



Consejo Económico y Social

Distr. general
27 de abril de 2006
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2006

Ginebra, 3 a 28 de julio de 2006

Tema 10 del programa provisional*

Cooperación regional

Resumen del examen de la evolución económica y social en la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, 2005-2006

* E/2006/100.



Resumen

Las economías de los países miembros de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) han seguido creciendo por tercer año consecutivo después de dos decenios de estancamiento. Sin embargo, ese crecimiento ha ido acompañado de una relativamente escasa creación de empleo y ha dependido de una tendencia insostenible: la enorme subida del precio del petróleo. Antes o después, esa tendencia acabará, posiblemente de forma abrupta, y cuando ello suceda la caída podrá ser aún más marcada como consecuencia de la utilización especulativa de los recursos en un mercado regional de activos deficientemente regulados. Si el estallido de las bolsas regionales coincidiera con una caída, incluso moderada, de los precios del petróleo, las repercusiones negativas sobre el crecimiento económico serían graves. La utilización de las rentas inesperadas del petróleo para especular con activos en lenta expansión expone por partida doble a la región a más volatilidad. En lugar de crear una burbuja en las bolsas regionales (de las que algunas han duplicado su valor en menos de un año) y de desviar capitales hacia el extranjero, la relativa abundancia de capital debería brindar a los países miembros de la CESPAO la oportunidad de introducir algunos de los cambios estructurales que se requieren con urgencia para poner a la región en la vía del desarrollo basado en los derechos y de un crecimiento que genere empleo y no sea vulnerable a las oscilaciones del precio del petróleo.

Si el auge actual de los precios del petróleo no se aprovecha para reinvertir en la región, el aumento de los beneficios será de carácter temporal, como sucedió en el caso de las grandes subidas de los precios del petróleo que se produjeron en el decenio de 1970. La región de la CESPAO no podrá sustituir pautas de crecimiento y desarrollo inadecuadas y de corta vida por otras más beneficiosas y sostenibles si los gobiernos de la región siguen aplicando reformas tradicionales centradas exclusivamente en la mejora del entorno comercial, sin prestar la debida atención a la inversión pública con fines concretos. Para que la estrategia de reforma sea viable tiene que tener en cuenta dos puntos esenciales. En primer lugar, la sostenibilidad del crecimiento no puede mantenerse sin una participación efectiva de los ciudadanos. La reforma de las instituciones y las políticas públicas se deben llevar a cabo con el propósito decidido de aplicar una estrategia de desarrollo basado en los derechos. En segundo lugar, el crecimiento sostenible se debe reforzar con algunos bienes públicos que ningún país de la región está en situación de producir en condiciones óptimas por sí solo. Esos bienes se caracterizan por su carácter regional, y para producirlos en condiciones óptimas son necesarias la coordinación y la cooperación regionales.

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-7	4
II. Evolución y tendencias económicas recientes en la región de la CESPAAO	8-27	6
A. El contexto mundial	8-10	6
B. Desarrollo del sector del petróleo	11-13	6
C. Producción y demanda	14-20	7
D. Costos y precios	21	10
E. Mercados de trabajo	22	10
F. Sector exterior	23	11
G. Evolución de la política económica	24-26	11
H. Perspectivas	27	12
III. Un marco macroeconómico basado en los derechos humanos y que promueva la igualdad	28-56	12
A. Política fiscal	31-44	13
B. Política monetaria	45-51	19
C. Conclusiones	52-56	21

I. Introducción

1. En el *Examen de la evolución económica y social en la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, 2005-2006*, se expone una serie de principios de política económica formulados para contribuir al diseño de unas estrategias de desarrollo basadas en los derechos humanos, que favorezcan a los pobres y que generen empleo en la región. De conformidad con el segundo párrafo del preámbulo de la Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, el derecho desarrollo puede definirse como “un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”*.

2. Esas propuestas de políticas orientadas a los derechos se basan en tres supuestos. En primer lugar, la pobreza es el problema más grave con el que se enfrentan los países miembros de la CESPAAO, y su erradicación ha de ser el objetivo prioritario de sus gobiernos. Además de ser el cinismo deseable, ese objetivo responde al mandato establecido por las Naciones Unidas a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración sobre el derecho al desarrollo, y los objetivos de desarrollo del Milenio. En segundo lugar, el crecimiento rápido y sostenido, el equilibrio de la balanza de pagos, el control de la inflación, el desarrollo industrial y otros parámetros convencionales de “éxito” económico tienen un valor limitado en sí mismos a menos que se conviertan en instrumentos para eliminar la pobreza generalizada y lograr un desarrollo humano seguro, sostenible, equitativo y potenciador en la región de la CESPAAO. En tercer lugar, los instrumentos de política macroeconómica pueden aportar una contribución importante a la eliminación de la pobreza generalizada y a mitigar las diferencias de género.

3. Desde ese punto de vista basado en los derechos humanos y favorable a los pobres, por lo general las estrategias económicas convencionales aplicadas en la región en la CESPAAO no han tenido éxito. Las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas durante los últimos 25 años no han conseguido promover un crecimiento económico rápido ni una reducción sostenida de la pobreza. Lamentablemente, esas políticas no incluyen mecanismos de autocorrección, y su fracaso suele dar lugar a la intensificación de los programas de ajuste estructural en curso.

4. Es posible y urgente modificar las estrategias de política económica con miras a alcanzar los objetivos deseables en materia de desarrollo humano para la región de la CESPAAO. En ese empeño, la creación de empleo es el vínculo fundamental entre el crecimiento económico y la mejora del bienestar, y constituye una plataforma esencial para lograr resultados que beneficien a los pobres. Los principios de política que se esbozan en el *Examen* serán lo suficientemente flexibles como para contribuir, con las correspondientes adaptaciones, al logro de esos resultados deseables en la mayoría de los países de la región de la CESPAAO, incluidos los que son ricos en petróleo, los que están más diversificados y las economías más pobres. En el *Examen* se sugiere que ello puede llevarse a cabo mediante una combinación

* Véase también el Estudio sobre el estado actual de aplicación del derecho al desarrollo, presentado por el Sr. Arjun K. Segupta, experto independiente, al Grupo de Trabajo sobre el desarrollo de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1999/WG.18/2).

de crecimiento rápido, sostenible y generador de empleo con distribución de los ingresos y los activos en el marco de un pacto de desarrollo de ámbito regional.

5. Tradicionalmente, la política macroeconómica se ha ocupado ante todo de garantizar la estabilidad macroeconómica, y el crecimiento y la reducción de la pobreza se consideran objetivos subsidiarios. Ese enfoque ha llegado a su límite. La formulación de políticas económicas a nivel nacional debe fundamentarse en los objetivos de reducción de la pobreza basados en los derechos humanos, que deben desempeñar un papel central en la elección de la estrategia de desarrollo de la región de la CESPAA. De acuerdo con ese enfoque, en el *Examen* se estudia la interacción entre el empleo, la pobreza y la política económica, especialmente la política fiscal, financiera, monetaria y cambiaria, con el fin de desarrollar los medios institucionales necesarios para promover un crecimiento que genere empleo en los Estados miembros de la CESPAA.

6. Con una tasa de desempleo constante del 15% tras tres años consecutivos con un crecimiento acumulativo ininterrumpido de cerca del 17%, la adopción de una estrategia de desarrollo basado en los derechos humanos no sólo merece la pena sino que es urgente. Habida cuenta de la existencia de pautas de desigualdad, especialmente de desigualdad de género, extraordinariamente arraigadas en la mayoría de los países miembros de la CESPAA, se calcula que para alcanzar sus objetivos de desarrollo la región tiene que crear 35 millones de puestos de trabajo decentes en el próximo decenio. La coexistencia de pautas complejas de desempleo elevado con exportación de mano de obra entre los países de la región, y entre esos países y otras regiones del mundo, dificulta el logro de ese objetivo. Podría decirse que varios países de la región se encuentran en un círculo vicioso del desempleo, perpetuado por un pacto de políticas poco deseable que, en última instancia, acrecienta los riesgos. Las políticas vigentes suelen ser poco útiles para resolver esos problemas urgentes, resultan incompatibles con los objetivos de desarrollo del Milenio y son contrarias a las convenciones internacionales de derechos humanos.

