+Lectura
GRATIS
en la nube

POLÍTICA ECONÓMICA 2021

Coordinadoras
MAJA BARAC
MARGARITA ROHR

tirant
lo blanch
HOMENAJES
& CONGRESOS

POLÍTICA ECONÓMICA

2021

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

María José Añón Roig
Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia

Ana Cañizares Laso
Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Málaga

Jorge A. Cerdio Herrán
Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho. Instituto Tecnológico Autónomo de México

José Ramón Cossío Díaz
Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y miembro de El Colegio Nacional

María Luisa Cuerda Arnau
Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Jaume I de Castellón

Carmen Domínguez Hidalgo
Catedrática de Derecho Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Owen Fiss
Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)

José Antonio García-Cruces González
Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

José Luis González Cussac
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

Luis López Guerra
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

Ángel M. López y López
Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla

Marta Lorente Sariñena
Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid

Javier de Lucas Martín
Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia

Víctor Moreno Catena
Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid

Francisco Muñoz Conde
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Angelika Nussberger
Catedrática de Derecho Constitucional e Internacional en la Universidad de Colonia (Alemania)
Miembro de la Comisión de Venecia

Héctor Olasolo Alonso
Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya (Holanda)

Luciano Parejo Alfonso
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

Consuelo Ramón Chornet
Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Valencia

Tomás Sala Franco
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia

Ignacio Sancho Gargallo
Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España

Elisa Speckmann Guerra
Directora del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM

Ruth Zimmerling
Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)

Fueron miembros de este Comité:
Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y **Tomás S. Vives Antón**

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

POLÍTICA ECONÓMICA
2021

Coordinadoras
MAJA BARAC
MARGARITA ROHR

tirant lo blanch
Valencia, 2023

Copyright ® 2023

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© Maja Barac
Margarita Rohr

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELFS.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V-1214-2021
ISBN: 978-84-1169-097-3
MAQUETA: Disset Ediciones

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf

Índice

Prólogo

PARTE 1.
POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL COMPARADA

Capítulo 1.
Política económica en Botsuana
ÁNGEL SOLER GUILLÉN

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA BOTSUANA 15
2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 18
3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS 22

Capítulo 2.
Política económica en Brasil
JUAN FRANCISCO ALBERT MORENO

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA BRASILEÑA 27
2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 31
3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS 34

Capítulo 3.
Política económica en China
ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA CHINA 37
2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 39
3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS 42

Capítulo 4.
Política económica en Colombia
LUZ DARY RAMÍREZ FRANCO

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA 49
2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 54
3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS 56

Capítulo 5.
Política económica en Corea del Sur
MARGARITA ROHR

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA SURCOREANA 59
2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 61
3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS 65

Capítulo 6.
Política económica en Ecuador
ANTONI SEGUÍ ALCARAZ

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA 71
2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 73
3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS 81

Capítulo 7.
Política económica en Estados Unidos
FERRAN ELIAS

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA ESTADOUNIDENSE 87
2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 91
3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS 95

Capítulo 8.
Política económica en México
MARÍA R. TAPIA-BARANDA
JUAN R. GALLEGO BONO

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA MEXICANA 99
2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 101
3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS 109

Capítulo 9.
Política económica en Sudáfrica
MAJA BARAC

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA SUDAFRICANA 113
2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 117
3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS 119

PARTE 2.
NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Capítulo 10.

La reestructuración de la industria de defensa y el nuevo modelo de crecimiento de China

ALEXANDER YU. STEPANOV
ARINA A. ANDREEVA

1. INTRODUCCIÓN 127
2. MODERNIZACIÓN DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA. EL PERFIL CHINO 128
3. DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS DE DOBLE USO EN CHINA 131
4. CONCLUSIONES 140
BIBLIOGRAFÍA 142

Capítulo 11.

Cambios estructurales en la economía post COVID en los países iberoamericanos

MARGARITA ROHR
MIKHAIL TOLMACHEV
ALEXANDER TZYPIN

1. INTRODUCCIÓN 145
2. CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES IBERAMERICANOS 146
3. CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS PAÍSES IBERAMERICANOS 150
4. CONCLUSIONES 155
BIBLIOGRAFÍA 155

Prólogo

Este libro constituye la séptima entrega del anuario Política Económica cuya primera edición se lanzó en 2015. Desde entonces muchos autores han contribuido a la consolidación de esta publicación con sus valiosas aportaciones y a los que siempre estaremos agradecidas.

La edición actual del anuario de Política Económica mantiene una estructura similar a la de los años anteriores. Como viene siendo tradición, la primera parte se refiere a la política económica internacional comparada e incluye el análisis de las políticas económicas de varios países. Todos estos capítulos se encuentran organizados siguiendo la misma estructura propia del esquema de fines y medios, a la que se añaden los resultados obtenidos por las políticas económicas aplicadas. La homogeneidad que se consigue en la estructura expositiva de los capítulos de esta primera parte del anuario permite comparar diversas experiencias nacionales de política económica, además de conducir a extrapolar conclusiones de mayor envergadura. En esta séptima edición se recogen distintos bloques de países, tanto en sentido económico como geográfico. Así, las economías desarrolladas están representadas por los Estados Unidos y Corea del Sur. China, Brasil y Sudáfrica ejemplifican/ilustran a los países emergentes, y en particular, son miembros de los BRICS. La representación latinoamericana se expone en los análisis de Colombia, Ecuador y México. Finalmente, se estudia el caso de Botsuana como uno de los países africanos con mejores perspectivas económicas del continente africano y otros países en vías de desarrollo.

La segunda parte del anuario incluye dos capítulos en los que se analizan aspectos particulares de política económica. En primer lugar, el trabajo de los profesores Alexander Stepanov y Arina Andreeva del Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia, trata la reestructuración de la industria de defensa de China y su nuevo modelo de crecimiento. En él los autores discuten los cambios producidos en las tecnologías de doble uso y su impacto en el crecimiento económico. En segundo lugar, el grupo de autores constituido por Margarita Rohr de la Universidad de Valencia, Michail Tolmachev y Alexander Tzypin de la Universidad Financiera bajo del Gobierno de la Federación Rusa analizan los cambios estructurales en la economía post COVID en los países iberoamericanos. Los autores concluyen que para el futuro estos países deberían replantear su estrategia de desarrollo económico nacional haciendo mayor hincapié en las políticas económicas relacionadas con los sectores de las tecnologías

de la información y las comunicaciones, así como actividades financieras y de seguros, actividades profesionales, científicas y técnicas, la educación y actividades inmobiliarias.

Finalmente, cabe señalar que la mayoría de los trabajos que forman parte de este anuario fueron expuestos, en su primera versión, en el Encuentro de Política Económica en el ámbito internacional y estudios de caso por países, que se celebró en Valencia el 18 de noviembre de 2021 y fue patrocinado tanto por la Facultad de Economía como por el Departamento de Economía Aplicada, ambos pertenecientes a la Universidad de Valencia.

PARTE 1.

POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL COMPARADA

Capítulo 1.

Política económica en Botsuana

ÁNGEL SOLER GUILLÉN
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA BOTSUANA

La República de Botsuana es uno de los seis países que componen el África austral, no posee salida al mar, y se extiende sobre una superficie de 566 mil kilómetros cuadros cuyo 70 por ciento está cubierta por el desierto de Kalahari, lo que condiciona en gran medida la forma de vida, los núcleos de población y la economía del país. En septiembre de 1966 el Protectorado de Bechuanaland obtuvo la independencia de Gran Bretaña, que nunca ejerció un férreo control sobre la colonia, tras la aprobación de la constitución de 1965 a la que condujeron las primeras elecciones generales y la propuesta de autogobierno democrático de 1964.

En el momento de su independencia botsuana era uno de los países más pobres de África, con una esperanza de vida al nacer de 52 años, una tasa de mortalidad infantil del 140 por mil, una tasa neta de matriculación en educación primaria inferior al 50 por ciento, un 95,6 por ciento de población viviendo en áreas rurales y un PIB cuyo 39,3 por ciento provenía del sector agrícola.

Sin embargo, gran parte de estos problemas se han ido mitigando y, en parte, desapareciendo debido a que Botsuana ha visto crecer de una forma muy destacada su renta y bienestar, tal y como se señala en "*An African Success Story: Botsuana*"[1], convirtiéndose en una de las sociedades más estables y prósperas de África. Sobre las causas de este despegue económico existe abundante literatura que puede resumirse en que las instituciones precoloniales impusieron límites a las élites políticas, el colonialismo británico no destruyó estas instituciones inclusivas, tras la independencia se mantuvo el interés por preservar y respetar la propiedad privada, y la

---

[1] Acemoglu, Daron, Johnson, Simon and Robinson, James A. "Chapter 4. An African Success Story: Botswana". In *Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, edited by Dani Rodrik, Princeton: Princeton University Press, 2012, pp. 80-120. https://doi.org/10.1515/9781400845897-006

riqueza en diamantes de Botsuana generó suficientes rentas como para que ningún grupo social tratara de desestabilizar el *statu quo*. Botsuana se ha convertido en el país africano que ha desafiado la "paradoja de la abundancia[2]" o "maldición de los recursos". Entre las razones que pueden justificarlo se encuentra el "factor suerte", pues el descubrimiento de los yacimientos de diamantes y otros minerales se produjo tras haber obtenido la independencia. Por otro lado, una parte relevante de los dividendos obtenidos de la explotación minera han revertido en la población, al haberse priorizado el desarrollo de las políticas sociales.

Debe tenerse en cuenta que Botsuana posee cierta homogeneidad étnica, pues el 79 por ciento de la población se identifica con la etnia *batsuana*, y ello le ha conferido una estabilidad de la que no gozan otros países africanos con mayor diversidad étnica, pese a que la diversidad no debería ser una fuente de conflictos sino de enriquecimiento.

Por otro lado, la centralización del Estado y la enseñanza de una lengua común en los colegios (setsuana e inglés) ha conseguido crear un sentimiento de pertenencia al país, si bien es cierto que no se tiene en consideración a las minorías étnicas que no pertenecen a la élite económica y al gobierno.

Botsuana, en la actualidad, posee un índice desarrollo humano (IDH) que la sitúa en el puesto número 100, con un valor de 0,735, entre los países de desarrollo humano alto. Es un país con una renta per cápita de 16.040 dólares en términos de la paridad del poder adquisitivo (2017), un valor que se encuentra 4,4 veces por encima de la media de países de África Subsahariana, pero al que la crisis COVID-19 le ha pasado factura, provocando una reducción del PIB del 7,89 por ciento en 2020, superior a la registrada en los países de África Subsahariana (2,44 por ciento).

La transformación estructural que ha experimentado Botsuana se aprecia, entre otros, en el cambio en la especialización productiva. En 1966 la agricultura representaba 39,3 por ciento del PIB y los servicios apenas el 46 por ciento, en 2020 la agricultura apenas contribuye al 1,9 por ciento del PIB y los servicios se han expandido hasta el 67 por ciento. El sector que ha supuesto una verdadera palanca para el desarrollo económico del país ha sido la minería. La explotación de los yacimientos de minerales preciosos, concretamente de diamantes, además del cobre

---

[2] Según la "paradoja de la abundancia", término acuñado por Richard Auty en 1993, las zonas más ricas en minerales y combustibles se desarrollan menos que los lugares en donde estos no abundan, debido a que esta abundancia conduce a intensificar la explotación del recurso natural abundante, generando que la economía dependa intensamente de este.

y del níquel supone que el 17,15 por ciento del PIB de 2020 tenga su origen en este sector económico. El turismo (ecoturismo) también se configura como una importante fuente de ingresos, representando el 15 por ciento del PIB del país y el 12 por ciento del empleo, con el añadido de que el país se ha centrado en el nicho más alto del mercado, especializándose en el segmento más exclusivo y de mayor poder adquisitivo de la Unión Europea y los Estados Unidos y distanciándose del turismo de masas.

Botsuana tiene un volumen reducido de población, apenas 2,3 millones de personas, y una muy reducida densidad de población de 4,2 habitantes por kilómetro cuadrado, como consecuencia de la aridez del terreno y hostilidad de su climatología. El 70,9 por ciento de la población reside en las zonas urbanas, en las que el crecimiento poblacional es del orden del 3 por ciento anual dado que el acceso a la electricidad en las ciudades es del 88 por ciento, mientras que en las zonas rurales es del 27 por ciento.

El déficit energético es uno de los problemas más importantes a los que debe hacer frente, pues más de la mitad de la electricidad consumida se importa de Sudáfrica. La electricidad que se produce en el país sufre interrupciones constantes y solo es capaz de abastecer el 50 por ciento de las necesidades del país. Ello supone un cuello de botella para el crecimiento económico, al depender de la capacidad exportadora y de la inseguridad en el suministro de energía de Sudáfrica. En consecuencia, se ha planteado la construcción de nuevas centrales térmicas que supondrían un importante impulso económico, lograr el autoabastecimiento e incluso exportar energía a Sudáfrica, pero en la actualidad no se están llevando a cabo.

Junto a la energía, la disponibilidad y distribución de agua y el saneamiento precisan de mejoras, pues el sector hídrico padece de una persistente escasez de agua como consecuencia de su amplia zona árida, la escasez de precipitaciones y las pertinaces sequías que sufre. Ello exige la necesidad de hacer un uso y distribución del agua muy eficiente para maximizar el acceso de la población al agua corriente, dado que tan solo el 52 por ciento de la población que reside en áreas rurales dispone de acceso al saneamiento, aunque el porcentaje aumenta hasta el 91 por ciento de la población en las áreas urbanas.

Las desigualdades socioeconómicas y la distribución de la renta son otros de los problemas a los que debe hacer frente Botsuana. Pese a que su renta per cápita ha experimentado un crecimiento real del 2,35 por ciento anual, debido fundamentalmente a que los yacimientos de diamantes le

han convertido en el primer productor y exportador de este mineral, esta mejora del bienestar no ha llegado a todas las capas de la población. A pesar de que la tasa de pobreza se ha reducido, sus niveles de desigualdad siguen siendo elevados y presenta un índice de Gini del 0,533.

La dependencia del sector de la minería de minerales preciosos ha actuado como factor limitativo del desarrollo de otros sectores, pese a que ha posibilitado el progreso económico del país. Así, la industria, la energía y la construcción poseen un reducido peso en el PIB del país, tan solo del 13,9 por ciento. El desarrollo de una industria manufacturera diversificada que trate de evitar que la minería del diamante sea la principal fuente de riqueza, se convierte en una de las necesidades para consolidar el crecimiento económico. Debe tenerse en cuenta que en 2019 se redujo la demanda internacional de diamantes, lo que unido a una sequía prolongada condujo a una desaceleración económica, provocando que el país se enfrente a la COVID-19 en un contexto de contracción económica. La pandemia ha afectado con severidad a la industria del diamante y al turismo, principales fuentes de crecimiento del país, reflejándose en una tasa de variación del PIB del -7,89 por ciento en 2020.

La agricultura es otro de los sectores escasamente desarrollados. Posee una baja productividad debido a que la mecanización se ha focalizado en el sector de la minería, padece de un suministro de agua escaso e irregular, la calidad del suelo para el cultivo es baja, y en consecuencia se ve forzada a importar el 83 por ciento del cereal que consume. Sin embargo, el sector ganadero (bovino y caprino) se encuentra más desarrollado y parte de su producción se exporta.

2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En Botsuana, desde su independencia, ha gobernado de forma ininterrumpida el Partido Democrático de Botsuana (BDP), gracias al progreso económico alcanzado y a la debilidad y división de la oposición política. No obstante, en noviembre de 2012 se produjo una escisión minoritaria del BDP y se formó una nueva coalición de los partidos de la oposición, el denominado *Umbrella for Democratic Change* (UDC).

En las elecciones generales de 2014, el BDP revalidó su amplia mayoría obteniendo 37 de los 57 posibles escaños, pero sufrió una significativa pérdida de sus representantes en el parlamento. El UDC logró arrebatarle 8 diputados obteniendo así un total de 17. A causa de la creciente merma

en la popularidad[3] del presidente a causa de su autoritarismo, y con el objetivo de hacer frente a la pujanza de la oposición, en marzo de 2018 Ian Khama abandonó la presidencia, cediéndosela a Mokgweetsi Masisi, hasta esa fecha ministro de educación.

En las posteriores elecciones de octubre de 2019, el Partido Democrático de Botsuana (BDP), consiguió 38 de los 57 escaños del parlamento, confirmándose de este modo la caída que tuvo lugar en las elecciones de 2014, dado que en las que se celebraron en 2009 el BDP obtuvo 45 escaños.

Botsuana posee la democracia multipartidista más antigua del continente africano, una política social ciertamente progresista con una destacada inversión en sanidad y educación (fomento de la igualdad de oportunidades), bajos índices de corrupción y un acertado equilibrio entre crecimiento económico y protección medioambiental, pues debe señalarse que el 17 por ciento del territorio está destinado a parques naturales y que el delta del Okavango se situó en el puesto número 1.000 del listado del Patrimonio Mundial de la UNESCO. No obstante, en relación con los derechos civiles, Amnistía Internacional señala la limitación a la libertad de expresión (agravada con las políticas de restricciones a causa de la COVID-19), la falta de proporcionalidad en las penas por la comisión de faltas y la existencia de la pena de muerte por delitos de sangre (único país de África Austral donde todavía se llevan a cabo). Además, el gobierno posee aversión a la crítica, ejerce control y censura sobre los medios de comunicación e impide el libre ejercicio de los derechos civiles de la población.

El consenso en la toma de decisiones ha sido la forma en que se ha gobernado en Botsuana, incluso desde antes de conseguir la independencia de Gran Bretaña. Una de las razones se encuentra en que algunas de las instituciones existentes en el país, previas a la colonización, en la actualidad siguen vigentes e incluso se mantuvieron durante los ochenta años en que fue un protectorado inglés. Una de estas respetadas instituciones por los habitantes de Botsuana es la *kgotla*, una asamblea étnica en la que se discuten cuestiones sobre cuestiones políticas y legislativas, y en la que se toman decisiones basadas en el consenso. La importancia de esta institución fue crucial tras obtener la independencia, pues constituyó la base sobre la que se construyó un sistema político basado en el

---

[3] En 2016, *Survival International* (movimiento global por los derechos de los pueblos indígenas y tribales), nombró a Ian Khama "Racista del año 2016" por los comentarios que realizó sobre los bosquimanos, sus prejuicios hacia los indígenas, el uso por parte de las autoridades estatales de violencia contra sanes, la prohibición de cazar a esta minoría y la persecución a la que están sometidos.

pluralismo y evitó que se instaurara un régimen autoritario al estilo de otros países africanos.

La transformación de la economía de Botsuana se ha basado en una decidida intervención del sector público en determinados sectores productivos (minería) y sociales (educación, salud e infraestructuras) con un marcado carácter estratégico. Esta intervención se ha complementado con políticas monetarias y fiscales ciertamente conservadoras, estabilidad macroeconómica y de precios y respeto de los derechos de propiedad.

Los principales objetivos de la política económica de Botsuana son la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la diversificación de la actividad económica para reducir la dependencia del sector de la minería del diamante, dado que las reservas de este mineral comienzan a mostrar síntomas de agotamiento. Esta estrategia de diversificación sectorial en la actualidad se recoge en un plan plurianual de renovación automática, el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En su última edición, la número 11, se aborda el periodo 2017-2023, y se centra en la atracción de inversión en la industria auxiliar del automóvil, la logística y el transporte.

Las políticas fiscales que ha llevado a cabo en Botsuana se han basado tradicionalmente en la prudencia, registrando con regularidad superávits presupuestarios. Ello le ha permitido mantener un nivel de endeudamiento público muy bajo, inferior al 20 por ciento sobre el PIB, además de posibilitarle la realización de una política fiscal contracíclica en 2015, año en el que registró una tasa de variación del PIB real del -1,7 por ciento, y procíclica desde ese año, con crecimientos positivos de la renta hasta la llegada de la COVID-19.

El país tiene una estructura de ingresos públicos que varía considerablemente año tras año a causa de la variabilidad de los ingresos procedentes de impuestos, royalties y dividendos sobre el sector minero, constituyendo estos la principal fuente de recaudación. Los derechos de aduanas también tienen la consideración de una fuente de recursos fiscales de gran importancia, debido a que Botsuana forma parte de la Unión Aduanera de África Austral (SACU) de la que forman parte cinco países, Botsuana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Esuatini. En esta Unión, los derechos aduaneros que recaudan los países miembros forman parte de un fondo común que gestiona Sudáfrica. Los fondos se reparten teniendo en cuenta el PIB y el nivel de desarrollo de cada país. Las transferencias que Botsuana ha recibido de este fondo representan del orden del 20 al 25 por ciento del total de ingresos del país. No obstante, la crisis económica en Sudáfrica ha provocado que las importaciones se reduzcan y, consecuentemente, la

recaudación por aranceles, repercutiendo en las transferencias que recibe del resto de países integrantes de la SACU.

Botsuana implementa una política monetaria independiente al haber abandonado en 1975 el Área Monetaria Común, formada por los miembros de la SACU. Sin embargo, su política monetaria se ve muy influida por la evolución de la economía sudafricana y su moneda, el *rand*. El objetivo del Banco de Botsuana, en el diseño de política monetaria, no es otro sino el mantenimiento de la estabilidad de precios a medio plazo, fijando un umbral del 3 por ciento en un horizonte de tres años. El Banco de Botsuana aplica al *pula,* moneda del país, un tipo de cambio de ajuste gradual (*crawling peg*), donde la tasa de variación se calcula teniendo en cuenta el diferencial de inflación, registrado y previsto, con los principales socios comerciales, con el objetivo de mantener estable el tipo efectivo real del pula y la competitividad de las exportaciones.

Los bajos niveles de inflación, en el contexto de los países africanos, (alrededor del 3 por ciento) desde el año 2015 han posibilitado reducir el tipo de interés para de esta forma utilizar la política monetaria como instrumento impulsor del crecimiento económico y el empleo.

Botsuana, en el contexto del Plan Económico de Recuperación y Transformación (ERTP), está diseñando la aceleración de la transición hacia una economía digital, reduciendo consecuentemente la brecha digital. Para ello tiene programado invertir el 1,5 por ciento del PIB en digitalización en el periodo 2021-2023 mediante las siguientes actuaciones: inversión en infraestructura digital; automatización del registro de tierras; agregación de identificación biométrica en los pasaportes electrónicos; implementación más amplia y efectiva de la administración electrónica. En la actualidad el país ya dispone de un registro de empresas totalmente digitalizado, pero sigue estimulando a que las empresas aumenten su digitalización con el objetivo de mejorar su competitividad, la sofisticación de los productos, integrar la digitalización en las cadenas de valor y superar las limitaciones que impone ser un país sin apertura al mar y con un tamaño de mercado reducido.

Botsuana ha reaccionado a la pandemia COVID-19 con el ERTP de julio de 2020. Con este plan se pretende hacer frente a los efectos devastadores de la pandemia, así como aprovechar la adversa coyuntura económica para implementar reformas estructurales con el objetivo de transformar la economía. Este plan posee como líneas prioritarias: promocionar el crecimiento económico a través de las exportaciones; mejorar la eficiencia del gasto público y la financiación de las administraciones públicas; aumentar

las dotaciones de capital humano; incrementar las inversiones en infraestructuras y mejorar la resiliencia económica.

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS

Las elevadas dotaciones de recursos naturales procedentes de la minería, así como la solidez de las políticas que se han implementado, han conducido al país a alcanzar importantísimos avances en términos de desarrollo económico y social hasta la primera década del siglo XXI. A lo largo de los últimos cuarenta años, la pobreza extrema se ha reducido en más de 40 puntos porcentuales situándose en el 16 por ciento; la renta per cápita se ha cuadriplicado; y la tasa de matriculación en estudios secundarios ha pasado del 20 por ciento a más del 80 por ciento.

No obstante, los ingresos procedentes de la venta de diamantes han sido persistentemente más bajos de lo esperado, debido a la caída de los precios en el periodo 2016-20, y la reducción de las transferencias provenientes de la SACU en los últimos años han puesto de relieve que la posición externa y fiscal del país está expuesta a los *shocks* externos. Las consecuencias del limitado ajuste fiscal y cambiario realizado, así como los contratiempos en la implementación de las reformas estructurales han contribuido a erosionar las reservas internacionales en aproximadamente 500 millones de dólares al año desde 2014 -aunque se encuentran en niveles elevados dado el tamaño del país, 5.000 millones de dólares-, a reducir la competitividad y a obstaculizar la necesaria transformación de la economía hacia un modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones y el sector privado, como se prevé en el Plan de desarrollo 11 (PND11).

Esta desaceleración del crecimiento económico ha tenido, entre otras consecuencias, que la creación de empleo para jóvenes con estudios superiores haya sido exigua y que la tasa de desempleo se haya incrementado en más de 7 puntos porcentuales, situándose en 2020 en el 24,9 por ciento. La economía de Botsuana se enfrentaba a importantes desafíos estructurales y presentaba indicadores de debilidad cuando la pandemia COVID-19 le impactó.

Debe tenerse en cuenta, además, que los efectos del cambio climático se han incrementado en los últimos años con severas sequías, afectando principalmente a la población rural y contrarrestando los esfuerzos realizados desde las políticas públicas para reducir la pobreza y desigualdad.

La COVID-19 ha impactado de lleno en Botsuana, al igual que en el resto del planeta. Los primeros casos se dieron en marzo de 2020 y el gobierno decretó el 2 de abril el Estado Emergencia Pública, imponiendo el confinamiento de la nación durante seis semanas. Las consecuencias de las diferentes oleadas sobre la actividad económica, la movilidad de las personas, las prohibiciones y sectores afectados han exacerbado las vulnerabilidades existentes en el país, revirtiendo algunos de los avances en el nivel de vida y retrocediendo a niveles de hace cinco años. La pandemia ha puesto de relieve la urgente necesidad de una transformación en el modelo de crecimiento económico para que Botsuana desarrolle una estructura productiva más diversificada y acelere la creación de empleo. También ha contribuido a visibilizar en mayor medida la inseguridad alimentaria, ya existente a causa de las sequías y las plagas de langostas, que a causa del cierre de fronteras ha dificultado todavía más el suministro de alimentos. La población que desempeñaba ocupaciones en la economía informal, en el sector agrícola y la venta ambulante ha sido la que ha sufrido en mayor medida los duros ajustes económicos, que por otro lado forma parte de los grupos sociales más vulnerables.

