor de los inmuebles. Al colapsar el mercado inmobiliario surgieron un riesgo de mercado (desvalorización de los inmuebles) y un riesgo de crédito (menor capacidad de pago de los prestatarios). Además, en varios países los préstamos a los mercados mayoristas se basaron cada vez más en el apalancamiento (mediante fondos de inversión en el mercado monetario, por ejemplo) y menos en los depósitos tradicionales. Al colapsar esos mercados (en especial tras la quiebra de Lehman Brothers en 2008), surgió un riesgo de liquidez porque los prestatarios no podían refinanciar la deuda vencida (Merrouche y Nier, 2010).

Si estas exposiciones son *comunes* o están *correlacionadas* en las distintas instituciones financieras, es probable que muchos o todos los intermediarios financieros (bancos y otros prestamistas) sientan la presión de la desvalorización de los activos y el mayor costo de reposición de los fondos prestables (pasivos), lo cual perjudicará la capacidad del sistema para proporcionar servicios financieros básicos, como crédito y pagos.

La quiebra de una institución puede generar riesgo sistémico si perjudica la capacidad de otras instituciones para seguir proporcionando servicios financieros. Por lo general, solo la quiebra de una institución grande muy conectada a otras instituciones puede tener repercusiones que amenacen la estabilidad sistémica. Estas repercusiones tienen cuatro posibles canales de contagio:

- Exposición directa de otras instituciones a la institución afectada.
- Ventas masivas de activos de la institución afectada que provocan la desvalorización de activos similares, generando pérdidas en los activos en poder de otras instituciones.
- Uso por parte de otras instituciones financieras del suministro continuo de servicios financieros (crédito, seguros, servicios de pagos).
- Aumentos de los costos de financiamiento y retiros masivos en otras instituciones tras la quiebra de la institución sistémica (Nier, 2011).

Por ejemplo, la quiebra de Lehman Brothers en 2008 no solo provocó pérdidas directas en otras instituciones sino también aumentos generales de los costos de financiamiento, ya que los prestamistas, al no saber con exactitud dónde se manifestarían las pérdidas, se rehusaban a prestar a cualquier institución en particular.

Para reducir los costos previstos de las deficiencias agregadas y las perturbaciones provocadas por instituciones sistémicas, la política macroprudencial ha de centrarse en dos tipos de entidades: las instituciones sistémicas y todos los proveedores de crédito apalancados.

Las instituciones sistémicas no son solo los bancos grandes sino también las entidades que presan servicios críticos de pago y seguro. Por ejemplo, American International Group (AIG) básicamente ofrecía seguros a otras instituciones financieras al proteger el valor de los títulos hipotecarios en poder de dichas instituciones. De haberse permitido el colapso de AIG, esa protección habría desaparecido y otras instituciones se habrían visto expuestas a pérdidas.

Todos los prestamistas apalancados, sin importar su tamaño, revisten interés macroprudencial ya que sus deficiencias colectivas pueden repercutir en el suministro de crédito a toda la economía (Nier, 2011). Los principales prestamistas apalancados son casi siempre los bancos, pero en ciertas jurisdicciones la política macroprudencial también debe abarcar a otros prestamistas no bancarios importantes, para evitar el riesgo de que el suministro de crédito migre a entidades no bancarias menos controladas.

La política en la práctica

Para abordar las deficiencias agregadas y las quiebras individuales se precisan diversas herramientas. Es poco probable que una sola baste para abordar las distintas fuentes de riesgo sistémico, y por eso las autoridades macroprudenciales deben ser capaces de adaptar instrumentos específicos en función de las vulnerabilidades particulares detectadas (Lim *et al.*, 2011).

Se están creando o se han usado recientemente varias herramientas para abordar la agregación de riesgos a lo largo del tiempo. Una herramienta importante es la *reserva de capital dinámica*. A las instituciones financieras se les exige desde hace mucho mantener cierto monto de capital (patrimonio o utilidades retenidas) para absorber las pérdidas derivadas de préstamos o valores. La reserva dinámica —propuesta por un grupo de reguladores que se reúne en Basilea, Suiza— permitiría a las autoridades macroprudenciales exigir a las instituciones financieras que incrementen su capital si se nota un crecimiento del crédito inusualmente fuerte o un auge de precios de los activos impulsado por el crédito. La creación de la reserva tiene dos efectos. Al encarecerse el costo de los fondos para los prestamistas, el costo del crédito aumentará y su crecimiento debería desacelerarse. Además, el sistema se hará más resistente, ya que la reserva le permitirá absorber mejor las pérdidas cuando el auge llegue a su fin. Esto reduce la probabilidad de una costosa compresión del crédito.

Aparte de la reserva dinámica, o anticíclica, se han usado, sobre todo en las economías de mercados emergentes, muchas otras herramientas para evitar los ciclos de auge y caída del

crédito; por ejemplo, instrumentos para corregir tanto la interacción entre los riesgos de mercado y los riesgos de crédito (límites sobre la relación préstamo/valor de las hipotecas residenciales) como la acumulación de riesgos de liquidez durante auge de crédito (medidas para racionalizar el financiamiento al por mayor volátil).

- *Variación de ponderaciones del riesgo sectorial:* Las ponderaciones son más sutiles que las reservas de capital dinámicas, y obligan a las instituciones a aumentar el capital para cubrir préstamos nuevos en sectores en donde hay riesgos excesivos. Por ejemplo, Turquía endureció recientemente los requisitos de los préstamos nuevos a hogares para frenar el fuerte crecimiento de ese segmento.

- *Provisiones dinámicas:* Obligan a los bancos a apartar fondos para cubrir pérdidas por préstamos cuando dichas pérdidas son relativamente bajas, con el fin de mejorar la capacidad de los balances para absorber pérdidas durante las desaceleraciones. Se adoptaron en España en 2000 y más recientemente en Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

Para abordar las deficiencias agregadas y las quiebras individuales la política macroprudencial debe utilizar diversas herramientas.

- *Relaciones préstamo/valor:* Cada vez se está optando más por limitar estas relaciones para reducir el riesgo sistémico derivado de los ciclos de auge y caída en los mercados inmobiliarios. Al fijar un tope de préstamo muy inferior al valor de la propiedad se ayuda a limitar el apalancamiento de los hogares, y también se puede frenar el aumento de los precios de la vivienda y reducir la probabilidad de incumplimiento de los préstamos de mayor valor que la propiedad cuando el ciclo de la vivienda de un giro (FMI, 2011b). Suelen complementarse con relaciones deuda/ingresos que limitan la proporción del ingreso de los hogares destinado al servicio de la deuda.

- *Medidas para préstamos en moneda extranjera:* Los préstamos en moneda extranjera pueden limitar mucho la capacidad de reembolso de los prestamistas si esa moneda se aprecia y si no se han tomado precauciones al respecto. La amenaza de una apreciación agudiza el riesgo de crédito para los prestamistas ya que aumenta el costo de reembolso para los prestatarios. Entre las medidas macroprudenciales para reducir estos riesgos están los límites sobre la cartera de préstamos en moneda extranjera y otras restricciones focalizadas, como mayores requisitos de capital y relaciones préstamo/valor y deuda/ingreso más estrictas, adoptadas recientemente en varios países emergentes de Europa central y oriental.

- *Requisitos de liquidez:* Cuando el financiamiento es fácil de obtener, un aumento de los requisitos de activos líquidos (convertibles fácilmente en efectivo) permite crear reservas para cuando el financiamiento se agote, y también puede frenar las expansiones del crédito alimentadas por el financiamiento volátil y a corto plazo y reducir la dependencia peligrosa de ese

financiamiento. Nueva Zelandia y Corea adoptaron recientemente medidas de este tipo.

- Las autoridades también deben estar en condiciones de abordar el riesgo de quiebras individuales de instituciones financieras sistémicas. La mayoría de las herramientas están diseñadas para reducir el riesgo de quiebra de este tipo de instituciones. El Consejo de Estabilidad Financiera, órgano regulador internacional creado en 2009, anunció hace poco que varias instituciones financieras sistémicas —sobre todo bancos y grandes entidades de inversión con operaciones internacionales— estarán sujetas a requisitos de capital proporcionales con el nivel de riesgo que representan para el sistema financiero mundial. Esto ayudará a frenar el crecimiento de dichas instituciones y a prepararlas mejor para absorber pérdidas, pero también serán útiles otras herramientas para amortiguar el impacto de quiebras individuales de instituciones sistémicas. Por ejemplo, parecería muy aconsejable elevar los requisitos de capital de las instituciones que están expuestas a grandes entidades sistémicas, ya que esas exposiciones son los canales por los que se transmiten los efectos de la quiebra. La mayor transparencia con respecto a las exposiciones, incluidas las exposiciones entre instituciones financieras en los mercados de derivados, es otra herramienta que podría ayudar mucho a reducir la incertidumbre y el impacto general de las quiebras individuales de instituciones sistémicas. Esas incertidumbres fueron las que contribuyeron al congelamiento de los mercados financieros tras el colapso de Lehman.

Políticas macroprudenciales eficaces

La política macroprudencial está en una etapa incipiente de implementación, y su plena entrada en vigor depende de que se aborden tres cuestiones clave:

- Reconstruir, o perfeccionar, los fundamentos institucionales.

- Diseñar un marco analítico para vigilar y evaluar eficazmente los riesgos sistémicos, a fin de definir las medidas adecuadas.

- Establecer la cooperación internacional.

Fundamentos institucionales: El diseño de los fundamentos institucionales de las políticas macroprudenciales debe depender de las circunstancias de cada país y los diferentes puntos de partida institucionales, pero ciertos objetivos generales son aplicables a todos los países: promover la detección eficaz de los riesgos emergentes; crear incentivos fuertes para la toma de medidas oportunas y eficaces frente a esos riesgos; y facilitar la coordinación de todas las políticas que inciden en el riesgo sistémico (Nier *et al.*, 2011).

A tales efectos, se deben evitar las estructuras complejas y demasiado fragmentadas. Si hay muchos participantes, los silos y las rivalidades institucionales pueden dificultar la detección y mitigación del riesgo sistémico, socavando la eficacia de las políticas macroprudenciales. Además, para crear incentivos fuertes, el marco debe identificar a la autoridad encargada y asignarle un mandato claro y facultades acordes, para responsabilizarla del logro de los objetivos.

Los bancos centrales independientes siempre deben desempeñar un papel importante. No solo deben tener conocimientos

de evaluación de riesgo sino que, como prestamistas de última instancia de instituciones con problemas de liquidez, deben estar motivados para combatir oportunamente la acumulación de riesgos. Un banco central fuerte también permite la coordinación con la política monetaria, que determina las condiciones generales de la demanda y oferta de crédito. La participación del gobierno es útil para garantizar el apoyo de la política tributaria y para facilitar cambios legislativos que podrían mitigar el riesgo sistémico, como la creación de una entidad que regule a los prestamistas no bancarios y a otras instituciones sistémicas. Pero el gobierno es un ente político, y su participación intensa puede entrañar riesgos, ya que los gobiernos suelen oponerse a las medidas macroprudenciales en épocas de prosperidad, que por lo general es cuando más se necesitan.

Medición del riesgo sistémico: También es muy importante la creación de un marco analítico eficaz que permita detectar riesgos sistémicos tempranamente e incentivar la toma de medidas macroprudenciales oportunas y adecuadas. Se ha intentado elaborar un solo indicador del riesgo sistémico general que podría activar instrumentos macroprudenciales. Una estadística así sería muy atractiva porque sería fácil de comunicar y de usar para medir la eficacia de las políticas, pero hasta ahora la búsqueda ha sido infructuosa.

Las autoridades más bien están inclinándose por un conjunto de indicadores (FMI, 2011c) en reconocimiento de que el riesgo sistémico no es unidimensional. Al contar con más datos, a las autoridades les será más fácil determinar qué herramienta o combinación de herramientas sería la más eficaz en cada caso. Por ejemplo, para captar el riesgo agregado se deben vigilar los riesgos generales de crédito, liquidez y mercado, así como su grado de concentración en determinados sectores, como vivienda o crédito de consumo. El análisis posterior de los riesgos ayuda a decidir qué política permitiría abordarlos de manera más eficaz.

La dimensión internacional: La coordinación internacional de las políticas macroprudenciales es necesaria dados la interconexión mundial de los sistemas financieros nacionales y el carácter transfronterizo de los servicios financieros. La coordinación es necesaria porque puede ser que el crédito del extranjero sea el factor que alimenta los auges de crédito y las burbujas de activos. La coordinación también aleja la posibilidad de que las instituciones sistémicas internacionales trasladen sus operaciones a la jurisdicción menos restrictiva, lo cual crearía conflictos entre países.

Las herramientas comunes y los acuerdos internacionales sobre su uso “recíproco” pueden facilitar la coordinación. Un buen ejemplo es la reserva de capital dinámica auspiciada por el Consejo de Estabilidad Financiera. Pero no está claro qué pasaría en el caso de que los países tuvieran que recurrir a herramientas que carecen de normas de reciprocidad. Este debería ser un tema central de las conversaciones internacionales a medida que evolucione el sistema financiero mundial.

No hay soluciones milagrosas

No existe una política macroprudencial que permita evitar todas las crisis. Se necesitan un prestamista de última instan-

cia sólido y flexible —por lo general un banco central— para aliviar los déficits temporales de liquidez y políticas creíbles para sanear o cerrar las instituciones financieras que quiebran. Además, la política macroprudencial no opera en vacío. Las políticas monetarias, tributarias y de gasto sólidas son esenciales para crear un entorno propicio para un sistema financiero saludable.

Por último, las autoridades deben ser conscientes de que la política macroprudencial, como cualquier otra política pública, entraña costos y puede presentar disyuntivas entre la estabilidad y la eficiencia. Por ejemplo, al exigir a las instituciones financieras mayores niveles de capital y liquidez, es posible que las autoridades mejoren la estabilidad del sistema, pero a costa de encarecer el crédito y quizá de reducir el crecimiento económico. El equilibrio entre estos beneficios y costos a menudo implicará la toma de decisiones muy difíciles. ■

Luis I. Jácome es Subjefe de División y Erlend Nier es Experto Principal del Sector Financiero del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital del FMI.

Referencias:

Consejo de Estabilidad Financiera, Fondo Monetario Internacional y Banco de Pagos Internacionales (CEF/FMI/BPI), 2009, “Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations”, informe a los ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales del G-20 (Basilea).

———, 2011, “Macroprudential Policy Tools and Frameworks”, informe de avance presentado al G-20 (Basilea: octubre).

Crockett, Andrew, 2000, “Marrying the Micro- and Macro-prudential Dimensions of Financial Stability”, discurso ante la Undécima Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios, 20 al 21 de septiembre (Basilea).

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2011a, “Macroprudential Policy: An Organizing Framework”, IMF Policy Paper (Washington).

———, 2011b, “Housing Finance and Financial Stability—Back to Basics?”, Global Financial Stability Report, capítulo 3 (Washington: abril).

———, 2011c, “Toward Operationalizing Macroprudential Policies: When to Act?”, Global Financial Stability Report, capítulo 3 (Washington: septiembre).

Lim, Cheng Hoon, Francesco Columba, Alejo Costa, Piyabha Kongsamut, Akira Otani, Saiyid Mustafa, Torsten Wezel y Xiaoyong Wu, 2011, “Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences”, IMF Working Paper 11/238 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Merrouche, Ouarda, y Erlend W. Nier, 2010, “What Caused the Global Financial Crisis? Evidence on the Drivers of Financial Imbalances 1999–2007”, IMF Working Paper 10/265 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Nier, Erlend W., 2011, “Macroprudential Policy—Taxonomy and Challenges”, National Institute Economic Review, vol. 216, No. 1, págs. R1–R15.

———, Jacek Osiński, Luis I. Jácome y Pamela Madrid, 2011, “Institutional Models for Macroprudential Policy”, IMF Staff Discussion Note 11/18 (Washington: Fondo Monetario Internacional).



CALIFICACIONES EN JUEGO

Panayotis Gavras

Las calificadoras de riesgo privadas se ven forzadas a cumplir una función pública porque los reguladores no han encontrado una alternativa

LAS CALIFICADORAS de riesgo se han transformado en una parte esencial del panorama financiero. Estas instituciones privadas evalúan el riesgo crediticio de empresas y gobiernos que desean obtener préstamos y emitir títulos de renta fija como bonos. Su uso está tan arraigado que los prestatarios potenciales a menudo necesitan una calificación crediticia para poder captar fondos en los mercados de capital. Las calificaciones les dan a los posibles prestamistas una idea de la solvencia del prestatario, lo cual contribuye a la determinación de la tasa de interés —es decir, del precio— que el prestatario debe pagar por el financiamiento.