7. La aplicación en la región de la CESPAA de políticas fiscales, financieras, monetarias y cambiarias basadas en los derechos humanos requiere una cuidadosa coordinación de las políticas a nivel nacional y regional. También requiere la subordinación de esas políticas a un pacto de desarrollo basado en los derechos humanos y a una estrategia en materia de política industrial destinada a mitigar las limitaciones de la oferta que entorpecen actualmente la mejora del bienestar que, con todo derecho, espera la población. La estrategia de reforma macroeconómica que han adoptado varios países de la región de la CESPAA se centra en el ajuste de los precios relativos y en la construcción de la estructura institucional en la que se espera que florezca una pujante economía de mercado, ocupando los espacios existentes. Los experimentos han demostrado que esa estrategia está viciada porque es imposible crear por puro voluntarismo una economía con instituciones desarrolladas, y no conviene tratar de imponer desde fuera estructuras económicas que pueden no responder a las demandas, las expectativas y las características económicas de la región de la CESPAA. En el *Examen* se llega a la conclusión de que las políticas económicas y el desarrollo institucional deben estar adaptados a las peculiaridades y al nivel de desarrollo de cada país, además de guiar a la economía hacia el logro de objetivos deseables desde el punto de vista social.

II. Evolución y tendencias económicas recientes en la región de la CESPAAO

A. El contexto mundial

8. En 2005 la economía mundial ha seguido creciendo aunque a un ritmo más lento que el año anterior. Los Estados Unidos de América han representado el núcleo del crecimiento de la economía mundial, y el Japón ha proseguido su recuperación económica. Las economías europeas han dado muestras de fortaleza y mantenido un ritmo de crecimiento bajo pero constante. La China y la India han registrado otro año de crecimiento económico rápido. La presencia de ambos países en la economía mundial se ha hecho más visible en la determinación de los factores de la demanda de las corrientes mundiales de bienes, servicios y capitales.

9. El sustrato de la actual expansión económica mundial se mantiene debido al aumento de los precios de los productos básicos y de la energía, incluidos los precios del petróleo y de sus productos derivados, y al elevado nivel de liquidez. Aunque el nivel de liquidez internacional ha disminuido con respecto al año anterior, sigue siendo de los más altos de la historia. La inercia del exceso de liquidez abarca activos financieros y reales, especialmente en los mercados emergentes de los países en desarrollo. En la región de la CESPAAO, las bolsas regionales, que habían registrado subidas excesivamente rápidas, están experimentando la caída que se preveía en el *Examen* del año anterior. Los precios de los bienes y servicios han aumentado gradualmente, en comparación con el rápido crecimiento de los precios de los activos, y se han consolidado los altos niveles de los precios de los productos básicos.

10. La región de la CESPAAO, entre cuyos miembros figuran importantes exportadores de petróleo, se han beneficiado del contexto mundial actual. Para los países miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (GCC) la subida de los precios del petróleo ha entrado en su tercer año. Para los países de la región no exportadores de petróleo, ese clima exterior positivo ha sostenido sus economías frente a la posible vulnerabilidad de la estructura de la demanda y a las preocupaciones existentes en materia de seguridad.

B. Desarrollo del sector del petróleo

11. A medida que han seguido creciendo la demanda mundial de petróleo y productos derivados, en 2005 se ha mantenido la situación de estrecho margen entre la oferta y la demanda. Los precios del crudo han registrado un marcado aumento a lo largo del año. Una marca representativa de petróleo crudo (West Texas Intermediate (WTI) Cushing) obtuvo en 2005 un promedio de 56,6 dólares de los EE.UU. por barril de crudo, lo que supone un incremento significativo con respecto a los 41,5 dólares por barril del año anterior.

12. En 2005 se mantuvo el nivel máximo de producción petrolera de la región de la CESPAAO, que alcanzó los 19,5 millones de barriles al día, con un ligero aumento del 2,3% con respecto a su nivel de 2004. La falta de capacidad de reserva suficiente ha dado lugar a una producción petrolera ajustada en la mayoría de los países de la región. Con la excepción del Iraq, los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de la región (la Arabia Saudita, los Emiratos

Árabes Unidos, Kuwait y Qatar) han producido un 4,7% más que su producción media anual de crudo de 2004. De los países de la región de la CESPAAO que no son miembros de la OPEP, Egipto, Omán, la República Árabe Siria y el Yemen han seguido registrando en 2005 una disminución de la producción de petróleo, que se ha reducido en un 2,9% con respecto al nivel de 2004.

13. Se calcula que los ingresos brutos de la región derivados de las exportaciones de petróleo ascendieron en 2005 a 307.000 millones de dólares, lo que supone un incremento del 40,4% con respecto a 2004. Para 2006 se han previsto dos hipótesis, basadas en el supuesto de los precios más alto y más bajo del barril de petróleo. Con la hipótesis del precio del barril a 52 de dólares en los países de la OPEP, se prevé que los ingresos del petróleo asciendan a 368.000 millones de dólares, mientras que con la hipótesis más optimista de 57 dólares por barril ascenderían a 404.000 millones.

C. Producción y demanda

14. El reciente auge mundial del petróleo y el alto nivel de liquidez explican el fuerte crecimiento de la región de la CESPAAO. Ello ha dado lugar a otro buen año en términos de crecimiento económico general; sin embargo, si la situación se examina más de cerca, puede observarse que el desarrollo ha sido desigual, y que las economías ricas en petróleo han cobrado impulso mientras que las economías afectadas por conflictos han sufrido los efectos inmediatos de las convulsiones políticas o sus consecuencias.

15. Los mercados de capitales emergentes, en particular las bolsas, han ejercido una influencia que unía el entorno exterior a la demanda nacional. En 2005, las expectativas positivas predominaban en las bolsas y los mercados inmobiliarios. Sin embargo, la economía en su conjunto es cada vez más vulnerable a la evolución de esos mercados. Los indicios de burbujas de activos en una situación de marcos normativos deficientes se hicieron más evidentes a principios de 2006 y, como muchos preveían, incluida la CESPAAO, en marzo los precios de las acciones registraron una gran caída.

16. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) en precios constantes de 2000 en la región de la CESPAAO (sin contar a dos de sus miembros, el Iraq y Palestina) se situó en 2005 en el 6,3%, frente al 6,4% en 2004. Por lo tanto, las dos regiones de la CESPAAO (las economías más diversificadas y los miembros del GCC) tuvieron otro buen año, con un alto PIB real, como se observa en el cuadro que figura a continuación. En general, en 2005 el PIB por habitante aumentó a razón de un 3,9%, lo que supone un descenso con respecto a la tasa de crecimiento del 4,2% registrada en 2004, que refleja básicamente las dificultades por las que atraviesan las zonas en conflicto. En los últimos años la tasa de crecimiento de la población se ha mantenido más o menos constante en un 2,4%.