Con el propósito de mejorar algunas de estas deficiencias se cuenta con la implementación de las reformas estructurales contenidas en el ERTP. Sin embargo, el presupuesto de este Plan no es tan ambicioso como sus objetivos, pues cuenta con una dotación de 14.500 millones de pulas, aproximadamente un 8 por ciento de su PIB.

El gobierno implementó un gran paquete de medidas fiscales que ayudaron a paliar la efectos económicos, sociales y sanitarios de la pandemia en octubre y noviembre de 2020. La política fiscal de ayuda frente a la COVID-19 fue de 4.680 millones de pulas (2,6 por ciento del PIB) para mitigar el impacto de la pandemia en empresas y familias. Adicionalmente, aprobó una medida de 1.000 millones de pulas como ayuda complementaria al Ministerio de Salud y Bienestar para cubrir gastos relacionados con la COVID-19, y 1.300 millones de pulas en una línea de crédito destinada a las empresas afectadas por la pandemia.

Las consecuencias fiscales de estas medidas de estímulo y protección, de la caída los ingresos fiscales, del incremento salarial de los funcionarios y de la reducción del PIB se traducen en un déficit público del 9,9 por ciento del PIB en 2020. La financiación de este déficit se ha llevado a término con préstamos, reservas presupuestarias, así como ingresos extraordinarios del Banco Central. La deuda pública se ha incrementado hasta el 23,5 por ciento del PIB en 2020, una cifra inferior al 40 por

ciento establecida como límite, si bien es cierto que se han reducido considerablemente las reservas presupuestarias.

Pese a la reducción de las transferencias recibidas de la SACU, se estima que el saldo presupuestario público irá recuperándose en la medida en que el crecimiento económico se recupere y, de este modo, aumenten los ingresos fiscales, el gasto público extraordinario causado por la COVID-19 se vaya eliminando gradualmente, y se implementen medidas de consolidación de ingresos y gastos. Asimismo, se estima que el porcentaje de deuda pública sobre el PIB seguirá incrementándose en los próximos dos años, antes de descender a medio plazo.

Los objetivos financieros a medio plazo del gobierno, tras el impacto de la COVID-19, son apoyar la recuperación económica y sentar las bases para lograr un mayor crecimiento potencial de la economía, tratando de asegurar de forma simultánea el equilibrio presupuestario. Con el objetivo de incrementar las inversiones en infraestructuras y en capital humano sin hipotecar a generaciones futuras se desarrolla un Plan de Sostenibilidad Fiscal. Para ello, los presupuestos públicos del 2021 prevén incrementar la recaudación aumentando el IVA en 2 puntos porcentuales, el impuesto sobre los hidrocarburos, sobre el azúcar, sobre las bolsas de plástico, así como las retenciones sobre los ingresos. Se espera que estas medidas aumenten la recaudación en aproximadamente 1 punto porcentual sobre el PIB. Como medida adicional y con el objetivo de incrementar los ingresos fiscales alrededor de 0,5 puntos porcentuales sobre el PIB, el gobierno ha puesto en marcha una amnistía fiscal.

En la vertiente de los gastos públicos, en 2021 el gobierno ha comenzado a aplicar medidas de contención de la masa salarial (dejando de actualizar los salarios con la tasa de inflación y dejando de reponer las vacantes); a aplicar recortes en el gasto público no prioritario; y a obtener ganancias de eficiencia derivadas de la puesta en marcha de subsidios, subvenciones y transferencias a los gobiernos locales, que capilarizan mejor el gasto hacia los ciudadanos. Asimismo, el gobierno tiene previsto acelerar las reformas fiscales, lo que incluye una mejor focalización de los gastos públicos y el fortalecimiento de la gestión del sistema de inversión pública.

La administración pública reconoce la necesidad de mantener un apoyo específico a empresas y familias que sigan viéndose afectadas por la pandemia, aunque las ayudas deben estar condicionadas a la situación real de necesidad, evitando actitudes de riesgo moral. Este apoyo a empresas y familias se prolongará hasta finales de 2021, tratando de abordar la desigual recuperación en los distintos sectores (el sector turístico es uno de lo más afectados) y a modular el impacto del incremento del tipo impositivo

del IVA, así como del resto de impuestos, en empresas y familias en situación de vulnerabilidad.

En la actualidad, y dado que las reservas presupuestarias se han reducido sustancialmente, el gobierno está diversificando sus fuentes de financiación mediante: la intensificación de la emisión nacional de deuda pública para financiar el déficit del año 2020; la negociación de un apoyo presupuestario con el Banco Mundial[4] y el Banco Africano de Desarrollo; la exploración de otras fuentes de financiación externa incluyendo los préstamos sindicados. El objetivo de esta diversificación es financiar el déficit presupuestario de los ejercicios 2022 y 2023.

Desde el mes de abril de 2020 la política monetaria se hizo más expansiva. El Banco de Botsuana redujo el tipo de interés y el coeficiente de reservas obligatorias además de ampliar el vencimiento de operaciones repo y relajar los requisitos de los activos admisibles como colaterales para las facilidades de crédito. En consecuencia, se redujeron los pagos de intereses sobre la deuda existente e impulsaron el crecimiento crediticio.

Dado que la economía de Botsuana se encuentra en etapa de recuperación tras el impacto de la pandemia, el Banco de Botsuana sigue manteniendo una política monetaria expansiva. No obstante, conserva su compromiso de vigilar que la estabilidad de precios se mantenga, aunque sin menoscabar el proceso de recuperación económica.

El Banco de Botsuana está implementando mejoras en las operaciones monetarias con el objetivo de mejorar la transmisión de la política monetaria. En 2019, introdujo la *Primary Reserve Requirement Averaging* (PRRA) que demostró ser una herramienta efectiva para la gestión de la liquidez para la mayoría de los bancos comerciales, al tiempo que liberaba recursos adicionales para proporcionar préstamos a los sectores productivos.

Desde octubre de 2020 se sustituyó el Certificado del Banco de Botsuana de 91 días por la Letra del Tesoro a tres meses para respaldar el Mercado de letras del Tesoro del gobierno. Las autoridades también se están planteando realizar reformas adicionales en la estructura de las operaciones monetarias, incluyendo cambios en la política de fijación del tipo de interés.

La lucha contra el cambio climático figura en la agenda y aplicación de la política económica de Botsuana a través del Plan Económico de Recu-

---

[4] El 4 de octubre de 2021 Botsuana firmó con el Banco Mundial un acuerdo por el cual recibía un préstamo por valor de 250 millones de dólares. Este préstamo ayudará a Botsuana a diversificar su producción y a promover una recuperación económica verde y resiliente.

peración y Transformación. En abril de 2021 el Parlamento dio respaldo a la política para luchar contra el cambio climático promoviendo las fuentes de energía renovables, reduciendo los subsidios al uso de combustibles fósiles y aumentando sus precios. Estas medidas abren la puerta a que Botsuana mejore su capacidad de generación energética y reduzca su gran dependencia de Sudáfrica.

Las previsiones para los años 2021 a 2023, según el Banco Mundial, son de un crecimiento económico del 6,9 por ciento para 2021, y de alrededor del 4 por ciento para los dos años siguientes; una tasa de inflación en una horquilla del 4 al 5 por ciento, un saldo de la balanza por cuenta corriente sobre el PIB deficitario en 2021 y 2022 y ligeramente superavitario en 2023 (0,5 por ciento); un déficit público sobre el PIB controlado y descendiente (0,5 por ciento en 2023); una deuda pública en torno al 30 por ciento del PIB y unos indicadores de pobreza ligeramente decrecientes.

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021e
PIB nominal (miles de millones de dólares)	16,09	16,91	16,70	14,93	17,61
Crecimiento del PIB real (porcentaje)	2,9	4,5	3,0	-7,9	11,4
PIB per cápita (PPA en dólares)	17.254	17.635	17.777	16.040	17.603
Tasa de paro (porcentaje de la población activa)	17,5	17,3	17,2	24,9	24,7
Inflación (porcentaje)	3,3	3,2	2,8	1,9	7,2
Saldo presupuesto público (porcentaje del PIB)	-1,1	-3,1	-5,8	-9,9	-5,2
Deuda pública (porcentaje del PIB)	14,0	12,9	12,3	23,5	28,0
Exportaciones de bienes (miles de millones de dólares)	6,9	7,5	6,2	4,5	*nd*
Importaciones de bienes (miles de millones de dólares)	6,3	7,3	7,7	7,3	*nd*
Saldo comercial (miles de millones de dólares)	0,7	0,2	-1,5	-2,8	*nd*
Reservas internacionales (miles de millones de dólares)	7,5	6,7	6,2	4,9	4,8

Notas: *e–estimaciones a partir de este año.*

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.

Capítulo 2.

Política económica en Brasil

JUAN FRANCISCO ALBERT MORENO
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA BRASILEÑA

Los efectos generados por la pandemia del virus SARS-CoV-2 han definido la política económica brasileña a lo largo del año 2021. En marzo de este mismo año, Brasil alcanzó su pico más alto de casos positivos por COVID-19, en marcado contraste con las tendencias a la baja de otras partes del mundo. De acuerdo con el Banco Mundial, en el primer trimestre de 2021 Brasil era el segundo país del mundo con mayor número de casos confirmados por COVID-19 (12,7 millones) y de muertes (321.000, es decir, 149 por cada 100.000 habitantes). A finales de septiembre la cifra de fallecidos por este virus respiratorio se incrementaba hasta los 550.000 brasileños y, según datos del Fondo Monetario Internacional, la esperanza de vida media en el país se veía reducida en 1,3 años. Como consecuencia de las medidas para la prevención y contención de la propagación de la enfermedad, en el año 2020 se generó una importante contracción tanto en la oferta como en la demanda interna del país. Asimismo, las medidas de aislamiento transfronterizas tuvieron un impacto negativo en la exportación de bienes manufacturados.

Tras la larga y grave crisis económica que vivió la mayor economía de América Latina en los años 2015 y 2016, Brasil experimentó una frágil recuperación en los tres años posteriores (2017-2019). Sin embargo, la inesperada pandemia trunco la posibilidad de conseguir una recuperación más sólida y el Producto Interior Bruto (PIB) en términos reales de la economía brasileña se contrajo en un 4,2 por ciento en el año 2020. Las proyecciones realizadas por distintos organismos internacionales apuntan a que el PIB repunte en el año 2021 en el entorno del 5,3 por ciento, dependiendo siempre, claro está, de la evolución de la enfermedad y las tasas de vacunación. Las estimaciones señalan a una incipiente recuperación de la demanda, tanto interna como externa, y un repunte de los precios de los productos básicos. Entre los factores que desencadenan este rebote destacan el crecimiento del consumo que se verá favorecido por la mejora

del mercado laboral, los altos niveles de ahorro de los hogares y la demanda acumulada de servicios presenciales que se espera que resurja a medida que continúe la vacunación. Asimismo, se estima que los inventarios agotados vuelvan a una situación de normalidad y que el repunte de los precios de los productos básicos atraiga nuevas inversiones.

A pesar del drama sanitario y humano que está viviendo el país desde el inicio de la pandemia, las importantes medidas públicas de apoyo a empresas y hogares han permitido a la economía brasileña capear el temporal de forma razonable. Si bien es cierto que en el año 2020 la economía se contrajo en un 4,2 por ciento, si analizamos este dato en perspectiva comparada, observamos que el PIB real de Brasil disminuye menos que en la mayoría de las economías avanzadas y emergentes y se registra la menor contracción entre las principales economías latinoamericanas. A modo de ejemplo, podemos señalar que en Argentina la caída del PIB fue del 9,9 por ciento, en Méjico del 8,5 por ciento, y en el promedio de los países de América Latina y el Caribe se registró un decrecimiento del 7,0 por ciento. En este sentido, cabe remarcar que la caída del consumo privado se ha visto amortiguada por las transferencias públicas dirigidas a los hogares más vulnerables y al amplio grupo de trabajadores informales que subsiste en el país. Asimismo, se realizaron importantes medidas de apoyo a la liquidez y al capital de las empresas que garantizaron la resistencia del sistema financiero.

En la agenda política, los años 2021 y 2022 están marcados por las elecciones a la presidencia que se celebrarán en octubre de 2022, momento en el que el actual presidente populista y de derechas, Jair Bolsonaro, aspira a la reelección. No obstante, las últimas encuestas de octubre de 2021 no le auguran un buen resultado. Por un lado, una investigación parlamentaria sobre su gestión de la pandemia y el manifiesto negacionismo mantenido frecuentemente por Bolsonaro sigue cercenando su imagen pública y restándole apoyos parlamentarios. La comisión parlamentaria denuncia que Bolsonaro incurrió en "crímenes contra la humanidad" con su negacionismo agravando la incidencia de la enfermedad en el país. Por otra parte, el repunte de la inflación se ha convertido en una de las mayores críticas populares en lo referente a la gestión económica. Además, hay que añadir la inesperada vuelta a la escena política del expresidente brasileño, Lula da Silva. En marzo de 2021, un juez de la Corte Suprema anuló las dos condenas por corrupción del exmandatario y líder del Partido de los Trabajadores, tras estar encarcelado durante 580 días. Esta sentencia le ha permitido recuperar sus derechos políticos y, aunque no ha confirmado con rotundidad si se va a presentar a las elecciones presidenciales, el

consenso de las encuestas le sitúa como el máximo favorito. El más que probable duelo en los próximos comicios entre Bolsonaro y Lula da Silva podría acentuar todavía más el agitado clima de polarización instaurado desde hace tiempo en Brasil.

Los casos de corrupción han sido una constante en los últimos años y han agitado más si cabe el panorama político y social. La corrupción institucionalizada ha afectado a multitud de cargos públicos y de forma directa o indirecta a todos los presidentes de los últimos 18 años. Tras los escándalos de los gobiernos de Lula da Silva, Dilma Roussef y Michel Temer, más recientemente también han sido investigados los hijos del actual presidente, el senador Flavio Bolsonaro, por una supuesta trama de blanqueo de fondos, y Carlos Bolsonaro, quién fue identificado por la policía Federal como uno de los cabecillas de la organización criminal para la difusión de noticias falsas.

La pandemia ha agravado otro los problemas que viene arrastrando Brasil en los últimos años: el deterioro de las cuentas públicas. En 2020, el déficit público se situó en cifras cercanas al 14 por ciento y la relación deuda pública /PIB alcanzó el porcentaje del 90 por ciento, un incremento sustancial de la deuda pública explicado por las medidas de apoyo a hogares y empresas, la depreciación de la moneda y una severa caída del PIB. En 2021 se espera que las cuentas públicas mejoren por el aumento en los ingresos y el crecimiento económico, aunque existen riesgos notables que podrían dificultar el saneamiento de las finanzas públicas. Por el lado de los ingresos, es probable que el Gobierno quiera retrasar una necesaria subida de impuestos pensando en las elecciones de 2022 y el desgaste electoral que ello conlleva. Por el lado de los gastos, la continuación de las ayudas públicas de emergencia mientras duré la crisis sanitaria y el mayor gasto derivado de las elecciones podrían agravar el problema. Estos factores podrían poner en riesgo las previsiones más optimistas que apuntaban a una estabilización de la deuda pública a medio y largo plazo gracias a los ingresos de las privatizaciones y a la revalorización de la moneda.

La emergencia sanitaria también ha acentuado los problemas de pobreza y de desigualdades sociales y económicas a los que se enfrenta históricamente Brasil. Desde principios de siglo, cuando el expresidente Lula da Silva puso en marcha el programa "Bolsa Familia", Brasil fue el ejemplo mundial a seguir de cómo sacar a millones de personas de la pobreza extrema y conseguir reducir las desigualdades de forma notable. Sin embargo, desde el año 2015 con la llegada de la crisis económica y los cambios en los objetivos y en la ejecución en la política económica de los sucesivos gobiernos, la pobreza extrema y la desigualdad han experimentado un

repunte preocupante invirtiendo la tendencia a la baja. Un dato muy llamativo es que, en el año 2019, según datos del Banco Mundial, un 6,5 por ciento de la población vivía con menos de 1,90 dólares al día. La crisis sanitaria podría estar agravando el problema significativamente. Además, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Brasil es el séptimo país más desigual del mundo. Asimismo, son remarcables las heterogeneidades tanto geográficas como raciales en cuanto al comportamiento de los indicadores de pobreza y desigualdad. Geográficamente, el nordeste del país y las áreas con población indígena son las zonas más acusadas por la pobreza. Con respecto a las heterogeneidades raciales, las minorías raciales y étnicas sufren más el desempleo, la informalidad y las consecuencias de la privación material. Contrariamente, las personas blancas tienen menores probabilidades de vivir en hogares con algún tipo de insuficiencia.

Por último, hay que destacar que en Brasil persisten los problemas económicos asociados a una baja productividad y competitividad. El bajo desempeño de la productividad está producido, en parte, por las deficientes infraestructuras, un sistema fiscal poco progresista y costoso y la escasa liberalización comercial. En cuanto a la convivencia social, en los últimos meses las políticas sociales del gobierno presidido por el militar retirado, Jair Bolsonaro, han caldeado los ánimos en distintos grupos minoritarios que protestan por la pérdida progresiva de sus derechos: feministas, LGTB, estudiantes o tribus indígenas. Mención aparte merece la gestión ecológica del gobierno. Brasil alberga más del 60 por ciento de la selva amazónica y la legislación laxa en cuanto a las cuestiones relativas a la protección del medio ambiente está suponiendo que la deforestación se encuentre en sus niveles más altos y que la cuestión medioambiental se haya convertido en una fuente de tensión en las relaciones diplomáticas internacionales. Brasil con un gobierno que en distintas ocasiones se ha autodefinido negacionista sobre el cambio climático, está lejos de alcanzar sus compromisos en cuento a la reducción en los niveles de deforestación y sus objetivos climáticos. Algunos estudios científicos apuntan a que el Amazonas se encuentra en un punto de inflexión y aspira a convertirse en una sábana en lugar de una selva tropical. Como consecuencia, hasta 10.000 especies podrían estar en riesgo de extinción.

2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

El diseño de la política económica durante el año 2021 ha estado estrechamente vinculado a la evolución de la crisis sanitaria. Si en el año 2020, el país fue considerado en muchos periodos el epicentro de la pandemia, en los primeros meses de 2021 la tónica fue similar. Una combinación explosiva de factores explica estos malos datos sanitarios en el país. A principios del año de 2021 apareció en la ciudad de Manaos una nueva variante del virus más contagiosa. Asimismo, el sistema sanitario brasileño no estaba preparado para atender el gran volumen de pacientes que ingresaban. Durante el pico registrado en marzo de 2021, la tasa de ocupación de las UCIs fue superior al 90 por ciento en la gran mayoría de los estados. A su vez, se hacía patente la escasez existente de suministros vitales como el oxígeno y los sedantes. La falta de suministros es un buen ejemplo para reflejar los problemas de coordinación entre el Gobierno Federal y las administraciones locales y estatales. Cabe recordar que las discrepancias entre administraciones se han sucedido desde la explosión de la pandemia. A pesar de las reticencias de Gobierno Federal, muchas administraciones de carácter local y estatal han puesto en marcha distintas medidas de confinamiento y distanciamiento social en sus respectivas jurisprudencias con la intención de detener la propagación del virus.

La política fiscal ha jugado un papel determinante en la economía brasileña desde el inicio de la pandemia. El programa expansivo "Auxilio Brasil" lanzado por el gobierno en el año 2020 inyectó casi el 4 por ciento del PIB a través de transferencias monetarias de emergencia. Este programa se centró en los trabajadores informales y los hogares más vulnerables cubriendo aproximadamente a dos tercios de la población activa del país (67 millones de receptores). Este paquete de ayudas se tradujo en transferencias de 600 reales (93 euros) entre los meses de abril y agosto de 2020. Posteriormente, se amplió temporalmente el programa para dotar de un pago mensual de 300 reales a unos 45 millones de beneficiarios.

Este paquete de emergencia ha supuesto una ayuda importante para evitar un dramático aumento de la pobreza y la desigualdad. Además de ser una de las respuestas fiscales más ambiciosas de la región, el programa ha cubierto a muchos trabajadores informales que tradicionalmente han quedado marginados por este tipo de ayudas sociales. El Fondo Monetario Internacional estima un multiplicador fiscal del programa oscila entre el 0,6 y el 1,2, así como que el gasto efectuado en las ayudas creó cerca de un millón de empleos formales en 2020 y añadió 2,5 puntos porcentuales al nivel del PIB para ese año.

El éxito del programa ha sido tal que el gobierno ha anunciado que el programa "Auxilio Brasil" va a substituir al programa "Bolsa Familia" y que, a partir de noviembre del año 2021, este cambió aumentará tanto la cuantía de los pagos en un 20%, como el número de beneficiarios hasta alcanzar a un total de 17 millones de familias.

Las medidas de expansión fiscal contrastan con la promesa de consolidación fiscal realizada al inicio de la legislatura. De hecho, a mediados de octubre de 2021, el ministro de Economía de corte liberal, Paulo Guedes, sorprendió a todos anunciando el abandono de las políticas de control de gasto fiscal. Es necesario recordar que el equilibrio presupuestario ha sido el objetivo prioritario del ministro desde que llegó al cargo. Sin embargo, en sus declaraciones, Guedes dejó la puerta abierta a superar el techo de deuda previsto en 2021 para financiar el programa de ayudas sociales "Auxilio Brasil" y una serie de deudas que vencen a lo largo del año. Las reacciones no se hicieron esperar y cuatro secretarios del ministerio de economía presentaron su dimisión por la desviación del objetivo del ministro aduciendo que el techo de gasto ha desempeñado un papel fundamental en el mantenimiento de la confianza del mercado durante los últimos cinco años. Tras el anuncio del ministro, la Bolsa de Valores de São Paulo registró una de las mayores caídas del año reduciéndose en un 2,3 por ciento y el real sufrió una nueva depreciación del 1,7 por ciento frente al dólar estadounidense debido a la desconfianza de los inversores en cuanto al objetivo del saneamiento de las cuentas públicas. Es importante señalar que el techo de gasto público se agregó a la Constitución en el año 2016 bajo el mandato del expresidente Michel Temer y que en el año 2020 el gobierno ya se vio obligado a declarar el "Estado de Calamidad", eludiendo las normas fiscales constitucionales. Por su parte, el ejecutivo espera retomar su plan de privatizaciones paralizado durante los meses duros de la pandemia y privatizar u ofrecer en concesión empresas públicas como la eléctrica Electrobas, la empresa pública de Correos, puertos, aeropuertos, la empresa brasileña de trenes, Banco do Brasil o la petrolera Petrobas, entre otras. En el medio plazo, se hacen necesarios amplios consensos que permitan liberar espacio fiscal para la inversión pública y una red de seguridad social más fuerte. Asimismo, es vital realizar una reforma fiscal integral que tenga como objetivos aumentar la progresividad, simplificar el sistema, aumentar la recaudación y mejorar la asignación de recursos.

Por su parte, la inflación ha pasado a ser una de las grandes preocupaciones a lo largo del año 2021. Hasta finales de septiembre de este año, la tasa de inflación de Brasil aumentaba en un 6,9 por ciento y se espera que a finales de 2021 se situé en el entorno del 8,0 por ciento. Entre los

bienes y servicios que más aumentan de precio se encuentran la vivienda, los transportes, los alimentos y las bebidas. Entre los factores desencadenantes de este aumento de los precios destacan las variaciones de los precios internacionales, los movimientos en el del tipo de cambio nominal, el efecto base y la inflación de los servicios vinculado a la falta de capacidad del mercado laboral. Sin embargo, aunque nos movemos en un terreno de elevada volatilidad e incertidumbre, la inflación subyacente se mantiene bastante estable y cercana al objetivo, con una mayor inflación de los servicios, pero compensada por un descenso de la inflación de bienes. Asimismo, las proyecciones apuntan a que la inflación y la inflación subyacente convergerán con el objetivo a finales de 2022.

Dado este contexto, el Banco Central do Brasil (BCB) se encuentra ante la disyuntiva de si endurecer la política monetaria para evitar repuntes inflacionistas y el desanclaje de las expectativas que podría propiciar efectos de segunda ronda generando una espiral precios-salarios, o por el contrario tener un tono más acomodaticio para facilitar la recuperación tal y como ocurrió en el inicio de la pandemia. Hay que recordar que, en agosto de 2020, el BCB recortó la tasa de interés de referencia Selic hasta el 2 por ciento, marcando un mínimo histórico para hacer frente al debilitamiento de la demanda interna y las presiones deflacionistas. La tendencia se ha invertido completamente en 2021, el BCB se ha visto forzado, también de forma histórica, a aumentar el tipo de interés oficial del 2 al 5,25 amenazado por las tensiones inflacionistas. Las proyecciones apuntan a que en la medida que la economía se recupere a lo largo de 2021 y 2022, se consiga llegar a la normalización de la política monetaria y el tipo de interés real se situé en tasas más habituales aproximadas al 6 por ciento. No obstante, el riesgo más importante para que se certifique un entorno de bajos tipos de interés e inflación controlada es el abandono inesperado de las normas sobre el techo de gasto, que podría desencadenar desconfianzas en los mercados, auges en la prima de riesgo y obligar al BCB a endurecer la política monetaria más de lo previsto.

Por su parte, la elevada incertidumbre económica del año 2020 afecto negativamente al real brasileño en comparación con otras monedas mundiales. La eminente incertidumbre que existe a nivel mundial y el nerviosismo por los riesgos fiscales podrían mantener la volatilidad del real muy elevada. No obstante, es previsible que a medida que aumenten los tipos de interés y la recuperación económica se haga realidad, el real consiga estabilizarse y recuperar parte del terreno perdido.

La política comercial también ha estado marcada por la evolución de la pandemia. A lo largo del año 2020 la balanza comercial registró un impor-

tante superávit debido principalmente a la demanda china de productos agroalimentarios. La leve caída en las exportaciones fue compensada por una caída intensa en las importaciones llevando a un superávit comercial. Para 2021, los pronósticos apuntan a que los altos precios de las materias primas y una cosecha récord de soja aumenten las exportaciones en un tercio. Estos factores podrían llevar a un superávit comercial del 4-5 por ciento del PIB y a una cuenta corriente cercana al equilibrio. A medio plazo, la recuperación de las importaciones podría aumentar el déficit por cuenta corriente para alcanzar valores habituales. En este contexto, con una deuda externa pública y privada reducida, la deuda total externa es sostenible a medio plazo, aunque sometida a las potenciales perturbaciones del tipo de cambio real.