Pero las evaluaciones de estas calificadoras de riesgo privadas, que están pensadas para los mercados financieros privados, han pasado al dominio público. Los reguladores del mundo entero las utilizan, por ejemplo, para evaluar el riesgo de las carteras bancarias y para determinar cuánto capital debe mantener una institución para protegerse de la insolvencia. Dado el creciente énfasis que ponen los reguladores en el riesgo como base de la adecuación del capital, las evaluaciones de las calificadoras se han transformado, en efecto, en un bien público.

El hecho de que estas instituciones —principalmente, Standard & Poor's, Moody's y Fitch

(véase el recuadro 1)— hayan pasado a formar parte del dominio regulatorio público ha tenido dos consecuencias. Primero, alteró la naturaleza de la regulación bancaria, que abandonó porcentajes fijos y estáticos a favor de calificaciones dinámicas que pueden cambiar según la evaluación del riesgo crediticio. El sistema es ahora más sofisticado, pero también es más complejo y plantea la posibilidad de evaluaciones incorrectas, desactualizadas o engañosas. Segundo, condujo al arraigamiento de entidades privadas en el ámbito regulatorio, que normalmente está reservado para el sector público. Pero poco se ha dicho sobre la posibilidad de un conflicto de intereses grave entre los objetivos de calificadoras de riesgo privadas que intentan maximizar el valor para los accionistas y los objetivos de la función regulatoria que desempeñan, aun si no buscaron asumirla.

Mientras las autoridades se replantean las fallas de regulación y supervisión que ocurrieron durante la gestación de la crisis internacional, deben examinar la dependencia de las calificadoras de riesgo. Aunque toda evaluación debe tener en cuenta el costo de hacer cambios, existen varias posibilidades, como la de reformar las calificadoras de riesgo, colocarlas bajo control público o encontrarles alternativa.

Evolución de las calificaciones de riesgo

A medida que los mercados financieros crecieron en complejidad, las oportunidades de captación de fondos se multiplicaron drásticamente, y para los prestamistas fue más difícil obtener información exhaustiva sobre los posibles prestatarios. Gracias a las economías de escala, las calificadoras de riesgo pueden ofrecer servicios de información económicos que reducen la brecha entre lo que sabe un inversionista sobre un prestatario y lo que sabe el prestatario, asignándole a cada uno de estos una calificación. Al corregir la asimetría de información entre prestatarios y prestamistas, las calificadoras promueven la liquidez de los mercados, ya que incrementan la actividad financiera y recortan los costos. Los prestatarios mejor calificados por lo general gozan de un acceso más amplio y fácil al financiamiento a un costo más bajo, al estimarse que plantean menos riesgos y tienen más probabilidades de devolver todo lo que deben, incluso los intereses. Muchas veces, las calificaciones representan el punto de referencia inicial en el proceso de diligencia debida.

Aunque las calificadoras de riesgo son empresas privadas, su función en los marcos regulatorios financieros se ha ampliado desde la década de 1970, sobre todo como resultado de un acuerdo internacional para evaluar las carteras bancarias sobre la base del riesgo de sus activos y fijar en consecuencia los niveles de capitalización exigidos: ese Acuerdo de Basilea II buscó matizar las normas regulatorias (véase el recuadro 2). Una justificación clave para incorporar las valoraciones de las calificadoras de riesgo fue que ofrecían un método de medición del riesgo crediticio más sofisticado que la práctica regulatoria más sencilla de basar las exigencias de capital en un porcentaje fijo del total de activos, que era la que utilizaba el Acuerdo de Basilea I y que no permitía tanta diferenciación.

Componente inseparable

Tras la crisis, el debate sobre la función de las calificadoras de riesgo en la regulación financiera se ha centrado en cuestiones tales como el conflicto de intereses y la idoneidad del desempeño. Lo que se desea saber es cómo se asignan las calificaciones, qué es lo que se califica, y si las calificaciones alimentaron el auge de crédito previo a la crisis y las burbujas de activos resultantes, y provocaron un efecto contrario y pernicioso después de la crisis. Estas son inquietudes válidas, pero también ponen de relieve en

Recuadro 1

Las tres grandes

Las calificadoras de riesgo, algunas de las cuales se remontan al siglo XIX, evalúan el riesgo crediticio de títulos de deuda emitidos por empresas y gobiernos, y de productos de inversión tales como las obligaciones de deuda garantizadas. Por lo general, asignan una calificación que va desde la calidad más alta con poco riesgo hasta la calidad más baja con una probabilidad de reembolso mínima o nula.

La industria está dominada por tres firmas: Moody's, Standard & Poor's y Fitch. Moody's y Standard & Poor's tienen sus oficinas centrales en Nueva York y manejan respectivamente alrededor de 40% del mercado internacional. Fitch, que opera desde Nueva York y Londres, maneja alrededor de 10%. Hay empresas más pequeñas distribuidas por todo el mundo, que en su mayoría se especializan en ciertos países o productos.

qué medida las calificadoras de riesgo se han convertido en un componente inseparable del sistema financiero, de manera tal que ocupan el lugar de la diligencia debida en vez de complementar una toma de decisiones informada (BPI, 2009). Este hecho es, en parte, resultado de las estrategias de inversión de bancos, fondos de inversión y otras entidades privadas. Sin embargo, refleja principalmente la función institucionalizada de las calificadoras en actividades de política pública, sobre todo en la regulación bancaria pero también en ámbitos como la determinación de las garantías aceptables para las operaciones de los bancos centrales y las decisiones de inversión de fondos bajo control o administración pública, como las cajas de pensiones.

El uso de estas calificaciones en la regulación financiera equivale tanto a la privatización del proceso regulatorio —de por sí responsabilidad del Estado— como a la abdicación por parte de los gobiernos de una de sus principales obligaciones a cambio de supuestos beneficios como costos de regulación más bajos, mayor eficiencia y matices más precisos.

Un tipo de fracaso gubernamental

Esta cesión de la responsabilidad regulatoria a empresas privadas puede considerarse un ejemplo de fracaso gubernamental porque, de hecho, el Estado transfiere la autoridad regulatoria a empresas privadas pero conserva la responsabilidad del resultado global. Esto es problemático por varias razones:

- Las calificadoras de riesgo buscan incrementar al máximo las utilidades y el valor para el accionariado. Aunque tienen fuertes incentivos para suministrar información fidedigna, no tienen el mismo mandato que una entidad regulatoria encargada de suministrar información velando por los intereses del público. Cuando la motivación privada y el imperativo público no son del todo compatibles, existe la posibilidad de conflicto y confusión. Uno o ambos pueden resentirse. Si se resiente el imperativo público, el proceso regulatorio pierde credibilidad.

- La habilitación y regulación de las calificadoras de riesgo son extraordinariamente limitadas (Katz, Salinas y Stephanou, 2009). Estas empresas son seleccionadas principalmente por su reconocimiento en el mercado, y no por habilitaciones o exigencias regulatorias codificadas. Los sistemas de evaluación y convalidación de las metodologías empleadas, los procesos de autorización de las calificadoras y los sistemas de monitoreo para exigir la rendición de cuentas han sido débiles y, en el mejor de los casos, superficiales.

- Aun si una calificadora tiene una trayectoria excelente, existe el riesgo de erosión de la credibilidad del proceso regulatorio porque las calificaciones son de por sí falibles y dependen de juicios subjetivos. En el mercado, si una calificadora pierde credibilidad más allá de cierto nivel, los clientes la abandonarán y terminará quebrando. Pero si una calificadora forma parte del marco regulatorio, sus errores pueden acarrear graves implicaciones; incluso si puede terminar eliminada del proceso, ¿cómo puede quebrar mientras forme parte del marco regulatorio? ¿Quién asumirá la responsabilidad si sus opiniones producen distorsiones, sobre todo si las instituciones financieras terminan reservando un capital insuficiente? Una calificación equivocada puede inducir a error a quienes de ella dependen, con un costo muy elevado. Las calificadoras de riesgo siempre advierten que sus calificaciones son meramente opiniones y que no se hacen

responsables si la regulación refleja el resultado de una calificación. Quizás entiendan la naturaleza del problema mejor que las autoridades públicas.

- Los cambios de calificación mueven los mercados, afectando al valor de los activos y, por ende, las exigencias de capitalización. También determinan si esos activos pueden emplearse como garantía. Esto no es malo de por sí (de hecho, la finalidad de esos cambios es influir en las evaluaciones del riesgo y los precios de los activos), pero un cambio puede causar una desestabilización repentina, agudizar innecesariamente la volatilidad, o causar un ajuste excesivo del valor de un activo, particularmente cuando se trata de una rebaja de la calificación. Por lo tanto, los cambios de calificación pueden provocar crisis de origen regulatorio. Además, la importancia abrumadora de las calificaciones de riesgo erosiona o incluso neutraliza la diligencia debida de los inversionistas cuyas decisiones están sujetas a una calificación (por ejemplo, ciertas cajas de pensiones).

- Las calificadoras de riesgo ejercen desde hace mucho tiempo una influencia considerable en los movimientos de los mercados debido a la fe que les tienen quienes exigen sus servicios. La consagración de su función en el orden regulatorio multiplica ese poder potencial. Al mismo tiempo, distorsiona la competencia en una industria que tiene tendencias oligopolísticas, dado que los consumidores se benefician no solo al poder comparar diferentes clases de activos con un solo sistema de calificación, sino también al no tener que descifrar las metodologías de numerosas calificadoras. Para los usuarios, un número más limitado de instituciones hace que las cosas sean mejores y más fáciles.

Además, aun si las calificadoras privadas hacen un trabajo admirable, siempre existe la posibilidad de una apariencia de incorrección, incluida la sospecha de que las calificaciones están afectadas consciente o inconscientemente por el hecho de que quien les paga a las calificadoras es el prestatario potencial, no el prestamista. La posibilidad de una incorrección puede socavar la credibilidad del proceso tan fácilmente como una infracción real.

El camino por delante

Como las exigencias de capitalización constituyen una faceta importante del marco regulatorio global, y las calificaciones de crédito son

fundamentales para determinarlas, toda reforma regulatoria posterior a la crisis debe tener en cuenta la función de las calificadoras. Hay por lo menos cuatro direcciones que podría seguir la reforma.

Afianzamiento de la regulación: Esto implicaría modificar las reglas vigentes, pero conservando básicamente la misma función regulatoria de las calificadoras. La regulación podría ser más estricta. Por ejemplo, las autoridades podrían exigir a las calificadoras más apertura en lo que respecta a su funcionamiento. También se podrían modificar sus modalidades de remuneración para resolver conflictos de intereses. Los cargos podrían estar sujetos a regulación. Los gobiernos podrían establecer procesos más eficaces de evaluación y acreditación para las calificadoras y sus metodologías, y mejorar el control de la calidad. Se podrían crear directorios de inversionistas para solicitar calificaciones del riesgo, manteniendo una separación entre clientes y calificadoras. Los reguladores podrían reconocer la falibilidad y establecer niveles aceptables de exactitud, aunque esto plantearía interrogantes sobre los medios de recurso o resarcimiento en caso de inexactitudes. Estos enfoques, individualmente o en conjunto, podrían mitigar ciertos problemas, mejorar la exactitud y la capacidad de respuesta, y reducir el conflicto de intereses cuando la entidad que busca una calificación favorable es la misma que la paga. Sin embargo, estas reformas no pueden resolver el conflicto fundamental entre los incentivos privados y el imperativo público de la regulación que exige calificaciones precisas.

Una alternativa podría ser regular las calificadoras privadas de manera tan amplia que básicamente se transformarían en empresas de servicios públicos. Este enfoque reduciría sustancialmente el conflicto de intereses y costaría mucho menos que crear una calificadora de riesgo pública. Al mismo tiempo, plantearía interrogantes importantes sobre la selección de una entidad. ¿Estarían obligados todos los prestatarios potenciales a usar una calificadora determinada? ¿Se les pediría a las calificadoras que ofrecieran voluntariamente sus servicios? ¿Habría un proceso de selección competitivo?

La solución pública: Una o más calificadoras privadas podrían quedar bajo control público, o todas las entidades privadas podrían estar excluidas de la actividad regulatoria y ser reemplazadas por una institución pública nueva, que utilizaría una metodología de calificación transparente y aprobada y recibiría pagos para cubrir sus costos operativos, pero no tendría como objetivo principal el grado máximo de utilidades sino el suministro de información exacta para optimizar el proceso regulatorio. La creación de una institución tal podría superar la capacidad individual de los países y generar otros problemas, como el proteccionismo regulatorio. A la vez, lanzar esa institución a nivel supranacional sería complicado, y exigiría cooperación internacional y considerable buena fe.

La solución pública resolvería ciertos conflictos de intereses, pero podría originar otras dificultades vinculadas a la calificación de las entidades soberanas, que se estarían autocalificando o que serían calificadas por una empresa de la que son, parcial o totalmente, propietarias. Además, una institución pública tendría que adquirir credibilidad e independencia de la influencia política y demostrar ser una fuente fiable. Sería costosa porque exigiría crear una o más instituciones. Tampoco estaría a salvo de problemas como la captura regulatoria, la falibilidad de las calificaciones, las faltas de puntualidad, el riesgo moral y las repercusiones políticas emanadas de sus decisiones. Las actuales calificadoras probablemente perderían clientes.

Recuadro 2

Los Acuerdos de Basilea

El Acuerdo de Basilea I, suscrito en 1988 por un foro de presidentes de bancos centrales de las 10 economías más grandes del mundo, tenía por finalidad servir de guía a los reguladores de bancos activos a escala internacional.

El grupo —conocido hoy como Comité de Supervisión Bancaria de Basilea— tiene 27 miembros y se reúne en la sede de Basilea, Suiza, del Banco de Pagos Internacionales, una organización independiente de bancos centrales.

Ha habido tres acuerdos oficiales, que abordan cuestiones tales como la determinación del monto de capital que los bancos están obligados a mantener. El Acuerdo de Basilea II se suscribió en 2004, y el Acuerdo III, que contiene un extenso conjunto de reformas, en septiembre de 2010. La implementación de sus recomendaciones aún no se ha oficializado.

Reformas tras la crisis

Tras la crisis de 2008, las reformas se han centrado en las calificadoras de riesgo, sobre todo en Estados Unidos y en la Unión Europea (UE). En Estados Unidos, la ley Dodd-Frank dispuso una supervisión más estricta de las calificadoras para exigir una mayor divulgación y solucionar los conflictos de intereses planteados por un modelo en el que paga el usuario. La legislación también exige a los reguladores estudiar alternativas que reduzcan la dependencia de las calificadoras y preparar exámenes regulares.

La UE no tiene previsto reducir la dependencia de las calificadoras, sino que está expandiendo la regulación y modificando el modelo comercial de estas entidades. Ha propuesto reglas mucho más estrictas en cuanto a la acreditación, las exigencias de divulgación y los conflictos de intereses. Una de estas propuestas exigiría que los emisores de deuda cambiaran de calificadora cada tres años, o todos los años si una entidad califica más de 10 instrumentos de deuda consecutivos del mismo emisor.

Otras propuestas permitirían que un regulador de la UE prohibiera la publicación de calificaciones de riesgo de entidades soberanas en “circunstancias excepcionales”, y crearían una calificadora de riesgo pública para la UE.

Restitución de reglas de capitalización más simples: También se podría eliminar la función de las calificadoras de riesgo, y los reguladores podrían volver a instituir exigencias de capitalización simples y determinadas de antemano para los prestatarios. Lo que se pierde en términos de matices y sofisticación se gana a través de mayor sencillez y, por ende, transparencia. Las reglas serían más predecibles y fáciles de aplicar y vigilar para los reguladores. Restituyendo los coeficientes estáticos se eliminarían los errores de juicio que surgen de los cambios de calificación, aunque la determinación de los coeficientes generaría considerable controversia. Sin los conflictos de intereses de las calificadoras privadas, habría mayor transparencia y predictibilidad. La mayor simplicidad también reduciría probablemente la posibilidad de que los participantes en el mercado evadieran las regulaciones. Sin embargo, las reglas de capital simplificadas podrían encarecer la captación de fondos y dificultarla para algunas entidades, lo cual restringiría la actividad financiera y podría enfriar el crecimiento económico. Además, como las reglas más simples no diferenciarían entre los riesgos, podrían crear incentivos distorsionados para que los bancos prestaran más a entidades más riesgosas, incrementando la probabilidad de crisis financieras futuras. En consecuencia, un sistema de reglas simples tendría que estar vigilado cuidadosamente y debería implementarse en conjunción con otras herramientas e indicadores regulatorios. En vista de su relativa simplicidad y la ausencia de instituciones, es la alternativa menos costosa de aplicar para un gobierno. Desde un punto de vista político, el regreso a reglas simples sería indicativo del fracaso del enfoque de Basilea II, que respaldó los cargos de capital basados en el riesgo.