Cuadro
Promedio de la variación porcentual anual de crecimiento del PIB y las tasas de inflación en la región de la CESPAAO, 2002-2006

País/zona	Crecimiento del PIB real					Tasa de inflación ^a				
	2002	2003	2004	2005 ^b	2006 ^c	2002	2003	2004	2005 ^d	2006 ^e
Bahrein	5,2	7,2	5,4	6,2	6,3	(0,5)	1,6	2,4	3,3	1,6
Kuwait	(2,0)	12,7	16,3 ^f	6,5	4,1	0,9	1,0	1,3	4,2	1,8
Omán	2,6	2,0	5,6	4,2	5,5	(0,7)	(0,3)	0,4	1,9	1,1
Qatar	7,3	5,9	8,7	7,6	8	0,2	2,3	6,8	8,8	2,7
Arabia Saudita	0,1	7,7	5,2	6,8	6	0,2	0,6	0,3	0,7	1,0
Emiratos Árabes Unidos	3,0	12,2	7,5	8,0	6	2,9	3,1	4,7	5,4	4,5
Países del Consejo de Cooperación del Golfo	1,1	8,7	7,2	6,9	5,8	0,8	1,3	1,8	2,7	2,0
Egipto	3,1	4,2	4,9	5,5	4,6	2,7	4,2	10,8	3,1	8,0
Jordania	5,7	4,1	7,7	7,3	5,6	1,8	1,6	3,3	3,5	8,4
Líbano	(1,3)	3,0	5,0		3	4,3	3,0	2,4	1,9	2,0
República Árabe Siria	5,9	1,1	2,0	4,0	3	1,0	4,8	4,6	4,0	5,0
Yemen	3,5	3,8	3,9	4,6	4,2	12,2	10,8	12,5	5,6	11,4
Economías más diversificadas	3,2	3,6	4,6	4,8	4,3	3,2	4,4	8,8	3,3	7,3
Región de la CESPAAO ^g	1,8	7,1	6,4	6,3	5,4	1,5	2,2	3,9	2,9	3,5
Iraq ^h	(6,9)	(33,1)	23,0	10,0	7	19,3	33,6	27,0	37,0	12,0
Palestina	(3,0)	(0,1)	2	4,9 ⁱ	(0,8)	5,7	4,4	3,1	3,5	3,1
Total, región de la CESPAAO	1,3	5,2	6,8	6,4	5,4	2,2	2,9	4,6	3,9	3,8

Fuente: CESPAAO, sobre la base del cálculo de las tasas de crecimiento a partir de las cifras correspondientes al PIB real en precios constantes de 2000. Estos últimos proceden de las fuentes nacionales y de las cifras oficiales facilitadas en las respuestas a los cuestionarios del *Boletín de Cuentas Nacionales de la Región de la CESPAAO*, No. 25.

^a Las tasas medias de inflación subregionales son promedios ponderados con coeficientes de ponderación basados en el PIB en precios constantes de 2000.

^b Estimaciones de la CESPAAO, febrero de 2006.

^c Proyecciones de la CESPAAO, febrero de 2006.

^d Estimaciones para 2005 basadas en cifras oficiales preliminares.

^e Fondo Monetario Internacional, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, septiembre 2005. Sin embargo, la CESPAAO prevé unas tasas de inflación más elevadas, en particular para Qatar.

^f Datos procedentes de las cifras oficiales. Cabe señalar que la mayor parte del valor del aumento que se refleja en los datos oficiales corresponde a las industrias extractivas, y el valor real añadido aumentó en un 34,9%, mientras que la producción de petróleo aumentó en sólo un 7,9%.

^g Excluidos el Iraq y Palestina.

^h Las tasas correspondientes al Iraq se basan en fuentes oficiales, excepto para 2005 y 2006, años en que los datos proceden de las estimaciones de la secretaría de la CESPAAO.

ⁱ Las cifras más recientes (febrero de 2006) proceden de la Oficina Central de Estadística de Palestina.

17. El hecho de que las fluctuaciones a corto plazo del ciclo comercial de la región sigan estando estrechamente vinculadas a la evolución del mercado del petróleo hace que resulte difícil hacer previsiones exactas de los resultados futuros, especialmente habida cuenta de que la intermediación patrimonial a través de unas bolsas deficientemente reguladas acentúa la volatilidad del ciclo. En cierto sentido, la economía de la región se está volviendo más inestable como consecuencia de las fluctuaciones de los precios del petróleo y de expectativas basadas en burbujas bursátiles que pueden estallar. Las estimaciones oficiales del PIB de los últimos años en algunos países miembros de la CESPAAO se revisaron al alza, lo que sugiere que puede infravalorarse la magnitud del auge actual, especialmente al no disponerse de datos regionales fidedignos. Sin embargo, si no se mantienen los actuales niveles de precios del petróleo, cabe prever que la expansión económica se amortigüe en 2006 y que la tasa global de crecimiento del PIB del conjunto de los países se sitúe en un 5,4%, lo que supone una disminución del 1% con respecto a la elevada tasa de crecimiento de 2005.

18. La tasa de crecimiento global del PIB real en los países miembros del GCC se situó en torno al 7% en los dos últimos años, mientras que en 2005 la tasa de crecimiento del PIB por habitante se mantuvo en un 3,9%, frente al 4% en 2004. El efecto de renta y el efecto de riqueza, componente este último multiplicado por las bolsas, ha sido evidente en esta subregión, manifestándose en la confianza sostenida de las empresas y los consumidores. La parte de la expansión económica generada por la demanda ha beneficiado a los sectores privados distintos del petróleo, fundamentalmente los servicios bancarios, el comercio y la construcción y el sector inmobiliario. Aunque en esta etapa el sector privado es cada vez más sensible a la evolución de las bolsas y del mercado inmobiliario, el efecto diferido del gasto público, combinado con su efecto multiplicador, sostendrá la demanda interna en 2006. En la mayoría de los miembros del GCC se han planificado, presupuestado o ejecutado en parte importantes proyectos de inversión pública. Se prevé que en 2006 la tasa de crecimiento de esa subregión sea del 5,8%, una vez contabilizados los efectos sobre la inversión y el crecimiento del derrumbe de los mercados financieros en marzo de 2006.

19. La subregión, incluidas las economías más diversificadas, consiguió mantener en 2005 una aceleración gradual de su expansión económica. Aunque en Egipto y Jordania se registró cierta evolución positiva del sector manufacturero, el crecimiento de la subregión en el actual ciclo positivo siempre ha estado generado por el consumo privado. Las condiciones externas favorables, el alto nivel de liquidez global, el rápido crecimiento del comercio de servicios tales como el turismo, y la estabilidad de las corrientes de remesas de trabajadores desde el extranjero aumentaron la disponibilidad de divisas, lo que permitió que la demanda creciera a buen ritmo. Además, esa situación económica externa positiva ayudó al Líbano a evitar en febrero de 2005 que se produjera una importante desaceleración económica como consecuencia del deterioro de la situación en materia de seguridad. La tasa de crecimiento del PIB real de la subregión fue del 4,8%, la más elevada desde 2000. Asimismo, el ingreso global por habitante alcanzó el 2,5%.

20. En las economías afectadas por conflictos persisten las tensiones relacionadas con la seguridad. Esa situación frustrará toda perspectiva de estabilidad socioeconómica en el Iraq y en el territorio palestino ocupado, y ha conducido ya a una disminución del PIB per cápita en el territorio palestino ocupado, además de generar pobreza generalizada. Los constantes ataques armados contra unas

infraestructuras petroleras ya deficientes y otras circunstancias que deterioraron la seguridad del Iraq dieron lugar a una reducción de la producción petrolera en 2005. Como consecuencia de ello, el Iraq no ha podido mantener el ritmo de la recuperación económica que se registró el año anterior. En 2005 el crecimiento de su PIB real se estimó en un 10%, frente al 23% de 2004. Asimismo, el PIB por habitante del Iraq pasó de un 19,6% en 2004 a un 7,1%. El crecimiento de la economía palestina en 2005 fue escaso. El crecimiento del PIB real de Palestina en 2005 se estimó en un 4,9%, lo que supone un incremento respecto del 2% de 2004; en 2005 el crecimiento del PIB por habitante fue del 1,6%, después de haber registrado valores negativos en los tres años anteriores. La desaceleración del crecimiento económico puede atribuirse al aislamiento impuesto por el Gobierno de Israel mediante la construcción del “muro de separación”, que ha impedido las corrientes comerciales y de mano de obra. Se prevé que en ambas economías los niveles de vida permanecerán por debajo de su potencial a menos que la situación política se estabilice con el apoyo activo de la comunidad internacional.