Las relaciones internacionales siguen marcadas por el cambio geopolítico producido en Estados Unidos. La retórica anti globalista de Bolsonaro y la permisibilidad de la deforestación ilegal en la selva amazónica están empañando la reputación internacional de Brasil. Lejos ha quedado la buena sintonía entre los gobiernos populistas de Bolsonaro y Donald Trump. La administración Biden mira a Brasil con desconfianza, especialmente por sus políticas climáticas. Sin embargo, Brasil sigue siendo una de las diez grandes economías del mundo y uno de los principales exportadores de materias primas. Además, el sentimiento anti chino crea un punto de encuentro entre ambas potencias. Por otra parte, a pesar de las reticencias de Bolsonaro hacia el gigante asiático que agitan las tensiones bilaterales, los miembros más pragmáticos del ejecutivo aconsejan al presidente a ser más receptivo a la adquisición de activos por parte de China, ya que Brasil necesita inversiones en grandes proyectos de infraestructura y energía, así como más dosis de la vacuna china Sinovac.

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS

La pandemia generada por el SARS-CoV-2 ha definido la ejecución de la política económica en el año 2021. Los nuevos cierres tras el pico alcanzado en marzo de 2021, junto con la campaña de vacunación han servido para reducir las infecciones y las muertes de manera significativa. Según fuentes gubernamentales, el gobierno ha adquirido suficientes dosis para vacunar al menos con una dosis a toda la población adulta en 2021 y vacunar completamente a la población más vulnerable antes de finales de este mismo año. En este contexto y de forma análoga al resto de países del

mundo, la vacunación se antoja la mejor política económica posible para revitalizar la economía.

Por otro lado, Brasil ha impulsado uno de los estímulos fiscales más ambiciosos de la región en aras de evitar un repunte dramático de pobreza y la desigualdad. Si bien es cierto que el programa de ayudas del gobierno está consiguiendo paliar los efectos más nocivos sobre la población a través de trasferencias de rentas a los hogares más vulnerables, según un estudio realizada por los investigadores de "Alimentos para la Justicia", de la Universidad de Berlín, y Universidades Federales de Minas Gerais (UFMG) y Brasilia (UnB), en el año 2020 se disparó en Brasil el número de personas con inseguridad alimentaria grave o moderada hasta alcanzar al 27,7 por ciento de la población (58 millones de brasileños). A todo esto, hay que sumar que Brasil es uno de los países de América Latina que ha sufrido el período más largo de cierre de escuelas públicas hasta la fecha. Consecuentemente, el Banco Mundial espera que aumente la pobreza de aprendizaje del 48 al 70 por ciento y que afecte en mayor medida a los niños que viven en hogares pobres. En este sentido, hay que apuntar que el aprendizaje a distancia alcanzó a menos de la mitad de los estudiantes en las regiones menos desarrolladas, mientras que el 92 por ciento de los niños que vivían en las áreas de mayor desarrollo económico pudieron acceder a las clases y al aprendizaje virtual. Como consecuencia de lo anterior, el Banco Mundial también apunta a que el impacto de la COVID-19 invierta una mejora constante en los últimos años en el Índice de Capital Humano (IDH), que había conseguido aumentar de 0,52 en el año 2007 al 0,58 en el año 2019.

Brasil viene arrastrando una serie de problemas estructurales y muchos de ellos se han acentuado durante la pandemia. Un año más, la polarización política y el agitado clima social representa uno de los grandes retos que dificulta el consenso necesario para llevar a cabo las reformas estructurales necesarias. Hay que recordar que el parlamento se encuentra enormemente fragmentado con 30 partidos representados. Reformas que mejoren la competitividad y la productividad, tales como una mayor apertura comercial, una reforma integral de la Seguridad Social, la reforma educativa o la reforma energética, se antojan complicadas con este clima de polarización

Por último, con una política medioambiental más laxa, la deforestación y los incendios han crecido sustancialmente desde la llegada del actual gobierno. El bajo compromiso del ejecutivo con el medio ambiente sigue siendo una fuente de tensiones internacionales. Así, por ejemplo, el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur - la

unión aduanera que comprende Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- sigue paralizado por las dudas de muchos países europeos de que Brasil cumpla sus acuerdos climáticos. En este mismo sentido y por las mismas razones, Biden ha retrasado la promesa que hizo Trump para que Brasil fuese miembro de pleno derecho de la OCDE.

Variables	2017	2018	2019	2020p	2021p
PIB nominal (miles de millones de dólares)	2.063,1	1.916,6	1.877,5	1.444,5	1.516,8
Crecimiento del PIB real (porcentaje)	1,3	1,8	1,4	-4,1	5,3
Tasa de paro (porcentaje de la población activa)	11,8	11,6	11,0	13,9	12,9
Inflación (porcentaje)	2,9	3,7	4,3	4,5	8,0
Saldo presupuesto público (porcentaje del PIB)	-8,9	-6,8	-5,9	-13,8	-6,3
Deuda pública (porcentaje del PIB)	73,7	75,3	74,3	88,8	89,9
Exportaciones de bienes y servicios (tasa de crecimiento real)	4,9	4,1	-2,04	-1,08	2,05
Importaciones de bienes y servicios (tasa de crecimiento real)	6,7	7,7	1,1	-10	7,8
Deuda externa total (miles de millones de dólares)	543,0	557,3	569,4	549,4	563,9
Reservas internacionales (miles de millones de dólares)	373,9	374,7	356,8	355,6	365,2

Notas**:** p – previsiones.

Fuente: Elaboración propia con datos de Economist Intelligence Unit, Country Report: Brazil (informe mensual: Abril, 2021) y Fondo Monetario Internacional, Country Report: Brazil (informe mensual: Septiembre, 2021).

Capítulo 3.

Política económica en China

ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA CHINA

En 2013 se abrió el periodo en el que China se encontraba encabezada por el nuevo dirigente Xi Jinping. Este ha mantenido las tendencias reformadoras de los anteriores dignatarios chinos desde finales de los años 70 del siglo pasado. No obstante, ya entrado el siglo XXI, durante el periodo de Hu Jintao, comenzaron a detectarse problemas en la economía china que se sintetizaron en una menor capacidad de crecimiento económico. Este indicador era más relevante en la medida en que el crecimiento durante el socialismo de mercado chino se sustentaba más en la movilización de recursos, es decir, era de tipo más bien extensivo. En concreto, mientras que en la primera década de este siglo el crecimiento en China seguía siendo superior al 10 por ciento anual, ya a principios de la etapa Xi no superaba el 8 por ciento.

En esos momentos ya comenzó a plantearse el problema sobre cómo mantener el nivel de crecimiento y su contenido. Esto último pasaba a ser estratégico y se reflejaba en cómo conseguir el cambio de un crecimiento extensivo a otro de tipo intensivo (fundamentado en un aprovechamiento mejor en los recursos). Hasta el momento el motor de crecimiento tenía dos dimensiones. Por un lado, la producción sustentada en inversión extranjera. Esta consistía esencialmente en la realización de montajes de artículos industriales, con uso de bajo nivel tecnológico y manteniendo parte de la dinámica económica en la asimilación de tecnologías poco avanzadas o de grado medio. Por otro lado, la otra sección del impulso de crecimiento económico se apoyaba en la realización de inversiones masivas, de carácter básico y con uso de tecnologías poco avanzadas, como se trataba de infraestructuras viarias, ferroviarias y edificaciones.

Cabe señalar que las dos dimensiones apuntadas fueron cambiando paulatinamente sus contenidos. Respecto a la primera, la sección exterior, inicialmente consistió en la importación masiva de materias primas,

maquinarias y tecnologías, con las que se elaboraban las manufacturas y luego se exportaban. Progresivamente, se fueron incorporando tecnologías y se pasó a ir fabricando productos más avanzados, con menores aportaciones extranjeras, y con mayor valor añadido interno. Este cambio presentó dos efectos relevantes, a saber, la sustitución en la importancia de productos, es decir, el acrecentamiento de ventas de productos electrónicos en detrimento de los de más trabajo-intensivos (textil, calzado y similares), situación que condujo al desplazamiento progresivo de producciones simples al exterior (países africanos), así como a la intensificación de las relaciones con países de su entorno (Vietnam, Corea del Sur o Japón), transformándose China en un eje integrador de oriente.

En este contexto, el problema esencial que se plateó la elite china encabezada por Xi a principios de la década anterior fue el cambio en los dos ejes esenciales del modelo de crecimiento chino. Por un lado, debería sustituirse la demanda externa por la procedente del interior del país y, por otro lado, incorporar nuevas tecnologías al aparato productivo. La crisis financiera de 2008, que afectó sobremanera a los antiguamente denominados países desarrollados, intensificó la atención de los dirigentes hacia la consecución de los retos mencionados. La presión ejercida por la crisis sanitaria de 2020, acentuó esa percepción.

La crisis de 2008 ha supuesto un crecimiento en la desigualdad interna en los Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea (UE), que ha debilitado sus demandas internas y frenado su capacidad de consumo. Además, esta demanda se ha transformado en más volátil. Estos rasgos se constataron más todavía a raíz de la crisis sanitaria de 2020. Los dirigentes chinos valoran esta situación como estructural, característica que argumenta a favor del desarrollo de la demanda interna. Este tipo de consideraciones se acentuaron más todavía con la guerra de sanciones iniciada por EE.UU. a finales de la década anterior. Por añadidura, el desarrollo de la demanda interna, además de ser un foco nuevo y con gran fuerza de estímulo del crecimiento económico, es más controlable por el gobierno chino, al tiempo que limita la dependencia (vulnerabilidad) exterior.

El desarrollo tecnológico constituye un reto esencial y es una dimensión esencial del sustento de un crecimiento intensivo. Aquello que se asume como una prioridad esencial es la generación de tecnologías propias, elemento diferencial del que caracterizaba al modelo chino vigente hasta finales del siglo XX. Quizá un aspecto que se iba atisbando durante los últimos años es que no solo se habían de desarrollar tecnologías que impulsasen un sector, sino más bien grupos de actividades que pudiesen

integrarse posteriormente, generando economías de escala tecnológicas (externalidades de complementariedad).

Un problema esencial que resulta difícil de valorar en la actualidad es el impacto de las irregularidades en las relaciones con EE.UU. En los próximos años es previsible la aparición de fricciones y hostilidades entre ambos países, en parte por razones de liderazgo tecnológico, pero también por acaparamiento de recursos escasos y, también, por cuestiones de seguridad. Una parte importante aflorará como tensiones comerciales directamente con EE.UU., pero también con países de su área de influencia.

Los objetivos a largo plazo mencionados se pretenden combinar con una estabilidad macroeconómica en la gestión del ciclo económico a corto plazo. De hecho, la situación en China es de estabilidad en el crecimiento de los precios, tal como queda patente en que la inflación durante el periodo 2013-2018 ha sido, en términos medios, ligeramente inferior al 2 por ciento. En términos de paro, durante el mencionado sexenio esta variable macroeconómica ha rondado el 4,5 por ciento de la población activa. Quizá el mayor desequilibrio se encuentre en las cuentas públicas puesto que el déficit público en relación con el PIB ha sido inferior al 2 por ciento durante los años 2013-2014 y ha subido al 4,1 por ciento en 2018. En el mismo sentido el endeudamiento público respecto al PIB ha pasado de un 37 por ciento en 2013 a un 53,9 por ciento en 2018. Globalmente, se puede considerar que, dentro del ámbito de la estabilidad macroeconómica, China no presenta problemas dignos de reseñar.

No obstante, se debe señalar que, en 2019, hubo un cierto deterioro ligero en los indicadores de estabilidad, que ponía de manifiesto un recalentamiento de la economía china. Debido a la crisis del COVID-19, estos experimentaron un empeoramiento en el año siguiente, con repercusiones, al menos, en 2021. Debe destacarse que la economía china parece que ha mostrado una mejor capacidad de enfrentarse a la crisis sanitaria que el resto de países desarrollados. Pero en este contexto de irregularidades, queda pendiente una valoración más precisa de la situación en 2019 sobre si puede significar síntomas de problemas económicos de mayor trascendencia en el país.

2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Las autoridades chinas han presentado tradicionalmente un enfoque de política económica a largo plazo. Este se ha fundamentado en que como el crecimiento económico desde los años 80 hasta la primera década

de este siglo ha sido de dos dígitos, se requería una capacidad de previsión a largo plazo para evitar estrangulamientos productivos. En 2015 se dio un paso sustancial hacia adelante en este sentido cuando se aprobó un plan de perspectiva, que se denominó "Hecho en China 2025" (PHCh), pero con un horizonte temporal renovable hasta 2045. En este se dibujan los cambios estructurales que debían acometerse para China se transformara en el líder tecnológico mundial en 2045. En este sentido, se preveía un inicio de cambio estructural durante 2016-2020, se consolidaría en el siguiente quinquenio, se fortalecería la transformación estructural ulteriormente y, en 2045, se habría conseguido el objetivo deseado.

El Plan establecía 10 prioridades sectoriales de actuación: equipamiento eléctrico, maquinaria agrícola, nuevos materiales, ahorro energético y vehículos de nueva generación, robótica, tecnologías de la información, equipamiento aeroespacial, equipos ferroviarios, embarcaciones marítimas y equipamiento asociado y, finalmente, área de medicina. Estas líneas de intervención tenían como objetivo transformar la estructura productiva del país, ubicando en su centro al I+D+i, que generaría una fabricación de gran automatización (inteligente), con la obtención de productos de elevada calidad, todo ello ubicado en un contexto óptimo de infraestructuras avanzadas y respetando en su conjunto el medio ambiente (sostenibilidad). Complementariamente, el cambio estructural significaría una restructuración industrial abandonando sectores con pocas expectativas económicas. Por un lado, se encontrarían las actividades sobre dimensionadas (carbón y acero) y, por otro lado, las que aportarían poco valor añadido (manufacturas con tecnologías poco avanzadas, como textil o calzado).

Este plan fijaría el marco de los de un alcance quinquenal. El primero de ellos afectado fue el XIII Plan Quinquenal que se aprobó en marzo de 2016. En este se previó un crecimiento, en términos cuantitativos no inferior al 5,3 por ciento (en general superior al 6,5 por ciento anual) y, en cualitativamente, con incorporación de tecnologías avanzadas en el tejido productivo.

El siguiente plan quinquenal afectado es el XIV, con validez para el periodo 2021-2025. Este periodo se valora que será estratégico para conseguir una economía avanzada tecnológicamente y sostenible. En particular se contempla que dimensiones esenciales serán el fomento de una economía verde, muy digitalizada y automatizada, que se combinará con una mejora sustancial en el nivel de vida de la población. En la concreción de las metas destaca una pérdida de preocupación por conseguir sistemáticamente crecimientos muy elevado y, de hecho, para 2021, se estimó que esa cifra sería de un 6 por ciento. Aquello a lo que se le pretende prestar más

atención es al nivel de productividad del trabajo, que debe ser superior al del crecimiento. Esta visión es coherente con la pretensión de impulsar un crecimiento de tipo intensivo.

Dentro del nuevo plan quinquenal se introduce la estrategia de "circulación dual". Esta se compone de una circulación interna, que pretende fomentar la demanda interior con apoyo a la producción china y sustitución de importaciones, en particular de productos estratégicos, y de otra externa, que corresponde al comercio internacional, que complementará a la primera. Dentro de la primera circulación, la seguridad alimentaria, energética y tecnológicas se encuentran en lugares prioritarios. A este respecto, en 2025 se apuesta por llegar a conseguir 650 millones de toneladas de grano, 4,6 billones de toneladas métricas de capacidad energética y que la economía digital signifique el 10 por ciento de la producción económica, sustentado todo esto con un crecimiento anual del gasto en I+D del 7 por ciento. En cuanto a la sostenibilidad, se espera que al finalizar el plan los combustibles no fósiles representen el 20 por ciento del uso energético (frente al 15 por ciento que significaba en 2019). Adicionalmente, durante el plan se plantarán 11 millones de hectáreas de nuevos bosques, de manera que como resultado la superficie forestal pase del 23,2 por ciento al 24,1 por ciento del total del país en 2025.

En cuanto al bienestar social, se luchará por disminuir las diferencias existentes entre el campo y la ciudad. Además, se aspira a introducir mecanismos de racionalización urbana. En concreto, se pretende apoyar preferentemente a las ciudades de tamaño pequeño y medio y establecer vinculaciones entre ellas fomentando la figura de "clústeres urbanos". Dentro de la calidad de vida de la población destaca la extensión de los servicios de sanidad y educación, que deben abocar a un aumento en la esperanza de vida.

Respecto a las políticas coyunturales, se trata de que jueguen un papel activo controlando los movimientos cíclicos de la economía china. Se pretende ir modificando el sistema impositivo para que se consoliden unos flujos financieros suficientes para el Estado. En cuanto a los gastos, en términos coyunturales, se quiere utilizarlos para amortiguar los fenómenos de crisis, aumentándolos y generando déficit y endeudamientos públicos. De una forma más estructural, se pretende ir dotando a los niveles locales de mayor capacidad impositiva y de gastos, aunque introduciendo limitaciones desde el gobierno central sobre sus posibilidades de déficit y endeudamiento.

En cuanto a la política monetaria, seguirá teniendo como objetivo el control de la inflación, teniendo como referencia un 3 por ciento. No obs-

tante, se debe señalar que se encontrará bastante sometida a la evolución económica general, pues este objetivo es el prioritarios para el gobierno chino.

En términos de sector exterior, el gobierno ha ido perdiendo interés, en parte, por el superávit en la balanza comercial. Por un lado, apuesta por un incremento en exportaciones con un mayor valor añadido (tecnológico) y, por otra parte, estimula la prestación de servicios en el extranjero (por ejemplo, de construcción, parte de ellos ligados a la nueva ruta de la seda o a apuestas estratégicas en su política económica exterior). Esta situación se complementará con una mayor permisibilidad para las inversiones extranjeras en el país, en especial, en aquellas actividades que presenten una cierta prioridad gubernamental en su desarrollo.

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS

La crisis del COVID-19 afectó a la economía china, pero, finalmente, no tanto como se esperaba y más en comparación con las economías europeas o la norteamericana. El resultado se plasmó en un crecimiento modesto del 2,3 por ciento en 2020. Además, al año siguiente, la recomposición de la actividad económica ha sido muy relevante puesto que se alcanzó un crecimiento del 8,1 por ciento. En gran medida, se puede interpretar que estos datos positivos son el resultado de la política económica activa llevada al respecto.

Así pues, uno de los elementos más relevantes de la política económica en los últimos años se refiere a cómo ha acometido su respuesta a la crisis sanitaria, es decir, que las políticas coyunturales han pasado a un primer plano. Desde la perspectiva de la política presupuestaria, a principios de 2020, se diseñó un pequeño estímulo fiscal equivalente al 4 por ciento del PIB. Este se reflejaría en un aumento en el déficit público, además de apoyarse en recortes en impuestos a empresas e individuos.

En 2020 tuvo lugar un recorte en los impuestos a las personas físicas y las jurídicas. No obstante, se asumió que estas medidas serían transitorias y vinculadas a las irregularidades generadas por la crisis sanitaria. El gobierno estimó que los ingresos se recuperarían durante el 2021, situación que conduciría a una reducción de los estímulos fiscales a partir de ese año. Respectos a los apoyos fiscales a las empresas para estimular su desarrollo tecnológico se mantendrán y, probablemente, se extenderán y perfeccio-

narán progresivamente (en especial para fomentar su competencia con las ubicadas en países vecinos muy competitivos).

Paralelamente se han aumentado los gastos públicos de apoyo a la población, que, al combinarse con las reducciones en los impuestos, han conducido a un aumento en el déficit público. De hecho, esta tendencia quedó patente en 2020, cuando el déficit público respecto al PIB aumentó hasta el 5,4 por ciento. En 2021, el déficit fue menor, del 4,7 por ciento, y ligeramente inferior al alcanzado en 2019. Como en este último año la economía china había experimentado una desaceleración clara, el nivel de déficit de 2021 puede considerarse como un indicador de su buena situación relativa. Esta tendencia también se manifiesta en la evolución del endeudamiento público que, en 2020, significó el 66,8 por ciento del PIB, es decir, superó en casi diez puntos el nivel alcanzado en 2019. Debe señalarse que, en 2021, el endeudamiento pasó a ser del 69,6 por ciento del PIB, siendo su ritmo de crecimiento equivalente a la dinámica presentada antes de la crisis del COVID-19. Así pues, se puede avanzar que existe una clara recuperación de la economía china de la crisis iniciada hace dos años.

La política monetaria se suele orientar a luchar contra la inflación (con referencia en el 3 por ciento de IPC), pero apostando por mantener el nivel de crecimiento. Sin embargo, estos objetivos se combinan con las irregularidades generadas por shocks externos. En 2019 tuvo lugar un impacto provocado por la guerra comercial con EE.UU., a la que se le añadieron los efectos de la crisis sanitaria en 2020. Para afrontar estas distorsiones, a principios del año 2020, se redujo el tipo de interés básico a 4,15 por ciento, desde un 4,35, que se mantenía constante desde 2018. Posteriormente, durante ese año, volvió a reducirse el tipo de interés hasta el 4 por ciento, nivel en que se ha estabilizado durante 2021. Vale la pena destacar que se planteó la posibilidad de una ulterior reducción hasta el 3,5 por ciento, que no se llevó a cabo, circunstancia que pone de relieve la consideración del gobierno chino de que se ha estabilizado la situación económica en el país.

Debe tenerse presente que la política de expansión del crédito como respuesta a los fenómenos de crisis apuntados se combina con una respuesta a las irregularidades económicas internas derivadas de una potencial crisis inmobiliaria. Por este motivo, sería de esperar que subiesen los tipos de interés en un futuro relativamente inmediato, al tiempo que será previsible la introducción de medidas adicionales de control del crédito interno.

La política económica de sector exterior se ha visto afectada por la guerra de sanciones con EE.UU. y debido a la caída en la demanda de los clientes extranjeros vinculada a la crisis del COVID. El resultado se ha plasmado en una reducción tanto en las exportaciones como en las importaciones en 2020. No obstante, en el siguiente año, ambos tipos de flujos comerciales se han recuperado y ya han superado los niveles alcanzados en 2019. Parte de la comprensión del comercio, en especial en 2020, se debe a la nueva política arancelaria aprobada en 2019 como respuesta a la actitud norteamericana. En el futuro, sería previsible una reorientación progresiva del comercio exterior chino debido a la caída en la fuerza en la demanda procedente de Europa y de EE.UU., vinculadas a la crisis económica que ha generado un empobrecimiento en las clases medias en esas áreas económicas, y el aumento de la procedente de la zona asiática, entre otros motivos porque a finales de 2020 entró en funcionamiento la Asociación Económica Integral Regional, área de libre comercio, que integra a 15 países de la zona de Asia-Pacífico (donde se reducirán los aranceles en un 65 por ciento y en la que se potenciarán las colaboraciones tecnológicas)

Una parte destacada de las políticas estructurales se articulan en torno a PHCh. Este plan sigue aplicándose y se espera ir obteniendo resultados, pero de su ejecución durante el XIV Plan Quinquenal se albergan grandes esperanzas de experimentar el inicio de un cambio sustancial en el modelo de crecimiento.

Un eje esencial que atraviesa todo el PHCh es el papel prioritario de la I+D+i. Aunque este tipo de actividades experimentaron mejoras durante el anterior plan quinquenal, no se cumplieron los objetivos previstos. Durante los siguientes cinco años, se estima que el gasto en I+D crecerá en un 7 por ciento y el gasto público en investigación en más de un 10 por ciento. Paralelamente, el apoyo a este tipo de actividades en la industria es significativo pues se ha aprobado una deducción fiscal de un 75 por ciento de los gastos de investigación en general, que asciende al 100 por ciento en la industria manufacturera.

En términos regionales, se sigue apostando por la creación de polos de desarrollo tecnológico que tienen como centros de referencia Pekin, Shanghai y Shenzhen, pero que también se han ampliado a las zonas de Chengdu y Chongqing en el oeste y a la isla de Hainan en el sur. Por actividades, se ha apuntado como prioritario el desarrollo de semiconductores (incluyendo microchips y circuitos integrados) y se ha planteado la meta de superar a Corea del Sur y Taiwan en la generación y producción de semiconductores de muy pequeño tamaño (microchips de 7 nanómetros

o menos). Estas prioridades se enlazan estrechamente con las tecnologías de automatización y robotización, y apoyando el gobierno chino a empresas como Baidu, Alibaba y Tencent.

Respecto a los productos informáticos, han recibido un renovado apoyo a través de la exigencia de sustituir dentro de las administraciones públicas todos los programas informáticos extranjeros por otros de origen chino (por ejemplo, utilizando el sistema Ubuntu Kylin). Este año se pretende culminar el proceso de cambio en todas las administraciones centrales. También se encuentra en proceso de extensión el sistema operativo multiplataforma denominado Hongmeng o Harmony, desarrollado por Huwei, que deberá acabar sustituyendo al Android de Google. Adicionalmente, se están obteniendo los primeros resultados en el ámbito de ordenadores cuánticos (Zuchongzhi), que están destronando el liderazgo de EE.UU.

En telecomunicaciones, China ha ido extendiendo su red de quinta generación (5G). En agosto de 2021, había instalado alrededor de un millón de estaciones-base de 5G (casi el 80 por ciento mundial) y a finales de ese año se estima que se habrá alcanzado más del millón y medio. La construcción y extensión de las infraestructuras de 5G está ofreciendo una plataforma privilegiada a China para avanzar en la siguiente generación de telecomunicaciones: 6G. Esta aumentaría la velocidad de la 5G en 100 veces y permitiría desde la creación de hologramas a tiempo real, hasta la aparición de automóviles voladores, así como las conexiones de cerebros humanos a internet. A este respecto, la carrera con EE.UU. ya ha comenzado, y se están favoreciendo inversiones de gran envergadura, como ha quedado patente en el lanzamiento en 2020 de un satélite con el fin de realizar pruebas con la red 6G, cuyos primeros resultados claros deben haberse manifestado ya en 2030.

Respecto a los coches eléctricos, a finales de 2021, China encabeza su producción y venta mundial. Esta situación se ha conseguido mediante un apoyo a la producción y subvenciones, así como con regulaciones (límites a la capacidad de circulación de coches de combustibles fósiles en las ciudades) de este tipo de productos. Asimismo, el gobierno chino desarrolla una actividad importante sobre el control de los precios para evitar subidas excesivas, así como sobre los niveles de producción, a los que se les está prestando cada vez más atención para evitar excesos productivos. Debe señalarse que, esta línea de sostenibilidad en el transporte se complementa con la prioridad en la extensión de la infraestructura de recargas, pero también en la generación de energía. En este sentido, en 2020, China sumó 136 GW de potencia instalada de energías renovables (en 2019 fueron 72 GW de eólicas y 49GW de solares), cantidad muy superior a la

alcanzada tanto por la UE (31GW) o EE.UU. (29GW). En 2021, el ritmo de creación de estas fuentes de generación de energía se ha mantenido también muy alto.