Cargos de capital vinculados al mercado: Este enfoque recurriría al mercado para determinar el nivel de capital

que una institución debe mantener en respaldo de un activo (Rosenkranz, 2009). En lugar de una calificación, se emplearía el precio de mercado para evaluar el perfil de riesgo del activo. Fundamentalmente, el monto de capital necesario para mantener un valor de renta fija estaría relacionado con su rendimiento. El capital necesario para un título aumentaría en proporción al diferencial respecto de un punto de referencia determinado: el mercado determinaría el riesgo.

Este método eliminaría a las calificadoras de riesgo del ámbito regulatorio, manteniendo al mismo tiempo un proceso sofisticado, transparente y congruente con el mercado. De hecho, como las determinaciones de los mercados cambian a menudo, los ajustes de la capitalización podrían ocurrir con mayor frecuencia y de manera más gradual y matizada que los cambios de las calificaciones, que suelen producir fluctuaciones repentinas y desestabilizadoras. Pero este enfoque requiere mercados profundos y líquidos, y quizá deba estar complementado con cargos de capital mínimos y máximos, lo cual constituye una variante de la opción de las reglas de capital simples. Las salvaguardias adicionales durante periodos de crisis en los mercados exigirían la intervención de los reguladores cuando los precios traspasaran ciertos umbrales y se desviaran significativamente de los valores subyacentes. El mercado podría servir de guía a los reguladores, sin eliminarlos del proceso regulatorio, como sucede cuando dependen de las calificadoras de riesgo. Pero existe la posibilidad de manipulación, especialmente si hay limitaciones de liquidez o si un activo se negocia con poca frecuencia y, por ende, está expuesto a movimientos volátiles.

Las desventajas y los costos de producción deben evaluarse a la luz de sus beneficios, que deben precisarse y, de ser posible, cuantificarse. En cierta manera, todas las alternativas son dañinas porque siempre habrá riesgos vinculados con la regulación y las entidades reguladas siempre encontrarán maneras creativas para escaparse de las reglas que no les complacen. Toda reforma de las calificadoras de riesgo debe formar parte de un reordenamiento más amplio de la regulación, dado que la crisis financiera internacional de 2008 sacó a relucir numerosas fallas regulatorias (véase el recuadro 3). Además, los costos de la transición a un sistema nuevo deben analizarse con cuidado porque seguramente serán considerables. Sin embargo, el costo no debe ser una excusa para la inacción, que perpetuaría el fracaso gubernamental y le restaría credibilidad a la regulación financiera. Eso podría poner en peligro la salud del sector financiero y de la economía, tanto a escala nacional como mundial. ■

Panayotis Gavras es Codirector del Departamento de Políticas y Estrategia del Black Sea Trade and Development Bank.

Referencias:

Banco de Pagos Internacionales, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 2009, “Stocktaking on the Use of Credit ratings”, Joint Forum Working Group on Risk Assessment and Capital (Basilea).

Katz, Jonathan, Emanuel Salinas y Constantinos Stephanou, 2009, “Credit Rating Agencies: No Easy Regulatory Solutions”, World Bank Crisis Response Policy Briefs, nota No. 8 (Washington).

Rosenkranz, Robert, 2009, “Let’s Write the Rating Agencies Out of Our Law”, 2009, Wall Street Journal, 2 de enero, pág. A15.



¿Qué es un banco?

Es una institución que pone en relación a ahorristas y prestatarios y contribuye al buen funcionamiento de la economía

Jeanne Gobat

SUPÓNGASE que tiene \$1.000 que no va a usar durante un año y quiere sacarles rédito en el interin. O bien que se quiere comprar una casa y necesita que le presten \$100.000 a 30 años.

Por su cuenta, le resultaría difícil —por no decir imposible— encontrar a alguien que necesitara exactamente \$1.000 durante un año o que pudiera prescindir de \$100.000 durante 30.

Ahí es donde intervienen los bancos.

Los bancos hacen muchas cosas, pero su función principal es captar fondos —depósitos— de gente con dinero, aglomerarlos y prestarlos a quienes los necesitan. Un banco es un intermediario entre los depositantes (quienes le prestan dinero) y los prestatarios (a quienes les presta dinero). Lo que paga por los depósitos, y lo que cobra por los préstamos que otorga, son en ambos casos intereses.

Tanto los depositantes como los prestatarios pueden ser personas y hogares, empresas financieras y no financieras, o gobiernos nacionales y locales. Los depósitos pueden ser a la vista (por ejemplo, una cuenta corriente) o tener algunas restricciones (como los depósitos a plazo y las cuentas de ahorro).

Concesión de préstamos

Aunque en un momento dado algunos depositantes necesitan sus fondos, la mayoría, no. Eso les permite a los bancos utilizar depósitos a más corto plazo para conceder préstamos a más largo plazo. Ese proceso implica una *transformación de los vencimientos*; es decir, los pasivos a corto plazo (depósitos) se convierten en activos a largo plazo (préstamos). Los bancos les pagan a los depositantes menos de lo que les cobran a los prestatarios, y esa diferencia genera el grueso de sus ingresos en la mayoría de los países.

Los bancos pueden complementar los depósitos tradicionales como fuente de financiamiento mediante captaciones directas en los mercados de dinero y capital. Pueden emitir títulos como efectos comerciales o bonos, o bien pueden prestar provisionalmente títulos propios a otras instituciones a cambio de efectivo, una operación que suele denominarse acuerdo de recompra (o repo). También pueden volcar en un título préstamos asentados en sus libros y venderlo en el mercado (un proceso denominado *transformación de liquidez y titulización*) para obtener fondos que pueden volver a prestar.

La función más importante de los bancos puede ser la de hacer que coincidan acreedores y prestatarios, pero también desempeñan una función esencial en el *sistema nacional e internacional de pagos*, y en la *creación de dinero*.

Los particulares, las empresas y los gobiernos no necesitan un lugar solo para depositar dinero y obtener préstamos, sino también para mover fondos; por ejemplo, entre compradores y vendedores, empleadores y empleados, o contribuyentes y gobiernos. Esta es otra

función central de los bancos: el procesamiento de pagos, desde el cheque personal más pequeño hasta los pagos electrónicos de gran cuantía entre bancos. El sistema de pagos es una compleja red de bancos locales, nacionales e internacionales en la cual a menudo participan los bancos centrales de los gobiernos y cámaras de compensación privadas que canalizan lo que los bancos se deben entre sí. En muchos casos, los pagos se procesan de manera casi instantánea. El sistema de pagos incluye también las tarjetas de crédito y débito. Un sistema de pagos que funcione bien es un requisito indispensable para una economía eficiente, y un desperfecto del sistema de pagos tiene probabilidades de trastornar significativamente el comercio y, por ende, el crecimiento económico.

Creación de dinero

Los bancos también crean dinero porque están obligados a mantener en reserva una parte de los depósitos, ya sea en efectivo o en títulos que puedan liquidarse con facilidad. El monto de esas reservas depende tanto de las necesidades de efectivo de los depositantes —que el banco determina a su juicio— como de las exigencias del regulador, que suele ser el banco central (la institución pública alrededor de la cual gira el sistema monetario y bancario de un país). Los bancos mantienen ese *encaje legal* en el banco central —por ejemplo, la Reserva Federal estadounidense, el Banco de Japón y el Banco Central Europeo— y crean dinero al prestar el resto de los fondos que les confiaron los depositantes. Ese dinero puede utilizarse para comprar bienes y servicios y puede regresar al sistema bancario como un depósito en otro banco, que luego puede prestar a su vez una parte. Esa repetición de los préstamos puede ocurrir varias veces, en un fenómeno que se denomina efecto multiplicador. La magnitud del multiplicador —la cantidad de dinero creada a partir de un depósito inicial— depende del volumen de dinero que los bancos deben mantener en reserva.

Los bancos también prestan y reciclan los excedentes de fondos que existen dentro del sistema financiero, y crean, distribuyen y negocian títulos.

Los bancos tienen varias maneras de ganar dinero, además de guardarse la diferencia entre los intereses que pagan por los depósitos y el dinero que toman prestado y los intereses que les cobran a los prestatarios o que ganan con los títulos que mantienen sus carteras. También pueden ganar dinero con:

- el ingreso generado por los títulos que negocian, y
- los cargos que les cobran a los clientes; por ejemplo, por las cuentas corrientes, la banca financiera y de inversión, el servicio de préstamos, y la originación, distribución y venta de otros productos financieros, tales como seguros y fondos comunes.

En promedio, los bancos ganan entre 1% y 2% de sus activos (préstamos y títulos); esto es lo que suele denominarse rendimiento de los activos.

Transmisión de la política monetaria

Los bancos también desempeñan un papel central en la transmisión de la política monetaria, una de las herramientas más importantes de un gobierno para lograr crecimiento económico sin inflación. El banco central controla la oferta monetaria a nivel nacional, en tanto que los bancos facilitan la circulación de dinero dentro de los mercados en los que operan. A nivel nacional, los bancos centrales pueden reducir o ampliar la oferta monetaria subiendo o bajando el encaje legal de los bancos y comprando o vendiendo títulos en operaciones de mercado abierto que tienen como principal contraparte a los bancos. Los bancos pueden reducir la oferta monetaria colocando más depósitos entre sus reservas en el banco central o incrementando las tenencias de otras formas de activos líquidos (es decir, los que se pueden convertir fácilmente en efectivo sin que su precio varíe demasiado). Un fuerte aumento de las reservas bancarias o de los activos líquidos —sea cual fuere su razón— puede producir una “contracción del crédito” al reducir la cantidad de dinero que los bancos pueden prestar, y eso puede encarecer el crédito porque los clientes pagan más por fondos más escasos. Una contracción del crédito puede atentar contra el crecimiento de la economía.

Como cualquier otra empresa, los bancos pueden quebrar. Pero una quiebra bancaria puede tener repercusiones más amplias, que se

dos, a menudo sufriendo pérdidas, para hacer frente a los retiros de fondos. Si las pérdidas se acumulan hasta superar el capital que mantiene el banco, pueden empujarlo a la insolvencia.

Básicamente, la actividad bancaria es una cuestión de confianza: la convicción de que el banco tiene fondos para cumplir con sus obligaciones. Todo quebrantamiento de esa confianza puede desencadenar un pánico y posiblemente una quiebra bancaria, y hacer caer incluso a instituciones solventes. Muchos países garantizan los depósitos en caso de quiebra, y la crisis reciente demostró que, al recurrir con más frecuencia a los mercados para financiarse, los bancos han quedado más expuestos a pánicos provocados por el sentimiento de los inversionistas que a pánicos desatados por los depositantes.

La necesidad de regulación

La seguridad y la solidez de los bancos revisten suma importancia para la política pública, y los gobiernos han tomado medidas para limitar las quiebras bancarias y los pánicos que pueden causar. En la mayoría de los países, los bancos deben estar habilitados para operar y recibir respaldo gubernamental, en forma de préstamos de emergencia del banco central y garantías explícitas de los depósitos bancarios hasta cierto monto. Los bancos están sometidos a la regulación legislativa de su país de origen, y por lo general son supervisados con regularidad. Si operan en el extranjero, es posible que también estén regulados en otros países. Los reguladores tienen amplia potestad para intervenir en bancos con problemas a fin de evitar trastornos.

La seguridad y la solidez de los bancos revisten suma importancia para la política pública, y los gobiernos han tomado medidas para limitar las quiebras bancarias y los pánicos que pueden causar.

extienden a los clientes, otros bancos, la comunidad y el mercado en general. Algunas de las consecuencias pueden ser un congelamiento de los depósitos de los clientes, una ruptura de las relaciones de crédito y un cierre de las líneas de crédito que utilizan las empresas para pagarles a sus empleados o a sus proveedores. Además, la quiebra de un banco puede conducir a la de otros bancos.

Las vulnerabilidades de los bancos se deben principalmente a tres factores:

- Una elevada proporción de fondos a corto plazo —ya sea cuentas corrientes u operaciones de reporto— dentro del total de depósitos. La mayoría de los depósitos se utilizan para financiar préstamos a más largo plazo, que son difíciles de convertir rápidamente en efectivo.
- Un bajo coeficiente efectivo/activos.
- Un bajo coeficiente capital (activos menos pasivos)/activos.

Los depositantes y otros acreedores pueden cerrar las cuentas corrientes y liquidar las operaciones de reporto casi de un momento para otro. Cuando —erradamente o no— un banco parece tener problemas, los clientes pueden retirar su dinero movidos por el temor a perderlo, y hacerlo tan rápido que la pequeña proporción de activos líquidos que el banco mantiene no tarda en agotarse. Durante uno de esos “pánicos bancarios”, un banco puede verse obligado a vender otros activos a más largo plazo o menos líqui-

das regulaciones suelen estar pensadas de manera tal que limitan la exposición de los bancos a los riesgos de crédito, mercado y liquidez, y al riesgo global de solvencia (véase “Proteger el todo” en esta edición de *F&D*). Desde la crisis financiera, los bancos deben mantener un capital mayor y de mejor calidad —por ejemplo, en forma de utilidades retenidas y capital contribuido— para amortiguar pérdidas. Los grandes bancos internacionales deben mantener aún más capital para absorber el impacto que podría tener su quiebra en la estabilidad del sistema financiero internacional (lo que se conoce también como riesgo sistémico). Las regulaciones estipulan asimismo niveles mínimos de activos líquidos para los bancos y exigen fuentes de financiamiento estables a más largo plazo.

Los reguladores están pasando revista a la creciente importancia de las instituciones que desempeñan funciones de tipo bancario pero que no están sometidas a la misma regulación que los bancos —la banca paralela— y estudiando opciones para regularlas. La reciente crisis financiera dejó expuesta la importancia sistémica de estas instituciones, que incluyen empresas de seguros, bancos de inversión y fondos de inversión del mercado monetario. ■

Jeanne Gobat es Economista Principal del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital del FMI.

Potenciar a la **mujer** es un enfoque económico inteligente

Ana Revenga y Sudhir Shetty

Campesinas en los arrozales cercanos al pueblo de Bagabar, distrito de Maharaj Gani, India.

La eliminación de las disparidades de género beneficia a toda la población, no solo a las mujeres y a las niñas

NO HACE mucho las mujeres se enfrentaban a enormes barreras a la hora de buscar oportunidades para participar en la sociedad en igualdad de condiciones que los hombres. Hace apenas un cuarto de siglo, la desigualdad resultaba evidente en la universidad, en el trabajo e incluso en el hogar. Desde entonces, la vida de las mujeres en todo el mundo ha mejorado notablemente en muchos aspectos. En la mayoría de los países —ricos y pobres— las mujeres van más a la escuela, viven más años, consiguen mejores trabajos y han adquirido derechos y protección legal.

Pero persisten importantes desigualdades de género. En comparación con los países ricos, en muchos países de ingreso mediano y bajo las mujeres tienen más probabilidades de morir que los hombres. Las mujeres ganan menos y son económicamente menos productivas que los hombres en casi todo el mundo. Además, tienen menos oportunidades para determinar sus vidas y tomar decisiones que los hombres.

Según el *Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo* del Banco Mundial, superar estas disparidades de género es importante para el desarrollo y para la formulación de políticas. Una mayor igualdad de género puede aumentar la productividad económica, mejorar los resultados en materia de desarrollo para la próxima generación, y establecer instituciones y políticas más representativas.

Muchas disparidades de género persisten incluso cuando los países avanzan en el desarrollo económico, por lo que se precisan políticas correctivas

que aborden específicamente y de manera sostenida estas desigualdades. Estas políticas reportarán importantes beneficios en materia de desarrollo si se centran en las persistentes desigualdades de género que más afectan al bienestar. Para ser eficaces, estas medidas deben hacer frente a las causas fundamentales de la desigualdad sin olvidar la economía política interna.

Progresos desiguales

Todas las esferas de la igualdad de género —el acceso a la educación y la salud, las oportunidades económicas, y la voz en el hogar y en la sociedad— han experimentado una evolución desigual en los últimos 25 años. En algunos ámbitos, como la educación, se han superado gran parte de las desigualdades de género; pero los progresos han sido más lentos para las mujeres pobres y que se enfrentan a otras desventajas, como el origen étnico. En otras áreas, las disparidades se han reducido lentamente, incluso entre las mujeres con mayores recursos y en países que se han desarrollado con rapidez.