D. Costos y precios

21. La subida de los precios en la región de la CESPAAO se ha debido a factores tanto internos como externos. Los precios de importación de los productos del petróleo y de otros productos básicos han aumentado, mientras que, a nivel nacional, el aumento de las rentas como consecuencia de la notable subida de los precios de los activos ha afectado a los niveles generales de precios, especialmente en los países del GCC. El 2005, la tasa de inflación media anual de la región de la CESPAAO fue del 4%, aunque cabe señalar que, en muchos países miembros, el sistema de ponderación de los componentes del consumo no refleja cabalmente la subida real de los precios. En los países miembros de la CESPAAO, las tasas de inflación “oficiales” oscilan entre el bajo 0,7% de la Arabia Saudita y el elevado 8,8% de Qatar, con la excepción del Iraq, donde la tasa de inflación estimada se sitúa en el 37%¹. En Egipto, la tasa media de inflación disminuyó del 10,8% de 2004 a tan sólo un 3,1% en 2005 debido a la apreciación real de la moneda nacional frente al dólar de los Estados Unidos y a la mayor eficacia en el control de la liquidez por parte de las autoridades monetarias. En el Iraq, a finales del 2005 la grave escasez de energía y la reducción del suministro redundaron en un aumento de los precios medios, y la reducción de las subvenciones energéticas en ese mismo período impulsó aún más la inflación en el primer trimestre de 2006.

E. Mercados de trabajo

22. El crecimiento económico no ha conseguido reducir la elevada tasa de desempleo de la región, especialmente entre los jóvenes, en los que provoca sentimientos de desesperación. El mercado de trabajo de la región de la CESPAAO está experimentando una saturación debida principalmente al alto porcentaje de personas que se incorporan a la población activa y a la escasa creación de empleo. Aunque las estadísticas del mercado del trabajo regional son incompletas, la alta

¹ Véase un examen general de la brecha inflacionista en los países miembros de la CESPAAO en *World Economic Situation and Prospects 2006*, disponible en: <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>.

tasa de desempleo sigue siendo fuente de profunda preocupación y las estimaciones del desempleo en la mayoría de los países miembros de la CESPAAO se sitúan a nivel de dos dígitos.

F. Sector exterior

23. Se calcula que en 2005 el valor bruto total de las exportaciones de mercancías, incluidas las reexportaciones, en los países miembros de la CESPAAO ascendió a 462.000 millones de dólares, mientras que el valor bruto total de las importaciones de mercancías fue de 273.000 millones de dólares. El 87% de esas exportaciones y el 71% de las importaciones correspondieron a los miembros del GCC. El petróleo y los productos derivados han seguido siendo el principal grupo de productos de exportación de la región. Pese a la actual subida de los precios del petróleo, en 2005 la proporción de las exportaciones totales correspondientes a las exportaciones de petróleo se mantuvo en el 65%, prácticamente invariable respecto al año anterior. Es evidente que las exportaciones distintas del petróleo crecieron al mismo ritmo que las de petróleo. El sector del vestido de Jordania y el sector del acero de Egipto, entre otros, se han consolidado como sectores que generan ingresos de exportación para esos países.

G. Evolución de la política económica

24. Las prioridades de desarrollo a largo plazo requieren una expansión fiscal activa que está reñida con las actuales medidas de estabilización a corto plazo. Sin embargo, a la vista del rápido aumento de los precios de los activos nacionales y de las presiones inflacionistas derivadas de factores externos, los gobiernos tienen que reestructurar sus políticas fiscales a fin de atenuar las repercusiones de la especulación y la posible contracción de la demanda nacional. Los gobiernos de los países del GCC son los que han adoptado las políticas fiscales más activas, aunque siempre dentro de los límites de una gestión fiscal prudente. Los gobiernos de las economías más diversificadas se encontraban permanentemente cerca de sus límites fiscales, y sus limitaciones presupuestarias dificultaban el establecimiento de un orden de prioridades, especialmente a la vista de la subida de los precios de la energía.

25. Los bancos centrales de los países del GCC advirtieron acerca de posibles “burbujas de activos” y, además de subir los tipos de interés en paralelo con la Reserva Federal de los Estados Unidos, tomaron medidas para contener el exceso de liquidez, como restricciones en la concesión de préstamos para especular y operar en el mercado abierto. Sin embargo, las dificultades estribaban en la naturaleza de la gestión de la demanda selectiva durante el período del boom, que resultó complicada, y el efecto de las medidas fue limitado. La inflexibilidad de las políticas se derivaba de la vinculación de las monedas de los países al dólar de los Estados Unidos. Los bancos centrales de las economías más diversificadas lograron gestionar con éxito la situación de sus reservas de divisas, aunque sin excesivas repercusiones en la demanda interna.

26. En el *Examen* de 2006-2007 se observa que las estrategias basadas en los derechos humanos requieren que se regulen las cuentas de capital y financiera de la balanza de pagos. La liberalización de la cuenta de capital puede resultar

sumamente desestabilizadora para los países pobres y de ingreso mediano de la región de la CESPAAO. La liberalización irrestricta de la cuenta de capital conduce a la acumulación de una deuda externa excesiva, promueve las corrientes especulativas de capital que financian el consumo más que la inversión, incrementa la vulnerabilidad del país ante las crisis de la balanza de pagos y facilita la fuga de capitales. Pese a la convencional insistencia en la liberalización de la cuenta de capital, esa estrategia no contribuye a la estabilidad macroeconómica y, aunque aumente la tasa de crecimiento económico a corto plazo, ese efecto suele desaparecer a mediano plazo. En ese contexto, la inestabilidad de la balanza de pagos puede ser especialmente perjudicial para los pobres.

H. Perspectivas

27. Los países miembros de la CESPAAO suelen ser importadores netos de alimentos, lo que es una de las principales razones de sus limitaciones de balanza de pagos. Las características climatológicas y geológicas limitan en gran medida la disponibilidad de agua en varios países, y entrañan elevados costos para la producción agrícola, lo que, a su vez, contribuye a la pobreza, especialmente en las zonas rurales. Esas dificultades se ven agravadas por la ineficacia de los sistemas de suministro y los elevados niveles de desperdicio de los recursos hídricos en varios países. La combinación de los factores naturales, la volatilidad de los precios del petróleo y las tensiones geopolíticas explican por qué los resultados en materia de desarrollo humano en los países miembros de la CESPAAO no han sido satisfactorios. También ayuda a situar en su contexto la rigidez de las estructuras económicas, sociales, políticas e institucionales, la inseguridad estructural, y la dificultad para reformar las políticas con miras a lograr el crecimiento económico, la estabilidad y el desarrollo basado en los derechos humanos. Esas reformas seguirán siendo esenciales aunque dure el actual auge del petróleo. Las estructuras sociales, económicas e institucionales actuales pueden generar pérdidas de capital y burbujas desestabilizadoras en el sector inmobiliario y las bolsas de valores, tanto en las economías petroleras como en las más diversificadas. Para alcanzar el crecimiento sostenible y la diversificación económica, reducir el desempleo y mejorar el nivel de vida de la población, como parte de una estrategia de desarrollo basada en los derechos humanos, es necesario destinar un volumen significativo de recursos adicionales en el marco de una estrategia de industrialización para la región. Además, los países de la región tienen que estudiar urgentemente cuál va a ser su futuro cuando se agoten el petróleo y/o sus rentas.

III. Un marco macroeconómico basado en los derechos humanos y que promueva la igualdad

28. Los principales objetivos de las políticas que se esbozan en el Examen son los siguientes. En primer lugar, es importante incrementar el grado de coordinación entre las distintas esferas de política de la región de la CESPAAO, incluidas las políticas industriales, comerciales, monetarias y financieras y cambiarias. En segundo lugar, es crucial limitar la apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos en los países de la región, a fin de ampliar el espacio normativo al alcance de los gobiernos regionales. En tercer lugar, se debe incrementar el espacio fiscal de que disponen los países miembros de la CESPAAO a fin de facilitar la movilización

de las corrientes de rentas existentes y de maximizar el crecimiento futuro, con miras a alcanzar objetivos deseables desde el punto de vista social. En cuarto lugar, es preciso incrementar la productividad de los recursos de la región de la CESPAAO, y se debe limitar la capacidad de los sistemas financieros dirigidos por una élite de controlar el crédito nacional, la financiación del Estado y la balanza de pagos. Esas políticas, que pueden contribuir al logro de objetivos de desarrollo basados en los derechos humanos, son urgentes porque si las estrategias económicas no se modifican en este momento relativamente favorable, mientras los precios del petróleo son altos, pueden producirse no sólo nuevas fugas de capital sino también inestabilidad macroeconómica. Lo que es más importante, no actuar equivaldría a desaprovechar la rara oportunidad de lograr objetivos importantes con un costo relativamente bajo.