En el ámbito espacial, está consiguiendo resultados muy llamativos. Quizá uno de los más recientes ha sido el éxito del envío de una nave espacial a Marte (Tianwen-1) y el inicio de su exploración con el vehículo terrestre Zhurong. Mientras tanto, se sigue explorando la cara oculta de la Luna, que se inició en 2020. En términos de satélites, destaca la puesta en pleno funcionamiento del sistema de geolocalización, denominado Beidou-3 (BDS-3), formado por 35 satélites, que parece que presenta mayor precisión y cobertura que el GPS norteamericano o el GLONASS ruso. Asimismo, destaca que China ha utilizado tecnología cuántica en satélites, de forma que ha conseguido un completo encriptamiento de información.

La tendencia de China en cuanto a su gasto de defensa es que suponga, tal como ha ocurrido en los últimos años, un 5 por ciento de su gasto público y un 1,7 por ciento del PIB. No obstante, con el nuevo plan quinquenal se está prestando más atención al sector de defensa y, de hecho, en 2021, ha aumentado a un 6,8 por ciento de los gastos públicos. Dentro de la defensa una dimensión destacable es la industrial. Desde la entrada en el siglo XX, la industria de defensa se ha ido reestructurando en forma de grandes conglomerados estatales que organizan la producción y arrastran la actividad de subcontratistas. El resultado se ha manifestado en un aumento de la producción, en especial, en términos cualitativos. En 2021, China sorprendió con la creación de un misil hipersónico nuclear, que adelantaba a los norteamericanos. Adicionalmente, se ha puesto de manifiesto la extensión del arsenal nuclear del país. Por otra parte, China está invirtiendo en nuevas dimensiones tecnológicas con uso militar, como es la inteligencia artificial, la genética, las telecomunicaciones, la robótica, etc. Es decir, que se está haciendo una apuesta por el desarrollo de armas no convencionales y por el futuro uso de guerras híbridas.

Finalmente, China no ha olvidado las inversiones en infraestructuras tradicionales, en particular vinculadas al transporte. Independiente de una mejora en el sistema de carreteras, se ha estimulado la conexión por autobús entre todos los municipios chinos, servicio que está disponible desde agosto de 2020. En términos ferroviarios, a finales de 2020, entró en pruebas el tren de alta velocidad Beijing-Xion'gan (une el aeropuerto de Daxing, con la nueva zona económica Xion'gan en la vecina provincia de Hebei). Por añadidura, el mencionado aeropuerto se ha consolidado como el líder del país. Asimismo, se están integran-

do infraestructuras tradicionales con modernas. En concreto, se está experimentando con la creación de áreas de circulación para coches inteligentes (que toman decisiones por internet), estando la primera área piloto cerca de Beijing.

Variables	2017	2018	2019	2020	2021
Crecimiento de PIB (porcentaje)	6,8	6,6	6,1	2,3	8,1
Tasa de paro (porcentaje)	4,0	3,9	5,2	5,5	5,0
Inflación (porcentaje)	1,7	1,8	4,5	0,1	1,6
Saldo presupuestario público (porcentaje PIB)	-3,7	-4,1	-4,9	-5,4	-4,7
Ratio deuda neta (porcentaje del PIB)	51,7	53,9	57,1	66,8	69,6
Exportaciones (miles millones de dólares)	2216	2417	2387	2497	2890,7
Importaciones (miles millones de dólares)	1740	2037	1994	1982	2248,9
Saldo comercial (porcentaje del PIB)	3,9	2,7	2,7	3,5	3,8
Reservas exteriores (miles millones de dólares)	3687	3613	3687	3874	nd

Fuente: Elaboración propia con datos de Economist Intelligence Unit, Country Report: China (informe mensual: Enero, 2022).

Capítulo 4.

Política económica en Colombia

LUZ DARY RAMÍREZ FRANCO
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA

La política económica de Colombia, desde 2013, ha estado asociada a su adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), oficializada finalmente en 2020. Sin embargo, a comienzos de ese mismo año, dicha política económica también se vio afectada, como en el grueso de los países del globo terráqueo, por la pandemia de la COVID-19, por la caída de los precios del petróleo y, a nivel interno, por el conflicto social.

El ingreso de Colombia en la OCDE era importante, según los gobiernos que estuvieron en el proceso, porque ello refleja el logro de altos estándares en las políticas públicas mundiales, lo cual a su vez expresa mejoras en el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, objetivo central de esta institución, coincidiendo, así, con el planteamiento del premio Nobel (1969) Jan Tinbergen, quien, en *On the Theory of Economic Policy* (1952), escribe que la meta de la política económica es el bienestar social.

La teoría y la intención de política concuerdan en buscar el bienestar social a través de las herramientas de las que pueden valerse las autoridades, tales como el Banco de la República (política monetaria y de cambio) y el Ministerio de Hacienda (política fiscal). La pregunta que surge es que si la OCDE, una organización reconocida internacionalmente, valida el uso de los instrumentos utilizados por las autoridades de la política económica, ¿por qué sus ciudadanos se desatan en unas manifestaciones denominadas, por su magnitud y amplia representación, "Paro Nacional"? Dicho movimiento tiene presencia en Colombia desde finales del 2019, y se originó por el descontento de un número amplio de gremios, estudiantes universitarios, la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Pensionados y el Congreso de los Pueblos. Posteriormente, se adhirieron la población indígena, la comunidad LGBT (lesbianas, gais, bisexuales y transgénero)

y las mujeres, y se extendió a lo largo y ancho del todo país, identificándose, así, como un hecho inédito en la historia de las manifestaciones del país. Las razones o causas que justificaban el descontento general de la sociedad colombiana hacen, todas ellas, referencia a la política económica; se cuestiona y se exige un replanteamiento de las políticas públicas referentes en educación (gratuidad con calidad), se rechaza la reforma laboral (mayor precariedad, reducción de salarios para los más jóvenes, segmentación salarial por regiones, contratación por horas y eliminación del salario mínimo), del mismo modo que se rechaza la reforma de las pensiones (continuidad del proceso de privatización, sistema de capitalización), se exigen medidas de control de la corrupción (Colombia ocupa una posición de nivel medio, 92/179 países, de acuerdo con el índice de percepción de la corrupción), también se rechaza la reforma tributaria presentada por el gobierno el 5 de abril de 2021, denominada por el ejecutivo "Ley de Solidaridad Sostenible", arguyendo que no era progresiva y que, además, proponía ampliar la base de los contribuyentes, es decir, reducía el importe mínimo a partir del cual los colombianos deben presentar declaración de impuestos (quedando, de acuerdo a la reforma, en 663 dólares, aproximadamente). Finalmente, también se esgrime como causa el rechazo generalizado a la gestión del presidente Iván Duque, cuestionado, entre otras razones, por el incumplimiento de los acuerdos del proceso de Paz firmado en el año 2016 por el expresidente Santos.

Así, el paro convocado para un día se convirtió en un fenómeno de violencia y de inestabilidad política para el país, debido a los enfrentamientos entre las fuerzas de orden público y los ciudadanos, enfrentamientos que, ambas partes armadas, no tardaron en producir víctimas mortales (las cifras oscilan entre 24 y 37), además de los múltiples heridos y, de acuerdo con organismos internacionales, de la violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas públicas. Adicionalmente, se generalizó y extendió la violencia civil: supermercados saqueados, comercios destruidos, autobuses y camiones quemados, lo cual llevó a que una parte de los manifestantes cerraran las carreteras y provocaran un desabastecimiento de alimentos y combustible.

Los acontecimientos y resultados catastróficos del Paro Nacional obligaron a las autoridades a suspender la tramitación de la reforma tributaria y a escuchar a los líderes del paro, organizados en un "Comité de Paro Nacional", que se definieron como un equipo de agentes que actuarían frente al gobierno como representantes y defensores de todos los gremios asociados al paro. De este modo, en septiembre de 2020, el Comité y el Gobierno llevaron a cabo su primera reunión, entregando los primeros

su lista de peticiones, la cual estaba compuesta por 19 puntos que, según el Comité, deberían cumplirse antes de comenzar las negociaciones. El grueso de esos 19 puntos exigía un clima apto para negociar, a partir, básicamente, de la retirada de las fuerzas de orden público, de que el ejecutivo ofreciera disculpas y reconociera la participación violenta del gobierno en las manifestaciones, y de que se iniciaran procesos de investigación para depurar responsabilidades por las muertes, heridas y abusos sufridos por los participantes en la huelga.

Esta primera reunión, antes que dar esperanza y estabilidad para la recuperación política y económica, agravó la situación, debido a las fisuras generadas dentro del propio Comité de Paro por intereses partidistas. Fue en mayo de 2021 cuando ambos entes llegaron a un preacuerdo, en el cual se solicitaba una renta básica de emergencia de un salario mínimo mensual por un año para 7,5 millones de hogares, la gratuidad de la educación superior pública, el fortalecimiento de la red pública de salud, apoyos para la reactivación económica de las Pymes, políticas activas de empleo, incentivos a la participación política de la juventud y la reforma del cuerpo de policía. Además, los manifestantes atribuyen la creciente desigualdad (incremento del Gini: 2019 (51,3), 2020 (54,4)) a las medidas adoptadas por los últimos gobiernos para lograr la adhesión a la OCDE, medidas, según ellos, de corte neoliberal.

Todos estos hechos han reactivado la violencia que caracteriza a Colombia; por ejemplo, aunque las masacres[1] ya estaban creciendo después de la firma del proceso de Paz, estas se han dinamizado en los dos últimos años: 91 masacres en el año 2020 y 72 en lo que va de 2021, para un total de, aproximadamente, 650 asesinatos.

Ambos escenarios, las reclamaciones del Comité de Paro (y toda la violencia e inestabilidad generada por este) y la crisis COVID-19 han conducido al país al abismo. El presidente Duque sancionó el pasado 14 de septiembre del año en curso su urgente reforma tributaria, con la cual espera paliar la crisis COVID-19, mediante el recaudo de 15.2 billones de pesos (4.507 millones de dólares americanos) por medio de nuevos impuestos a las grandes empresas, además de un plan contra la austeridad en el gasto público y la lucha contra la evasión de impuestos. Aunque el presidente proyecta mantener y ampliar la cobertura de las ayudas adoptadas por la

[1] Se entiende como el homicidio intencionado de cuatro o más personas en estado de indefensión que ocurre en el mismo momento y lugar, y se distingue por la exposición pública de la violencia y la relación asimétrica entre el actor armado y la población civil, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y Grupo de Memoria Histórica GMH, 2013).

pandemia y ofrecer incentivos para la contratación de jóvenes, además de matrícula cero para los estratos socioeconómicos bajos, sus retos, a la vez que los del futuro gobernante, son más amplios y complejos.

En primer lugar, el gobierno actual y el venidero deben consolidar sus atenciones a las demandas de los manifestantes, debido al éxito de convocatoria (29 gremios actualmente), la cobertura (presencia de huelguistas en todos los departamentos, 32) y la durabilidad (se convocó para un día y ha permanecido durante, aproximadamente, dos años) del paro. De hecho, el incumplimiento de los compromisos adquiridos puede ser el detonante de una situación peor; el Estado no tiene presencia en todos los rincones del país, y eso facilita la incitación de los grupos alzados en armas a las reacciones violentas durante las huelgas, como demuestran los cruentos enfrentamientos armados entre parte de la ciudadanía y las fuerzas públicas, ¿quién puede armar a parte del pueblo si no los grupos de delincuencia? La estructura criminal de Colombia, compuesta por Grupos Armados Organizados o instancias de decisión colectiva, Bandas y Combos[2], se ha ido diseminando por el territorio e, incluso, incrementando su número después del proceso de paz de 2016. Sin ir más lejos, en Medellín, antes de la firma del proceso de paz, había presencia de 122 grupos criminales, cifra que se incrementó a 250 y que hoy ya registra 350 (Fundación Ideas para la Paz (FIP) y artículos de prensa (BBC, julio de 2017, El Tiempo, 16/02/2019, Caracol Radio, Medellín, 02/12/2020)). Este problema se evidenció con el Paro, pero se podría agudizar si el gobierno actual y el venidero no se muestran abiertos al diálogo; dado el reto y la clara dificultad para negociar tan diversa demanda y con tan amplio número de actores, se hace necesario ofrecer desde ya, por parte de las autoridades, el arbitraje neutro de un grupo de expertos que regule y centre las demandas de los huelguistas y que encamine al Estado, renuente al diálogo y a entender que el pueblo colombiano se revela no por los hechos de hoy, sino por un cúmulo de injusticias sociales que los han sumido en la pobreza, la desigualdad y la desesperanza, y cuyas reclamaciones se remontan al surgimiento de las guerrillas en 1940, intensificado y perpetuado hasta nuestros días con el nacimiento de las FARC, el ELN, el EPL, el M-19, el Quint Lame y las Autodefensas, ante lo cual, los torpes procesos

---

[2] Los Combos son **estructuras armadas** que controlan el narcotráfico y las extorsiones en diferentes ciudades de Colombia. Sus acciones ilícitas incluyen homicidios, hurtos menores y lesiones a aquellas personas que no "colaboren con la vacuna". La "vacuna" o "rifa" es una cuota que recaudan los combos o bandas, en un territorio delimitado, a comerciantes locales, transeúntes e inclusive a los propios vecinos. Si no se paga la vacuna, no se garantiza la seguridad.

y acuerdos de paz (1984, 1990, 1991, 1994 y 2016), dada la insatisfacción de muchos de sus actores, han dejado como resultado el incremento de los grupos de delincuencia común.

En línea con lo anterior, el gobierno tiene como reto mantener en equilibrio las demandas de la OCDE, en términos de política, y la satisfacción de sus ciudadanos, dado que estos responsabilizan a la primera de la permanencia de políticas neoliberales causantes de desigualdad y falta de oportunidades para la clase trabajadora y las menos favorecidas, beneficiando únicamente a las grandes empresas.

En segundo lugar, Colombia, como la mayoría de las economías, orientó su política fiscal en 2020 a mitigar las consecuencias de la pandemia a través del incremento del gasto público. Por tanto, el déficit del gobierno central pasó del 2,5 por ciento del PIB en 2019 al 7,8 por ciento del PIB en 2020, lo cual también se explica por la reducción de la recaudación, producto de la caída de la actividad económica. La situación empeora con las previsiones de este mismo indicador para 2021: 8,6 por ciento del PIB (datos del Ministerio de Hacienda, junio de 2021). Aunque el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis)[3], autorizó la suspensión de la regla fiscal[4] para 2020 y 2021, el gobierno actual y el venidero deben tener presente la relación directa entre la regla fiscal, la sostenibilidad y la estabilidad fiscal, y, por tanto, dada la situación de desajuste generada por la pandemia y el Paro Nacional, comprender que no existe un escenario óptimo para continuar con las mismas metas propuestas por la regla fiscal vigente. Inclusive, la situación empeora si se considera que en mayo de 2021, S&P Global Ratings, la agencia internacional que califica la seguridad y el riesgo de las deudas de las empresas y los países, redujo la calificación de bono basura, y aunque desde el ministerio intentan trasladar mensajes positivos a la comunidad internacional de inversores a través de la ya mencionada sanción de la nueva reforma tributaria, acompañada del anuncio de un proyecto de inversión social que incluye, además, un ajuste de las finanzas, la inestabilidad de la economía colombiana y, por ende, del renglón fiscal son

---

3 "El **CONFIS** es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la Política Fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal". Es el encargado de revisar el Plan Nacional de Inversiones que presenta el DNP y el CONPES junto al Plan Nacional de Desarrollo.

4 La Regla Fiscal se establece mediante la Ley 1473 de 2011, definida como el mecanismo que ordena al Estado colombiano medir sus gastos estructurales, los cuales no pueden superar el ingreso estructural en un importe que exceda la meta anual del balance estructural establecido. Para 2022, el objetivo es que el Déficit fiscal no sea mayor al 1por ciento del PIB, lo que implicaba una reducción gradual.

evidentes, máxime si no se da solución al Paro Nacional y a la creciente ola de violencia.

En conexión con las finanzas públicas está el creciente nivel de endeudamiento del país, asumido para hacer frente a la crisis provocada por la COVID-19. La deuda colombiana se ha incrementado hasta alcanzar niveles superiores al 60 por ciento del PIB, y si se considera la pérdida de calificación de inversión mencionada más arriba, la devaluación del peso colombiano (14 por ciento, aproximadamente, en septiembre de 2021) explicada por los eventos internos ya descritos, por la evolución del dólar a nivel internacional y por la inestabilidad política en América central, y el incremento de los precios de los alimentos, a causa de los bloqueos de las carreteras durante las huelgas, se concluye que todo ello no solo implica un mayor coste de financiación para el Estado, sino que las previsiones de atención a los problemas de política económica no sean halagüeñas.

Dada la permanencia de la COVID-19 y el latente conflicto social interno, inspirado también en el estallido social internacional, los chalecos amarillos en Francia, las protestas en Argelia, Hong Kong, Irán, Zimbabue, y en la región, Chile, Cuba, El Salvador, Nicaragua, etc., se anticipa no solo el uso de la política económica para apaciguar estas situaciones, sino que esta debe ser, en su mayor parte, replanteada para reducir medidas neoliberales y controlar la corrupción, con el objetivo de convertirla en un mecanismo útil de equilibro fiscal, crecimiento económico y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En medio de la turbulencia, los hacedores de la política económica en Colombia han estado activos. El gobierno de Duque creó el Fondo de Mitigación de Emergencias, FOME, a través del decreto 444 de 21 de marzo de 2020, para atender las necesidades del sector salud y de los más vulnerables frente a la crisis pandémica. La financiación del FOME representó el 2,49 por ciento del PIB proyectado a 2020, sumando los recursos tomados del Fondo de Ahorro y Estabilización (1,18 por ciento del PIB), del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (0,29 por ciento del PIB), de los Títulos de Solidaridad (0,96 por ciento del PIB), del Fondo de Riesgos Laborales (0,03 por ciento del PIB) y de un impuesto solidario a los funcionarios y contratistas del Estado (0,03 por ciento del PIB), considerado posteriormente ilegal y, por tanto, avance del pago de impuestos. Otros Fondos que también aportaron recursos para atender la situación fueron el Fondo Nacional de Garantías (3,3 por ciento del PIB)

y el Fondo Especial de Cuota de Fomento de Gas Natural (0,01 por ciento del PIB), representando aproximadamente 7.569 millones de dólares. Además, Colombia también financió la crisis sanitaria y económica con deuda pública, la cual se estima que se incrementó en un 15 por ciento del PIB en 2020, aproximadamente 40.695 millones de dólares. También se contó con recursos de la deuda bilateral; el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó la renovación y el acceso a la línea de crédito flexible por 10.800 millones de dólares, ampliada en septiembre a 17.300 millones de dólares. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un crédito de 1.100 millones de dólares, y el Banco Mundial de 250 millones de dólares. El 1 de junio, Colombia realizó una emisión de bonos en los mercados internacionales de 2.500 millones de dólares. Con todo, la deuda pública de Colombia registra hoy niveles cercanos al 64 por ciento del PIB.

Con respecto a la política monetaria, el Banco de la República, a lo largo de 2020, redujo la tasa de interés de intervención de 4,75 por ciento (valor entre marzo de 2018 y febrero de 2020) a 1,75 por ciento. Esta medida se adoptó tras la pandemia para dar liquidez y garantizar el funcionamiento del sistema de pagos, pero, el 30 de septiembre de 2021, la autoridad monetaria inició un proceso de normalización de la política monetaria y, por tanto, incrementó las tasas de interés hasta el 2 por ciento. Otra medida adoptada fue la reducción del encaje de las cuentas corrientes del 11 al 8 por ciento, y de los depósitos a plazo del 4,5 al 3,5 por ciento, dinero que se invirtió en bonos de solidaridad para ampliar los fondos del FOME. El informe macroeconómico del Banco de la Republica señala que estas medidas expandieron la liquidez del PIB en, aproximadamente, un 3,7 por ciento.

Analizando la política de cambio, como ya se mencionó, el peso ha sufrido una fuerte depreciación, 11 por ciento en 2020 y, aproximadamente, un 14 por ciento en lo que va de 2021; para hacer frente a esta situación, el Banco de la República, durante el 2020, realizó diferentes movimientos para la venta de dólares a futuro (forward) y mediante contratos de encaje (swaps). En agosto de 2021, la depreciación se contuvo a causa el aumento de los precios del petróleo y del café.

Todos los recursos generados a través de la política económica entre 2020 y 2021 se han destinado a la atención de la emergencia sanitaria, ayudas a la población en condición vulnerable y medidas de protección del empleo y la actividad económica. Se destinaron, concretamente, a la financiación de gran parte de los gastos extras en salud, adquisición de equipos y elementos de bioseguridad para el sector Defensa, atención en los centros de reclusión, protocolos de seguridad, atención a los

programas sociales dirigidos a familias y jóvenes desprotegidos, apoyo al pago de la nómina en el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y subsidio mensual a empresarios formales para pagar la nómina (40 por ciento del salario mínimo por trabajador), entre muchas otras actividades de atención a los trabajadores (Informe del Ministerio de Hacienda, 31 de julio de 2021).

Obviamente, la crisis provocada por la pandemia afectó en mayor medida a los sectores económicos catalogados como no esenciales. Las actividades artísticas y recreativas, el comercio y la construcción presentaron tasas de decrecimiento en 2020, situación que ya se había registrado en 2019. Aunque el gobierno puso en acción todos los instrumentos de política económica para aliviar la caída de la actividad, la crisis internacional, desbordó las medidas de las autoridades. Así, la caída de la producción implicó también pérdida de empleo y reducción del consumo. De hecho, el PIB colombiano se contrajo hasta el 6,8 por ciento en 2020. En 35 años de historia, Colombia solo había registrado una tasa de PIB negativa en 1999 (-4,5 por ciento), como reflejo de la crisis asiática. Ante la caída generalizada de la actividad económica, el gobierno ejecutó un programa de ayudas económicas para los diferentes sectores a lo largo del año 2020, inyectando dinero no solo a través de la apertura de nuevas líneas de crédito, sino también ampliando los plazos para la declaración de impuestos y ofreciendo alivios fiscales.

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS

A partir del análisis de las políticas presentadas a lo largo de los dos primeros apartados, se concluye que la inyección de dinero a las familias y al sector empresarial se ejecutó inmediatamente se tomó la decisión de confinamiento y distanciamiento social. Estas dos recomendaciones implicaron cierre de empresas, limitación del transporte y, por tanto, reducción de la actividad económica; la crisis económica fue un efecto de la pandemia, y el objetivo principal fue reducir el impacto de la COVID-19 sobre la población, protegiendo el ingreso y bienestar familiar a la vez que el aparato productivo, apoyando y dinamizando las finanzas públicas. Todo ello implicó política económica, fiscal y monetaria expansiva, pero previendo tanto la caída del PIB como de la recaudación del Estado (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3999)).

Aunque el gobierno colombiano inyectó dinero y aplicó medidas de contención para mitigar los efectos negativos en sanidad, económicos y

sociales, la situación actual y venidera de la economía colombiana, como se describe más arriba, está en entredicho. Si bien es cierto que desde finales de 2020 la economía ha presentado signos de recuperación, con un crecimiento económico en la primera mitad del año 2021 del 9.1 por ciento, también lo es que el clima político-social está caldeado y es muy sensible a nuevas revueltas.

Colombia está en plena campaña electoral por las presidenciales de 2022, situación incierta no solo por el gran número de candidatos, sino porque la intención de voto en las encuestas le da apenas un 19 por ciento al candidato favorito. Ello es una muestra de la inestabilidad política en la que puede caer el país una vez elegido el presidente. Además, la situación política de Colombia está condicionada por las demandas del Comité de Paro, las cuales deben ser incluidas en el programa y plan de desarrollo del nuevo gobierno, porque de lo contrario el país entrará en un bucle de manifestaciones y negociaciones vacías. Las huelgas en Colombia, debido a su situación, se caracterizan por ser violentas, lo cual genera más inestabilidad. Bajo este panorama, los retos del gobierno actual y el venidero son: Primero, los gobiernos, a nivel nacional y local, deben definir con claridad las demandas que pueden atender y ofrecer confianza y seguridad a los ciudadanos en su abastecimiento, con el fin último de crear un clima de estabilidad de gobierno y político. Segundo, controlar el endeudamiento. Colombia, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos (o en vía de desarrollo), financia su deuda con la emisión de títulos de deuda comprados por inversores institucionales a tasas de mercado mucho más altas que la de los países ricos, que financian su deuda recurriendo a la emisión de títulos comprados por sus bancos centrales con tasas negativas o cercanas a cero. En otras palabras, Colombia paga unos intereses que pesan más sobre los ingresos tributarios. Además, el grueso de la deuda asumida por el país es de corto plazo, 45 por ciento del total de su deuda interna y 21 por ciento de su deuda externa, y debe ser pagada en solo cinco años. Esta situación implica restricciones a otras partidas del gasto y mayores dificultades si el gobierno pretende pagar su deuda con impuestos a los ciudadanos, pues la reciente rebelión del pueblo hizo retirar la última reforma tributaria, cuya alternativa debe responder en mayor medida a las demandas del Comité de Paro. En tercer lugar, el Banco de la República, como autoridad monetaria, tenía fijada una meta de inflación o inflación objetivo del 3 por ciento, medida como variación anual (doce meses) del índice de precios al consumidor (IPC), calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), pero, a causa de la pandemia, esta tasa alcanza hoy el 4,5 por ciento, lo que suma el control de esta variable a los retos venideros.

Con todo, la política pública del futuro debe responder a acciones que estimulen el tejido empresarial del país, tan duramente afectado por la crisis actual, es decir, la inversión en el sector de la producción, nuevas empresas o reactivación de estas y más innovación tecnológica vuelven a ser los ingredientes necesarios para la recuperación de la economía a través de la reducción de una tasa de paro que en el 2020 superó el 15 por ciento, y que en lo que va de 2021 roza el 13 por ciento.