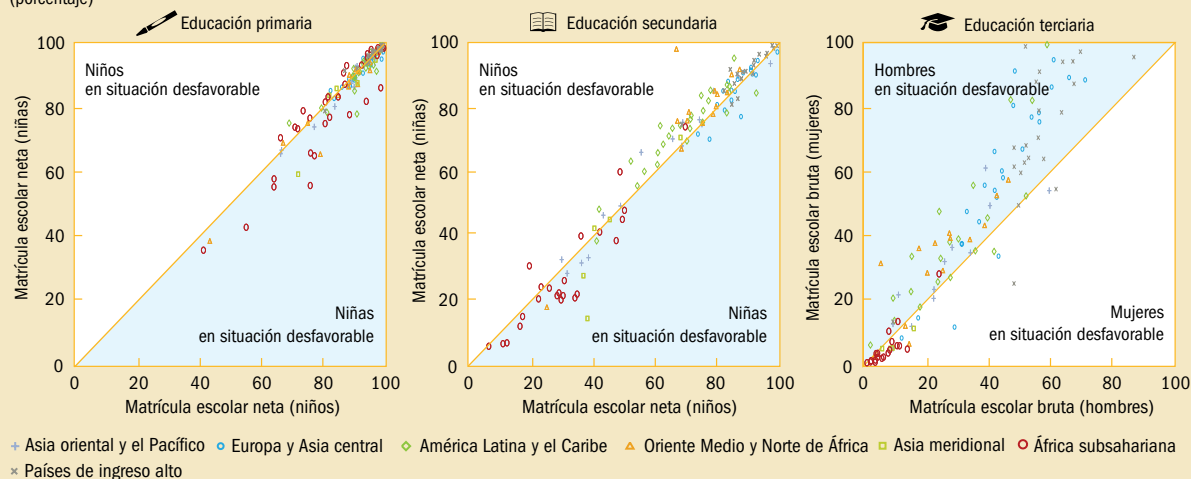
En la educación primaria, se han superado las desigualdades de género en casi todos los países, y se están reduciendo rápidamente en la educación secundaria. De hecho, en alrededor de un tercio de los países en desarrollo el número de niñas supera el de niños en la enseñanza secundaria. El número de mujeres que asisten a la universidad es mayor que el de hombres en dos terceras partes de los países sobre los que se dispone de datos: actualmente las mujeres representan el 51% de la población universitaria mundial (véase el gráfico 1). No obs-

Gráfico 1

Vamos a la escuela

Se ha conseguido la paridad de género en la escuela primaria y secundaria, pero las tasas de matrícula en el nivel terciario favorecen a las mujeres.

(porcentaje)



Fuente: Banco Mundial, base de datos de World Development Indicators.

Nota: La línea de 45° en cada panel indica la paridad de género en las matrículas. Todo punto por encima de la línea de 45° implica que el número de mujeres matriculadas es mayor que el número de hombres matriculados.

tante, en los países en desarrollo más de 35 millones de niñas no asisten a la escuela, frente a 31 millones de niños, y casi dos tercios de estas niñas pertenecen a grupos étnicos minoritarios.

Desde 1980, las mujeres viven más años que los hombres en todas las regiones del mundo. Pero en los países en desarrollo, más mujeres y niñas aún mueren en una edad más temprana que los hombres y los niños, en comparación con las de los países ricos. Debido a este “exceso de mortalidad femenina”, las mujeres y niñas “de menos” en los países en desarrollo representan anualmente unos 3,9 millones de mujeres menores de 60 años (véase el cuadro). Aproximadamente dos quintas partes no llegan a nacer, una sexta parte muere durante la infancia y la niñez, y más de una tercera parte lo hacen en los años reproductivos. La mortalidad femenina sigue aumentando en África subsahariana, especialmente entre las mujeres en edad de procrear y en los países más golpeados por la pandemia del VIH/SIDA (Banco Mundial, 2011, capítulo 3).

Más de 500 millones de mujeres se han incorporado a la fuerza de trabajo mundial en los últimos 30 años, y ahora constituyen más del 40% de la población activa en todo el mundo. Este incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral puede atribuirse, entre otros factores, a una reducción sin precedentes de la fertilidad en países tan diferentes como Bangladesh, Colombia y la República Islámica del Irán, así como a mejoras en la educación de las mujeres. No obstante, en casi todos los países, las mujeres ganan menos que los hombres (Banco Mundial, 2011, sobre todo el capítulo 5). Las razones son diversas. Las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de trabajar en tareas domésticas no remuneradas o en el sector informal, de ocuparse de parcelas menos extensas y de dedicarse a cultivos peor remunerados, y de dirigir empresas de menor tamaño y en sectores menos rentables.

En cuanto a derechos y voz, casi todos los países del mundo han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. No obstante, en muchos países, las mujeres (especialmente las que son pobres) tienen menos

influencia en las decisiones y menos control sobre los recursos de sus hogares. También hay más probabilidades de que las mujeres sean víctimas de violencia doméstica, tanto en los países ricos como en desarrollo. Y en todos los países, las mujeres participan menos que los hombres en la actividad política oficial, especialmente en los niveles más altos.

Igualdad de género y desarrollo

La igualdad de género tiene importancia por derecho propio. El desarrollo es un proceso de ampliación de las libertades de manera igualitaria para todas las personas: hombres y mujeres (Sen, 2009). La reducción de las diferencias de bienestar entre hombres y mujeres es un componente del desarrollo del mismo modo que la reducción de la pobreza en términos de ingresos. Una mayor igualdad de género también aumenta la eficiencia económica y mejora otros resultados en materia de desarrollo de tres maneras principales:

- En primer lugar, ahora que las mujeres representan el 40% de la fuerza de trabajo mundial y más de la mitad de la matrícula universitaria del mundo, la productividad global aumentará si se aprovechan más plenamente las habilidades y los talentos de las mujeres. Por ejemplo, si las agricultoras tuvieran el mismo acceso que los hombres a los recursos productivos, como tierras y fertilizantes, la producción agrícola de los países en desarrollo podría llegar a incrementarse entre 2,5% y 4% (FAO, 2011). Eliminar las barreras que impiden que las mujeres trabajen en determinadas ocupaciones o sectores puede dar lugar a aumentos de la producción, incrementando la participación y la productividad laboral de la mujer hasta un 25% en algunos países a través de una asignación más eficaz de sus habilidades y talentos (Cuberes y Teignier-Baqué, 2011).
- En segundo lugar, un mayor control de las mujeres sobre los recursos del hogar, procedentes de lo que ganan ellas mismas o de transferencias de dinero, contribuye a modificar los patrones de gastos en formas que benefician a los hijos, lo que puede tener efectos positivos en las perspectivas de crecimiento de los países.

Datos empíricos procedentes de diversos países (como Brasil, China, India, Reino Unido y Sudáfrica) muestran que incrementar la proporción de los ingresos del hogar controlados por las mujeres beneficia a los hijos porque aumentan los gastos en alimentación y educación (Banco Mundial, 2011).

- Por último, potenciar el papel de las mujeres como agentes económicos, políticos y sociales puede modificar las opciones en materia de políticas y hacer que las instituciones sean más representativas de una mayor variedad de voces. En India, otorgar poder a las mujeres a nivel local generó incrementos en el suministro de bienes públicos, como el agua y el saneamiento, que son más importantes para las mujeres (Beaman *et al.*, 2011).

Impulsar el desarrollo

La evolución de la igualdad de género a medida que avanza el desarrollo puede comprenderse a través de las respuestas de los hogares al funcionamiento y a la estructura de los mercados y las instituciones, ya sean estas de carácter formal (como leyes, regulación y prestación de servicios) e informal (como roles determinados en función del género, normas y redes sociales).

Los mercados y las instituciones ayudan a determinar los incentivos, las preferencias y los condicionantes de los diferentes miembros del hogar, así como el peso que tiene su opinión y su poder de negociación. Así, la adopción de las decisiones en el hogar, los mercados, y las instituciones formales e informales interactúan para determinar los resultados en materia de género. Este marco conceptual también permite observar cómo el crecimiento económico (mayores ingresos) influye en los resultados sobre género, incidiendo en el funcionamiento de los mercados y las instituciones y en la toma de decisiones de los hogares. El impacto del crecimiento económico está ilustrado en el gráfico 2 por la flecha correspondiente, que hace girar los engranajes en dirección a una mayor igualdad de género. El efecto de una mayor igualdad de género, que puede contribuir

a un mayor crecimiento, se muestra a su vez con la flecha correspondiente a la “igualdad de género”.

Este enfoque ayuda a demostrar por qué las disparidades de género en la matrícula escolar se han superado tan rápidamente. En este caso, el aumento de los ingresos (flexibilizando las limitaciones presupuestarias sobre los hogares y el tesoro público), los mercados (ofreciendo nuevas oportunidades de empleo a las mujeres), y las instituciones formales (ampliando las escuelas y reduciendo los costos) se combinan e influyen en las decisiones de los hogares a favor de la educación de las niñas y las jóvenes en una gran variedad de países.

Este análisis también contribuye a explicar por qué las mujeres pobres aún se enfrentan a disparidades de género considerables, especialmente cuando la pobreza se suma a otros factores de exclusión como vivir zonas remotas, pertenecer a grupos étnicos minoritarios o sufrir discapacidad. En India y Pakistán, por ejemplo, mientras que los niños y niñas pertenecientes al quintil de ingresos más alto están escolarizados en proporciones similares, hay una disparidad de género de casi 5 años en el quintil de ingresos más bajo. La tasa de analfabetismo entre las mujeres indígenas de Guatemala es el doble de la tasa correspondiente a las mujeres no indígenas y se sitúa 20 puntos por encima de la de los hombres indígenas. Las señales del mercado, las instituciones encargadas de la prestación de servicios y el aumento de los ingresos, que en general han favorecido la educación de las niñas y las jóvenes, no llegan a beneficiar a estas poblaciones muy desfavorecidas.

Implicaciones de política

Para promover la igualdad de género, las autoridades deben centrar sus acciones en cinco prioridades principales: reducir el exceso de mortalidad femenina; superar las disparidades en la educación; mejorar el acceso de las mujeres a oportunidades económicas y, por ende, el ingreso y la productividad; lograr que la influencia de las mujeres en el hogar y en la sociedad sea igual que la de los hombres; limitar la reproducción de las desigualdades de género entre generaciones.

Reducir el exceso de mortalidad femenina, es necesario centrarse en las causas subyacentes para cada grupo etario. Dada la mayor susceptibilidad de las niñas (en comparación con los niños) a las enfermedades infecciosas transmitidas por el agua en la infancia y la primera niñez, hace falta mejorar los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado, como ha hecho Vietnam, para reducir el exceso de mortalidad femenina (Banco Mundial, 2011). Es fundamental mejorar la prestación de servicios de atención materna, como hizo Sri Lanka en sus primeras etapas de desarrollo o Turquía en los últimos años.

Para reducir las disparidades en la educación, se deben eliminar las barreras que impiden el acceso debido a la pobreza, el origen étnico o la situación geográfica. Por ejemplo, en aquellos países en que la distancia es el pro-

¿Dónde están?

En 2008 había casi 4 millones menos de mujeres.

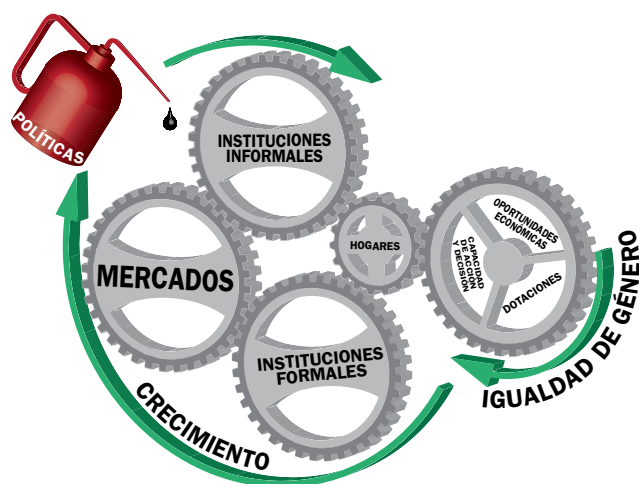
(exceso de mortalidad femenina, miles)

	Niñas al nacer		Niñas menores de 5 años		5 a 14 años		15 a 49 años		50 a 59 años		Total (menores de 60 años)	
	1990	2008	1990	2008	1990	2008	1990	2008	1990	2008	1990	2008
China	890	1.092	259	71	21	5	208	56	92	30	1.470	1.254
India	265	257	428	251	94	45	388	228	81	75	1.255	856
África subsahariana	42	53	183	203	61	77	302	751	50	99	639	1.182
Países con una prevalencia elevada de VIH	0	0	6	39	5	18	38	328	4	31	53	416
Países con una prevalencia baja de VIH	42	53	177	163	57	59	264	423	46	68	586	766
Asia meridional (excluido India)	0	1	99	72	32	20	176	161	37	51	346	305
Asia oriental y el Pacífico (excluido China)	3	4	14	7	14	9	137	113	48	46	216	179
Oriente Medio y Norte de África	5	6	13	7	4	1	43	24	15	15	80	52
Asia central y oriental	7	14	3	1	0	0	12	4	4	3	27	23
América Latina y el Caribe	0	0	11	5	3	1	20	10	17	17	51	33
Total	1.212	1.427	1.010	617	230	158	1.286	1.347	343	334	4.082	3.882

Fuente: Estimaciones realizadas por el equipo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2012* sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud y de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Acelerar el ritmo

Los resultados en materia de género se explican a través de las interacciones entre los hogares, los mercados y las instituciones.



Fuente: Banco Mundial, 2011, *Informe sobre el desarrollo mundial 2012*.

blema clave (como en las zonas rurales de la República Islámica de Afganistán), construir más escuelas en zonas remotas puede reducir las disparidades de género. Cuando es difícil o demasiado costoso implementar soluciones a medida, las intervenciones sobre la demanda, como las transferencias monetarias condicionadas a la asistencia a la escuela, pueden ayudar a que las niñas de familias pobres vayan a la escuela. Estas transferencias han contribuido a incrementar las tasas de asistencia de las niñas a la escuela en países tan diversos como México, Turquía y Pakistán (Banco Mundial, 2011).

Para promover el acceso de las mujeres a oportunidades económicas y, por lo tanto, reducir las disparidades de género que afectan a los ingresos y la productividad, se debería aplicar una combinación de políticas. Las soluciones incluyen otorgar más tiempo libre a la mujer para que pueda trabajar fuera del hogar —por ejemplo, a través de los subsidios para el cuidado infantil, como en Colombia; mejorar su acceso al crédito, como en Bangladesh; y garantizar el acceso a los recursos productivos, especialmente las tierras, como en Etiopía donde ahora se otorgan títulos de propiedad conjuntos a ambos cónyuges. Otras medidas como resolver la falta de información sobre la productividad femenina en el trabajo y eliminar los sesgos institucionales contra la mujer, por ejemplo, mediante la aplicación de cuotas que favorecen a la mujer o de programas de colocación laboral como en Jordania, también abrirán oportunidades económicas.

Para reducir las disparidades de género en cuanto a la voz en el hogar y en la sociedad, las políticas deben abordar la influencia combinada de las normas y creencias sociales, el acceso de la mujer a oportunidades económicas, el marco jurídico y la educación de la mujer. Las medidas que aumentan el control de la mujer sobre los recursos del hogar y las leyes que refuerzan su capacidad de acumular activos, sobre todo mediante el fortalecimiento de sus derechos de propiedad, son importantes. En Marruecos, las recientes reformas de las leyes sobre la familia han reforzado los derechos de propiedad de la mujer al equiparar los derechos de ambos cónyuges sobre la propiedad adquirida durante el matrimonio. Las cuotas para incrementar la representación política de la mujer, la capacitación de las futuras dirigentes y

el aumento de la participación de la mujer en los sindicatos y asociaciones profesionales también pueden aumentar la voz de la mujer en la sociedad.

Para limitar la desigualdad de género a lo largo del tiempo, es esencial invertir en las adolescentes y las jóvenes. Las decisiones que se toman durante esta etapa de la vida determinan los conocimientos, la salud, las oportunidades económicas y las aspiraciones en la vida adulta. Para garantizar que las desigualdades de género no persistan a lo largo del tiempo, las políticas deben hacer hincapié en desarrollar el capital humano y social (mediante transferencias monetarias a las niñas para que permanezcan o vayan a la escuela, como en Malawi); facilitar la transición de la escuela al trabajo (como los programas de capacitación para jóvenes aplicados en Uganda), y cambiar las aspiraciones (poniendo a las niñas en contacto con dirigentes políticas, como en India).