29. Para elegir entre las políticas fiscales y monetarias habituales y las basadas en los derechos humanos es preciso que éstas no sólo sean coherentes entre sí, sino también que se tengan en cuenta las limitaciones políticas que influyen en la selección de la política económica de cada país. En particular, la limitación más importante que entorpece la adopción de estrategias en favor de los pobres en muchos países miembros de la CESPAAO no es la escasez de recursos y la falta de capacidad de los gobiernos, sino la falta de voluntad política para hacer frente al consenso sobre las políticas convencionales que impera a nivel internacional y buscar alternativas basadas en la colaboración entre los gobiernos nacionales, el capital privado y la sociedad civil.

30. En la región de la CESPAAO, un marco macroeconómico que propicie la equidad debe incluir tres objetivos, a saber, a) mantener la tasa de crecimiento holgadamente por encima de la tasa de crecimiento demográfico; b) reducir sustancialmente la variabilidad del crecimiento; y c) promover una vía de crecimiento más equitativa y que genere más empleos. El elemento que resulta más fácil de especificar es cómo aumentar la tasa de crecimiento. Dejando aparte factores exógenos, como los efectos de la inestabilidad política, las principales limitaciones a la aceleración del crecimiento son los siguientes: i) una política fiscal restrictiva; ii) una política monetaria contradictoria; iii) tipos de interés bajos y bajas tasas de inversión y la escasa calidad de las inversiones; y iv) en algunos países, limitaciones de la balanza de pagos. En el presente resumen sólo se abordarán los principales problemas que se plantean en relación con las políticas fiscales y monetarias.

A. Política fiscal

31. Es posible convertir una política fiscal restrictiva en una política expansionista por medio de la aplicación de un programa de inversiones públicas encaminado a ampliar las infraestructuras físicas y sociales que genere empleo, financiado a través de las rentas del petróleo o mediante créditos, un incremento de la asistencia para el desarrollo y medidas de alivio de la deuda. Para que la política monetaria no lastre el crecimiento es preciso utilizar los tipos de interés como instrumento de inversión a largo plazo y no como instrumento de estabilización a corto plazo, ello supone una relajación de las metas de inflación tanto explícitas como implícitas. Para los países que no son exportadores de petróleo, la limitación de balanza de pagos puede aliviarse mediante intervenciones destinadas a fijar un tipo de cambio real estable y moderadamente infravalorado. Para las economías más diversificadas, la asistencia

para el desarrollo que ofrece el GCC puede ser de ayuda durante la transición hacia una expansión de la actividad exportadora.

Actuales políticas fiscales y monetarias procíclicas

32. Las políticas fiscales y monetarias de casi todos los programas de estabilización y ajuste estructural han sido procíclicas, cuando no permanentemente restrictivas, exacerbando los factores del mercado mundial que desestabilizan la región de la CESPAAO. Para invertir esa política no basta con aumentar el gasto. Para aplicar un paquete de políticas fiscales que promuevan la igualdad y el crecimiento se requiere más gasto público de un tipo concreto: unas inversiones públicas bien concebidas, que permitan alcanzar los tres elementos que ese paquete debe contener, a saber, a) la expansión de la demanda; b) la mejora de la oferta; y c) la redistribución. Si no se dispone de un programa sólido de inversiones públicas, el elemento de promoción de la igualdad de la política fiscal consistirá en gasto social, medidas anticíclicas y tributación progresiva. Aunque todos esos elementos son importantes, la capacidad de muchos países en desarrollo miembros de la CESPAAO para hacer frente a los ciclos es limitada.

33. Lo que es más importante, basar la redistribución en el presupuesto actual no es una estrategia de crecimiento. Sin embargo, si se mantiene, puede crear una nueva distribución, más igualitaria, hacia la que tenderá la economía. Salvo el posible impulso inicial resultante de los incentivos positivos de la redistribución para los pobres, sus repercusiones en la tasa de crecimiento sostenible serán escasas. Por esa razón, una inversión pública bien concebida es la estrategia de crecimiento indispensable para promover la igualdad, y la reducción de la inversión pública socava esa estrategia.

Inversión pública frente a inversión privada

34. La importancia que se otorga a la inversión pública hace preciso examinar uno de los principales argumentos en su contra, el denominado efecto de desplazamiento. El argumento de que la inversión pública en la región de la CESPAAO desplazaría a la inversión privada es, en cierta medida, infundado. Normalmente, los que utilizan ese argumento también instan a los gobiernos a introducir importantes cambios normativos para aumentar las corrientes de inversión extranjera, por lo general sin preocuparse de que esta última pueda desplazar a la inversión privada nacional. Cabe recordar que el efecto de desplazamiento se produce cuando las economías se acercan al pleno empleo. Cuando quedan recursos sin utilizar, hay espacio económico para aumentar todos los tipos de gasto, tanto público como privado. Además, si se produce un efecto de desplazamiento en situaciones de pleno empleo, es poco probable que sea completo. Por consiguiente, la inversión pública promoverá el crecimiento, por sus efectos tanto sobre la demanda como sobre la capacidad, a menos que el rendimiento marginal del componente privado de la inversión sea tanto mayor que el del componente público que resulte negativo el efecto de éste en el crecimiento.

35. La inversión pública sólo tendrá un efecto de desplazamiento si utiliza más capital que la inversión privada. Si la relación capital-producto de la inversión pública es menor que la de la inversión privada, la inversión pública nunca reduce la tasa de crecimiento. Si el desplazamiento es total, la tasa de crecimiento sólo disminuye en el caso de que la inversión pública utilice más capital que la privada.

Por consiguiente, la inversión pública sólo influye negativamente en la fuente de crecimiento que genera capacidad en condiciones muy limitadas en las que el desplazamiento es total y la inversión privada utiliza menos capital por unidad de producto, lo que no es empíricamente el caso en la región de la CESPAAO. La primera de esas condiciones es poco probable, y la segunda puede evitarse si el gobierno elige proyectos de inversión adecuados. Además, las obras públicas con un uso intensivo de mano de obra que ya se han ejecutado pueden proporcionar directrices prácticas que permitan garantizar que no se utiliza un capital excesivo en algunas inversiones públicas.

36. Un aspecto más pertinente del efecto de desplazamiento en la región de la CESPAAO es que una parte sustancial de los inversores del sector privado de la región no recurren al crédito para invertir, o no lo hacen en los mercados financieros que se verían afectados por los empréstitos del Estado. La inversión en los pequeños productores, rurales y urbanos, suele autofinanciarse o estar financiada por prestamistas locales que tienen poca relación con el sistema bancario oficial. La inversión extranjera, en la medida en que es importante, no suele depender para su financiación de los mercados financieros nacionales.