Finalmente, debe tenerse presente que la pandemia sigue vigente y, por tanto, las consecuencias negativas en el campo sanitario, económico, político y social siguen creciendo. Además, falta esperar el resultado del primer año de vacunación de la población, es decir, es aún incierto si la inmunidad de rebaño será efectiva para controlar y parar la COVID-19. Esto significa que los gobiernos deben dar prioridad a la reestructuración de la infraestructura sanitaria y a la atención y cobertura de salud para sus ciudadanos. Colombia es un país desigual, y en términos de atención y servicios de sanidad esa desigualdad supera incluso a la desigualdad económica, dado que la sanidad se ha ido privatizando y limitando a las clases más pudientes, sin prever un sistema de atención y cobertura digna para los ciudadanos menos favorecidos.

Variables	2016	2017	2018	2019	2020p
PIB nominal (miles de millones de dólares)	282,8	311,9	334,2	323,4	271,3
Crecimiento del PIB real (porcentaje)	2,1	1,4	2,6	3,3	-6,8
PIB per cápita (PPA en dólares)	13.812,1	14.171,3	14.865,9	15.621,1	14.565,4
Tasa de paro (porcentaje de la población activa)	8,7	8,8	9,1	9,9	15,4
Inflación (porcentaje)	7,5	4,3	3,2	3,5	2,5
Saldo presupuesto público (porcentaje del PIB)	-4,5	-3,4	-4,1	-4,4	-3,3
Deuda pública (porcentaje del PIB)	45,6	46,4	49,4	50,3	64,8
Exportaciones de bienes (miles de millones de dólares)	31,8	36,9	41,8	39,5	31,0
Importaciones de bienes (miles de millones de dólares)	44,9	46,1	51,2	52,7	43,5
Deuda externa total (miles de millones de dólares)	120,5	125,5	132,7	138,7	154,5
Reservas internacionales (miles de millones de dólares)	46,2	47,1	47,9	52,7	58,5

Nota: p – provisional.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial. Y del Banco de la República.

Capítulo 5.

Política económica en Corea del Sur

MARGARITA ROHR
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA SURCOREANA

Desde 1980 la economía de la República de Corea aumentó en casi veinte veces. Las reformas llevadas a cabo de manera competente, la alta ética laboral y las condiciones favorables de la economía mundial han permitido a Corea del Sur pasar de ser un país agrícola a uno de los principales actores industriales del mercado mundial actual. El desarrollo en el siglo XX de los "*chaebols*", grandes conglomerados industriales y financieros controlados por clanes familiares, aseguró un aumento en los volúmenes de exportación y, como resultado, un alto crecimiento económico. Sin embargo, la estructura jerárquica de las grandes empresas tuvo un efecto restrictivo sobre el desarrollo de la competencia interna.

La economía coreana ha resistido la pandemia de COVID-19 relativamente bien, respaldada por sus sólidos fundamentos macroeconómicos, un desempeño eficaz de la sanidad pública y la puesta en marcha de un paquete integral de medidas fiscales, monetarias y financieras. Gracias a todo ello, la contracción económica de Corea del Sur en 2020 fue menor que en la mayoría de otros países desarrollados, con una caída del PIB real del 1 por ciento.

Un repunte de exportaciones, sobre todo de productos de alta tecnología, y una fuerte inversión en maquinaria y equipo han permitido que la actividad económica se recupere a partir del segundo trimestre de 2020. Si bien, la recuperación del sector de servicios y del consumo ha sido más lenta, así como el empleo aún se encuentra por debajo de su nivel anterior a la pandemia. Las medidas aprobadas por el gobierno para frenar los efectos del COVID-19 acrecentaron el déficit fiscal en 4,1 por ciento del PIB. No obstante, el buen comportamiento del sector financiero apoyado en la fuerte expansión del crédito y una rápida normalización de los mercados financieros, permitieron mantener los indicadores de solidez con un impacto relativamente pequeño de la pandemia. Por su parte, la

inflación se mantuvo por debajo del 1 por ciento a pesar de los aumentos de los precios de los alimentos y los combustibles. El fuerte incremento de las exportaciones tecnológicas y la reducción del déficit de servicios por las restricciones de viajar llevaron a un aumento del saldo de la cuenta corriente desde el 3,6 por ciento del PIB en 2019 hasta el 4,6 por ciento en 2020.

Las perspectivas económicas para los próximos años son alentadoras con un crecimiento del PIB por encima del 4 por ciento respaldado por una normalización gradual de los factores relacionados con la postpandemia y una demanda externa más sólida. No obstante, para mantener este alto ritmo de crecimiento económico, el país debería resolver algunos problemas de carácter estructural, tales como la ralentización de algunas industrias tradicionales como el automóvil o el acero, la baja productividad del sector servicios y el gran número de pequeñas empresas.

Además, Corea del Sur se enfrenta a serios problemas demográficos. La tasa de natalidad (número de nacimientos por cada mil habitantes en un año) fue en 2021 del 5,1 por ciento representando así la tasa más baja del mundo y el índice de fecundidad (número medio de hijos por mujer) es de 0,81. Con la mejora de calidad de vida, la tasa de mortalidad se redujo considerablemente, mientras que la esperanza de vida alcanzó en 2020 el valor de 83,5 años, casi 20 años más que en 1980. Por género, las mujeres pueden aspirar a vivir alrededor de unos 86 y los hombres unos 80,5. Algunos expertos prevén que la población actual de Corea del Sur pasará de los 51,7 millones de personas a los 44 millones en 2060, de los cuales, el 40 por ciento corresponderá a las personas en edad de la jubilación. Esta elevación de la carga demográfica supondrá el aumento del gasto público y, como consecuencia, el incremento de impuestos. Actualmente, el volumen del gasto público en la protección social es uno de los más bajos entre los países de la OCDE.

Por su parte, el buen desarrollo económico y la industrialización del país llevaron a la mejora general de las condiciones sociales. En este momento, más del 65 por ciento de la población tiene un trabajo remunerado. Si bien el alto nivel de salarios no se traslada a la subida significativa de los ingresos totales de hogares, siendo estos más bajos del nivel medio de los países de la OCDE. Este dato evidencia que la estructura de la sociedad coreana aún sigue siendo tradicional, en la que con frecuencia solo trabajan los hombres, mientras que las mujeres se dedican al cuidado de hijos y otras tareas domésticas.

Otro problema pendiente de solución es el aumento de los precios de la vivienda en la zona metropolitana de Seúl donde aproximadamente

vive la mitad de la población coreana. Aunque la administración de Moon intenta contener la demanda especulativa mediante la subida sustancial del salario mínimo, la ampliación del número de empleos en el sector público y la aprobación de una serie de medidas para expandir la oferta de vivienda, todavía falta mucho para garantizar un acceso más equitativo.

En al ámbito internacional, el país sigue recibiendo críticas por la complejidad de su sistema arancelario, en especial para los productos agrícolas, y por las restricciones a la inversión extranjera. También destaca un cierto proteccionismo en los productos como la carne de vacuno o el arroz. La escasa participación de empresas extranjeras en las compras públicas constituye otro motivo de preocupación en este contexto.

Finalmente, si bien el gasto en I+D de Corea del Sur es el más alto del mundo junto a Israel en relación con el PIB, el país no está entre los primeros países de empresas innovadoras. Una importante debilidad destacable es el escaso grado de participación laboral de la mujer, a pesar de su elevado grado de cualificación y formación.

2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Durante décadas los distintos gobiernos de la República de Corea han perseguido el objetivo común del crecimiento económico por encina de todo. Para ello la estrategia central ha sido el mantenimiento de la competitividad exportadora de su industria y la aplicación de las políticas financieras, monetarias, fiscales, de oferta y de tipo de cambio encaminadas hacia este fin. Otras políticas se han quedado en un segundo plano de importancia.

Desde que, en 1961, el general Park Chung-hee derrocó al régimen del primer ministro Chang Myon, la economía de Corea del Sur ha experimentado un crecimiento fuerte gracias a las nuevas directrices de la política económica cuyo objetivo principal fue la transformación de un país agrario atrasado en uno industrial y moderno.

La administración de Park Chung-hee decidió que el gobierno centralizado debería desempeñar un papel clave en el desarrollo económico del país e introdujo los planes quinquenales. La estructura económica que surgió como resultado de las medidas del gobierno tomadas acorde a esta decisión incluía elementos tanto del capitalismo de Estado como del libre comercio. Por un lado, se llevó a cabo una nacionalización a gran escala y el gobierno retuvo la propiedad de los ferrocarriles, las fuentes de electricidad, el suministro de agua, las carreteras y los puertos. Además, todo el

sistema bancario quedó bajo control estatal. Por el otro, aparecieron los *chaebols*, grandes conglomerados privados dedicados a diversas actividades.

Asimismo, se tomaron una serie de medidas para mejorar la situación del sector agrícola (en 1961, los campesinos representaban el 58% de la población), liberando a los campesinos del pago de deudas con intereses usureros, adoptando un programa para estabilizar los precios de los productos agrícolas, y aumentando el porcentaje de pago de los depósitos bancarios, lo que también estimuló el flujo de fondos libres a los bancos y facilitó la obtención de los créditos, así como otras medidas similares.

El primer plan económico quinquenal (1962-1966) incluía los pasos iniciales hacia la construcción de una industria eficiente. Se puso énfasis en el desarrollo de los sectores como la producción de electricidad, los fertilizantes minerales, la industria petroquímica y la industria del cemento. El segundo plan quinquenal (1967-1971) preveía la modernización de la industria y el desarrollo, en primer lugar, de los sectores capaces de producir productos para sustituir las importaciones: la siderurgia, la maquinaria y la industria química. El tercer plan quinquenal y el último del gobierno del general Park (1972-1976) se caracterizó por el rápido desarrollo de una economía orientada a la exportación, principalmente en las industrias pesada y química, así como la ingeniería mecánica, la electrónica, la construcción naval y la refinación de petróleo.

En el período del cuarto plan quinquenal (1977-1981) el país comenzó ya a producir productos competitivos en los mercados mundiales. Sus líneas estratégicas incluían industrias de alta tecnología intensivas en innovación: ingeniería mecánica, electrónica, construcción naval y la industria química. Dado que las industrias pesada y química alcanzaron un crecimiento del 51,8 por ciento en 1981 y su participación en las exportaciones aumentó un 45,3 por ciento, los planes quinto y sexto redujeron el énfasis en estas industrias y lo trasladaron a la producción de alta tecnología, incluyendo electrónica, industria de semiconductores o tecnología de la información. El séptimo plan quinquenal (1992-1996) y los planes posteriores continuaron en la misma dirección.

Para alcanzar sus objetivos, cada gobierno en curso pudo atraer el capital extranjero, principalmente de Japón y Estados Unidos, y, en la fase posterior, el ahorro nacional a través de un sistema flexible de incentivos a la inversión que se diferenciaba según las distintas industrias y su potencial de exportación.

Desde que el presidente Moon Jae-In tomo posesión de su cargo en 2017, sus objetivos se centraron en el crecimiento basado en la innovación y en el aumento de los ingresos de la población respaldados por una

política fiscal expansiva y un escenario macroeconómico estable. Más concretamente, para aumentar el crecimiento con base en la innovación se diseñaron las siguientes medidas: aumentar el gasto en I+D; contribuir a la reestructuración de la industria y facilitar el aprovechamiento de la Cuarta Revolución Industrial; impulsar la innovación en el sector financiero, los servicios, la agricultura y pymes; facilitar la creación de startups, fortalecer la competitividad de la construcción naval y de la industria del automóvil; reformar el mercado de trabajo y promover los mercados exteriores.

El crecimiento de la renta, bajo el lema "*income-led-growth*", se pretendía conseguir mediante el incremento de los ingresos de la población incluyendo medias como subidas del salario mínimo, la creación de empleo de calidad en el sector privado, facilitar la contratación de población joven, mejorar la protección del empleo, consolidar el máximo de 52 horas laborales por semana, fortalecer la red de protección social y el crecimiento inclusivo.

Asimismo, el nuevo gobierno incluyó en su agenda algunos desafíos más a medio y largo plazo tales como el envejecimiento de la población, mantener planes financieros y fiscales sostenibles, promover la participación de la mujer en el trabajo y aumentar la natalidad.

En el año 2020, el presidente Moon renovó sus objetivos añadiendo otro eje principal en torno a la economía digital que debería ayudar a mantener a la República de Corea como una potencia digital líder a nivel mundial aumentando el crecimiento en tres industrias principales de alta tecnología: semiconductores de sistemas, bio-salud y automóviles eléctricos y autónomos. Otro objetivo renovado era mejorar la red de seguridad laboral ampliando significativamente la aplicación del seguro de desempleo e implementando un programa de apoyo al empleo. Finalmente, la administración de Moon lanzó una nueva estrategia industrial y de crecimiento a medio y largo plazo, el "*Korean New Deal*" destinando para su implementación aproximadamente 118.300 millones de euros hasta 2025 y de los cuales el 71,3% provendría del sector público. El objetivo principal de este programa es fomentar la aplicación de las nuevas tecnologías en las industrias existentes y en los servicios, así como promover el desarrollo y la aplicación de la inteligencia artificial, el Big Data, las infraestructuras de las redes de 5G, la robotización, la digitalización y la inversión en I+D en nuevas industrias. A esto se suma el apoyo a los temas medioambientales asumiendo el compromiso de ser una economía neutral en emisiones de carbono para el año 2050. La estrategia también incluye las medidas para fortalecer el empleo y mejorar el estado de bienestar. Con el fin de atraer la inversión para las industrias emergentes como la biotecnología,

el programa contiene nuevas medidas para reducir los obstáculos a los costes de entrada y de la puesta en marcha de nuevas empresas. Además, se ofrecerán incentivos fiscales a las empresas que aumenten su inversión por encima de la media de los tres últimos años.

En el plano macroeconómico, la administración del presidente Moon lleva a cabo una política fiscal expansiva desde 2017 que se ha visto reforzada para luchar contra la crisis del COVID-19 adoptando nuevas medidas. La subida importante del gasto público en 2018 fue destinada a mayores subsidios para los jóvenes en busca de empleo, beneficios para la población infantil y los desempleados, transferencias para los mayores e incentivos para el empleo para las empresas, así como medidas por el lado de los impuestos, afectando a los tramos más altos del impuesto de la renta y elevando el tipo aplicable en el impuesto de sociedades a las empresas que superaran determinado valor en su base imponible.

En agosto de 2019, el gobierno volvió a aumentar el presupuesto para 2020, dentro del plan fiscal 2019-2023, con el objetivo de garantizar la solidez fiscal a la vez que continuar apostando por la innovación y la inclusión social. Sin embargo, la pandemia y su impacto en la economía obligaron a las autoridades a reaccionar con medidas de estímulo fiscal de mayor cuantía para apoyar sobre todo a pymes y microempresas, así como aprobar una línea de ayudas directas a las familias y a algunas industrias estrategias como las líneas aéreas, marina mercante, construcción naval, automóvil, maquinaria, electricidad, y telecomunicaciones. Asimismo, se han adoptado medidas destinadas a la estabilización de los mercados financieros, apoyando la liquidez y el acceso a financiación para las empresas.

De momento, el gobierno aprobó cuatro subidas de gastos extraordinarios en 2020 y una en 2021, incrementado de este modo la deuda pública hasta 48,2 por ciento. Si se añade a esto el aumento del gasto en I+D previsto del 10,8 por ciento de media anual entre 2020 y 2022, para asumir la deuda creciente el gobierno debería establecer un plan de consolidación fiscal a medio plazo.

En relación con la política monetaria, su objetivo en los últimos años ha sido compatibilizar el crecimiento de la economía con la inflación y el mantenimiento del empleo. La función del Banco de Corea no es solo controlar la inflación, sino actuar dentro de los términos de política económica fijada por el Comité de Política Monetaria compuesto por el Gobernador del Banco, que ejerce la presidencia, un especialista designado por el Gobernador, un representante del Ministerio de Estrategia y Finanzas, un representante de la Comisión de Servicios Financieros, un

representante de la Cámara de Comercio e Industria, y otro representante de la Federación de Bancos Coreanos.

Para hacer frente a la crisis del COVID-19, el Banco de Corea rebajo el tipo de interés dos veces durante 2020. Primero a mediados de marzo del 1,25 al 0,75 por ciento, y segundo a finales de mayo hasta el 0,5 por ciento. También adoptó otras medidas enfocadas hacia facilitar cantidades ilimitadas de liquidez a las entidades financieras hasta por lo menos noviembre, fijando el techo de los tipos de interés en el 0,85 por ciento, contratar un swap de divisas con la Reserva Federal de los Estados Unidos por un total de 60.000 millones de dólares, así como ampliar a partir de finales de mayo la Facilidad de Préstamo a Pymes en dificultades (intermediada por bancos) hasta los 35 billones de wones lo que equivale a los 26.000 millones de euros.

En 2020, las autoridades coreanas anunciaron su visión de neutralidad al carbono para 2050 y establecieron el marco de políticas para lograr este ambicioso objetivo. Con este fin, se pretende acelerar la transición hacia una economía baja en carbono en todas las áreas, desde la energía y el transporte hasta la industria y la planificación urbana, así como promover nuevas industrias bajas en carbono. Las autoridades planean reconstruir la base institucional, como impuestos, gravámenes, subsidios de I+D y sistema de comercio de emisiones, con el fin de fortalecer la tarificación del carbono y apoyar una transición hacia una baja emisión de carbono, introducir un fondo específico y aumentar la financiación verde. El sistema de comercio de emisiones se recalibrará de acuerdo con un objetivo mejorado de emisión de carbono que se determinará a través de una consulta exhaustiva con las partes interesadas para lograr la visión de neutralidad de carbono. Sin embargo, las autoridades opinan que poner el precio mínimo al carbono todavía es algo prematuro en Corea, ya que puede dificultar la determinación de su precio en el mercado y reducir la participación de las empresas en el sistema de comercio de emisiones. Además, el gobierno prometió no olvidar de cuidar a los que quedan atrás en el proceso de transición.

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS

La economía coreana entró en la pandemia de COVID-19 con unos fundamentos macroeconómicos sólidos y unos ingresos altos, pero teniendo un crecimiento lento. Los costes de endeudamiento y de la deuda pública eran bajos y las vulnerabilidades externas estaban bien contenidas,

con una posición acreedora internacional neta, reservas adecuadas y un tipo de cambio flexible. Si bien los ingresos per cápita superan los 30 mil dólares, el crecimiento se desaceleró a un promedio del 2,8 por ciento en los últimos cinco años, alcanzando solo el 2 por ciento en 2019.

En 2020 el crecimiento económico se ha visto afectado por la pandemia. Las infecciones se dispararon por primera vez en febrero, lo que provocó una recesión en el primer trimestre de 2020. Esto se vio exacerbado en el segundo trimestre por las interrupciones en la cadena de suministro y la reducción de la demanda externa derivada de la intensificación de los brotes en los principales socios comerciales. La estrategia integral de las autoridades para combatir el virus ayudó a que los nuevos casos se acercaran a cero en el verano que, junto con la reapertura externa, ayudó a que la economía se recuperara en el tercer trimestre a pesar de un pequeño aumento en las infecciones. La recuperación se debilitó en el cuarto trimestre cuando las infecciones alcanzaron nuevos máximos y se endurecieron las medidas de distanciamiento acabando el año con una caída del PIB real del 1 por ciento. Sin embargo, es una cifra muy positiva teniendo en cuenta el impacto económico que la pandemia ha tenido sobre la mayoría de las economías desarrolladas.

La deuda pública ha aumentado y los déficits se han ampliado, pero se mantienen en niveles manejables. El crédito continúa creciendo, los mercados financieros se han normalizado rápidamente y el sector financiero se ha mantenido relativamente sólido a pesar de la pandemia.

Para amortiguar los efectos de la pandemia, las autoridades coreanas desplegaron una amplia gama de medidas fiscales, monetarias y financieras equivalentes en su conjunto al 2,6 por ciento del PIB y que costó al presupuesto original de 2020 el cambio del signo hacía -4,1 por ciento del PIB. Los presupuestos complementarios se formularon cuatro veces por primera vez en 59 años y la tasa de ejecución fiscal fue la más alta jamás registrada con un 97,8 por ciento.

Se prevé que el gasto presupuestario se incrementará en un 8,9 por ciento en 2021 con el objetivo de mantener las medidas de apoyo relacionado con COVID-19 y fortalecer el impulso para la recuperación económica, así como brindar apoyo a las prioridades nacionales como la transformación digital y una economía más verde e inclusiva. Además, el gobierno planea anticipar el gasto comprometiendo el 63 por ciento del presupuesto en la primera mitad del año, centrándose en la creación de empleo y proyectos que promueven la generación del capital social.

Además, la reducción de los tipos de interés y otras medidas financieras tomadas por el Banco de Corea, como la compra temporal de bonos

del gobierno y otros activos para evitar la volatilidad en el mercado, varios programas de préstamos, garantías y otros fondos para garantizar la disponibilidad de crédito ayudaron a las empresas y trabajadores afectados a superar la crisis asegurando de este modo el consumo privado y la inversión.

La inflación se ha moderado en un 0,5 por ciento en 2020, por debajo del objetivo del 2 por ciento, debido principalmente a una menor presión inflacionaria por el lado de la demanda, precios del petróleo en los mercados internacionales sustancialmente más bajos y las políticas de bienestar del gobierno. La inflación subyacente registró el nivel del 0,4 por ciento.

El empleo disminuyó a alrededor de los 218 miles de puestos, principalmente en el sector de servicios y en el caso de los trabajadores temporales. La tasa de desempleo se elevó hasta el 4 por ciento, 0,2 más que en el año 2019.

En el ámbito internacional, el superávit por cuenta corriente alcanzó los 75.300 millones de dólares en 2020, 15.600 millones más que el año anterior. El aumento inesperado se atribuye a un repunte de las exportaciones en la segunda mitad del año liderado por una fuerte demanda mundial de productos de alta tecnología, una caída sustancial en los precios mundiales del petróleo y una fuerte caída en la demanda de turismo y de estudios en el extranjero debido a la pandemia. Si bien Corea seguirá manteniendo un superávit por cuenta corriente en 2011, una vez que se resuelvan los factores temporales relacionados con la pandemia, se espera que este superávit se reduzca ligeramente.

Las exportaciones y las facilidades para la inversión mantuvieron el crecimiento continuo en 2020 respaldado por la recuperación económica de los principales socios comerciales, un incremento en la producción de semiconductores y los planes de inversión en nuevas áreas industriales como vehículos eléctricos y bio-salud.

Para el 2021 se espera que el consumo privado repunte moderadamente con una normalización gradual de las actividades económicas y una mejora en los ingresos y el empleo. Si bien los aumentos repentinos de infecciones serían el principal riesgo a la baja para la economía, mientras que el crecimiento podría acelerarse en caso de una contención más rápida de la pandemia. El ritmo de recuperación del consumo privado y la inversión también puede jugar en ambas direcciones. Otros riesgos incluyen las interrupciones en las cadenas de valor globales, las continuas tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China y una reversión repentina del sentimiento de riesgo en los mercados financieros.

En cuanto a las reformas estructurales, las medidas que se han ido anunciando han tenido una aplicación limitada a pesar de ser necesarias para intentar mantener la posición del país entre las economías más competitivas del mundo ante la ralentización del crecimiento de la productividad del trabajo junto al problema del rápido envejecimiento de la población y el descenso de la población activa.

Corea continúa promoviendo la estabilidad y flexibilidad del mercado laboral a través del diálogo social y el compromiso. Las autoridades están comprometidas a fortalecer la red de seguridad social a través de medidas como las prestaciones por desempleo y la mejora adicional de las políticas activas del mercado laboral, incluidos los servicios públicos de empleo y la formación profesional. Ya se ha ampliado la cobertura del Seguro de Empleo a artistas en 2020 y prevén ampliarla a trabajadores dependientes no regulares en 2021. Actualmente, el gobierno está trabajando en la hoja de ruta para extender la afiliación obligatoria a autónomos.

Según el Fondo Monetario Internacional, los principales objetivos estructurales para el futuro deberían ser la reposición de la economía para los cambios en el entorno posterior a la pandemia y la garantía que los grupos vulnerables estén protegidos. La reasignación de los recursos será fundamental para permitir que nuevas empresas e industrias dinámicas absorban mano de obra y capital de áreas donde la demanda es más lenta. Esto exige abordar las rigideces que existen desde hace mucho tiempo en los mercados de productos y de trabajo de Corea. Mientras tanto, para evitar la exacerbación de las desigualdades existentes, se deben fortalecer las redes de seguridad social para proteger a la población más vulnerable.

Asimismo, las recomendaciones se centran en la liberalización de la legislación de la protección para el empleo, en el aumento del gasto en cuidado de niños y las políticas encaminadas a incrementar la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Con un menor grado de prioridad se señala la reforma de la estructura impositiva en el sentido de aumentar la cuota de la imposición al consumo, y la puesta en marcha de políticas activas de empleo enfocadas en los jóvenes.

La OCDE por su parte recomienda en el ámbito de las reformas estructurales enfocarse en la regulación del sector servicios para impulsar el crecimiento de la productividad, donde se mantiene una brecha de productividad con respecto a la industria, que ha venido creciendo a un ritmo débil de alrededor del 1 por ciento desde principios de la presente década. Por otra parte, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población y

la reducción de la población en edad de trabajar, son necesarias reformas para impulsar el empleo de las mujeres, de los jóvenes y de las personas de mayor edad, al igual que impulsar la lucha contra la dualidad del mercado de trabajo, que a su vez favorecería un crecimiento socialmente más inclusivo.

En el posicionamiento internacional, Corea del Sur mantiene ya varios años el puesto 23 entre 64 países en el ranking de la competitividad global según el *The International Development Center*.

El *World Economic Forum* (WEF) mejoró en 2019 la calificación absoluta de la economía coreana en términos de competitividad, elevándola desde el puesto 25 al 13 entre las 140 economías estudiadas. Corea obtiene la máxima calificación en estabilidad macroeconómica y la considera líder en el desarrollo de infraestructuras de alta tecnología y en adopción de tecnología. Es la segunda economía más innovadora (aunque años anteriores ostentaba el primer puesto), por detrás de Alemania.

En general, con la producción y el empleo por debajo del potencial, se pronostica una inflación del 1,2 por ciento en 2021 a pesar de los precios más altos del petróleo, que se prevé que contribuyan a reducir el superávit en cuenta corriente al 3,8 por ciento del PIB. El crecimiento económico alcanzará al 3,4 por ciento, respaldado por una normalización gradual de los factores relacionados con COVID-19 y una demanda externa más sólida. Además, las autoridades han apostado por un crecimiento más verde y digital, junto con una red de seguridad social más sólida, a través del New Deal coreano.