Las acciones políticas en el plano nacional son fundamentales, pero la comunidad internacional puede complementar los esfuerzos nacionales en cada uno de estos ámbitos prioritarios. Esto requerirá medidas nuevas o adicionales en múltiples frentes. El financiamiento debería dirigirse específicamente a respaldar los esfuerzos de los países más pobres para reducir el exceso de mortalidad femenina (mediante la inversión en el suministro de servicios de agua potable y alcantarillado y de salud materna) y las desigualdades de género persistentes en la educación. Las asociaciones deben ampliarse más allá de las establecidas con los gobiernos y los organismos de desarrollo a fin de incluir al sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, y las instituciones académicas en los países ricos y en desarrollo.

Y si bien queda bastante por hacer, en muchos aspectos el mundo ya ha cambiado al reconocer que la igualdad de género es beneficiosa para las mujeres y para los hombres. Cada vez más, nos estamos dando cuenta de que eliminar las disparidades de género aportará muchas ventajas económicas y de muchos tipos. ■

Ana Revenga es Directora del Sector de Desarrollo Humano para Europa y Asia central, y Sudhir Shetty es Director del Sector de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para Asia oriental y el Pacífico, ambos en el Banco Mundial.

Este artículo se basa en el Informe sobre el desarrollo mundial 2012:

Igualdad de género y desarrollo, publicado por el Banco Mundial en 2011.

Los datos y el análisis mencionado en este artículo se citan en las secciones correspondientes del informe.

Referencias:

Banco Mundial, 2011, *Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo* (Washington).

Beaman, Lori, Raghadendra Chattopadhyaya, Esther Duflo, Rohini Pande y Petia Topalova, inédito, "Political Reservation and Substantive Representation: Evidence from Indian Village Councils", 2011, en *India Policy Forum 2010–11*, compilado por Suman Bery, Barry Bosworth y Arvind Panagariya (Washington: Brookings Institution y National Council of Applied Economic Research).

Cuberes, David, y Marc Teignier-Baqué, 2011, "Gender Equality and Economic Growth", *Documento de discusión para el Informe sobre el desarrollo mundial 2012* (Washington: Banco Mundial).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2011, *The State of Food and Agriculture 2010–11: Women in Agriculture—Closing the Gender Gap for Development* (Roma).

Sen, Amartya, 2009, *Development as Freedom* (Nueva York: Anchor Books).

Salir de la

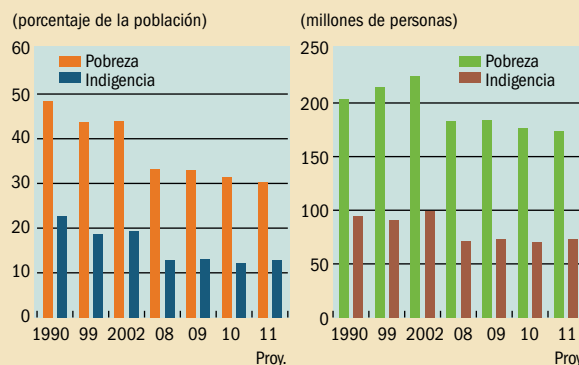
La pobreza en América Latina



Muchachas llenan recipientes de agua en Lima, Perú.

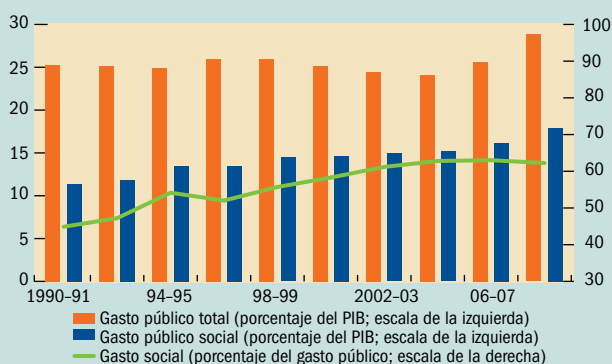
LA POBREZA en América Latina y el Caribe se redujo de 48,4% en 1990 a 31,4% en 2010, su nivel más bajo en 20 años, según un nuevo informe de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. La tasa de indigencia (un nivel de ingresos que no cubre las necesidades de nutrición) también disminuyó durante este período, de 22,6% a 12,3%. A pesar de estos avances, 177 millones de personas siguen viviendo en la pobreza, de las cuales 70 millones en la indigencia. El informe prevé una ligera caída de la tasa de pobreza en 2011, aunque la tasa de indigencia podría aumentar debido al encarecimiento de los alimentos.

La pobreza y la indigencia en América Latina se han reducido considerablemente desde 1990.



Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.
Nota: Estimaciones para 19 países de la región.

El gasto social en América Latina como porcentaje del PIB aumentó durante la crisis.



Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.
Nota: Estimaciones para 21 países de la región.

Focalizar mejor el gasto en los pobres

La reducción de la pobreza se explica principalmente por el sólido crecimiento económico, el incremento de los ingresos laborales, la disminución de las tasas de fertilidad y los mejores programas sociales. Los esfuerzos para reducir los efectos de la crisis económica de 2008-09 en los pobres dieron lugar a un gran aumento del gasto social y en educación pública. El gasto público total registró un incremento del 3% del PIB en 2008-09 frente a 2006-07, y el gasto social del 2% del PIB en el mismo período. Entre los países con menor gasto social por habitante (US\$300), la educación constituye la principal partida de gasto. En cambio, en los países relativamente más desarrollados (con un gasto social per cápita superior a US\$1.000) la seguridad y la asistencia social son más importantes. Pero los sistemas de protección social aún no son inclusivos, y persisten grandes disparidades.

POBREZA

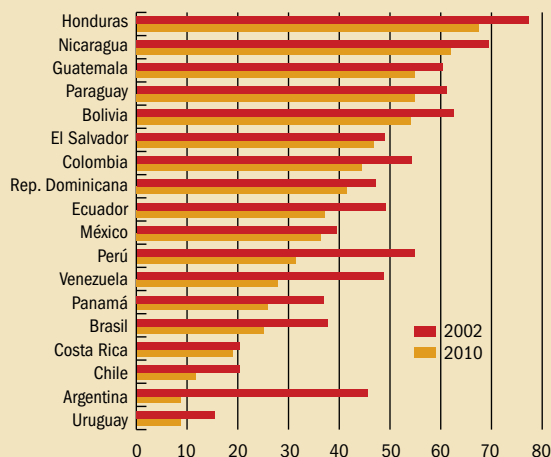
se reduce al nivel más bajo en 20 años

Trabajar de manera más eficiente

La reducción de la pobreza es una gran noticia, especialmente en medio de una crisis económica internacional. No obstante, estos avances se ven amenazados por las persistentes disparidades en la productividad y por mercados laborales que generan empleo en sectores poco productivos sin protección social. Las arraigadas diferencias entre los países abarcan desde asimetrías en la productividad hasta grandes diferencias en el desarrollo institucional, el acceso a los mercados financieros internacionales y la capacidad de generar ahorro nacional. Las disparidades dentro de los países complican aún más la reducción de la pobreza en la región. En este contexto, deberán redoblar los esfuerzos para mejorar el acceso a la educación, actualizar las transferencias monetarias a los sectores más vulnerables, reformar las instituciones del mercado de trabajo y crear sistemas de protección social inclusivos. ■

La pobreza se ha reducido en todos los países, pero con grandes variaciones.

(porcentaje de la población en la pobreza)



Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.
Nota: Estimación para 12 países de la región. Basada en el año más reciente sobre el que se dispone de datos.



Niños tomando avena en una escuela rural de Guatemala.

Preparado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). El texto y los gráficos se basan en Panorama social de América Latina, publicado por la CEPAL en noviembre de 2011. El informe puede consultarse en www.eclac.org

La fiebre mundial por la **TIERRA**

Rabah Arezki, Klaus Deininger y Harris Selod

Los inversionistas extranjeros compran tierras en los países en desarrollo

EL FUERTE aumento de los precios mundiales de los alimentos en 2007–08 provocó una avalancha de adquisiciones transfronterizas de tierras por fondos soberanos de inversión, fondos de capital privado, productores agrícolas y otros representantes clave de la industria agroalimentaria, impulsada por la desconfianza en los mercados internacionales de alimentos, la preocupación por la estabilidad política y la especulación sobre la demanda de alimentos en el futuro.

Se estima que existen en el mundo 445 millones de hectáreas de tierras no cultivadas y disponibles para la agricultura, frente a aproximadamente 1.500 millones de hectáreas ya cultivadas (Deininger *et al.*, 2011). Alrededor de 201 millones de hectáreas se encuentran en África, 123 millones en América Latina y 52 millones en Europa oriental.

Si bien los precios de las materias primas pronto retornaron a niveles más moderados después del fuerte repunte en 2007–08, persistió el interés de los inversionistas por la tierra.

Entre 1961 y 2007, se abrió a la producción agrícola un promedio anual de 4,1 millones de hectáreas de tierras, de las cuales 1,8 millones se abrieron en África. Solo en 2009 los tratos cerrados o en proceso de negociación

comprendieron por lo menos 56,6 millones de hectáreas, de las cuales la mayor parte se encuentran en África, donde los tratos representaron un total de 39,7 millones de hectáreas, más que las superficies cultivadas combinadas de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, los Países Bajos y Suiza.

El negocio agrícola se caracteriza por largos períodos entre la inversión y la producción con márgenes bajos y se ve complicado por la imprevisión de las condiciones meteorológicas y microclimáticas. Los pequeños agricultores en todo el mundo han aprendido a convivir con estas dificultades, pero en muchos países en desarrollo su capacidad de hacerlo se ve afectada por el bajo nivel de gasto público en tecnología e infraestructura y por instituciones inadecuadas. Por lo tanto, algunos analistas consideran estas compras transnacionales una oportunidad para superar varias décadas de falta de inversión en el sector agrícola de los países en desarrollo, crear empleos y aportar tecnología innovadora al sector agrícola local. Otros, en cambio, denuncian estas inversiones transnacionales porque constituyen “acaparamientos de tierras”, que no tienen en cuenta los derechos locales, obtienen beneficios a corto plazo a expensas de la sostenibilidad medioambiental a largo plazo, hacen caso omiso de las normas sociales y fomentan la corrupción a gran escala. En Madagascar el gobierno cayó en 2009 después de que la prensa indicara que este tenía la intención de transferir gratuitamente 1,3 millones de hectáreas a una compañía surcoreana. En nuestro estudio analizamos los factores que explican las grandes adquisiciones transnacionales. Este es un primer paso esencial en la evaluación de los posibles efectos a largo plazo de estas inversiones y la identificación de cómo los gobiernos pueden responder, a través de las políticas y la regulación, para utilizar las adquisiciones de tierras de una forma que fomente el desarrollo económico a largo plazo y reduzca la pobreza.



Visión histórica

Las grandes adquisiciones transnacionales de tierras se remontan por lo menos a varios siglos, a la época de las conquistas y la expansión colonial. Pero a menudo solo una pequeña parte de la tierra adquirida se destinaba a usos productivos; el resto se mantenía sin cultivar, negándole oportunidades a la población local (Binswanger, Deininger y Feder, 1995). De hecho, muchas de estas iniciativas sobrevivieron solo porque se beneficiaron de los subsidios y distorsiones en las tierras, la mano de obra (a menudo esclavos) y los mercados de capital.

Estas distorsiones con frecuencia eran difíciles de eliminar y afectaron a los resultados económicos y sociales durante décadas y a veces siglos (Banerjee e Iyer, 2005). Las posteriores olas de adquisiciones de grandes extensiones de tierra fueron impulsadas por cambios en el costo del transporte, como los relacionados con el barco de vapor y la refrigeración, o cambios en la tecnología, que convirtieron las tierras económicamente inviables en viables.

¿Granjas grandes o pequeñas?

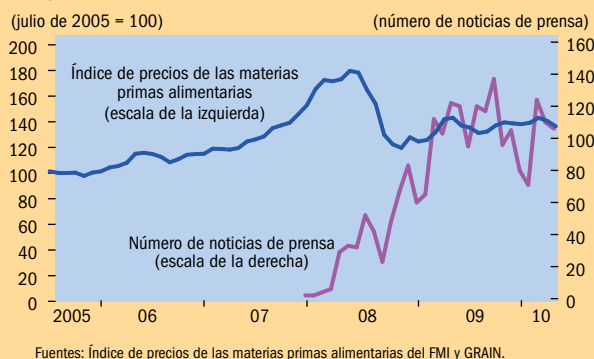
El análisis de los tratos sobre tierras a gran escala está relacionado con varios aspectos esenciales del desarrollo, como qué tipo de estructura de producción agrícola usa de manera más eficiente los recursos existentes y, por lo tanto, contribuye al desarrollo global. Por ejemplo, los propietarios autónomos suelen estar más motivados para ajustarse a las microvariaciones del clima y la estacionalidad porque comprenden mejor los beneficios derivados de sus operaciones. Las granjas familiares, en lugar de las grandes empresas operadas por mano de obra contratada, han sido las explotaciones más competitivas del mundo, incluso en los países desarrollados como Estados Unidos. Estas granjas han contribuido a reducir la pobreza en una amplia gama de casos (Lipton, 2009). Por otra parte, si bien algunas granjas familiares pueden ser muy grandes, los inversionistas suelen tener por objetivo acumular extensiones de tierra mucho mayores que las que pueden ser operadas por una familia. ¿Podría esta estrategia de grandes granjas ser viable en África subsahariana, donde la tierra es más abundante, como algunos sugieren (Collier, 2008)? ¿Qué indica la aparente competitividad exportadora de las meggranjas en América Latina y Europa oriental durante la crisis alimentaria mundial de 2007–08 acerca de la estructura óptima de una granja?

Se ha observado que estas grandes extensiones de tierra no son necesariamente eficientes. No obstante, la reciente aparición de grandes granjas se explica por los avances tecnológicos en la reproducción de cultivos, las técnicas de cultivo y la tecnología de la información que facilitan la supervisión de la mano de obra (Deininger y Byerlee, de próxima publicación). De hecho, estos avances podrían reducir los problemas asociados tradicionalmente con las grandes operaciones agrícolas y aumentar los beneficios derivados de la integración vertical a lo largo de la cadena de valor desde la plantación hasta la producción de alimentos. En algunos casos como Argentina, las sociedades de gestión eficientes que están bien integradas en la cadena de valor pueden arrendar tierras de agricultores a precios superiores a los que estos obtendrían si ellos mismos cultivaran la tierra.

Pero no todos los avances favorecen a las grandes granjas. Muchas innovaciones tecnológicas no están especialmente orientadas a favor de una extensión determinada. La tecnología de la información, por ejemplo, que puede utilizarse para controlar mejor una granja grande, también puede ser utilizada por los pequeños granjeros para coordinar sus esfuerzos. Además, a menudo surgen unidades de

La fiebre por comprar

El repunte de los precios de los alimentos en 2008 generó un auge de noticias de prensa sobre grandes adquisiciones transnacionales de tierras que no se moderaron cuando se redujeron los precios.



producción muy grandes porque pueden superar las imperfecciones del mercado (acceso al financiamiento), la falta de bienes públicos (infraestructura, educación o tecnología), y una gestión de gobierno deficiente mejor que las pequeñas. Pero, en un entorno competitivo y transparente en el que la prestación de servicios públicos es eficaz, las granjas mucho más pequeñas podrían prevalecer. De hecho, la evidencia anecdótica indica que, en muchos casos, las granjas son muy grandes, no por las ventajas inherentes de la tecnología, sino por la capacidad superior de los grandes operadores para contrarrestar las imperfecciones del mercado.

Investigación del fenómeno

Para tener una idea global de la reciente demanda de adquisición de tierras a gran escala examinamos las noticias de prensa porque es difícil obtener datos coherentes de fuentes oficiales. La muestra se basa en los artículos publicados entre el 1 de octubre de 2008 y el 31 de agosto de 2009, compilados por la organización no gubernamental GRAIN, que presenta los datos en su sitio en Internet “Food Crisis and the Global Land Grab” (véase GRAIN). En el sitio se registran sistemáticamente las noticias de prensa sobre adquisiciones de tierras a gran escala en todo el mundo, un enfoque que probablemente limitará los posibles sesgos. No obstante, hemos comparado estos datos con la información proveniente del Banco Mundial sobre varios países (Deininger *et al.*, 2011). El gráfico muestra que la demanda de grandes adquisiciones transnacionales de tierras aumentó drásticamente después del auge de precios de los alimentos en 2007–08 y continuó posteriormente.