37. La inversión pública orientada a fines que favorecen a los pobres puede promover la demanda agregada (lo que puede poner en marcha la recuperación de una economía estancada), mitigar las limitaciones de la oferta que influyen en el crecimiento a largo plazo y ayudar a redistribuir los recursos para alcanzar objetivos de reducción de la pobreza, especialmente en las economías que operan por debajo de su potencial, como sucede en la mayoría de los Estados miembros de la CESPAAO. Se dispone de datos concretos sobre la región que indican que, por lo general, la inversión pública tiene un efecto de atracción sobre la inversión privada en diversas fases del proceso de producción (por ejemplo, el suministro de insumos y bienes de consumo, los servicios de limpieza, mantenimiento y seguridad, el comercio y las finanzas, y la formación de mano de obra). La inversión pública también puede promover la inversión privada y generar crecimiento si amplía la red de infraestructuras físicas del país (carreteras, puertos y aeropuertos, redes de suministro de agua, alcantarillado y riego, capacidad de generar electricidad y tendido eléctrico), incrementa la productividad de la mano de obra (en particular, mediante la realización de programas de educación pública y formación, y la mejora de la sanidad y el transporte públicos), o si fomenta el ahorro privado. Cuando falla la inversión pública, los beneficios agregados disminuyen, lo que reduce tanto los incentivos como los recursos disponibles para la inversión privada. La inversión pública también puede mejorar la calidad de la inversión extranjera. Asimismo, los datos disponibles demuestran lo siguiente: en primer lugar, que la inversión pública ha desempeñado un papel fundamental en la promoción del crecimiento y la reducción de la pobreza en varias economías dinámicas, especialmente en el Asia oriental; y, en segundo lugar, que cuando disminuye la inversión pública, suele descender la rentabilidad del sector privado, lo que reduce los recursos disponibles para la inversión. En ese sentido, unos niveles suficientes de inversión pública pueden ser fundamentales para generar un crecimiento sostenido en favor de los pobres y basado en los derechos, especialmente en las economías más diversificadas de la región de la CESPAAO, cuyos recursos son limitados.

Políticas económicas más dinámicas

38. Para promover la estabilización económica y financiar grandes programas de inversión pública, los gobiernos de las economías más diversificadas de la región tienen que abandonar la orientación excesivamente restrictiva en materia de política fiscal que imponen las estrategias económicas convencionales y adoptar políticas más dinámicas. Éstas no tienen por qué generar inflación: en la región de la CESPAAO no se dispone de datos que vinculen los déficits fiscales con el crecimiento, el desempleo y la inflación. En otras palabras, los programas de inversión pública pueden financiarse mediante déficit presupuestario, siempre y cuando ese déficit no sea excesivo, la economía opere por debajo de su capacidad, las limitaciones de balanza de pagos no sean determinantes, y el déficit pueda financiarse de manera sostenible (y el resto de la deuda nacional del sector público pueda pagarse con los ingresos fiscales que genere el futuro crecimiento). Sin embargo, si el Estado tiene que monetizar su déficit (porque, como sucede en la mayoría de los países miembros de la CESPAAO, los mercados financieros no están suficientemente desarrollados, o porque la financiación mediante créditos puede tener repercusiones adversas en la distribución), debe ponerse cuidado en limitar la consiguiente expansión de la demanda para prevenir sus repercusiones potencialmente negativas sobre la inflación y la balanza de pagos. Aunque esto sea tranquilizador, es mejor excederse en la búsqueda de la estabilidad que generar desequilibrios insostenibles, especialmente habida cuenta de que la aplicación de una estrategia de crecimiento en favor de los pobres en la región de la CESPAAO requiere importantes programas sociales y de inversión. La experiencia demuestra que si el déficit público se utiliza para financiar una inversión que incremente la oferta agregada, y siempre que ese déficit se financie de manera sostenible, no tiene por qué repercutir negativamente en la inflación, ni a corto ni a largo plazo.

Inversión en favor de los pobres

39. En la región de la CESPAAO la inversión pública en favor de los pobres debería orientarse hacia las esferas prioritarias siguientes: a) creación de infraestructuras, b) desarrollo de los barrios marginales en las zonas urbanas y rurales, y c) educación y salud. En la mayoría de los países miembros de la CESPAAO es especialmente importante promover el desarrollo de la agricultura y sus vínculos con otros sectores económicos por tres razones: i) su importancia económica actual; ii) el hecho de que buena parte de la población pobre vive en las zonas rurales; y iii) las perturbaciones potencialmente graves para la mano de obra y la producción agrícola derivadas de la liberalización del comercio. Las economías más diversificadas de la región de la CESPAAO pueden inspirarse en las estrategias aplicadas por China, Indonesia y Viet Nam en los decenios de 1970 y 1990 para tratar de incrementar la productividad agrícola, promover los vínculos con la agricultura y otras actividades económicas dinámicas y fomentar la producción de productos destinados a la exportación. Para tal fin, puede ser necesario llevar a cabo una transformación considerable de los regímenes de tenencia de tierras de esos países y hacer cuantiosas inversiones para mejorar la tecnología y las infraestructuras físicas y sociales, por ejemplo en lo relativo a la mejora de las semillas y los abonos, la selección de cultivos, el riego y los servicios de almacenamiento y transporte. La inversión pública en desarrollo rural, especialmente en la región del Mashreq, puede centrarse en una diversificación de la agricultura que fomente la producción de productos agrícolas de alto valor, con un uso intensivo de mano de obra, como los de la horticultura y la

ganadería, que son más rentables y crean más oportunidades de empleo. También se deben promover los programas de desarrollo con uso intensivo de mano de obra en los barrios marginales de las zonas urbanas a la vista del alto grado de urbanización de las economías más diversificadas.

40. Es poco probable que la expansión en las zonas urbanas de actividades económicas a pequeña escala, con un uso intensivo de mano de obra y baja productividad, como la agricultura familiar y la pequeña y mediana empresa, genere el empleo y la productividad necesarios para que la estrategia de desarrollo en favor de los pobres tenga éxito a largo plazo. Esas iniciativas sectoriales deben integrarse en programas más amplios de educación, formación, desarrollo tecnológico y transferencia de mano de obra a sectores altamente productivos, con el fin de incrementar la productividad y de mejorar el nivel de vida de los pobres.

41. Otra esfera prioritaria para la inversión pública es la mejora de las tecnologías, especialmente en la industria manufacturera. Los países miembros de la CESPAAO tienen que mejorar su capacidad de producción porque el incremento de la productividad es fundamental para promover un crecimiento sostenido y aumentar los ingresos a largo plazo. Ese incremento se puede lograr por lo menos de dos maneras distintas. Una es el desarrollo de instalaciones de fabricación en serie en las que trabajadores no cualificados, que perciben salarios bajos, realizan labores repetitivas a gran velocidad en plantaciones tradicionales o en industrias manufactureras que fabrican prendas de vestir, calzado o productos electrónicos de uso corriente, como las maquiladoras existentes en México y en la mayoría de las zonas francas de elaboración de productos para la exportación de Asia. Como alternativa, trabajadores cualificados mejor pagados pueden trabajar en equipo y aplicar conocimientos técnicos más especializados en el sector de los servicios, la producción agrícola especializada o la fabricación de productos electrónicos, productos químicos y maquinaria relativamente complejos. Es evidente que la mayoría de los Estados miembros de la CESPAAO no pueden aplicar directamente esos procesos de producción avanzados porque carecen de la tecnología, las estructuras, los conocimientos especializados, la capacidad de gestión y la financiación necesarios para hacerlo. Sin embargo, es precisamente a ese tipo de desarrollo al que deberían aspirar las estrategias en favor de los pobres y basadas en los derechos humanos, aunque sólo se pueda alcanzar a mediano y largo plazo, y sólo en algunos sectores de la economía. Esos sectores deben actuar como motor del crecimiento que impulse hacia adelante a otros sectores y grupos de mano de obra.

42. Por último, la inversión pública debe promover las exportaciones no tradicionales. Los estudios sobre política industrial demuestran que la expansión de las exportaciones puede contribuir en gran medida a incrementar la productividad porque expone a los productores a la estricta prueba que supone acceder al mercado exterior. El crecimiento de la exportación también es esencial para generar unos saludables superávits comerciales y aumentar las reservas de divisas, lo que contribuirá a estabilizar los tipos de cambio en las economías más diversificadas. Si no disponen de unas reservas considerables de divisas derivadas de los superávits comerciales, las economías más diversificadas siempre se verán obligadas a buscar formas de financiación internacional menos deseables, especialmente corrientes de asistencia y capital de cartera, o a solicitar préstamos de las instituciones financieras internacionales, cuyas condiciones pueden limitar su capacidad de aplicar políticas basadas en los derechos humanos. El crecimiento de las exportaciones a mediano y largo plazo requiere un tipo de cambio real competitivo y estable, además de unas

iniciativas coordinadas en materia de política industrial a fin de desarrollar la ventaja comparativa del país en sectores de importancia estratégica. El gobierno tendrá que participar en la compleja tarea de elegir los sectores más adecuados y de promover la inversión privada en ellos, cuestión que se ha afrontado con éxito en varios países del Asia oriental y en otros lugares durante largos períodos de tiempo.