Variables	2017	2018	2019	2020	2021e
PIB nominal (miles de millones de dólares)	1623,1	1725,4	1651,4	1638,3	1823,9
Crecimiento del PIB real (porcentaje)	3,2	2,9	2,2	-0,9	4,3
PIB per cápita (PPA en dólares)	41001,1	42996,2	44658,8	44750,0	48308,9
Tasa de paro (porcentaje de la población activa)	3,7	3,8	3,8	3,9	3,8
Inflación (porcentaje)	1,9	1,5	0,4	0,5	2,2
Saldo presupuesto público (porcentaje del PIB)	2,2	2,5	0,4	-2,2	-2,9
Deuda pública (porcentaje del PIB)	40,1	40,0	42,1	47,9	51,3
Exportaciones de bienes (miles de millones de dólares)	664,7	719,5	657,8	601,6	630,0
Importaciones de bienes (miles de millones de dólares)	587,6	642,9	610,1	541,0	550,0

Variables	2017	2018	2019	2020	2021e
Saldo comercial (miles de millones de dólares)	77,1	76,5	47,7	60,6	80,0
Grado de apertura comercial (porcentaje)	77,2	78,9	76,8	69,7	71,1
Reservas internacionales (miles de millones de dólares)	388,8	403,1	408,8	443,5	454,2

Nota: e–estimaciones a partir de este año.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.

Capítulo 6.

Política económica en Ecuador

ANTONI SEGUÍ ALCARAZ
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA

Nos encontramos que 2020 fue un año difícil para Ecuador. La emergencia sanitaria causada por el COVID-19 provocó una profunda recesión que redundó en un repunte de la pobreza. El impacto social y macroeconómico están dejando una profunda brecha, agravando los desafíos a los que se enfrenta Ecuador para alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible. Esta crisis incrementó los desequilibrios macroeconómicos que el país estaba intentando subsanar desde el fin del boom de los precios del petróleo. También, la crisis puso en evidencia algunas debilidades estructurales como la necesidad de amortiguadores macroeconómicos, la elevada informalidad, un sistema de salud poco preparado y las grandes brechas en el acceso a servicios públicos. Ante estas circunstancias, es fundamental articular una respuesta a la crisis social a través de políticas públicas ambiciosas y eficaces que permitan aliviar su impacto, tanto en la fase inicial de resistencia como en las posteriores fases de reactivación y recuperación.

Según el INEC (Instituto Nacional Ecuatoriano), el subempleo en julio de 2021 se situaba en el 24,6 por ciento, frente al 20,3 por ciento en 2019. Además, 32 de cada 100 ecuatorianos se encontraba en situación de pobreza en diciembre de 2020 con 2,80 dólares (de aquí en adelante, se hace referencia a los dólares estadounidenses) diarios de ingresos. Por otra parte, la pobreza extrema también creció y para esa misma fecha 15 de cada 100 ecuatorianos vive con un ingreso de 1,5 dólares al día. Comparado con diciembre de 2019, el aumento es de 6 puntos, ya que ese mes la tasa se situó en el 8,9 por ciento. Con referencia al nivel de desigualdad, el coeficiente de Gini, en junio de 2021 se situó en 0,493 a nivel nacional, 0,478 en el área urbana y 0,477 en el área rural.

En el escenario reciente, los choques externos (dólar, petróleo) han expuesto al país a desequilibrios estructurales subyacentes, tales como un elevado déficit fiscal, el incremento de la deuda pública, vulnerabilidades

en la balanza de pagos y un tipo de cambio real sobreevaluado. La economía del país petrolero ya estaba en crisis por los bajos precios del crudo y el alto nivel de endeudamiento, cuando estalló el brote de coronavirus en 2020, ello ha llevado el país a una contracción económica cercana al 8 por ciento durante 2020. En este contexto, la capacidad para financiar las políticas públicas es limitada en Ecuador, debido a las condiciones de debilidad previas en que se encontraba el país, en relación a aspectos como la baja productividad, la vulnerabilidad social persistente, o las debilidades institucionales, y también por el propio impacto que la crisis está teniendo sobre las cuentas públicas y sobre las condiciones financieras en general, llegando el país en 2020 a tener 6.063 puntos de riesgo país (riesgo promedio de las inversiones realizadas). Uno de los principales efectos negativos que podría dejar la crisis tiene que ver con la erosión de las cuentas públicas. Por el lado de los ingresos, la contracción económica para el año 2020 viene asociada con una reducción de la recaudación tributaria, así como con un fuerte decrecimiento de los ingresos petroleros, debidos tanto a la caída de los precios de crudo ecuatoriano en el mercado internacional, como a la caída de la producción de petróleo frente a la suspensión de sistemas de transporte de crudo y derivados, y a la menor demanda externa. Adicionalmente, los Presupuestos Generales también contemplan, entre otros, ingresos por la venta de algunos activos públicos que no se han podido materializar en el contexto de la crisis. Por el lado del gasto, las medidas que se están adoptando para dar respuesta a la emergencia provocada por la crisis, tanto desde el punto de vista sanitario como para mitigar el impacto socioeconómico, exigen una movilización importante de recursos financieros.

Como se conoce su economía está dolarizada y el brote de coronavirus provoco una disminución importante en los precios del petróleo, haciendo que para obtener recursos haya tenido que aumentar sus niveles de endeudamiento, motivado porque se trata de un país que depende del petróleo. Además, las reservas internacionales del país han llegado a mínimos históricos y en las arcas fiscales apenas queda dinero. Asimismo, la dolarización como esquema monetario implica que la evolución del sector externo se torna un factor determinante para la generación de circulante suficiente en la economía. Mientras tanto la deuda pública de Ecuador bordea el 63 por ciento del PIB (unos 63.000 millones de dólares) y el déficit fiscal supera el 7 por ciento, el país enfrenta el gran reto de financiar un alto nivel de gasto público.

A todo ello hay que sumarle la alta dependencia de Ecuador del petróleo. En el año 1988 el barril de crudo llegó a venderse en 7 dólares el

barril y en 2008 se disparó a 117 dólares el barril. No se ahorró nada en este periodo de tiempo. Posteriormente se produjo otro ciclo de bonanza petrolera entre 2010 y 2014 pero, como no hubo ahorro, esas ganancias se gastaron en la misma medida que entraban los petrodólares al país. A partir de 2014 comenzó un período de vacas flacas. La economía comenzó a rodar cuesta abajo, aumentó aún más el endeudamiento y la pandemia terminó de convertir el estancamiento en una crisis devastadora, llegando a cotizar el barril en abril de 2020 a 12,22 euros. Actualmente (junio 2022) el precio del barril de petróleo que se transa en Estados Unidos, como el Brent (en Reino Unido) bordean los 115 dólares.

La economía ecuatoriana se ha mostrado vulnerable hacia shocks tanto de origen interno como externo. Entre estos se puede destacar la apreciación del dólar que ha restado competitividad a las exportaciones, la caída del precio del petróleo y los desastres naturales. Además, a partir de marzo de 2020 se sumaron los efectos de la pandemia que agravaron los desequilibrios estructurales y macroeconómicos, que entre otros impactos generaron un aumento de la deuda pública.

Por último, un problema que resulta relevante es la contaminación de los recursos hídricos, por vertimiento de aguas residuales y la disposición final de residuos sólidos, agroquímicos, y nutrientes. Junto a los efectos del cambio climático y el hecho de que sea un territorio susceptible de desastres de origen natural (zona sísmica) y antrópico, hace que sea imperativa la transversalización de políticas de adaptación y mitigación.

2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

El nuevo gobierno tiene la oportunidad de consolidar los cambios que el país necesita para retomar una senda de prosperidad y crecimiento compartido. Después de vacunar a más de la mitad de la población, el desafío es conseguir el apoyo de los actores políticos y del sector privado para que, en conjunto, se superen los efectos inmediatos de la crisis y se sienten las bases para una recuperación sostenible e inclusiva. En este contexto, la nueva administración ha establecido un plan de gobierno, que busca crear oportunidades para los ecuatorianos.

El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 es el principal instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), tratando de cumplir de forma progresiva los objetivos del régimen de desarrollo y los programas, proyectos e intervenciones que de allí se desprenden. El SNDPP busca la coordinación entre los diferentes

niveles de gobierno a través del régimen de competencias; su propósito es que la acción del Estado llegue a los territorios y resuelva las peticiones de la sociedad, desde el enfoque de sus derechos. El Consejo Nacional de Planificación, cuenta con representación ciudadana (representantes de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural) y Representantes de los Gobiernos Autónomos y Delegados.

Los programas, intervenciones y proyectos que de allí se desprenden, se articulan como los elementos propios de la gestión pública en Ecuador para el periodo 2021-2025. Además, ponen en evidencia la existencia de nuevos retos por alcanzar en 4 ejes fundamentales: social, económico, institucional y de transición ecológica. En el cuadro 1 se detallan los objetivos que va a desarrollar cada uno de los ejes.

En lo económico, el plan busca mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones laborales estableciendo un marco más adecuado para la inversión y la productividad, mientras se continúa mejorando la sostenibilidad y la transparencia de las finanzas públicas. Sin dejar de lado la necesidad de abordar un amplio espectro de temas que afectan a los ecuatorianos desde la mejora en el acceso y calidad de la salud, la lucha contra la desnutrición infantil, pasando por el aumento de la seguridad ciudadana. Por otra parte, se plantea empezar una transición ecológica de la mano de un mejor manejo de los recursos naturales, promover la gestión integral de los recursos hídricos y la aplicación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Cuadro 1. Objetivos en base a los ejes fundamentales de política económica

Eje Económico	1.Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales. 2. Impulsar un sistema económico con reglas claras que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y modernización del sistema financiero nacional. 3. Fomentar la productividad y Competitividad en los sectores agrícola, industrial, acuícola y pesquero, bajo el enfoque de la economía circular. 4.Garantizar la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente.
Eje Social	1. Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social. 2. Garantizar el derecho a la salud integral, gratuita y de calidad. 3. Potenciar las capacidades de la ciudadanía y promover una educación innovadora, inclusiva y de calidad en todos los niveles. 4. Generar nuevas oportunidades y bienestar para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades.

Eje Transición Ecológica	1. Conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales. 2. Fomentar modelos de desarrollo sostenibles aplicando medidas de adaptación y mitigación al Cambio Climático. 3. Promover la gestión integral de los recursos hídricos.
Eje Institucional	1. Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción. 2. Promover la integración regional, la inserción estratégica del país en el mundo y garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

Fuente. Elaboración propia con datos del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.

También, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 define una serie de objetivos, así como políticas y metas para alcanzarlos, los principales son:

- *Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales.*

Para ello crea nuevas oportunidades laborales en condiciones dignas, fomenta la inclusión laboral, el perfeccionamiento de modalidades contractuales, con énfasis en la reducción de brechas de igualdad y atención a grupos prioritarios, jóvenes, mujeres y personas LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales).

Se pretende incrementar la tasa de empleo adecuado del 30,41 al 50 por ciento y reducir la tasa de desempleo juvenil (entre 18 y 29 años) del 10,08 a 8,17 por ciento.

- *Impulsar un sistema económico con reglas claras que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y modernización del sistema financiero nacional.*

Va a fortalecer vínculos comerciales con socios y países de mercados potenciales que permitan un libre comercio y la consolidación de las exportaciones no petroleras. Promover un adecuado entorno de negocios que permita la atracción de inversiones y las asociaciones público-privadas. Fomentar el turismo doméstico, receptivo y sostenible a partir de la promoción, consolidación y diversificación de los productos y destinos de Ecuador tanto a nivel nacional como internacional, e impulsar las industrias creativas a través del fomento de las actividades culturales y puesta en valor del Patrimonio.

Se busca incrementar las exportaciones no petroleras totales del 41,16 al 48,36 por ciento e incrementar el volumen de producción de hidrocarburos de 516.083 BEP a 1 millón de BEP al 2025.

- *Fomentar la productividad y competitividad en los sectores agrícola, industrial, acuícola y pesquero, bajo el enfoque de la economía circular.*

Se va a impulsar la soberanía y seguridad alimentaria para satisfacer la demanda nacional. Mejorar la competitividad y productividad agrícola, pesquera, acuícola, industrial, incentivando el acceso a infraestructura adecuada, insumos y uso de tecnologías modernas y limpias. Además de Fomentar la asociatividad productiva que estimule la participación de los ciudadanos en los espacios de producción y comercialización.

De esta manera se espera aumentar el rendimiento de la productividad agrícola nacional de 117,78 a 186,35 tonelada/hectárea. Incrementar las exportaciones agropecuarias y agroindustriales del 15,35 al 17,67 por ciento. Aumentar la tasa de cobertura con riego tecnificado parcelario para pequeños y medianos productores del 15,86 al 38,88 por ciento e incrementar el Valor Agregado Bruto (VAB) acuícola y pesquero de gamba y por otra parte garantizar la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente.

- *Garantizar la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente.*

Se busca incrementar la eficiencia en las empresas públicas, con un enfoque de calidad y rentabilidad económica y social, priorizando el gasto público para la atención en salud, educación, seguridad con enfoque en los derechos humanos. Fomentar un sistema tributario simple, progresivo, equitativo y eficiente, que evite la evasión y elusión fiscal y genere un crecimiento económico sostenido. Garantizar el financiamiento público sostenible, minimizando los efectos en las generaciones futuras. Consolidar y afianzar la dolarización, a través de la implementación de medidas de política económica y financiera, que contribuyan a la sostenibilidad de la balanza de pagos, generando condiciones macroeconómicas óptimas que propicien un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

De esta manera se podrán reducir del 78,22 al 76,02 por ciento los gastos primarios del Gobierno respecto al presupuesto General del Estado y del 60,7 al 57 por ciento la deuda pública y otras obligaciones de pago con relación al Producto Interior Bruto.

- *Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social.*

Ayudará a consolidar un sistema de seguridad social universal, eficiente, transparente y sostenible en corresponsabilidad entre el Estado, el sec-

tor privado y la ciudadanía. Promover el ejercicio de derechos y la erradicación de la pobreza con énfasis en las personas y grupos de atención prioritaria. Combatir toda forma de discriminación y promover una vida libre de violencia, en especial la ejercida contra mujeres, niñez, adolescencia, adultos mayores, personas con discapacidad, personas LGBTI y todos aquellos en situación de vulnerabilidad. También se va a promover el acceso al hábitat seguro, saludable y a una vivienda adecuada y digna.

Así se reducirá la tasa de pobreza extrema por ingresos del 15,44 a 10,76 por ciento e incrementará la penetración de internet móvil y fijo, del 68,0 al 78 por ciento.

- *Garantizar el derecho a la salud integral, gratuita y de calidad.*

Se busca mejorar las condiciones para el ejercicio del derecho a la salud de manera integral, abarcando la prevención y promoción. Asegurando el acceso universal a las vacunas y la adopción de medidas sanitarias para prevenir la incidencia de enfermedades infectocontagiosas en la población. Fortalecer los servicios de salud sexual y reproductiva de manera integral, inclusiva y de calidad. Combatir toda forma de malnutrición. Modernizar el sistema de salud pública para garantizar servicios de calidad con eficiencia y transparencia. Prevenir el consumo de drogas y fomentar las actividades físicas que contribuyan a mejorar la salud.

De esta manera para 2025, se tienen entre otras las siguientes metas: reducir la tasa de mortalidad atribuida al cáncer en la población de 21 a 75 años de 30,0 al 29,6 por cada 100.000 habitantes, bajar 6 puntos porcentuales la desnutrición crónica infantil en menores de 2 años o reducir la prevalencia de actividad física insuficiente en la población de niñas, niños

- *Potenciar las capacidades de la ciudadanía y promover una educación innovadora, inclusiva y de calidad en todos los niveles.*

Para cumplir este objetivo se va a garantizar el acceso universal, inclusivo y de calidad a la educación en los niveles inicial, básico y bachillerato, promoviendo la permanencia y culminación de los estudios. Promover la modernización y eficiencia del modelo educativo por medio de la innovación y el uso de herramientas tecnológicas. Erradicar toda forma de discriminación, negligencia y violencia en todos los niveles del ámbito educativo, con énfasis en la violencia sexual contra la niñez y adolescencia. Fortalecer el Sistema de Educación Superior bajo los principios de libertad, autonomía responsable, igualdad de oportunidades, calidad y pertinencia; promoviendo la investigación de alto impacto e impulsar la

excelencia deportiva con igualdad de oportunidades, pertinencia territorial e infraestructura deportiva de calidad.

A tal efecto las metas que se plantean entre otras son: incrementar el porcentaje de personas entre 18 y 29 años con bachillerato completo del 69,75 al 77,89 por ciento, así como la tasa bruta de matrícula de Educación General Básica del 93,00 a 97,53 por ciento.

- *Generar nuevas oportunidades y bienestar para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades.*

Las políticas que se plantean en este sentido tratan de erradicar la pobreza y garantizar el acceso universal a servicios básicos y la conectividad en las áreas rurales, con pertinencia territorial. Garantizar el acceso a la educación en el área rural con pertinencia territorial. Además de desarrollar el sector turístico rural y comunitario a través de la revalorización de las culturas, saberes ancestrales y la conservación del patrimonio natural.

En este sentido se va a reducir del 70 por ciento al 55 por ciento la pobreza multidimensional rural, con énfasis en pueblos, nacionalidades y poblaciones vulnerables. Además de incrementar la tasa bruta de matrícula de Educación General Básica en el área rural del 63,47 al 64,4 por ciento, entre otras medidas.

- *Conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales.*

En este sentido se va a promover la protección y conservación de los ecosistemas y su biodiversidad; así como, el patrimonio natural y genético nacional. Fomentar la capacidad de recuperación y restauración de los recursos naturales renovables. Impulsando por otro lado la reducción de la deforestación y degradación de los ecosistemas a partir del uso y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.

Se trata de mantener la proporción de territorio nacional, bajo conservación o manejo ambiental en 16,45 por ciento, e incrementar de 1.496 a 2.067 las fuentes de contaminación hidrocarburíferas remediadas y avaladas.

- *Fomentar modelos de desarrollo sostenibles aplicando medidas de adaptación y mitigación al Cambio Climático.*

Busca fortalecer las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Promover modelos circulares que respeten la capacidad de carga de los ecosistemas oceánicos, marino-costeros y terrestres, permitiendo su

recuperación; así como la reducción de la contaminación y la presión sobre los recursos naturales e hídricos.

Implementando mejores prácticas medioambientales con responsabilidad social y económica, que fomenten la concienciación, producción y consumo sostenible, desde la investigación, innovación y transferencia de tecnología.

Las acciones planteadas son incrementar de 0 a 20 por ciento la recuperación de los residuos y/o desechos en el marco de la aplicación de las políticas de responsabilidad extendida al productor, reducir al 10,50 por ciento las pérdidas de energía eléctrica a nivel nacional, o incrementar la capacidad instalada de generación eléctrica de 821,44 a 1.518,44 megavatios (MW).

- *Promover la gestión integral de los recursos hídricos.*

Impulsando una provisión del servicio de agua para consumo humano y saneamiento, en igualdad de oportunidades. Protegiendo, regenerando, recuperando y conservando el recurso hídrico y sus ecosistemas asociados, por sistemas de unidades hidrográficas. Promoviendo la gestión sostenible del recurso hídrico en todos sus usos y aprovechamientos.

La finalidad es incrementar las autorizaciones para uso y aprovechamiento del recurso hídrico de 500 a 12.000, por otra parte, aumentar la superficie del territorio nacional con planes de gestión integral de recursos hídricos de 208.959,12 a 452.000 hectáreas.

- *Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción.*

Las políticas planteadas tratan de fomentar la integridad pública y la lucha contra la corrupción en coordinación interinstitucional efectiva entre todas las funciones del Estado y la participación ciudadana. Impulsando el Gobierno Abierto que propicie la transparencia y el acceso de información oportuna y cercana a la ciudadanía.

Se trata de mejorar el posicionamiento en el ranking de percepción de corrupción mundial del puesto 93 al 50 e incrementar del 20,45 por ciento al 52,27 por ciento la participación de entidades públicas en el proceso de Gobierno Abierto Ecuador.

- *Promover la integración regional, la inserción estratégica del país en el mundo y garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana.*

Con tal de conseguir el objetivo planteado se impulsan las relaciones exteriores de la nación con los países de la región y del mundo y sal-

vaguardar los intereses nacionales en temas de soberanía. Garantizando los derechos soberanos del país en el mar, dentro del contexto de la CONVEMAR y otros acuerdos internacionales suscritos en el ámbito oceánico y marino-costero.

En este sentido una de las metas más relevantes es incrementar la ejecución anual de fondos de cooperación internacional no reembolsable de 139,84 millones a 160,81 millones de dólares.

Por otra parte, el Ejecutivo ecuatoriano sigue enfocándose en el programa llamado "Cambio de Matriz Productiva" y se han fijado 14 sectores prioritarios en los que se centrará la acción en los próximos años: alimentos frescos y procesados, biotecnología, confecciones y calzado, energías renovables, industria farmacéutica, petroquímica, metalmecánica, servicios ambientales, productos forestales de madera, tecnología (software, hardware y servicios informáticos), construcción, vehículos, logística, transporte y turismo.

Además, con tal de restablecer la disciplina fiscal a través de la racionalización del gasto, combinado con una política tributaria progresiva y simple que permitan transitar hacia una senda de endeudamiento sostenible a largo plazo; bajo un marco institucional que reduzcan la discrecionalidad en la toma de decisiones. En este sentido se presenta un instrumento de gestión pública llamado PPC 2021-2024, orientado a impulsar la reactivación económica con una política fiscal sostenible y activa en el medio plazo. Busca mejorar la calidad y el control de gasto en un marco de austeridad, tratando de optimizar el ingreso. Los principales ejes que se plantean para la reducción y reordenamiento del gasto presupuestario son:

I. reducción temporal de jornada de trabajo y de salarios para trabajadores públicos;
II. contribución humanitaria temporal de funcionarios públicos: los altos cargos se reducen 50 por ciento el sueldo;
III. eliminación y fusión de varias entidades públicas;
IV. reducción de jornada laboral en sistema educativo;
V. cierre de Embajadas y diversas oficinas diplomáticas en el exterior;
VI. aplicación de sistema de bandas de precios a los derivados del petróleo para generar ahorros en subsidios de gasolina.

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS

La pandemia ha dejado efectos desfavorables en la economía, provocando que la pobreza crezca de una forma alarmante. Así, después de un 2020 de profunda crisis, empezaron el año con 1,8 millones de nuevos pobres. En otras palabras, 3,2 millones de ecuatorianos en condiciones precarias, lo que significa, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que el país ha experimentado una vuelta a los niveles de la década de los ochenta del siglo pasado.

El empleo sigue en decadencia, durante la pandemia de 2020 más de 115.000 personas han perdido su fuente de ingresos. En cuanto a la tasa de pleno empleo, el porcentaje de población económicamente activa que tiene un trabajo a tiempo completo y que gana al menos el equivalente al salario mínimo vital, pasó del 38,5 por ciento en 2019 al 34,4 por ciento en 2020. En otras palabras, más de 700 mil personas en Ecuador han dejado de tener un trabajo adecuado en este período, mientras que el subempleo afecta al 53,2 por ciento de la población activa, es decir a más de 3.900.000 personas. Así, nos encontramos delante de la ampliación y profundización de la precariedad laboral en el país. El desempleo del 5,7 por ciento, una cifra que oculta que sólo un 34 por ciento de los ecuatorianos gana los 400 dólares necesarios, que según el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador, para tener lo que se considera un empleo adecuado. El promedio salarial de los ecuatorianos apenas supera los 300 dólares. En contraste, la cesta familiar básica que incluye vivienda, vestidos y servicios para una familia de 4 personas está en 712 dólares. Por otra parte, la cesta vital, que considera menos elementos, también es superior a los salarios: 501 dólares.

En aquello que hace referencia a la balanza comercial de 2020, registró un superávit de 3.239 millones de dólares, lo que supuso un incremento de casi el 300 por ciento sobre el año anterior. En un año influido por la crisis económica causada por la pandemia del COVID-19, las exportaciones sufrieron una leve caída de1 9,42 por ciento situándose en 20.226,6 millones de dólares; en tanto que las importaciones decrecieron un 2l por ciento con 16.986,8 millones de dólares, lo que resulta un aumento del 300 por ciento del superávit comercial siendo la tasa de cobertura del 119,1 por ciento.

Con referencia a las exportaciones, 1os principales capítulos exportados por Ecuador en 2020 correspondían al sector primario, con un 79,56 por ciento del total, mientras que los productos industrializados supusieron un

20,44 por ciento, lo que muestra una distribución sectorial de la oferta exportadora ecuatoriana. La partida que Ecuador exporta principalmente son los productos petrolíferos (petróleo crudo y derivados), en consecuencia, depende mucho de los precios internacionales del petróleo. Durante 2018 las exportaciones de crudo representaron el 40,7 por ciento de las exportaciones totales debido a sus altos precios. En 2019 y 2020, debido a la caída de 1os precios y a la crisis del coronavirus, los porcentajes bajaron a 38,87 por ciento y 25,96 por ciento, respectivamente. Le siguen en importancia el banano y el camarón, con alrededor del 18 por ciento de participación de cada uno de ellos en las exportaciones totales. La relevancia de los productos industrializados es mucho más pequeña. Destacan básicamente las conservas de pescado, con un 6,02 por ciento de las exportaciones totales. Durante 2020 las importaciones cayeron un 21 por ciento, con caídas pronunciadas en los principales sectores de importación. Los bienes de consumo, combustibles, materias primas y bienes de capital tuvieron una participación en el total de importaciones del 24,2, 15,6, 35,3 y 24,4 por ciento, respectivamente, y experimentaron variaciones interanuales de -16, -37,- 14, y -23 por ciento, en ese orden.

El país tuvo deflación (-0,9) en 2020 por el poco consumo y la gente compraba solamente lo indispensable. Sin embargo, la anual entre agosto de 2020 y 2021 alcanzo el 0,89 por ciento. Entre tanto, la inflación acumulada fue del 1,28 por ciento. A pesar de que se trata de una baja inflación, es relevante revisar los principales grupos de productos que hacen que se haya generado el aumento. En base al INEC, los productos que generaron el incremento de los precios fueron los derivados del petróleo, la motocicleta y el automóvil. Desde mayo de 2020 se aplica un sistema de bandas de precios de los combustibles que permite aumentar los precios en un 5 por ciento mensual para gasolinas y 3 por ciento para diésel, en base al precio internacional del crudo. De esta forma se ha aliviado el peso del subsidio de combustibles para el fisco. Por otra parte, el coste de la canasta familiar básica se situó en 712,67 dólares, mientras que el coste familiar mensual de un hogar tipo es de 746,67 dólares. Y, aunque el sueldo mínimo está en 400 dólares, más alto que en otros países latinoamericanos, el coste de vida también es alto. En un país con las arcas fiscales escuálidas, con serias dificultades para incrementar el gasto social, sin posibilidades de endeudarse en el mercado financiero y con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que le impone un ajuste en medio de la crisis, el nuevo gobierno tendrá que sortear muchas barreras. Para conseguir recursos, el presidente del gobierno Guillermo Lasso propuso aumentar al doble la producción de petróleo, incentivos a la inversión extranjera, reducir tanto el gasto público como el tamaño del Estado y combatir la corrupción.