En nuestro estudio, preparamos una base mundial de datos con información a nivel de los países sobre la demanda externa de tierras y los proyectos documentados en los informes de prensa nacionales e internacionales. Complementamos esta base con evaluaciones por países sobre la extensión de tierras potencialmente viables y otras variables pertinentes. Utilizamos después las relaciones bilaterales de inversión incluidas en la base de datos para identificar los factores determinantes de la adquisición extranjera de tierras, entre los cuales se espera que la disponibilidad de tierras y el potencial para la producción agrícola en los países de destino sean factores clave.

Potencial ecológico

El atractivo de un país como destino para las nuevas inversiones en grandes explotaciones agrícolas depende de la disponibilidad y el fácil acceso a tierras no cultivadas con potencial agrícola que puedan desarrollarse sin consecuencias medioambientales negativas. Por lo tanto, es necesario hallar un indicador para evaluar la potencial idoneidad agroecológica de las tierras en comparación con su uso actual. Las tentativas anteriores para calcular la extensión de tierras potencialmente viables para la agricultura adolecían de limitaciones técnicas y conceptuales. Si las tierras potencialmente viables están cubiertas de bosques o en ellas viven comunidades tradicionales, gran parte de lo que podría ser viable para la agricultura podría al mismo tiempo generar beneficios sociales y medioambientales cuya pérdida afectaría considerablemente la conveniencia económica de la inversión.

Para establecer un parámetro de referencia sobre el potencial de una zona que tenga en cuenta estos factores, primero dividimos la tierra en aproximadamente 2,5 millones de celdas. Después utilizamos la información climática y biofísica (incluida la calidad del suelo) para calcular la producción potencial máxima de las principales materias primas agrícolas en unas condiciones agroecológicas determinadas (por ejemplo, sin irrigación) para cada celda (Fisher y Shah, 2011). Al superponer estas capas de información sobre el uso actual de las tierras y la densidad demográfica podemos excluir las zonas ya utilizadas para la agricultura, así como los bosques, las zonas protegidas y las que tienen un umbral de población superior al máximo previsto. De esta forma, obtenemos un indicador de la superficie agrícola potencialmente viable de los países. Al valorar esta información a los precios del mercado mundial podemos determinar la opción de cultivo “óptima” y el valor neto de la producción que puede obtenerse de dicho cultivo. Véanse en el mapa los valores de producción resultantes, no ajustados por los costos de transporte.

Por qué los inversionistas extranjeros quieren tierras

El uso de estos y de una amplia gama de otros indicadores para analizar los factores determinantes de los tratos bilaterales sobre tierras sugiere, como cabe esperar, que el atractivo de un país para los inversionistas está directamente correlacionado con la disponibilidad de grandes extensiones de tierras no cultivadas con el potencial de generar una producción significativa. Por ejemplo, un incremento del 10% de las tierras potencialmente cultivables en el país anfitrión incrementaría el número de proyectos en ese país en aproximadamente 5%, si no varía ningún otro factor.

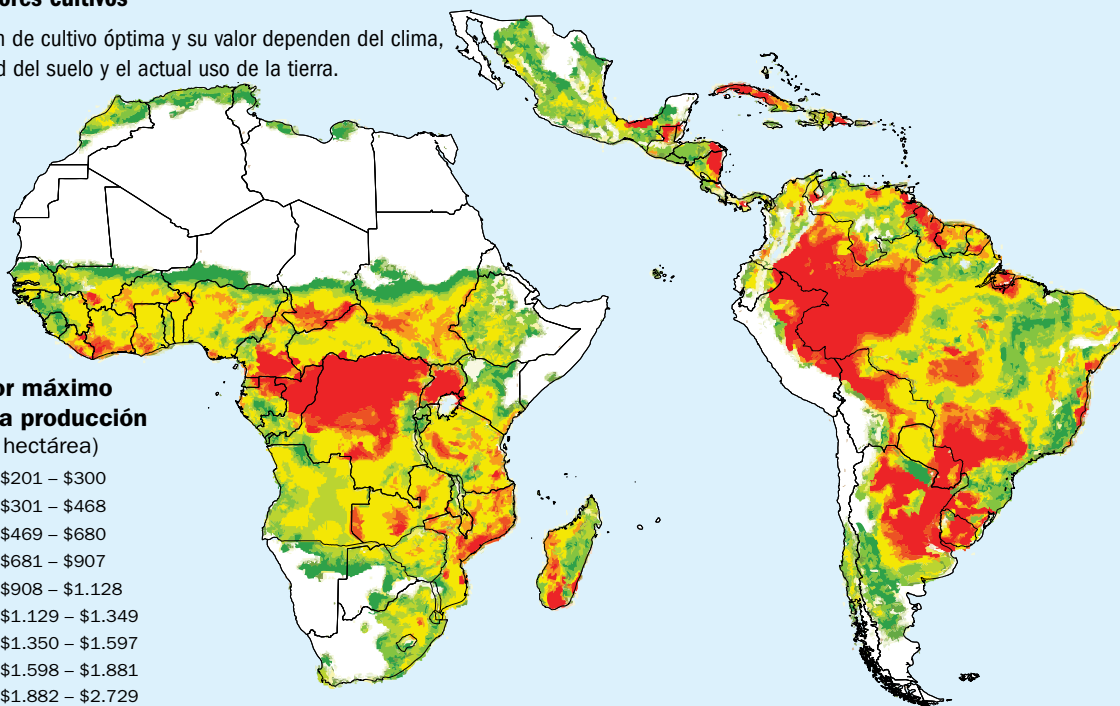
Pero al comparar los rendimientos potenciales con los obtenidos actualmente con las tierras cultivadas también se observa que la posibilidad de aumentar la productividad en estas tierras es inmensa. En África, por ejemplo, ninguno de los países que interesan a los grandes inversionistas alcanza el 25% de su rendimiento potencial, lo que sugiere que podrían obtenerse enormes ganancias de las inversiones orientadas a mejorar la productividad de los pequeños agricultores sobre las tierras que ya cultivan, en lugar de la costosa expansión en tierras no cultivadas. En este sentido, nuestros resultados indican que los países con bajos rendimientos que tienen potencial para ponerse rápidamente al nivel del resto de los países son atractivos para los inversionistas interesados en la adquisición de tierras. Una estrategia para atraer inversiones agrícolas que cubran estas brechas y permitan a los agricultores locales prosperar puede reportar cuantiosos beneficios, siempre que se respeten los derechos comunitarios y los inversionistas paguen un precio justo por las tierras. Sin embargo, traducir el potencial en una actividad agrícola eficiente no es fácil, en parte porque para cerrar las brechas de rendimiento en muchos casos se requiere respaldo del gobierno, por ejemplo, en el ámbito de la tecnología, las instituciones y la infraestructura, además de los esfuerzos realizados por los inversionistas privados.

Los mejores cultivos

La opción de cultivo óptima y su valor dependen del clima, la calidad del suelo y el actual uso de la tierra.

Valor máximo de la producción (por hectárea)

■ \$201 – \$300
■ \$301 – \$468
■ \$469 – \$680
■ \$681 – \$907
■ \$908 – \$1.128
■ \$1.129 – \$1.349
■ \$1.350 – \$1.597
■ \$1.598 – \$1.881
■ \$1.882 – \$2.729



Fuente: Fischer y Shah (2011).

Gestión de gobierno de la tierra

Cada vez es mayor la evidencia de que la abundancia de recursos puede contribuir al crecimiento y la reducción de la pobreza solo si las instituciones están bien gestionadas (Mehlum, Moene y Torvik, 2006). De lo contrario, algunos descubrimientos de petróleo, minerales o diamantes a menudo dan lugar a la “maldición de los recursos” caracterizada por la corrupción y la polarización social —o incluso la violencia— en lugar de un desarrollo de amplia base. En general, el respeto de los derechos de propiedad y el establecimiento de procesos transparentes para garantizar la legitimidad de los proyectos y de un marco jurídico para exigir el cumplimiento de los derechos se consideran condiciones esenciales para atraer inversión extranjera directa.

Pero, sorprendentemente, nuestro análisis econométrico demuestra lo contrario. Los países con una gestión de gobierno de las tierras deficiente (según la base de datos de perfiles institucionales; véase de Crombrughe *et al.*, 2009) son más atractivos para los inversionistas, por lo menos si se considera el número de inversiones relacionadas con la tierra. Una explicación posible es que es más fácil obtener tierras rápidamente y a bajo costo en aquellos países donde la protección de los derechos de la tierra es deficiente. Sin embargo, existe el peligro de que la viabilidad económica y la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones se vean comprometidas, y estos tratos pueden ser perjudiciales para los gobiernos anfitriones que hayan transferido tierras por debajo de su valor razonable.

Es necesario adoptar medidas para incrementar la transparencia de cada inversión y establecer una gestión de gobierno de la tierra más eficaz en los países destinatarios.

Esta conclusión, que coincide con las preocupaciones planteadas por los sectores de la sociedad civil, sugiere que existe el riesgo de que estas inversiones no beneficien a la población local. Es necesario adoptar medidas para incrementar la transparencia de cada inversión y establecer una gestión de gobierno de la tierra más eficaz en los países destinatarios a fin de reducir los riesgos económicos y sociales. A largo plazo, la gestión de gobierno eficaz, incluida la supervisión independiente de las inversiones, puede ser un factor que determine la capacidad y la competitividad de los países para atraer inversiones agrícolas adecuadas.

De cara al futuro

El renovado interés por la adquisición de tierras a gran escala en los países en desarrollo brinda a estos países la oportunidad de superar la falta de inversiones en el sector agrícola durante décadas, crear empleo y fomentar la transferencia de tecnología. Al mismo tiempo el aparente atractivo de los países anfitriones con una gestión de gobierno deficiente acentúa los riesgos asociados y parece indicar que los marcos regulatorios y de política serán esenciales para la realización de este potencial.

Dada la preocupación por los posibles efectos negativos de las inversiones a gran escala, varios países, como Argentina, Brasil y

Ucrania, han elaborado proyectos de ley para limitar las compras realizadas por extranjeros. Si estos pueden utilizar a nacionales como intermediarios, estas medidas no son suficientes para abordar las cuestiones fundamentales y pueden agravar los desafíos de la gestión de gobierno limitando la competencia. Una respuesta de política más adecuada sería centrar los esfuerzos en mejorar la gestión de gobierno reconociendo los derechos locales y educando a la población local respecto al valor de la tierra, sus derechos legales y cómo ejercerlos. Las condiciones de las transferencias de tierras deben ser bien conocidas y comprendidas, y deben ajustarse a las salvaguardias sociales y medioambientales básicas; y debe supervisarse su cumplimiento. Muchos países han declarado una moratoria a las adquisiciones de tierras por extranjeros hasta que se establezcan estas salvaguardias. Además, dada la magnitud de este fenómeno y los peligros que plantea, se requiere un esfuerzo a escala mundial para documentar las inversiones transnacionales en coordinación con las autoridades nacionales. Este esfuerzo —que deberá ser liderado por una institución multilateral adecuada— también podría sentar las bases empíricas para comprender mejor y regular este nuevo fenómeno en expansión. ■

Rabah Arezki es Economista en el Instituto del FMI; Klaus Deininger y Harris Selod son, respectivamente, Economista Jefe y Economista Principal del Grupo de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial.

Este estudio se basa en el documento de trabajo del FMI “What Drives the Global Land Rush?”, de Rabah Arezki, Klaus Deininger y Harris Selod.

Referencias:

- Banerjee, Abhijit, y Lakshmi Iyer, 2005, “History, Institutions, and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India”, *American Economic Review*, vol. 95, No. 4, págs. 1190–213.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger y Gershon Feder, 1995, “Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations”, en *Handbook of Development Economics*, Hollis Chenery y T.B. Srinivasan, compiladores (Ámsterdam: Elsevier), págs. 2659–772.
- Collier, Paul, 2008, “The Politics of Hunger: How Illusion and Greed Fan the Food Crisis”, *Foreign Affairs*, vol. 87, No. 6, págs. 67–79.
- Deininger, Klaus, y Derek Byerlee, de próxima publicación, “The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future?”, *World Development* 40 (4), págs. 701–14.
- , Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod y Mercedes Stickler, 2011, “Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?”, *Agriculture and Rural Development* (Washington: Banco Mundial).
- de Crombrughe, Denis, Kristine Farla, Nicolas Meisel, Chris de Neubourg, Jacques Ould Aoudia y Adam Szirmai, 2009, *Institutional Profiles Database III*.
- Fischer, Günthe, y Mahendra Shah, 2011, “Farmland Investments and Food Security”, informe inédito preparado en el marco de un estudio conjunto del Banco Mundial y el IIASA, Lessons for the large-scale acquisition of land from a global analysis of land use (Washington).
- GRAIN, www.grain.org; *Food Crisis and the Global Land Grab*. Disponible en www.farmlandgrab.org
- Lipton, Michael, 2009, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs* (Nueva York: Routledge).
- Mehlum, Halvor, Karl Moene y Ragnar Torvik, 2006, “Institutions and the Resource Curse”, *Economic Journal*, vol. 116, No. 508, págs. 1–20.

Salir del atolladero

Con una deuda pública de casi 160% del producto interno bruto —similar a la de Grecia—, Saint Kitts y Nevis es el país más endeudado de la Unión Monetaria del Caribe Oriental y uno de los más endeudados del mundo. La mayor parte de la deuda es interna, y el gobierno ha recurrido mucho al financiamiento a corto plazo, que acarrea importantes riesgos de renovación. Ante estos problemas, el gobierno adoptó reformas integrales y en varios frentes para que de aquí a 2020 la razón deuda/PIB se reduzca a 60%.

- **Ajuste fiscal.** Los pilares del programa son un nuevo impuesto al valor agregado, un alza drástica de 80% de las tarifas eléctricas y medidas para contener los salarios. Con eso, para 2016 la deuda pública bajaría a alrededor de 130% del PIB, pero seguiría siendo insostenible y muy susceptible a shocks de crecimiento.

- **Reestructuración de la deuda.** En junio de 2011 el gobierno anunció una reestructuración integral para reducir significativamente el monto de la deuda.

- **Garantía.** Para respaldar esa reestructuración, el Banco de Desarrollo del Caribe acordó proporcionar una garantía parcial para los nuevos instrumentos de canje, que deberían facilitar significativamente el proceso.

- **Canje de deuda.** Para reducir el elevadísimo endeudamiento del país, el gobierno también está canjeando deuda por participaciones de capital o terrenos.

- **Fondo de estabilización.** Para preservar la salud del sistema financiero durante la reestructuración, el gobierno creó en el Banco Central del Caribe Oriental una reserva bancaria especial para proporcionar liquidez temporal a las instituciones financieras que la necesiten.

- **Préstamo del FMI.** El FMI aprobó un Acuerdo *Stand-by* a tres años por US\$80,7 millones para apoyar el programa de reforma económica del gobierno.

libre movimiento, aunque se está procurando garantizar el libre movimiento de los ciudadanos. El sector financiero ya está bien integrado gracias a la apertura de la cuenta de capital y a que las empresas e instituciones financieras pueden operar en cualquier lugar de la región. Y pese a ser pequeña, la región ha empezado a desarrollar un mercado regional relativamente eficaz de letras y bonos públicos.

Seguir avanzando

Ante el impacto de la crisis económica y financiera mundial, la región ha acelerado su campaña de integración. En 2010, los gobernantes caribeños se comprometieron a estabilizar sus economías y a propiciar un crecimiento económico vigoroso. Poco después, la región ratificó un tratado revisado de la unión económica que reforzará la gestión de gobierno al delegar ciertas facultades legislativas directamente en los jefes de gobierno. Se acordó además crear una asamblea integrada por parlamentarios procedentes de todos los miembros de la unión (de partidos gobernantes y de oposición), que podría ser la antesala de un parlamento regional. El nuevo tratado también menciona la coordinación de la política fiscal, que a diferencia de la política comercial, financiera y monetaria, aún es responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales.

La experiencia de Europa ha demostrado que la coordinación de la política fiscal puede ser especialmente difícil, y en la ECCU esa coordinación aún es incipiente. La idea de que para 2020 las razones deuda/PIB no superen el 60% tenía por objeto generar una importante presión colectiva sobre las políticas presupuestarias, pero su ejecución ha sido difícil. Algunos de los miembros de la unión monetaria están entre los más endeudados del mundo (véase el gráfico), y entre los países independientes solo Dominica tiene una razón deuda/PIB inferior al 60%.