Financiación mediante impuestos

43. La secretaría de la CESPAAO propone que las prioridades de política se financien fundamentalmente con recursos locales (nacionales o regionales). Recaudar recursos a nivel local para financiar una estrategia de desarrollo basado en los derechos humanos requerirá un esfuerzo concertado porque, en muchos Estados miembros de la CESPAAO (no necesariamente los más pobres), la parte de los ahorros y los ingresos fiscales que se retiene no basta para financiar programas ambiciosos en favor de los pobres. La financiación procedente de fuentes privadas tendrá que complementarse con más gasto público. Ese gasto adicional deberá financiarse principalmente mediante impuestos y no mediante deuda. La mayoría de los países miembros de la CESPAAO tienen un importante potencial desaprovechado de recaudación de impuestos, pues en muchos casos la relación entre impuestos e ingresos queda muy por debajo del 20% del PIB. En la mayoría de los países, los impuestos consisten casi exclusivamente en impuestos indirectos (incluidos los impuestos sobre el petróleo), lo que contribuye a consolidar las desigualdades que caracterizan actualmente esas economías. Algunos países del GCC no recaudan ningún tipo de impuesto sobre la renta y la aplicación de la política tributaria en la región suele ser tan laxa que el efecto igualador de los impuestos suele ser todavía más limitado de lo que parecería a primera vista. Además, buena parte de los impuestos que se recaudan se desaprovechan desde el punto de vista de sus repercusiones en favor de los pobres debido a factores relacionados con la inestabilidad política de la región. Países como los Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Omán, la República Árabe Siria y el Yemen dedican al menos una cuarta parte del presupuesto del gobierno central a gastos militares. De hecho parece haber una pauta sistemática de sustitución entre el gasto en defensa y el gasto social.

44. Para alcanzar los niveles necesarios de gasto público sostenible es preciso llevar a cabo una modernización y una expansión considerables de los regímenes fiscales de los países miembros de la CESPAAO, además de introducir mejoras en la recaudación de impuestos y en la administración tributaria, a fin de incrementar los ingresos y de mejorar el efecto de los impuestos sobre la distribución de la riqueza. Los ingresos fiscales desempeñan un papel fundamental en la movilización de recursos para las funciones de asignación, distribución, crecimiento y estabilización que debe desempeñar el Estado, especialmente en países en los que los sistemas financieros son deficientes. Invertir en recaudación de impuestos y administración tributaria puede suponer pingües beneficios para el Estado, y el establecimiento de un sistema tributario favorable a los pobres puede desempeñar un papel esencial en apoyo de la mejora del bienestar social a largo plazo. Para poder financiar una política fiscal que propicie el crecimiento, favorezca a los pobres y distribuya los ingresos al tiempo que mantiene la estabilidad macroeconómica, la mayoría de los Estados miembros de la CESPAAO tendrán que fijar unos tipos impositivos más altos y algo más progresivos, abandonando paulatinamente los impuestos indirectos en favor de impuestos (progresivos) directos. También tendrán que ampliar la base imponible gravando la riqueza, las grandes propiedades o las segundas residencias

en zonas rurales y urbanas, las rentas (especialmente los intereses y las ganancias de capital), las transacciones financieras y las corrientes internacionales de capital. La limitación más importante de la expansión de la base imponible en la región de la CESPAAO no es de carácter económico ni administrativo (aunque esos obstáculos son relevantes, especialmente en las economías con sectores no estructurados de gran tamaño): se trata de una limitación de carácter fundamentalmente político. Sin embargo, las presiones internas para obtener privilegios económicos o las amenazas de fugas de capital no deben impedir al Estado movilizar los recursos nacionales, especialmente cuando se trata de rentas.

B. Política monetaria

Objetivos de inflación

45. Tal vez la aplicación más concreta del marco determinado por los precios, por oposición al determinado por la demanda, se manifiesta en la política de “objetivos de inflación”. En ese marco, se presupone que todas las economías se encuentran en una situación de equilibrio general, o están avanzando hacia ella, y que la inflación es el resultado de expectativas y “perturbaciones aleatorias”. En otras palabras, que la inflación no tiene una causa estructural; es el resultado de lo que la población cree que va a suceder, y esas expectativas son fundamentalmente consecuencia del comportamiento del gobierno. En su forma más inflexible, los objetivos de inflación entrañan asignar al banco central el mandato de utilizar sus instrumentos normativos para conseguir una tasa de inflación inferior a una tasa específica. El instrumento utilizado para alcanzar ese objetivo suele ser el tipo de interés nominal. En los Estados miembros de la CESPAAO, el afán por cumplir ese mandato prevalece sobre todos los demás objetivos de política, tanto a corto como a medio o a largo plazo; ello significa fijar un tipo de cambio competitivo, estimular la inversión, y gestionar la deuda pública.

46. El argumento predominante en la región de la CESPAAO en favor de los objetivos de inflación es que cuando se alcanzan y se logra una tasa de inflación baja con pequeñas variaciones, esa situación promueve el crecimiento creando un entorno macroeconómico estable para la inversión privada. Esto plantea dos cuestiones: el efecto y la conveniencia de la política de objetivos en sí; y la tasa de inflación que se ha de fijar como objetivo. Cabe señalar que para examinar los supuestos efectos positivos de los objetivos de inflación es preciso aceptar previamente que esa política es viable, es decir, que la mayoría de los bancos de la región podrían lograr una tasa de inflación predeterminada y mantenerla con pequeñas variaciones aplicando los instrumentos monetarios a su disposición. Sin embargo, este supuesto no es verosímil debido a la incidencia del importante e inevitable elemento de “perturbación” aleatoria (a saber, los precios del petróleo) en los resultados de las políticas de la región de la CESPAAO.

47. A pesar de la consecuencia recesionista de optar por un objetivo numéricamente bajo y de tratar de alcanzarlo en el contexto de las perturbaciones aleatorias graves resultantes de los precios del petróleo, muchos organismos de asistencia externa defienden enérgicamente la política de reducción de la inflación como tal. El argumento de fondo en favor de esa política es que “la inflación es mala para los pobres”; y que, por consiguiente, la política de objetivos de inflación “es buena para los pobres”. Si se examinan someramente los datos a nivel de los

países se observa que, en la región de la CESPAAO, la evidencia empírica en apoyo de esa aseveración es escasa. En otros estudios empíricos de las repercusiones de la inflación sobre la distribución de la riqueza se llega a la conclusión de que “aunque en los países en los que la inflación es elevada, las políticas monetarias restrictivas suelen favorecer la igualdad, la reducción de la inflación en economías en las que la inflación inicial ya era baja puede fomentar la desigualdad”².

48. En la región de la CESPAAO, los programas de lucha contra la inflación basados en los derechos humanos deben tener presentes los costos de la inflación para los pobres por lo que respecta a sus niveles de ingresos y a la distribución de éstos, así como los costos para los pobres de las estrategias tradicionales de estabilización. También deben tener en cuenta los datos empíricos que indican que una inflación moderada estable puede no tener repercusiones macroeconómicas adversas, y que el afán por lograr una inflación muy baja puede perjudicar a los pobres porque ese nivel de inflación está vinculado a largos períodos de crecimiento lento, desempleo elevado y tipos de interés altos. Ninguno de esos argumentos indica que la inflación sea “buena”, pero ponen de manifiesto el hecho de que tal vez sea necesario tomar una decisión sobre el grado de prioridad y de intensidad que se va a dar a las medidas de control de la inflación.