Con tal de dar salida a la economía del país, en primer lugar, la "*Extended Fund Facility*" (EFF) firmada por Ecuador con el FMI en 2019 planteaba un préstamo de 4.200 millones de dólares por tres años (1.392 millones de dólares anuales), pero en el contexto de la crisis fueron suspendidos los desembolsos previstos con esa línea para 2020, con la intención de replantear los términos y adaptarlos al nuevo escenario nacional y mundial. Posteriormente, y dada la urgencia de las necesidades financieras de corto plazo, se ha concedido un préstamo de emergencia de 643 millones de dólares. Adicionalmente, el 30 de septiembre de 2020 se aprobó un acuerdo para un nuevo programa con el FMI, bajo la modalidad de "*Extended Fund Facility*". Este programa prevé un importe total de 6.500 millones de dólares, de los cuales en 2020 se desembolsan 4.000 millones de dólares. El programa tiene como objetivos principales proteger las vidas y las condiciones de vida de las personas y garantizar la estabilidad macroeconómica, y viene asociado con la implementación de un paquete de reforma tributaria y una ordenación y moderación del gasto público, así como una expansión de la cobertura de la protección social. Además, se habían comprometido recursos por parte del Banco Mundial, por valor de 1120 millones; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por 738 millones de dólares; y de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, por un total de 564 millones. Por ahora estos préstamos multilaterales representan un total de 2.320 dólares millones para 2020.

Aunque los esfuerzos se están concentrando en la deuda pública externa, la deuda pública doméstica representa un 12 por ciento del PIB y también podría haber margen para un reperfilamiento, para suavizar las obligaciones de pago de más corto plazo y pensando en términos que puedan ser aceptables para los acreedores. En el mediano plazo, el desarrollo del mercado doméstico de deuda puede ser importante, también como mecanismo de financiamiento del sector privado.

Por otra parte, los préstamos concedidos de manera bilateral por parte de terceros países son una fuente de financiación importante en la estructura de la deuda pública ecuatoriana y podrían jugar un papel importante en el contexto actual. Al mismo tiempo, el Gobierno se encuentra en diálogos para concretar fuentes de financiamiento adicionales con China. Ecuador no dispone de la alternativa de prestamistas privados, como otros países de la región, tales como Chile, México, Panamá, Perú, Guatemala, principalmente debido a los altos niveles de "riesgo país", hacen que el financiamiento externo venga asociado a tasas de interés muy elevadas y poco convenientes. Con todo, será en base a las previsiones del Banco

Mundial, el que más tardará, junto con Argentina, en recuperar los valores precrisis: hasta 2024, dos años más que el resto de los países de la región.

La crisis del COVID-19 está teniendo un fuerte impacto sobre la recaudación tributaria en Ecuador. Sin embargo, el bajo nivel de ingresos fiscales es un problema estructural que el país ya arrastraba antes de la crisis. En este sentido, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB representó en 2020 un 19,1 por ciento en Ecuador, por debajo del 21,9 por ciento de promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y muy alejado del promedio de la OCDE en ese mismo año, del 33,5 por ciento. Los esfuerzos que está realizando el país demuestran la buena voluntad para avanzar en esta dirección, y la recientemente aprobada "Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas" busca precisamente generar un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas que garantice la estabilidad en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, se establece una senda de reducción de deuda, que debería llevar a un nivel de 57 por ciento del PIB en 2025, 45 por ciento del PIB en 2030, y 40 por ciento del PIB en 2032.

En este sentido, y para favorecer un modelo de financiamiento público más estable y sostenible, hay dos cuestiones clave relacionadas con el sector de los combustibles fósiles que deberían formar parte del debate público. En primer lugar, es fundamental generar mecanismos de ahorro de los recursos obtenidos de la explotación del petróleo, en caso de que los precios lo permitan. En este ámbito, se debe reflexionar sobre la necesidad de establecer un fondo de estabilización, así como sobre las características y la institucionalidad con que se debería establecer. El hecho de que la Ley de ordenamiento de las Finanzas Públicas recientemente aprobada incluya esta provisión dentro de su contenido parece apuntar en la buena dirección. Cuando se establezca el fondo de estabilización, es fundamental que el precio de petróleo de referencia por encima del cual se ahorran los ingresos petroleros sea establecido de manera calificada e independiente. De igual forma, los desembolsos del fondo deben de estar sujetos a reglas precisas para evitar desembolsos que no se ajusten a los parámetros para los cuales el fondo ha sido creado, evaluando que se destine una parte a la inversión en proyectos estratégicos de impacto sistémico en la economía.

A pesar de haber realizado un esfuerzo por equilibrar su economía, Ecuador aún necesita el replanteamiento de sus finanzas públicas para evitar un incremento insostenible de la deuda a tiempo que consolida la confianza en la estabilidad macroeconómica y continúa protegiendo a la población más vulnerable. A la vez requiere mejorar la eficiencia de sus políticas públicas para proteger a la población más vulnerable y ofrecer el acceso a mayores oportunidades. En este sentido, es crítico afrontar

desafíos como una mayor calidad de los servicios públicos, mejorar la protección social, la educación o la salud y cerrar las brechas que afectan a la población rural. A tal efecto, es fundamental basar la toma de decisiones en evidencia, y mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y sectores, además de mejorar la gestión de los recursos públicos.

Mientras tanto, la creación de empleo de calidad y el crecimiento podrían ser favorecidos por una mejora sistemática del ambiente de inversiones que permita retomar una senda de crecimiento menos dependiente del petróleo que, a medio plazo, podría verse influido por las energías renovables. Además, al ser altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, Ecuador necesita afrontar medidas para mitigar los efectos de ese desafío global y, con la ayuda del sector privado, desacoplar el crecimiento de la economía de la emisión de gases de efecto invernadero.

En relaciones internacionales Ecuador el 13 de agosto de 2020 firmó el Acuerdo de Integración Comercial que reemplazo al acuerdo de complementación económica. En julio de 2019, se realizó el primer acercamiento entre el Gobierno de Ecuador y Estados Unidos, posteriormente el 8 de diciembre de 2020, firmaron un Acuerdo de Primera Fase que es el primer paso para un futuro tratado comercial ampliado. En julio de 2020 ratificó el acuerdo con Reino Unido para sus productos, como el banano, camarones, flores y vegetales en conserva.

En conclusión, observamos que la economía rígidamente dolarizada y vulnerable del Ecuador es difícil que sea resiliente en las crisis fiscales sin una adecuada financiación del déficit, y la posibilidad de implementar otras medidas cuando sea necesario, tales como las adoptadas en respuesta a crisis anteriores, como: requisitos de liquidez interna. Por otra parte, los inversores no ven a Ecuador como uno de los destinos favoritos para los flujos de capitales internacionales. Se espera que el ajuste fiscal genere beneficios a través de la competitividad y reacción económica.

Variables	2017	2018	2019	2020	2021
PIB real, tasa de crecimiento (por ciento, a precios de 2007)	2,4	1,3	0	-7,8	4,2
Agricultura (porcentaje del PIB, precios corrientes)	8,2	8	8	9,8	9,4
Petróleo y minas (porcentaje del PIB, precios corrientes)	4,8	5,4	6,7	4,4	5,1
Comercio de servicios (porcentaje del PIB)	6,4	6,7	6,9	4,6	6,3
Tasa de desempleo (porcentaje)	4,1	4,1	3,4	4,1	4,9
Inflación	-0,2	0,3	-0,1	-0,.9	1,9

Variables	2017	2018	2019	2020	2021
Deuda pública (porcentaje del PIB)	44,6	49,1	51,4	61,2	45,4
Exportaciones (porcentaje del PIB)	18,3	22,8	23,1	22,5	25,2
Importaciones (porcentaje del PIB)	19,2	21,6	20,9	18,2	24,2
Saldo balanza comercial (porcentaje del PIB)	-0,9	-1,4	-0,2	2,3	0,9
Volumen de reservas exteriores, incluye oro (miles de millones dólares)	2,2	2,2	2,9	6,6	7,4

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y del Banco Central del Ecuador.

Capítulo 7.

Política económica en Estados Unidos

FERRAN ELIAS
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA ESTADOUNIDENSE

Este capítulo se centrará en la evolución de la política económica en Estados Unidos (EE.UU.) desde que Donald Trump fue investido presidente en febrero de 2017 hasta finales de 2021, casi un año después de su salida y de la entrada de Joe Biden como nuevo presidente. Distinguiremos dos etapas: la primera, antes de la pandemia de COVID-19; la segunda, a partir de marzo de 2020 cuando el coronavirus se expandió por EE.UU. y propició cambios drásticos de política económica tanto en EE.UU. como en el resto del mundo.

1.1. Antes de la pandemia de COVID-19

Entre 2017 y 2019, los indicadores macroeconómicos de EE.UU. señalan una evolución positiva, tanto en crecimiento del PIB -tres años consecutivos de tasas por encima del 2 por ciento- como en reducción del paro, llegando éste a situarse en el 3,7 por ciento en 2019. Sin embargo, estos desarrollos no fueron causados por cambios en la política económica de Trump respecto a la época anterior de Obama, sino a que Trump asumió su cargo en medio de un período de expansión económica que se inició en junio de 2009, cuando la economía de EE.UU. inició su recuperación después de la crisis de las hipotecas subprime. De hecho, un análisis estadístico que compara la evolución macroeconómica de EE.UU. con un grupo de control sintético basado en otras economías que evolucionaban de forma parecida a EE.UU. antes de 2017 no encuentra ningún efecto Trump sobre el crecimiento económico o el empleo de EE.UU. entre 2017 y 2019.[1]

---

[1] Ver Born et al. 2021. The Macroeconomic Impact of Trump. Policy Studies 42: 580-591.

A pesar de este periodo de bonanza, la economía de EE.UU. tiene problemas estructurales reconocidos tanto por el partido republicano como por el demócrata, sin que esto signifique que haya acuerdo sobre cómo resolverlos. El déficit comercial y el declive del sector manufacturero son dos de ellos. Respecto al primero, el saldo comercial es negativo prácticamente desde 1971, cuando EE.UU. abandonó el patrón oro. La causa del déficit en la balanza comercial es que EE.UU. importa más bienes que exporta -oscilando entre el -4 y el -5 por ciento-, y las manufacturas son la principal razón de este saldo negativo. En cambio, la balanza comercial de servicios ha sido siempre positiva en las últimas cinco décadas, entre el 1-2 por ciento en los últimos años.

En referencia a la pérdida de industria manufacturera, el empleo en el sector llegó a su pico en 1979, cuando casi 20 millones de ciudadanos de EE.UU. trabajaban en él. Se mantuvo alrededor de 16-18 millones hasta 2001, cuando China entró en la Organización Mundial del Comercio. Entonces, empezó a bajar hasta llegar a un mínimo de 11,5 millones de empleos en marzo de 2010. Es importante destacar que los peores datos en términos de empleo en el sector manufacturero coinciden en el tiempo tanto con los saldos comerciales de bienes más negativos -alrededor del -6 por ciento entre 2004 y 2007- como con la consolidación de China como país exportador de manufacturas. Los trabajos académicos de David Autor y coautores confirman el vínculo entre la irrupción china y la caída de las manufacturas y el creciente déficit comercial. Según sus cálculos, 1 millón de empleos en las manufacturas se han perdido debido al aumento de importaciones de China. Además, en otros estudios han mostrado como el shock chino ha reducido la formación de matrimonios y ha impulsado la elección de Republicanos ultraconservadores en las zonas más afectadas por el declive manufacturero, lo que nos sugiere que la entrada de bienes de China ha tenido efectos amplios en las comunidades afectadas, más allá de las consecuencias en el mercado de trabajo.[2] Este contexto es importante para comprender la guerra comercial entre EE.UU. y China, que analizaremos con más detalle en la siguiente sección.

Otro problema estructural en EE.UU. es el número de personas que no tienen seguro médico, problema que ha vuelto a crecer en los últimos

---

[2] Ver Autor et al. 2016. The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade. Annual Review of Economics 8: 205-40; Autor et al. 2020. Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure. American Economic Review 110: 3139-3183; Autor et al. When Work Disappears: Manufacturing Decline and the Falling Marriage-Market Value of Young Men. American Economic Review: Insights 1: 161-178.

años como consecuencia de los ataques de la administración Trump a la Affordable Care Act aprobada en 2010 por Obama. Gracias a esta ley, en 2016 se estimaba que había habido un aumento de 20 millones más de ciudadanos asegurados en EE.UU. Para la población de entre 18 y 64 años esto significaba que el porcentaje de no asegurados caía del 20,3 al 11.5 por ciento.[3] Estos datos históricamente positivos fueron revertidos por Trump mediante importantes cambios que veremos en la siguiente sección. De momento, basta decir que se calcula que aproximadamente varios millones de americanos han perdido su seguro de salud.

Finalmente, Trump también llegó a la presidencia prometiendo que iba a eliminar la deuda nacional en ocho años. No obstante, sus políticas de antes de la pandemia -por tanto, sin tener en cuenta el efecto de los paquetes de estímulo económico- la aumentaron. Esto es debido en gran parte a una reforma impositiva que discutiremos en el apartado siguiente. Igualmente, Trump también prometió cambiar la ley Dodd-Frank de regulación del sistema financiero. Sin embargo, y a pesar de la beligerancia retórica de su administración, su reforma en 2017 dejó intacta la mayor parte de la estructura de supervisión y regulación del sector financiero creada por Obama.

1.2. Durante y después de la pandemia de COVID-19

El coronavirus ha causado 775.000 muertes y más de 47 millones de contagios en EE.UU. hasta el día en que escribo estas líneas, 8 de noviembre de 2021. EE.UU. ocupa el puesto número 18 según los muertos en relación a la población: 2324 muertos por cada millón de habitantes. Otros países muy afectados por la primera ola del virus, como Italia o España, están en los puestos 25 y 33 de esta lista.[4]

Los efectos de la pandemia en el mercado de trabajo fueron devastadores: entre febrero y abril de 2020 se destruyeron alrededor de 22 millones de puestos de trabajo. En términos relativos, aproximadamente el 14,5 por ciento de la población empleada perdió su trabajo. Durante esos meses, la tasa de paro subió del 3,5 al 14,8 por ciento. No obstante, a partir de abril de 2020, el mercado de trabajo se ha ido recuperando, aunque en octubre de 2021 el número de empleados sigue estando un 2,8 por ciento por debajo de la cifra anterior a la pandemia.

---

[3] Los datos son de ASPE Issue Brief. 2016. Health Insurance Coverage and the Affordable Care Act, 2010-2016.

[4] Los datos son de: https://www.worldometers.info/coronavirus/

Es interesante también observar que los efectos sobre el empleo y la salud han sido muy desiguales según la clase social y la raza. Los trabajadores en el quintil más bajo de la distribución salarial experimentaron un 37 por ciento de caída en empleo entre febrero y abril de 2020. En junio, la caída todavía era del 20 por ciento. En comparación, los trabajadores en el quintil más alto de la distribución salarial experimentaron caídas de aproximadamente el 10 por ciento durante los dos primeros meses de pandemia. En junio, su nivel de empleo sólo era un 4 por ciento inferior a su nivel pre-pandemia.[5] Respecto a los efectos en salud por raza, la tasa de mortalidad por COVID-19 es de 179 por cada 100.000 ciudadanos negros, mientras que en los blancos la tasa es de 150.[6]

No es sorprendente entonces que la pandemia de coronavirus haya revertido la tendencia decreciente de la tasa de pobreza -el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza en EE.UU.- de la última década. Esta tasa venía reduciéndose desde cifras de alrededor del 15 por ciento durante los años de la Gran Recesión hasta llegar al 10,5 por ciento en 2019, el nivel más bajo de las últimas cinco décadas. Sin embargo, en 2020 la tasa de pobreza volvió a subir y hoy es del 11,4 por ciento.[7] En la siguiente sección analizaremos con más detalle las propuestas del nuevo presidente Biden para atacar este problema.

Por último, la inflación ha aumentado significativamente desde el inicio de la pandemia. En septiembre de 2021 se ha situado en el 5,4 por ciento. De momento, la interpretación dominante en el *Council of Economic Advisers* es que el aumento del índice de precios se debe a problemas en las cadenas de suministro globales causados por la paralización económica de la pandemia. De hecho, efectúan un paralelismo con la evolución de la inflación después de la segunda guerra mundial y consideran que la inflación volverá a bajar una vez las cadenas de suministro se hayan recuperado.[8]

---

5 Cajner et al. 2020. The US Labor Market During the Beginning of the Pandemic Recession. Working Paper NO. 2020-58.

6 https://www.apmresearchlab.org/covid/deaths-by-race

7 Los datos son del US Census Bureau.

8 https://www.whitehouse.gov/cea/blog/2021/07/06/historical-parallels-to-todays-inflationary-episode/

2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

2.1. Antes de la pandemia de COVID-19

En la campaña electoral, Trump rompió verbalmente con el consenso pro libre comercio entre demócratas y republicanos. El paso de la palabra a la acción se produjo entre enero y marzo de 2018, cuando EE.UU. introdujo aranceles sobre los paneles solares, las lavadoras, el acero y el aluminio. La respuesta por parte de China no se hizo esperar y el 2 de abril de 2018 erigió aranceles sobre 128 productos de EE.UU. Al día siguiente, EE.UU. anunció aranceles en más de 1300 productos fabricados en China. Una lista de todas las subidas de aranceles sería demasiado larga para este artículo, pero para entender su magnitud nos basta saber que un análisis del *Peterson Institute for International Economics* calculó que los aranceles medios que EE.UU. impone a bienes producidos en China aumentaron desde un 3,1 por ciento en 2017 a un 26 por ciento en septiembre de 2019.[9]

La guerra comercial siguió su curso hasta enero de 2020, momento en que los dos países firmaron un acuerdo para frenar la deriva proteccionista. China se comprometió a aumentar sus compras de productos fabricados en EE.UU. hasta aproximadamente doblar las exportaciones de este país al gigante asiático. Adicionalmente, China firmó un compromiso para mejorar la protección de la propiedad intelectual. Por su parte, EE.UU. acordó rebajar los aranceles del 15 al 7,5 por ciento en bienes chinos importados por un valor de 120 mil millones de dólares. Sin embargo, se ha mantenido el arancel del 25 por ciento que afecta a importaciones de productos chinos por un valor de 250 mil millones.

Si bien está claro que Trump ha encarecido las importaciones, es igualmente importante analizar sus políticas para impulsar las exportaciones de EE.UU. En primer lugar, la administración Trump no tenía un plan de política industrial que supusiera un aumento del gasto sustancial en esta materia. Por ejemplo, el gasto federal en I+D se mantuvo constante durante su administración alrededor del 0,7 por ciento.[10] En la misma dirección, Trump prometió en su campaña un paquete de inversión en infraestructuras por un valor de 550 mil millones de dólares que nunca se aprobó.

En segundo lugar, la presidencia de Trump aprobó una reforma impositiva con importantes reducciones en los tipos marginales tanto del

---

9 https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/us-china-trade-war-guns-august

10 Fuente: American Association for the Advancement of Science.

impuesto sobre la renta como del impuesto de sociedades. Obviamente, menos dinero público significa menos gasto público y, por tanto, menor capacidad del gobierno para mejorar la competitividad de las empresas de EE.UU., entre otras cosas. El argumento de la administración era el clásico del consenso de Washington: rebajas en los impuestos aumentan la inversión y el crecimiento. A pesar de la amplia difusión de este tipo de afirmaciones, es importante recordar que no hay evidencia empírica sustancial que las confirme. De hecho, un estudio reciente centrado en una rebaja masiva al impuesto sobre los dividendos aprobado por Bush en 2003 muestra que no produjo aumento alguno en la inversión empresarial.[11] En conclusión, si bien el gobierno de Trump encareció las importaciones, no promovió la mejora de la competitividad para que EE.UU. exportase más bienes manufacturados.

Siguiendo con las reformas impositivas, los cambios fueron sustanciales. El impuesto de sociedades pasó de tener varios tramos con tipos marginales entre el 15 y el 39 por ciento a tener un único tramo con un tipo del 21 por ciento. También se redujeron los tipos impositivos en cinco de los siete tramos del impuesto sobre la renta. Asimismo, las deducciones más generales casi se duplicaron: por ejemplo, para una pareja casada pasaron de 12.700 a 24.000 dólares anuales. Finalmente, otro cambio importante fue la subida de 5,8 a 11,2 millones en la exención al impuesto de sucesiones.

Como se ha explicado anteriormente, Trump también se marcó como objetivo erosionar dos de las reformas más emblemáticas de los gobiernos de Obama: la *Affordable Care* Act, también conocida como Obamacare, y la ley Dodd-Frank. Respecto a la primera, la derogación del mandato individual y el fin de los subsidios *cost-sharing* son los dos instrumentos que se han utilizado para revertir la extensión del seguro médico en EE.UU. El mandato individual obligaba a todas las personas a comprar un seguro de salud o pagar una multa en caso contrario. Su objetivo era que personas jóvenes y con buena salud compraran un seguro, de forma que las empresas aseguradoras pudieran rebajar la prima del resto de contratantes. En otras palabras, el mandato individual tenía como finalidad reducir la selección adversa entre aquellos que contratan un servicio de salud. Por otro lado, los subsidios reducían la cantidad que tenían que pagar los americanos con menores ingresos.

---

[11] Danny Yagan. 2015. Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividenc Tax Cut. American Economic Review 105 (12): 3531-3563.

Respecto a la ley Dodd-Frank, la administración Trump no consiguió cambios tan profundos como en el caso de los impuestos o el Obamacare. La reforma dejó intacta gran parte de la estructura regulatoria creada en 2010: el mayor control de los bancos grandes, la mayor autoridad supervisora de la Reserva Federal y los nuevos entes regulatorios, como la *Consumer Financial Protection Bureau*. Es cierto que Trump aumentó el umbral a partir del cual los bancos están sujetos a una regulación más estricta: de 50 a 250 billones de dólares en activos. Pero hay un matiz importante: la Reserva Federal tiene la potestad de imponer estándares de regulación más estrictos a cualquier banco con activos superiores a 100 billones.[12] Finalmente, la norma Volcker, que limita la capacidad especulativa de los bancos se ha mantenido, quedando sólo exentos los bancos con menos de 10 mil millones en activos.

2.2. Durante y después de la pandemia de COVID-19

En respuesta a la crisis económica generada por la pandemia, el 27 de marzo de 2020 se aprobó la CARES Act, un estímulo económico de 2,2 billones de dólares equivalente al 10 por ciento del PIB de EE.UU. El objetivo principal de esta ley era mantener la economía de EE.UU. a flote a pesar de la caída en actividad económica originada por el virus. Los instrumentos que se implementaron pueden agruparse en dos categorías principales: ayudas a empresas y ayudas a individuos.

Respecto a las ayudas a empresas, se aprobó el *Paycheck Protection Program*, un programa de 669 mil millones de dólares en préstamos a tipos de interés bajos para pequeñas empresas. En general, la mayoría de las empresas con menos de 500 empleados podían solicitar estos préstamos que tenían que destinarse en su mayoría a pagar los sueldos de sus trabajadores. El préstamo podía ser condonado si la empresa mantenía el número de empleados y su nivel salarial. En caso de despidos, el perdón de la deuda decrecía en proporción a la pérdida de fuerza de trabajo de cada empresa. Es importante señalar una diferencia fundamental entre el *Paycheck Protection* Program y los mecanismos de compensación temporal usados en Europa o los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) en España: una empresa que se acoge a un ERTE tiene la prohibición de despedir trabajadores, al menos temporalmente. No es el caso del *Paycheck Protection Program*. Por otro lado, EE.UU. no cuenta con un

[12] https://www.brookings.edu/research/no-dodd-frank-was-neither-repealed-nor-gutted-heres-what-really-happened/

instrumento de despidos temporales como el ERTE a nivel federal, aunque 28 de sus estados tienen programas de compensación temporal que son poco conocidos. Por ejemplo, la semana del 4 de abril de 2020, hubo 6,6 millones de solicitudes de seguro de desempleo en EE.UU. En cambio, hubo menos de 17.000 solicitudes de compensación temporal, una cifra exageradamente inferior.[13] En el apartado de análisis de resultados discutiremos los posibles efectos del *Paycheck Protection Program* respecto a otras políticas como los ERTEs.

En cuanto a las ayudas a individuos, se destinaron 300 mil millones a pagos en efectivo a los ciudadanos de EE.UU. que hubieran hecho su declaración de la renta en 2019 o 2018 -aproximadamente, 1.200 dólares a cada ciudadano-. Por otro lado, se destinaron 260 mil millones para aumentar el seguro de desempleo, tanto en el pago mensual como en su duración, así como para poder proteger a trabajadores que se encontraran desempleados por la pandemia pero que no tuvieran derecho a percibir el seguro de desempleo.

La aprobación del presupuesto para 2021 aumentó en 866 mil millones el paquete de estímulo para reflotar la economía de EE.UU. De estos, 284 mil millones se destinaron al *Paycheck Protection Program*, 166 mil millones en nuevos pagos en efectivo -esta vez, de 600 dólares por ciudadano con una renta inferior a 75.000 dólares- y otros 120 billones para extender el seguro de desempleo. Una diferencia respecto a la ley CARES es que se aumentó en 15 mil millones el presupuesto de ayuda nutricional, un instrumento dirigido a aumentar la asistencia a las personas de renta más baja o sin ingresos.

Finalmente, en marzo de 2021, ya con Joe Biden como presidente, se aprobó un paquete de estímulo adicional de 1,9 billones conocido como el *American Rescue Plan*. A diferencia de los anteriores programas de estímulo económico, éste último contiene medidas destinadas a beneficiar las clases medias y con menores ingresos, que sufrieron relativamente más el impacto del virus, como se ha mencionado anteriormente. Concretamente, se expandió el programa de asistencia nutricional hasta septiembre de 2021, se rebajaron los impuestos para familias con hijos y personas dependientes, se aumentaron las deducciones para personas con menores ingresos y se incrementó la financiación de la educación, la vivienda y los gobiernos estatales y locales. Este estímulo también ha continuado con programas incluidos en los anteriores paquetes: extensión de la duración del seguro de desempleo con 300 dólares por semana hasta septiembre de

---

13 Ver von Wachter y Wander. 2020. Proposal for a US National Emergency Short-Time Compensation (STC) Program During the COVID-19 Crisis.