El eslabón más débil

El éxito de la moneda común dependerá de que se respeten simultáneamente ocho presupuestos nacionales, ya que los efectos de contagio provenientes del miembro más débil, sobre todo por vía del sector financiero, podrían socavar la confianza y desencadenar una crisis regional.

El alto nivel actual de endeudamiento hace necesario un mecanismo a corto plazo de disciplina fiscal. A mediano plazo, cabe pensar en una unión fiscal o autoridad fiscal regional más centralizada. Como primer paso, en 2011 los gobiernos anunciaron metas fiscales anuales, y varios países han ejecutado reformas fiscales integrales para corregir el sobreendeudamiento (véase el recuadro sobre Saint Kitts y Nevis). Pero otros países tienen que fijarse metas más ambiciosas para lograr una razón deuda/PIB de 60% para 2020, y la unión por ahora no cuenta con mecanismos que permitan exigir el cumplimiento.

El ECCB supervisa los bancos en el Caribe oriental, pero la responsabilidad sobre las entidades financieras no bancarias sigue recayendo en los gobiernos nacionales, y eso puede dar lugar a arbitraje regulatorio y a un número excesivo de bancos. Para gestionar las limitaciones de capacidad y los riesgos graves de contagio entre entidades bancarias y no bancarias se necesita un regulador o supervisor regional competente del sector no bancario, además de una colaboración más estrecha entre supervisores bancarios y no bancarios y una consolidación del sector financiero.

Dar el ejemplo

La ECCU ha dado varios pasos últimamente en pos de una integración más fuerte que impulse el crecimiento económico y establezca el sector financiero. Pero el persistente endeudamiento muy alto, los problemas del sector financiero y la coordinación insuficiente de las políticas regionales han dejado a la región en una situación vulnerable y podrían minar la confianza en el futuro.

Pero si hay un liderazgo firme, ahora es el momento de aplicar reformas enérgicas que apuntalen la unión monetaria, sobre todo en lo que se refiere a política fiscal y al sector financiero. ■

Alfred Schipke es Jefe de División del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI.

Este artículo se basa en el libro de próxima publicación titulado Macroeconomics and Financial Systems in the Eastern Caribbean Economic and Currency Union (OECS/ECCU)—A Handbook, editado por Aliona Cebotari, Alfred Schipke y Nita Thacker (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Y los muros se derrumbaron

Atish Rex Ghosh entrevista a **James Boughton**, historiador del FMI

SEGÚN el pensador George Santayana, “Aquellos que no recuerdan el pasado están condenados a repetirlo”. Como historiador oficial del FMI, James Boughton ha intentado tanto evitar que la institución repita los errores del pasado como ofrecer una visión íntima e inigualada de los engranajes de una organización largamente criticada por el secreto y la falta de transparencia.

El FMI acaba de publicar su historia oficial durante la década de 1990. *Tearing Down Walls: The International Monetary Fund, 1990–1999* —la segunda obra de Boughton— abarca una época tumultuosa, no solo en la vida del FMI sino también en el orden mundial. La década anterior había concluido con la caída del Muro de Berlín, a la que no tardó en seguir el colapso de la Unión Soviética y la transformación de muchas ex economías del bloque oriental en economías de mercado. A la vez que hacía frente a la transición política de las repúblicas sucesoras de la Unión Soviética, el FMI se encontró rodeado de la vorágine de sucesivas crisis financieras. Entre tanto, dentro de la sede, en la ciudad de Washington, tomaba su curso una reforma interna histórica.

Para marcar la publicación de esta obra, Atish Rex Ghosh, del Departamento de Estudios del FMI, habló con Boughton sobre el turbulento período que describe, y de sus años como cronista oficial del FMI.

F&D: El título de *Tearing Down Walls: The International Monetary Fund, 1990–1999* hace referencia a muros que se derrumban y al FMI en los años noventa. ¿En qué está inspirado?

BOUGHTON: Con ese título quise evocar varias cosas que ocurrieron en los años noventa. El primer suceso de importancia fue el colapso de la Unión Soviética a fines de 1991, del que nacieron 15 países. Ninguno tenía prácticamente experiencia con la economía de mercado, y al FMI le tocó ayudarlos en esa transición. Se trataba de un reto gigantesco.

Lo otro que ocurrió fue una serie de crisis financieras devastadoras que arrancó con la del peso me-

xicano en diciembre de 1994, se propagó por Asia oriental a través de Tailandia, Indonesia y Corea, y llegó a Rusia en 1998, y afectó de manera real y profunda a toda la economía mundial. Así que esta serie de crisis financieras creó una tremenda cantidad de trabajo para el FMI, planteando nuevos desafíos para el personal y la gerencia.

Fue una década de globalización. Los muros entre países, los muros que limitaban el comercio entre países, los muros que limitaban los flujos financieros entre países: todos se derrumbaron. Con este libro quise captar todo ese dramatismo.

F&D: Este también fue un período en el cual la “supervisión”—es decir, lo que hace el FMI al observar el desempeño de un país y su tipo de cambio para cerciorarse de que la economía mundial esté funcionando bien—adquirió mayor importancia. ¿Qué nos puede decir al respecto?

BOUGHTON: Cuando estalló la crisis mexicana a fines de 1994, el FMI se dio cuenta de que no había tenido suficientes datos en tiempo real para comprender lo que estaba ocurriendo en el país, y eso motivó profundas reflexiones en la sede de la institución.

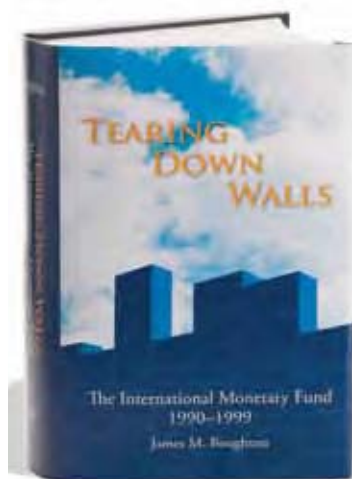
Teníamos que trabajar más de cerca y con mayor intensidad con los países para comprender lo que estaba ocurriendo en sus economías. Así que durante la segunda mitad de esa década mucho de lo que hizo el FMI giró en torno a toda esta idea de que la institución misma tenía que ser más transparente y que debía promover la transparencia de la relación de los países con el FMI y entre sí mismos. Fue realmente una transformación cultural profunda.

F&D: En su opinión, ¿qué tipo de mensaje surge de la historia de este período?

BOUGHTON: Lo positivo es que cuando se plantean estos retos importantes, los dirigentes mundiales llaman al FMI. Creo que es justo afirmar que el FMI estuvo a la altura de ese reto. Así lo demuestra, entre otras cosas, el hecho de que cuando la actual crisis económica mundial estalló en 2008, los países nuevamente recurrieron a la ayuda del FMI más que a ninguna otra institución.

Pero creo que detrás hay un mensaje menos alentador, y es que estas crisis siguen ocurriendo. La gente ha aprendido que este es un problema que no desaparecerá, y en el futuro los países volverán a contactar al FMI una y otra vez.

La institución es muy diferente de cuando entré hace 30 años, en 1981. El cambio más grande es la transformación cultural en la cual el secreto ha cedido el lugar a la apertura. La institución era mucho más pequeña, mucho más cerrada.





F&D: La década de los años noventa fue polémica para el FMI, en parte debido a nuestra participación en las crisis de Asia y América Latina, en las que se nos acusó de promover el “Consenso de Washington”. ¿Le parece que esas críticas eran válidas?

BOUGHTON: En parte, sí. Varias veces, en la década de los años noventa, el FMI estuvo un poco a la zaga, incapaz de prever lo que ocurría. Eso generalmente sucedió porque no teníamos datos. Una cosa que me llamó mucho la atención cuando estaba preparando el libro fue que Stanley Fischer —uno de los macroeconomistas mejores y más reconocidos del mundo, y en aquel entonces Primer Subdirector Gerente del FMI— me dijo que cuando entró al FMI se sorprendió al ver que el personal técnico realmente no tenía ni por lejos la cantidad de información que él se había imaginado sobre lo que ocurría. Fischer pensaba que nosotros sabíamos todo, que había gente fuera que no sabía nada. Pero resultó que nadie sabía lo suficiente.

Las peores críticas que recibió jamás el FMI fueron por la crisis asiática. Vimos que había algunos problemas, especialmente en Tailandia, pero es sumamente difícil predecir cuándo va a ocurrir una crisis.

Yo había estado en una conferencia en la Universidad de Cambridge, en Inglaterra, en julio de 1997 cuando todos nos enteramos de que Tailandia devaluaba el baht. El país se veía forzado a entrar en modalidad de crisis y le pedía asesoramiento al FMI. Stan Fischer estaba en la misma conferencia. Habiendo pasado entonces casi tres años en el FMI, inmediatamente se dio cuenta de que no se trataba de un pequeño problema aislado en Tailandia.

F&D: Su libro tiene muchos detalles fascinantes, algunas anécdotas y mucha investigación muy sólida de los archivos y los hechos históricos. ¿Qué reflexiones nos puede ofrecer el historiador del FMI?

BOUGHTON: La gente me pregunta constantemente para qué necesita un historiador el FMI. Es porque la gerencia se dio cuenta de que fuera de la institución nadie tenía idea de lo que sucedía dentro ni de qué tipo de trabajo hacemos realmente.

El personal del Fondo me hace muchas preguntas también. Cuando alguien tiene que escribir un documento sobre política institucional, necesita saber qué cosas ya se probaron y yo les

Testigo de la historia

“Siempre sentí que estaba parado sobre los hombros de mis predecesores, y me consideré el heredero de una importante tradición”, dice James Boughton de su trabajo como historiador oficial del FMI.

Boughton —que, por una de esas casualidades, nació el mismo año en que se fundó la institución— es el tercer titular del cargo. Economista de formación, ha escrito dos de los múltiples tomos que recogen la historia oficial del FMI hasta la fecha.

El primer historiador fue Keith Horsefield, autor de *The International Monetary Fund 1945–1965*, que abarca los 20 primeros años de vida del FMI.

“Asumí el cargo alentado por Keith Horsefield”, recuerda Boughton. Los dos nunca se conocieron, pero Boughton mantuvo una copiosa correspondencia con Horsefield, que se había jubilado en la Isla de Wight.

La sucesora de Horsefield fue Margaret Garritsen de Vries, que en *The System Under Stress and Cooperation on Trial* narra la historia del FMI desde los años sesenta hasta finales de los setenta: las negociaciones que desembocaron en la creación de los “derechos especiales de giro” (el activo de reserva internacional único del FMI), las repetidas crisis que culminaron en el colapso del sistema de Bretton Woods, y la respuesta del FMI a los desplazamientos tectónicos del sistema monetario y financiero internacional.

La primera contribución de Boughton a la serie fue *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979–1989*, que se centra en las crisis financieras latinoamericanas de ese período. Nunca existió la intención de que cada libro encajara perfectamente en una década, pero por coincidencia cada tomo parece “constituir un decenio natural de la historia del FMI”, señala Boughton.

Tras la publicación de *Tearing Down Walls*, Boughton piensa que el próximo tomo probablemente se centre en la actual crisis internacional y en cómo “el FMI había sido dejado de lado como institución internacional, hasta que lo llamaron para hacer frente a la crisis”, comenta.

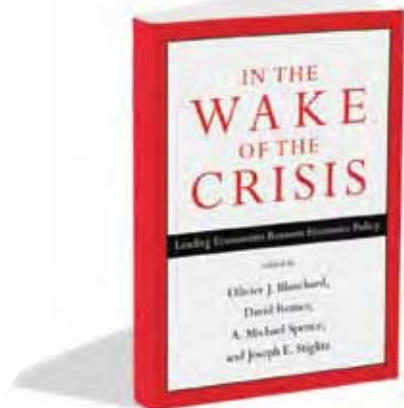
Boughton se está preparando para la jubilación, pero su puesto probablemente quede vacante un tiempo. El FMI siempre ha dejado un espacio entre un historiador y otro para que la historia —incluida la crisis actual— siga su curso antes de quedar plasmada en la página impresa. Quizá, sugiere Boughton, haya llegado el momento de que el cargo sea permanente y continuo.

puedo explicar por qué algo que aparentemente era viable resultó impráctico. El mío es un trabajo multifacético.

Lo que más me gustó fue entrevistar a altos funcionarios de todas partes; conocí a gente maravillosa y escuché algunas historias extraordinarias. Es difícil resumir lo que aprendí en los 20 años que llevo haciendo este trabajo, pero tratar de contarlos es muy entretenido y un reto magnífico. ■

Atish Rex Ghosh es Director Adjunto del Departamento de Estudios del FMI, y autor de Nineteenth Street, NW.

Una nueva forma de pensar



Olivier J. Blanchard, David Romer,
A. Michael Spence y Joseph E. Stiglitz
(editores)

In the Wake of the Crisis

**Leading Economists Reassess
Economic Policy**

MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2012, 174
págs. US\$19,95 (tela)

Si un evento reúne los elementos para que toda una profesión se ponga en cuestión, es la crisis financiera de 2007–08. Como consecuencia de una serie de factores (mercados de activos inflados, excesivo apalancamiento del sector financiero) que no suelen aparecer en la mayoría de los modelos económicos, el mundo se sumió en una profunda recesión que la mayoría de los economistas no predijeron. En 2005, Ben Bernanke, Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, descartó la posibilidad de un derrumbe del mercado hipotecario y afirmó: “Es muy poco probable. Nunca se ha producido una caída del precio de la vivienda a escala nacional”. En marzo de 2007, declaró: “Parece que se ha contenido el impacto del problema de las *subprimes* en el conjunto de la economía y en los mercados financieros”.

Ante el fracaso de estas predicciones, un poco de humildad no estaría de más.

En marzo del año pasado, el FMI celebró una conferencia para debatir sobre la respuesta a la crisis, recopilándose los documentos en un libro. Como apunta Olivier Blanchard, Economista Jefe del FMI, en el artículo introductorio, los economistas tie-

nen que pensar de otra forma, en particular porque “incluso con una inflación y una brecha de producción estables, es posible que detrás del escenario macroeconómico no todo vaya bien”.

Los 23 ensayos no constituyen un marco coherente para una nueva política macroeconómica, sino una serie de documentos que invitan a reflexionar sobre las políticas monetarias y fiscales, el sector financiero, los controles de capital, las políticas de crecimiento y la estructura del sistema monetario internacional. Inevitablemente, algunos artículos plantean más preguntas que respuestas, pero casi todos abordan de manera esclarecedora los retos que nos esperan.

Tomemos por ejemplo la política macroprudencial, la “gran esperanza blanca” de la gestión económica. Las futuras crisis económicas pueden evitarse (o al menos podrá limitarse su impacto) si las autoridades están alertas ante los riesgos sistémicos en el sector financiero. Pero, como señala Blanchard, la política macroprudencial requiere instrumentos que van más allá de las tasas de interés (cambiando la relación máxima préstamo/valor de las hipotecas, por ejemplo). Un banco central acabaría interfiriendo en muchos elementos de la economía: ¿sería esto compatible con el concepto de un banco central independiente, libre de control democrático?

Otra cuestión crucial para los bancos centrales es que se han convertido en actores decisivos en los mercados de capital a través de sus programas de expansión monetaria, en virtud de los cuales, en lugar de bajar los tipos de interés, compran directamente bonos del gobierno y otros valores para inyectar fondos a la economía. Los operadores esperan con impaciencia nuevas medidas de expansión monetaria como señal de compra de bonos y valores. Pero, como observa el Premio Nobel Joseph Stiglitz, es solo una pieza del rompecabezas, ya que los programas son temporales. “Si la compra de bonos por el gobierno hace subir el precio de valores y bonos, su posterior venta debería hacerlos bajar”. Si los mercados perciben el carácter temporal de la expansión monetaria, las actuales subidas de precios deberían ser limitadas; de lo contrario, los bancos centrales podrían incurrir en pérdidas posteriormente. Según Stiglitz, “el hecho de que el banco central no aplique una contabilidad de valoración

a precios de mercado no significa que las pérdidas no sean reales”.

En materia de política fiscal, algunos economistas de Chicago se atragantarán ante la afirmación de David Romer, de la Universidad de California, Berkeley, de que “deberíamos considerar si los estímulos fiscales son eficaces tal y como se plantean”. Parthasarathi Shome adopta una postura más matizada al analizar en qué circunstancias la política fiscal es más (y menos) eficaz; sin duda es necesario examinar factores como el nivel global de deuda pública y la apertura de la economía (las rebajas fiscales pueden gastarse en importaciones). En este punto, como en otros, el libro podría haberse beneficiado de las aportaciones de Carmen Reinhart, ahora en el Peterson Institute for International Economics, o de Kenneth Rogoff, de Harvard, autores de una historia que abarca ocho siglos de crisis económicas.