Necesidad de políticas coordinadas

49. En los países miembros de la CESPAAO las políticas antiinflacionistas basadas en los derechos humanos deben incluir una amplia gama de políticas estrechamente coordinadas, entre las que figuran las políticas fiscal, monetaria, de ingresos, de precios, industrial y cambiaria. En cambio, las estrategias que se aplican suelen depender fundamentalmente de una o dos políticas relativamente obvias, en particular la austeridad presupuestaria y la manipulación de los tipos de interés. Esta diferencia se debe a que las políticas antiinflacionistas basadas en los derechos humanos se ocupan de las causas de la inflación estructural (a largo plazo) que, especialmente en las economías más diversificadas de la región de la CESPAAO, suelen estar relacionadas con la economía de la oferta. En cambio, en las economías del petróleo, la inflación suele estar estrechamente relacionada con la balanza de pagos. Las estrategias habituales de lucha contra la inflación se centran en los síntomas monetarios de la inflación y en sus mecanismos de propagación, lo que hace que giren casi exclusivamente en torno a la economía de la demanda. Sin embargo, para hacer frente a las causas de la inflación suele ser necesario un amplio conjunto de instrumentos de política económica, respaldados por negociaciones destinadas a coordinar las demandas relacionadas con los ingresos sectoriales y a resolver los conflictos distributivos existentes. Las políticas antiinflacionistas basadas en los derechos humanos deben tratar también de promover los objetivos del gobierno a largo plazo en materia de crecimiento y equidad, en lugar de subordinar todas las políticas públicas al objetivo de estabilizar la inflación. La combinación de una amplia gama de políticas y la protección de los objetivos de los gobiernos en favor de los pobres pueden facilitar la participación de la sociedad en los esfuerzos tendentes a lograr una inflación baja y estable. Ello es esencial porque, si no se dispone de un compromiso de base amplia respecto de la estabilidad macroeconómica, el gobierno tendrá que utilizar instrumentos imperfectos, con

² Rossana Galli y Rolph van der Hoeven, “Is inflation bad for income inequality: The importance of the initial rate of inflation”, Employment Paper 2001/29 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2001).

información insuficiente, posiblemente en contra de la voluntad de algunos sectores sociales, para imponer sus objetivos a la sociedad. Esto incrementaría el costo de la lucha contra la inflación y, probablemente, reduciría el bienestar de la mayoría de la población.

50. En resumen, aunque se puede lograr una inflación baja con un costo social aceptable, para ello no basta con controlar el gasto público, limitar la oferta monetaria o subir los tipos de interés. Una inflación baja y estable es el resultado del desarrollo económico a largo plazo y de un compromiso social con la estabilidad de los precios, que, en la región de la CESPAA, debería ser parte integrante de un pacto de desarrollo basado en los derechos humanos. La cooperación social y la coordinación de las políticas pueden propiciar un entorno en el que la sociedad se comprometa con el logro de una inflación baja, en el que las pautas de comportamiento económico sean compatibles en un sentido amplio con ese objetivo, y en el que las políticas públicas contribuyan directamente a alcanzar ese resultado. De esa manera se reducirá la necesidad de que el banco central aplique medidas discrecionales, y el alcance de esas medidas, especialmente de cambios arbitrarios de los tipos de interés que puedan crear incertidumbre, desalentar la inversión, generar desempleo y obstaculizar el logro de objetivos que favorezcan a los pobres, como los objetivos de desarrollo del Milenio. En un marco de políticas favorable a los pobres, la lucha contra la inflación no depende de una única institución pública como el banco central o el ministerio de hacienda; se trata de un objetivo nacional estratégico que promoverá un desarrollo basado en los derechos humanos.

51. Las características estructurales de los Estados miembros de la CESPAA hacen que sea inviable, indeseable, o ambas cosas a la vez fijar objetivos en materia de inflación. Lo que es tanto viable como deseable es un compromiso político con la reducción de la pobreza, en cuyo marco se evalúen *ex ante* y *ex post* las repercusiones de todos los aspectos de la política macroeconómica sobre la pobreza, y esas evaluaciones se sometan al escrutinio público. Una de las manifestaciones de ese compromiso podría ser que el presupuesto anual incluyera una evaluación de la pobreza.

C. Conclusiones

52. Una vez liberada del corsé de unos objetivos de inflación estrictos, la política monetaria puede contribuir a un crecimiento que favorezca la equidad. Si se utiliza como principal instrumento de la gestión macroeconómica, la política monetaria no puede hacer mucho por que el crecimiento favorezca a los pobres. En cambio, si se utiliza en apoyo de una política presupuestaria expansionista puede promover indirectamente un crecimiento que sea favorable a los pobres. Por norma general, si las presiones inflacionistas son poco marcadas, ese apoyo consistiría en unos tipos de interés reales positivos aunque bajos y en un aumento de la oferta monetaria. Sin embargo, los tipos de interés no deben ser tan bajos como para inducir un aumento de la intensidad de capital en la producción futura.

53. Aunque esas directrices son en apariencia sencillas, su aplicación en los países del Asia occidental no lo es tanto. En todos los países de la región, los mercados financieros no están suficientemente desarrollados, aunque en algunos existen ciertas formas de intermediación financiera. Los resultados concretos del escaso desarrollo de los mercados financieros y de la situación de inestabilidad regional es

que a los gobiernos les resulta difícil vender sus bonos a agentes privados. Ello explica que esté extendida en la región la práctica de obligar por ley a los bancos comerciales a mantener una parte de sus reservas en bonos del Estado. En la práctica, ese requisito suele entrañar un sesgo desfavorable para los pobres, porque redistribuye ingresos generales a favor de los ricos en forma de pagos de intereses.

54. El que los mercados financieros sean limitados supone que la política monetaria resulta poco eficaz para acumular ahorro, aumentar la inversión privada e influir en sus pautas de asignación y orientarlas. Sin embargo, el que la capacidad del banco central para promover la inversión sea limitada no significa que los tipos del banco central no cumplan una función de fomento de la equidad. La aplicación por el banco central de tipos más bajos tiene dos efectos que favorecen la equidad: a) los bonos del Estado están en poder de los ricos o de las instituciones de los ricos, por lo que la reducción de los tipos repercutirá positivamente en la distribución de los ingresos; y b) los tipos más bajos suponen una reducción de la carga del servicio de la deuda interna en el presupuesto público, lo que crea un “margen presupuestario” que permite destinar más gasto público a promover la equidad.

55. Permitir que la oferta monetaria se amplíe algo más rápidamente que el producto real también puede tener repercusiones que favorezcan la equidad, al aumentar el acceso al crédito en los mercados financieros “no estructurados”. También promueve la intensificación del uso de capital, es decir la relación entre la oferta monetaria y el producto agregado, que en la región de la CESPAAO suele ser baja. La gestión de la oferta monetaria hace que se plantee la cuestión de qué instrumentos se van a utilizar para contrarrestar las presiones inflacionistas en caso de que éstas se conviertan en el motivo de preocupación política grave. La cuestión de política fundamental estriba en determinar qué constituye una “preocupación grave”. Análisis de regresión con datos de varios países parecen indicar que no existe una correlación entre inflación y crecimiento, a las tasas que han caracterizado a la región de la CESPAAO. Por consiguiente, si los objetivos son el crecimiento y la reducción de la pobreza, es preciso tolerar una inflación moderada, especialmente habida cuenta de que, como consecuencia de las limitaciones de los mercados financieros, en la mayoría de los países el único instrumento eficaz para reducir la inflación sería la contracción presupuestaria.

56. En resumen, para que una política monetaria favorezca la equidad es preciso que los tipos de interés reales sean bajos, que se toleren unas tasas de inflación moderadas, y que se incremente la oferta monetaria en consonancia con el crecimiento y la intensificación del uso de capital. En una situación de tipos de interés muy elevados en la banca privada, tendría probablemente efectos más favorables para la equidad financiar déficits fiscales prudentes mediante la monetización que mediante la venta de bonos, que redistribuye ingresos a favor de los ricos.