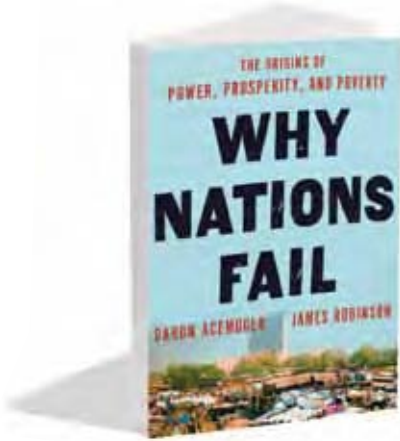
Tal vez otro cambio importante en la ortodoxia económica (y en particular del FMI) sea la mayor disposición a asumir controles de capital. Al fin y al cabo, si los mercados generan burbujas, no siempre son eficientes. Y un mercado ineficiente puede desestabilizar la economía. En realidad no se trata de una nueva ortodoxia sino de un retorno a la vieja ortodoxia: John Maynard Keynes pensaba que los flujos comerciales eran mucho más importantes que los flujos de capital y concibió el sistema de Bretton Woods. China, la potencia económica mundial emergente, también cree que los flujos de capital deberían estar supeditados a objetivos económicos más amplios. Los políticos europeos parecen claramente dispuestos a frenar el engranaje de los mercados.

Así, el comentario del ex Subgobernador del Banco de la Reserva de India, Rakesh Mohan, de que “al menos en el caso de las economías emergentes, la gestión de la cuenta de capital, en sentido amplio, debería formar parte de las herramientas normales de gestión macroeconómica” no se considerará una “herejía” como habría ocurrido hace 10 años. Es una buena lección: la mejor forma de examinar la crisis es mantener la mente abierta.

Philip Coggan

A cargo de la columna “Buttonwood” de The Economist y autor de Paper Promises: Debt, Money and the New World Order

Lograr el crecimiento



Daron Acemoglu y James A. Robinson

Why Nations Fail

The Origins of Power, Prosperity, and Poverty

Crown Publishing Group, Nueva York, 2012, 544 págs. US\$30 (tela).

Este libro brinda una magnífica dosis de saludable escepticismo para los que creen saber cómo activar la maquinaria del crecimiento y la prosperidad en Malawi, Nepal, Egipto o, ya puestos, cómo volver a ponerla en marcha en Grecia e Italia. No importa si usted es seguidor visceral de Hayek (una sociedad libre prosperará) o de Marx (un sistema desigual está llamado a implosionar), o si cree, como la mayoría de los economistas y estudiosos del desarrollo, en la posibilidad de una “prosperidad fabricada” con un adecuado apoyo y asesoramiento en materia de políticas, este libro le hará reflexionar.

También es ameno, ambicioso y convincente al combinar una amplia perspectiva con detalles fascinantes. Los autores sostienen que, sin instituciones políticas y económicas integradoras, las naciones están eventualmente abocadas al fracaso (como veremos). Sin instituciones integradoras que desafíen y constriñan a la élite política (los absolutistas, la monarquía, los sogunes, los jefes de tribu), no hay destrucción creativa. La élite utiliza su poder político para proteger el statu quo y preservar rentas

económicas “extractoras” (retornos excesivos del poder del mercado). No existen razones para invertir ni incentivos para innovar. Las economías pueden crecer durante mucho tiempo basándose en la extracción (el Imperio Romano, China en las tres últimas décadas). Pero sin el compromiso, el empoderamiento y el empuje de la mayoría, a los regímenes extractores se les acaba el fuelle y sucumben a las luchas internas y la implosión o derrotados por conquistadores de fuera.

El argumento se ilustra con ejemplos de varios milenios (los natufianos en el Éufrates en el Neolítico, las ciudades mayas en el año 500 a.C., Inglaterra en 411), y muchos lugares (Transkei, el Reino del Congo, Nueva Gales del Sur, Aksuma —que ahora forma parte de Etiopía—, Somalia, Japón, China, Rusia). La historia cobra vida a través de nuevas expresiones que reflejan momentos claves: los respetuosos contratos venecianos, las peticiones parlamentarias, la Peste Negra, la ley de hierro de la oligarquía, el “irresistible encanto del crecimiento autoritario”.

¿De dónde proceden las instituciones integradoras? ¿Por qué surgieron en Inglaterra (un páramo en 750 d.C. cuando la ciudad maya de Copán tenía 28.000 habitantes) con la Revolución Industrial, y no en Ghana, Perú o Rusia, ni entonces ni ahora? ¿Por qué derivó la relativamente integradora República de Roma en el absolutismo imperial? ¿Por qué logró Venecia la integración para después perderla? Los autores no plantean que el proceso sea sencillo ni predecible. El éxito de las naciones es en parte cuestión de suerte; una centralización suficiente mantiene a raya el caos y la inestabilidad, y el pluralismo incentiva el trabajo y la invención. Debido a pequeñas diferencias en las condiciones iniciales, sumadas a accidentes de la historia (“coyunturas críticas”), las sociedades toman direcciones totalmente diferentes. La Peste Negra acabó con el feudalismo en Europa occidental pero no en Rusia; el auge del comercio atlántico otorgó poderes al Parlamento en Inglaterra y reforzó el absolutismo y la monarquía extractora en España. El monopolio de la Compañía Neerlandesa de las Indias

Orientales destruyó instituciones integradoras indígenas en Aceh, Indonesia, para enriquecerse. La Compañía de Virginia, su homóloga en Jamestown, Virginia, en el siglo XVII, no tuvo la misma suerte; las abundantes tierras y la escasez de mano de obra ofrecían muchas opciones a sus trabajadores que desarrollaron su propio sistema de gobierno y económico integrador.

Pero el libro dista mucho de ser completo, lo que tal vez brinde a los autores margen para una continuación. No definen el fracaso en ningún momento. Se refieren no solo al colapso total (Sierra Leona, el Imperio Romano, la ciudad-estado de Venecia) sino al fracaso de la mayoría de las naciones a la hora de desarrollar instituciones integradoras como las que han brindado una prosperidad elevada y sostenida a las poblaciones de América del Norte, Europa occidental, Australia, Japón, y algunos otros países, como Corea del Sur y Botswana. Se habla de niveles, no de gestionar una transición de la exclusión a la integración. ¿Y el marco temporal? El Imperio Romano “extractor” abarcó al menos 300 años razonablemente buenos para un amplio grupo de ciudadanos, y las ciudades-estado mayas todavía más. La política extractora en China ha prolongado y mejorado la vida de millones de personas en los últimos treinta años y todavía podría seguir haciéndolo, sin integración, durante décadas.

Los autores sostienen que lo realmente importante es la política, no la economía (o la cultura o la geografía), aunque en ocasiones también invocan factores económicos para explicar resultados políticos. La escasez en Jamestown y las secuelas económicas de la Peste Negra en Europa activaron la política integradora, y no a la inversa. En Perú y en el Caribe, el oro y el algodón, bienes económicos, se lo pusieron fácil a la élite extractora. En la Corea de la posguerra, una buena economía —un sistema económico integrador (los estadounidenses impusieron la reforma agraria)— condujo a una política integradora. ¿No están ahora contribuyendo a ese proceso en Ghana, Indonesia y México las saludables presiones del mercado global (y las nuevas normas globales sobre democracia, y Twitter, Facebook y, tal

vez, incluso el sensato asesoramiento del FMI y el Banco Mundial)?

Los autores censuran la “hipótesis de la ignorancia” del sector del desarrollo. Tienen razón en que el problema no es que los dirigentes de los países pobres no sepan qué hacer. Lo que ocurre es que, debido a los incentivos y las restricciones locales, son incapaces o no están dispuestos a seguir los buenos consejos de otros. Por otra parte, tal vez la “intimidación” (en sus palabras) del FMI respecto a los ingredientes de una buena política macroeconómica haya contribuido al reciente crecimiento

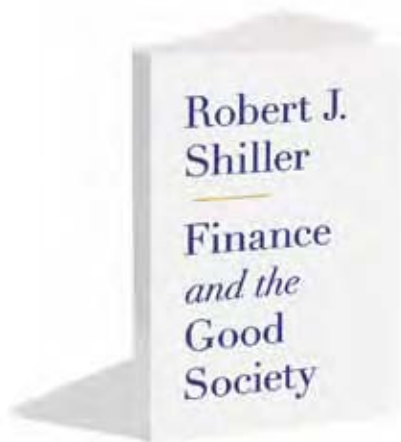
estable en gran parte de África. Puede que el acceso a tecnologías que salvan vidas y a la telefonía móvil, el movimiento de mujeres, la lucha contra el tráfico sexual, el crecimiento de las microfinanzas, incluso la tan denostada privatización y el desmantelamiento de las organizaciones de comercialización agrícola, tal vez todo ello, además de mejorar las actuales condiciones de vida en los países extractores, podría también, como en la Primavera Árabe, activar una nueva generación de política integradora y prosperidad y crecimiento sostenidos en el mundo en desarrollo.

¿O tal vez estoy obviando el saludable escepticismo que debería provocar el libro —sobre la influencia de terceros en un mundo cada vez más global— y sucumbiendo a un pragmatismo ingenuo o, lo que es peor, interesado? Si usted trabaja en el sector del desarrollo —como activista, estudioso, burócrata, académico, funcionario— lea el libro y hágase esa pregunta.

Nancy Birdsall

*Presidenta fundadora del
Center for Global Development*

Finanzas para todos



Robert J. Shiller

Finance and the Good Society

Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 2012, 304 págs., US\$24,95 (tela).

Después de la crisis, participé en un seminario para altas autoridades financieras africanas, a quienes los donantes y las instituciones financieras internacionales les habían predicado las bondades del capitalismo financiero. ¿Cómo era que Estados Unidos, que había alabado las ventajas del capitalismo financiero y de la privatización, ahora estaba nacionalizando entidades venerables como AIG y Fannie Mae?, preguntaron.

El daño colateral de la crisis se ha extendido más allá de las fuertes caídas de los flujos comerciales y de capital. Incluye una creciente hostilidad hacia la economía de mercado misma. Por esa razón, el cuidadoso análisis de las consecuencias sociales

beneficiosas del capitalismo financiero que hace Robert Shiller llega en un buen momento.

El autor se basa en su vasta experiencia en el campo de las finanzas y las finanzas comportamentales —en los que ha hecho contribuciones cardinales— y la íntima lectura de obras de economía, teoría financiera moderna, economía comportamental, historia, psicología, sociología y ciencias políticas. Es decir, su análisis de las finanzas es verdaderamente interdisciplinario.

Para un especialista en finanzas, las perspectivas que extrae el autor de otras disciplinas contextualiza de una manera fascinante muchas ideas que se encuentran herméticamente aisladas; por ejemplo, las páginas sobre “las metas y nuestras vidas” parecen inspiradas por la espiritualidad y el budismo zen. Pero a veces se aventura demasiado en áreas no financieras y el hilo central —una defensa del bien social de las finanzas— se pierde.

Shiller propugna la necesidad de democratizar y humanizar el capitalismo financiero, apoyándose en avances de las finanzas modernas como la innovación financiera, la eficiencia de los mercados, los incentivos financieros y los intereses en pugna de los participantes en los mercados y las empresas modernas. Para Shiller, las finanzas deberían tener una función más amplia, que trascienda la creación de dinero.

El autor no tiene nada en contra de la creación de dinero, pero, tras analizar el instinto humano que la origina, sostiene que el dinero es un medio para producir externalidades positivas. Uno podría esgrimir como argumento las donaciones caritativas, pero Shiller ilustra la

dimensión social global de las finanzas que domina nuestras vidas consciente e inconscientemente. ¿Por qué inspiran resentimiento los multimillonarios? ¿Por qué nació el movimiento de los indignados? ¿Cómo encajan los multimillonarios en el mundo idealizado del capitalismo financiero democratizado de Shiller?

Las finanzas pueden engendrar excesos pero también pueden ser un motor de crecimiento y alivio de la pobreza.

A veces, las respuestas hacen reflexionar. La conclusión lógica del pensamiento marxista es la autodestrucción del capitalismo. Sin embargo, el capitalismo —y sobre todo el capitalismo financiero— ha sobrevivido e incluso mejorado con los años, según Shiller. Además, el capitalismo financiero ha sobrevivido a la tecnología de la información moderna, que en la opinión del autor potenciará la capacidad humana y acelerará la democratización de las finanzas.

Con el correr de los años, han evolucionado muchas fuerzas compensatorias que inspiran una identificación social más amplia con el capitalismo financiero, como los planes de participación de los empleados en el capital social, los planes de ahorro jubilatorio mediante tenencias de acciones y activos financieros, la regulación financiera y los regímenes de gobernabilidad corporativa para frenar los excesos del capitalismo financiero.

Marx no previó esas fuerzas compensatorias. La democratización de las finanzas reduce el resentimiento contra el capitalismo financiero. De hecho, en esas condiciones no es difícil imaginarse un clima en el que esté bien visto ser multimillonario siempre que las fortunas se hagan con equidad, y respetando las reglas del juego.

Shiller también propone humanizar las finanzas explotando los impulsos humanos (tanto positivos como negativos) y explora cómo hacerlo con la finalidad de alentar a los multimillonarios a considerar que las riquezas que han acumulado son una fuente de bien general. De esa manera, las finanzas pueden engendrar excesos pero también pueden ser un motor de crecimiento y alivio de la pobreza.

El libro propone una modalidad de capitalismo financiero que promueve el bien social. La meta es amplia y el enfoque es interdisciplinario, y nadie mejor que Shiller para exponer un análisis interdisciplinario tan detallado.

Aunque el libro se basa en los avances de las finanzas modernas, la primera parte está dedicada a innumerables agentes del sistema financiero y sus

funciones y responsabilidades. Esta es una excelente introducción para los no especialistas. Hay unas 20 clases de agentes: presidentes de empresas, banqueros de inversión, abogados, operadores bursátiles, aseguradores e incluso lobistas y filántropos.

La obra está organizada de tal manera que permite comprender las funciones y responsabilidades específicas, pero habría preferido que estuviera organizada de acuerdo con las funciones dentro del mundo de las finanzas, como ahorro y movilización de capitales, producción de información, intermediación financiera, distribución y control del riesgo, y gobernabilidad.

Shiller propugna demasiada dependencia del gobierno, y propone que los gobiernos apliquen una serie de planes innovadores, como contratos de futuros sobre productos no estandarizados. Me temo que esas ideas podrían fomentar una intervención gubernamental engorrosa.

Creo que el autor no se ocupa lo suficiente de la función de los incentivos y la gobernabilidad corporativa para promover finanzas que estén al servicio del bien

social. La magnitud de la remuneración de los ejecutivos y los incentivos que genera ocupan un lugar destacado en los debates sobre la regulación, pero son un tema que el libro más bien esquiva. De hecho, la desigualdad de la riqueza y del ingreso se atribuye en algunos círculos a los incentivos distorsionados de la remuneración de los ejecutivos.

Más allá de estos defectos, la lectura de esta obra es un placer. Aunque la tesis está explicada de manera intuitiva, con muy pocos datos y metodologías complicadas, la multitud de anécdotas y analogías tomadas de distintas disciplinas es persuasiva e invita al lector a pensar en nuevas ideas. Shiller merece elogios, no solo por promover la democratización del capitalismo financiero sino también por contribuir a democratizar el conocimiento de las finanzas.

Lemna W. Senbet

Titular de la cátedra


William E. Mayer de Finanzas,

y Director del Centro de Política

Financiera de la Facultad de

Administración de Empresas Robert H.

Smith de la Universidad de Maryland



COLUMBIA | SIPA
School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2013-2014 program begins in July of 2013. Applications are due by January 1, 2013.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu



UNDERSTANDING ECONOMICS

Get the Basics at our one-stop shop

Now out online: a useful compilation for students and others seeking clear, straightforward explanations of basic concepts in economics

The “**Back to Basics**” feature has been a mainstay of the IMF’s *Finance & Development* magazine for the past decade. We have revisited the series, updating, revising, and compiling the most relevant stories in one place. The series is ongoing and we will add new stories as they appear in the magazine.

Go to

www.imf.org/fandd

and click on the “Economics Back to Basics” link on the left



Also find us on Facebook

www.facebook.com/FinanceandDevelopment

Finanzas & Desarrollo, marzo de 2012 US\$8,00



MFISA2012001