2021 y entregas de nuevos cheques de efectivo de hasta 1.400 dólares por individuo, centrándose en personas con rentas inferiores a 75.000 dólares. En cambio, el aumento del presupuesto del *Paycheck Protection Program* fue menor: 7.000 millones adicionales.

Biden llegó a la presidencia con otras dos nuevas propuestas de estímulo, el American Jobs plan cuantificado en 2,3 billones de dólares y el *American Families Plan* de 1,8 billones. La cantidad de ambos planes ha sido revisada a la baja, pero sigue siendo un cambio importante en la política económica de EE.UU. respecto a las décadas anteriores. El primero ha sido aprobado bajo el nombre de *Infrastructure Investment and Jobs Act*, con 1,2 billones de presupuesto. El segundo ha sido renombrado como el *Build Back Better Act* y todavía está pendiente de aprobación y supondría una inversión de 1,75 billones. Respecto al primero, supondrá grandes inversiones para mejorar la red de carreteras, trenes, aeropuertos y puertos, así como la infraestructura eléctrica y de provisión de agua. La ley también incluye inversiones en mejorar la conectividad a internet y desarrollar vehículos eléctricos e infraestructura para su recarga.

La *Build Better Act* todavía está pendiente de aprobación, pero en su versión revisada de octubre de 2021 todavía incluye inversiones muy significativas: 555 mil millones en desarrollo de energías renovables y resiliencia frente al cambio climático, 400 mil millones para garantizar un acceso universal y gratuito a la educación preescolar de niños y niñas de 3 y 4 años, 150 mil millones para mejorar el cuidado de las personas dependientes, 150 mil millones para construir y rehabilitar viviendas y 130 mil millones para aumentar el número de personas con seguro de salud y reducir las primas. La ley también prevé mantener las rebajas impositivas que se aprobaron en el *American Rescue Plan* y que benefician a los americanos de menor renta. Para pagar el gasto, la *Build Better Act* prevé crear un impuesto mínimo del 15 por ciento sobre los ingresos declarados de todas aquellas corporaciones que tengan más de 1000 millones de beneficios, la creación de un tipo mínimo global del 15 por ciento en el impuesto de sociedades, aumentar los impuestos de los multimillonarios y mejorar las capacidades de inspección de la administración tributaria de EE.UU.

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS

Como se ha mencionado anteriormente, Trump entró en la presidencia en medio de un período de bonanza económica y crecimiento del empleo iniciado en 2010. Por ejemplo, el empleo en el sector manufacturero

aumentó en 1,4 millones entre 2010 y 2018. Sin embargo, esta tendencia positiva se frenó en seco durante todo el año 2019, cuando el empleo en la industria manufacturera no creció.[14] De haber seguido la tendencia del año anterior, éste hubiera aumentado en unos 300.000 trabajos. No parece una coincidencia que este cambio se produjera en medio de la guerra comercial con China. Por tanto, la administración Trump consiguió el efecto contrario al esperado y generó una recesión en la industria manufacturera de EE.UU. justo antes de la pandemia. En cuanto al déficit comercial, este se ha mantenido estable alrededor del -3 por ciento, sin cambios significativos después del aumento del proteccionismo.

Cabe preguntarse si los planes de inversión del gobierno de Biden podrían reavivar el sector manufacturero. Aunque aún es muy pronto para decirlo, el análisis de algunos datos sugiere que es necesario un cambio más profundo en las prioridades del gobierno de EE.UU. para conseguirlo. Por ejemplo, el presupuesto de I+D ha aumentado un magro 0,074 por ciento en 2021.[15] Otro ejemplo es que uno de los objetivos respecto a electrificación de vehículos es conseguir que el 20 por ciento de los buses escolares usen esta tecnología. Un número poco ambicioso para un país que es muy dependiente del petróleo y un tipo de tecnología que se espera sea clave en los años venideros.

La poca capacidad de inversión pública de EE.UU. tiene que ver con que es un país que paga impuestos por debajo de sus posibilidades. Siendo más específico, las clases más ricas pagan muy pocos impuestos. La ratio impuesto/PIB es del 24,5 por ciento en EE.UU., significativamente baja en comparación al 41,4 por ciento de la Unión Europea.[16] La reforma impositiva de Trump ha agravado esta realidad. Esto se hará notar en la deuda nacional. El *Congressional Budget Office* (CBO) estimó en 2018 que la reforma impositiva de 2017 aumentaría la deuda nacional en 1 billón a lo largo de los siguientes diez años.[17] Asimismo, la reforma impositiva de Trump agravará las ya de por sí graves desigualdades en EE.UU. si la nueva administración no vuelve a subir los tipos. Los datos de encuestas a empresarios tampoco sugieren que la reforma les haya hecho aumentar su inversión: un 84 por ciento responden que no cambiaron sus planes de desarrollo como consecuencia de la rebaja en el impuesto de sociedades.[18]

---

14 Los datos son del US Bureau of Labor Statistics.

15 https://noahpinion.substack.com/p/bidenomics-takes-on-government-investment

16 Los datos son de la OCDE y de la Comisión Europea.

17 CBO. The Budget and Economic Outlook: 2018-2028.

18 Los datos son de la National Association of Business Economics.

Otro cambio importante de la administración Trump fue la lucha por derogar artículos clave del Obamacare. Los efectos han sido contundentes. El CBO ha estimado que en 2021 unos 7 millones de personas no tienen seguro como consecuencia de la derogación del mandato individual.[19] Por otro lado, el CBO ha estimado que el fin de los subsidios *cost-sharing*, destinados a los americanos de ingresos bajos aumentó en un millón el número de no asegurados. Adicionalmente, como la ley no permite que las empresas aseguradoras suban las primas a los ciudadanos que ingresan como mucho 2 veces sobre la línea de pobreza nacional, el resultado ha sido una subida de las primas al resto de asegurados. La *Build Better Back Act* prevé invertir 130 mil millones para revertir los cambios en el Obamacare de la administración Trump, pero en el momento de escribir estas líneas es todavía incierto cuál será su versión definitiva aprobada en las cámaras legislativas.

Finalmente, terminaremos con un breve análisis del mercado de trabajo en EE.UU. En octubre de 2021, a pesar de unas tasas sólidas de crecimiento en el empleo, todavía no se han recuperado 4,2 millones de trabajos respecto al nivel anterior a la pandemia. En otras palabras, el nivel de empleo sigue estando por debajo del nivel prepandemia en un 2,8 por ciento. Esto contrasta con datos de países que implementaron programas de compensación temporal del empleo. Por ejemplo, en España el número de empleados ha superado el nivel de antes de la pandemia. Los datos de Alemania también son mejores que los de EE.UU.: en septiembre de 2021 el empleo sólo estaba un 0,9 por ciento por debajo del nivel prepandémico. Es probable que la recuperación más lenta del mercado de trabajo en EE.UU. sea en parte una consecuencia de no haber tenido un sistema de compensación temporal en funcionamiento cuando estalló la pandemia. Sin embargo, un análisis más detallado sería necesario para descartar otros posibles canales. Mientras tanto, Biden prometió en su campaña electoral desarrollar un programa de compensación temporal a nivel nacional financiado al 100 por ciento por el presupuesto federal. Bien seguro, en otra edición de este libro discutiremos si lo ha conseguido.

---

[19] CBO. Federal Subsidies for Health Insurance Coverage for People Under Age 65: 2019 to 2029.

Variables	2016	2017	2018	2019	2020
Crecimiento del PIB real (porcentaje)	1,6	2,2	2,9	2,2	-3,5
Tasa de paro (porcentaje de la Ppoblación Aactiva)	4,9	4,4	3,9	3,7	8,1
Inflación (porcentaje)	1,3	2,1	2,4	1,8	1,2
Saldo presupuesto público (porcentaje del PIB)	-3,1	-3,4	-3,8	-4,6	-14,9
Ratio deuda neta (porcentaje del PIB)	105,3	103,1	105,6	106,9	129,2
Exportaciones de bienes (miles de millones de dólares)	2.215,0	2.352,0	2.501,0	2.500,0	2132,0
Importaciones de bienes (miles de millones de dólares)	2.718,0	2.902,0	3.128,0	3.117,0	2.811,0
Saldo comercial (porcentaje del PIB)	-2,7	-2,8	-2,9	-2,8	-3,1
Reservas internacionales (miles de millones de dólares)	406,0	451,0	450,0	517,0	628,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics y Reserva Federal.

Capítulo 8.

Política económica en México

MARÍA R. TAPIA-BARANDA
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
México

JUAN R. GALLEGO BONO
Departament d'Economia Aplicada
Universitat de València

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA MEXICANA

Conviene comenzar subrayando que el principal problema económico de México es que sus instituciones han consolidado progresivamente unos entramados sociales, económicos y políticos de poder que impiden a un amplio segmento de la población el acceso a un mínimo de oportunidades y dificultan enormemente el propio desarrollo y despliegue de sus capacidades. A esta situación se la suele denominar un *pacto de dominación*, en virtud del cual los beneficios sociales son distribuidos privilegiando a los sectores organizados, como son el partido político en el poder, los sindicatos y las confederaciones oficiales; un pacto que coadyuvaba así a la estabilidad del régimen político. Por lo que se puede afirmar que en la política social mexicana hay «ciudadanías de diverso nivel; es decir, de personas con derechos diferenciados y jerarquizados»[1] (Valencia *et al.*, 2012: 96). Los beneficios sociales están vinculados al trabajo asalariado, de modo que se protege a los empleados y no a los ciudadanos, dejando desprotegidos a las familias de los trabajadores informales, a las mujeres y a los indígenas.

De esta manera, al tradicional problema de la desigualdad social y de pobreza, se ha unido en las últimas décadas la corrupción galopante y la violencia originada por el crimen organizado, que hacen extraordinariamente difícil el desarrollo de la iniciativa privada y

---

[1] Valencia Lomelí, E., Foust Rodríguez, D., y Tetreault Weber, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL, pág. 96.

la confianza en el Estado de Derecho. En este contexto de debilitamiento de las instituciones, resulta difícil alcanzar un desarrollo significativo puesto que el diseño de las políticas económicas para incentivar el gasto tiene un "sesgo prescriptivo" en el sentido de que la política tiene un carácter meramente declarativo porque se convierte en un mero ejercicio de intenciones, difícil de llevar a término de forma efectiva. Esto se debe a desatinos conceptuales, estratégicos, institucionales y operativos, con deficiente planeación, incluida la cronológica y la presupuestaria, sin especialización en la gestión, ni articulación con las instituciones. Y, además de este sesgo, también se encuentra el sesgo "ideológico" del auto-denominado Gobierno de la Cuarta Transformación (en adelante 4T), que ha declarado «el fin de la corrupción», sin especificar los mecanismos o instancias que utilizará para blindarse de las prácticas ineficientes y corruptas de las administraciones precedentes y para ir operando el cambio efectivo en los valores imperantes que, sin duda, requiere el poder hacer frente a la compleja situación actual.

Se puede aducir incluso que no existe realmente un pleno Estado de Derecho, pues no hay transparencia, ni la previsibilidad, ni la estabilidad, ni la capacidad necesarias por parte de los ciudadanos para exigir responsabilidades a las autoridades. Por ejemplo, esta situación se ha evidenciado en la reciente tragedia acaecida cuando se desplomó la línea 12 del metro CDMX, el 3 de mayo de 2021, y que provocó 25 muertos y 79 heridos. El accidente en esta línea que fue construida bajo la administración de los actuales funcionarios que conforman la cuarta transformación, se atribuyó a una deficiencia en la instalación de los pernos, pero no se ha iniciado proceso alguno para la aclaración y señalamiento de los responsables.

Es en este marco, donde las políticas económicas tienen dificultades para tener efectos significativos porque ello pasa por una mejora en el nivel efectivo de desarrollo, lo que exige a su vez lograr mejoras, aunque sean progresivas en este marco institucional. Es en este contexto donde cabe apreciar las dificultades y los logros que se ha propuesto alcanzar la política económica en los últimos años. Por este motivo, al tiempo que se analizan algunos elementos más coyunturales resulta esencial apreciar en qué medida tanto la inserción externa de México como algunos movimientos y recursos internos pueden estar contribuyendo a modificar esta situación.

Junto al problema de la pobreza y de la desigualdad y discriminación social, existe un grave problema de productividad por el lado de la oferta. Este último está en gran medida asociado, aunque no exclusivamente, al elevado peso que tiene la economía sumergida y al empleo informal en la economía mexicana. Y una dificultad para atacar tanto el problema social, como el problema de la productividad es el bajo nivel de ingresos fiscales de las administraciones públicas, que se cifra en unos 6 puntos porcentuales de PIB por debajo del nivel medio de América Latina. Esta baja presión fiscal está relacionada de forma directa o indirecta con el *pacto de dominación* porque sirve para preservar la posición de privilegio de las coaliciones político-económicas. Ahora bien, con este bajo volumen relativo de ingresos se hace difícil luchar contra la pobreza y prestar un buen nivel de servicios públicos que contribuya a reducir la desigualdad imperante y que ofrezca oportunidades a capas más amplias de la población, al tiempo que se hace difícil desarrollar un programa de inversiones públicas que la modernización del país requiere.

Sin embargo, en aras de la precisión hay que decir que tras el problema de la calidad en los servicios también se encuentra la ineficiencia en el gasto asociada al desvío de dinero público y al encarecimiento de los contratos debido a la corrupción.

Un panorama que ya era sombrío y que el abordaje de la COVID-19 ha complicado sobremanera. En efecto, la incapacidad de los gastos en sanidad pública para hacer frente al ritmo de vacunación necesario ha tenido un coste enorme en vidas humanas. Además, el prolongado cierre de los colegios amenaza con agudizar las desigualdades y los problemas de productividad que padece el país.

2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En una reciente misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) a México se consideraba que la política fiscal mexicana para hacer frente a la pandemia había sido bastante conservadora con respecto al esfuerzo realizado por otras economías emergentes, y estaría centrado en contener la deuda pública. Ahora bien, tampoco faltan voces que, completando el diagnóstico de los técnicos del FMI, atribuyen este menor gasto relativo al bajo nivel de eficiencia del funcionariado. Aunque en el apartado de gastos se ha incrementado la rúbrica de salud, pensiones sociales (no contributivas), Pemex e inversiones públicas, otras rúbricas

se habrían reducido[2]. Además, el esfuerzo realizado para mejorar los ingresos fiscales sería insuficiente dada la brecha referida.

Quizás por todo ello, el presupuesto estimado para 2022, representa un incremento de 8,5 por ciento en términos reales con respecto al presupuesto aprobado en 2021. En los últimos 10 años no se había hecho un incremento presupuestario de tales dimensiones, por lo que, a pesar del discurso de austeridad, este gobierno de la 4T será probablemente el que gastará más recursos desde que se tiene registro. Este incremento procede de un aumento del financiamiento con deuda y de una estimación optimista del desempeño económico. Si se observa la estructura del presupuesto propuesto para 2022 comparándolo con el de 2021, se advierte que tiene un componente inercial, la mayoría de los incrementos son menores al 10 por ciento, mientras que las partidas que más aumentan son, visiblemente, las prioridades del presidente López.

En materia de política fiscal, aunque no ha habido una reforma tributaria, ni se han creado nuevos impuestos, el gobierno espera que la recaudación por el Impuesto Sobre la Renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA) aumenten significativamente en 2022, lo que será posible sí el crecimiento económico es igual o mayor al estimado y sí mejora la efectividad recaudatoria[3].

Los ingresos existentes provienen de la tributación, las cuotas, los derechos, las multas, etc. Dichos ingresos derivan de los contribuyentes registrados en la Secretaría de Hacienda, que son relativamente escasos, puesto que predomina el empleo informal que no paga impuestos, sino "cuotas" a los alcaldes, a los diputados y a los líderes de sus organizaciones para que los "dejen" trabajar. Sin embargo, la fiscalización a los contribuyentes, en los últimos tres años, ha sido muy efectiva debido a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que encarcela a quienes no están al corriente en el pago de sus impuestos. Los ingresos también provienen de PEMEX, aunque en julio de 2021 Moody's le ha bajado la calificación de Ba2 a Ba3 con perspectiva negativa, destacando las altas pérdidas en refinación.

---

2 Fondo Monetario Internacional (2021). Observaciones de las Misiones. México: Declaración del personal técnico al término de la misión del Artículo IV correspondiente a 2021, 8 de octubre de 2021-Disponible en https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/10/08/mcs100821-mexico-staff-concluding-statement-of-the-2021-article-iv-mission. Consultado el 10 de noviembre de 2021.

3 Martínez, J. y Núñez, L. (2021). Análisis del paquete económico 2022: el presupuesto de un solo hombre en: *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. Disponible en https://contralacorrupcion.mx/analisis-del-paquete-economico-2022-el-presupuesto-de-un-solo-hombre/

La agencia de calificación de riesgo indicó que estas pérdidas rondan los 17.000 millones de dólares solo entre 2018 y 2020, tendencia que se prevé se mantenga en el corto y mediano plazo.

Para que los ingresos del gobierno puedan cubrir el gasto público estimado en el Plan de Egresos de la Federación (PEF), los ingresos del presupuesto gubernamental se complementan con los ingresos derivados de la financiación del déficit, es decir, deuda pública, que para 2022 llegará a 915.615 millones de pesos. Esto supone que el 13 por ciento del gasto del gobierno se financiará con deuda pública. Esta cifra de endeudamiento es un 21 por ciento más grande que la del año 2021, lo que refleja que, a pesar de que se sigue privilegiando un enfoque de finanzas públicas responsable, de modo que no se dependa en exceso de la deuda, el peso de esta última comienza a aumentar. Esto no es negativo en sí mismo, pues un uso responsable de la deuda puede tener consecuencias positivas, pero contrasta con el discurso continuo del presidente López Obrador de que su gobierno funciona sin contraer un solo peso de deuda[4].

El gasto público estimado para 2022 de 7.088.250 millones de pesos es la cifra más grande de presupuesto de la que se tenga registro y representa un incremento de 8,5 por ciento en términos reales (tomando en cuenta la inflación) con respecto al presupuesto de 2021. Esto contrasta con el alza de los ingresos presupuestarios, que entre 2021 y 2022 se estima que crecerán 7,5 por ciento en términos reales. Es decir, el aumento en el gasto es superior a los ingresos que el gobierno estima tener. Para cubrir esta diferencia, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador echará mano de financiamientos producto de la contratación de deuda pública, pues el déficit presupuestario (la diferencia entre los ingresos y los gastos) será de 875.570,5 millones de pesos, la cifra más alta desde 2015[5].

Una fuente de ingresos extraordinaria en el año anterior 2020 fue la extinción o terminación de 109 fideicomisos públicos. El 2 de abril de 2020 se publicó por decreto presidencial, invocando sin demostrar que se trata de una acción histórica contra la corrupción. Con este decreto "se elimina la opacidad y discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, así como

---

4 Martínez, J. y Núñez, L. (2021). Análisis del paquete económico 2022: el presupuesto de un solo hombre en: *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. Disponible en https://contralacorrupcion.mx/analisis-del-paquete-economico-2022-el-presupuesto-de-un-solo-hombre/

5 Martínez, J. y Núñez, L. (2021). Análisis del paquete económico 2022: el presupuesto de un solo hombre en: *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. Disponible en https://contralacorrupcion.mx/analisis-del-paquete-economico-2022-el-presupuesto-de-un-solo-hombre/

también se fomenta la transparencia, rendición de cuentas y la responsabilidad". Algunos de los fideicomisos que desaparecen son: el Fondo de Desastres Naturales (colocando a la población en una situación particularmente vulnerable frente a los crecientes desastres naturales provocados por el cambio climático); el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología; el Fondo de Innovación Tecnológica de la Secretaría de Economía; el Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía; el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; el Fondo de Financiera Rural, el Fideicomiso Fondo de Inversión y Estímulos al Cine; el Fondo Sectorial para la Innovación; el Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento; el Fondo Sectorial de Investigación Ambiental, o el Fondo para el Cambio Climático. Todo ello supone dejar sin recursos a los beneficiarios de los mismos.

La ampliación en el gasto será destinada a las prioridades del actual gobierno y de su presidente. El incremento del presupuesto más destacable es el gasto en sanidad: muy necesario después de los recortes y saldos negativos entre el monto de gastos realizados y los originalmente programados antes y durante la pandemia. Entre los aumentos más importantes destacan un 70 por ciento adicional con respecto al presupuesto disponible al segundo trimestre de este año, para la Guardia Nacional (que se quiere integrar formalmente a las fuerzas militares el próximo año); a Petróleos Mexicanos (cuyas pérdidas crecientes y deficiente manejo comprometen a las finanzas públicas); a los cuestionados proyectos de infraestructura como el Tren Maya (que ocasionará al menos 19 *ecocidios* en la Península de Yucatán); la construcción de la refinería de Dos Bocas (en lugar de invertir en la generación de energías limpias, como se suele denunciar); el Aeropuerto Felipe Ángeles que contará con 14 puertas de embarque/desembarque en contraste con el NAICM que tenía asignadas en su proyecto 120 puertas. La Auditoría Superior de la Federación -ASF- encuentra pérdidas superiores a los cien mil millones de pesos en la cancelación del NAICM[6]. En definitiva, y además de PEMEX, una parte importante de la inversión pública se concentra en un pequeño número de grandes proyectos faraónicos de dudosa rentabilidad social y económica en general.

Con todo, el apartado de política social es el más importante de la 4T, y se compone de nueve programas sociales:1) el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar

---

6 Olabuenaga A. M. (2012) *Este gobierno nos está ilusionando*. Disponible en https://www.milenio.com/opinion/ana-maria-olabuenaga/bala-de-terciopelo/este-gobierno-nos-esta-ilusionando

de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda, y 9) Tandas para el Bienestar. En este apartado de «Política social» se afirma el objetivo más importante de la 4T y para lo cual se demanda una fuerte presencia del sector público en la economía, las políticas recaudatorias y de una intervención estatal que aspira a moderar las enormes desigualdades sociales

Aunque algunos analistas reconocen en estos programas algunos avances destacados, también concluyen que resultan insuficientes para llevar a cabo la "gran transformación" anunciada, pues no señalan estrategias, instituciones o acciones para asegurar la universalidad de la protección social, ampliar la cobertura y calidad de los servicios sociales, o para afrontar la opacidad, dispersión, segmentación, duplicidad, e ineficiencia institucional de los Estados o el clientelismo político; es decir, los grandes fallos estructurales del *régimen de política social* mexicano. Esto es, la expresión que utiliza Martínez Espinoza[7] para referirse, en síntesis, al entramado institucional que enmarca desde hace décadas la política social en el país que nos ocupa.

En efecto, al ser solo programas resultan insuficientes como fundamentos de integralidad y universalismo, porque no van acompañados de los necesarios cambios institucionales que subsanen los yerros estructurales. Es decir, son paliativos sujetos a la cobertura, duración y eficacia de esos programas sociales de carácter asistencial (que crean entornos propicios para la corrupción) y cuyo deficiente diseño ha provocado que no se alcancen sus objetivos o que incluso sean regresivos, ampliando las brechas de desigualdad. A diferencia de lo sucedido en otros países latinoamericanos, durante la pandemia, en México no se creó ninguna transferencia monetaria de emergencia para la población vulnerable. El gasto social se realiza mediante Programas de Transferencias Monetarias (PTM), que, a diferencia de las administraciones federales anteriores, no están condicionadas. Y, en lugar de estar enfocados en los resultados e impulsar el desarrollo de los beneficiarios, han tendido a la vaguedad en los padrones y al bajo nivel de rendición de cuentas. Los beneficios sociales en la modalidad de los PTM no condicionados, pueden sustituir la responsabilidad estatal de proveer infraestructura, bienes y servicios por la mera entrega

---

7 Martínez Espinoza, M. I. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador, *Revista española de ciencia política*, *55*, 121-142.

de dinero, con lo que incluso se podría dar el caso de que mejore la pobreza medida en términos de ingresos, pero se mantenga el nivel de las carencias sociales (como la educación, la salud y de seguridad social)[8].

Se aprecia que los municipios con mayor pobreza no son los que tienen mayor cobertura. Esta opacidad, discrecionalidad, manipulación en el monitoreo y evaluación de los objetivos favorece la corrupción, y el clientelismo político, el cual se ha desplegado en acciones para la compra y coacción del voto, ya sea ofreciendo los servicios y beneficios o condicionando los programas al apoyo electoral. Esta estrategia de gasto social no ha tenido los resultados esperados por la 4T. Por un lado, los resultados publicados por el INEGI, muestran un aumento importante en el número de mexicanos que padece algún tipo de pobreza, y muestran también el empobrecimiento de las clases medias. Por otro lado, como instrumento de clientelismo político, los resultados de las elecciones intermedias no fueron favorables al partido en el poder "Morena", quien perdió escaños y la mayoría absoluta en el Congreso de Diputados, y, por primera vez en 20 años, perdió doce alcaldías en la CDMX (Ciudad de México). Pero se aprecia que el partido Morena aumentó su número de Gobernadores en las Entidades Federativas, geográficamente coincidentes con aquellas que son tuteladas por el crimen organizado.

El reciente presupuesto para 2022, evidencia los temas que no son prioritarios para el presidente López, y que cada vez cuentan con menos recursos. Por ejemplo, el gasto para ciencia, tecnología e innovación llegará a su punto más bajo en toda la década y se hicieron recortes a la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública. Igualmente, diversos órganos autónomos tendrán menos recursos que el año pasado, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) o el Instituto Nacional Electoral (INE).

2.1. Política Monetaria

El Banco de México, es un organismo autónomo e independiente del Gobierno Federal.

---

8 Martínez Espinoza, M. I. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador, *Revista española de ciencia política*, *55*, 121-142.

Es la institución que emite y administra la moneda legal y ejerce la función de banquero de bancos. Controla el dinero (sistema monetario), las tasas de interés (sistema crediticio), y la tasa de cambio (sistema cambiario). Las reservas del Banco de México (Banxico) cerraron el año 2020 con un registro histórico.

La política monetaria implementada por el Banco de México ha creado condiciones propicias para el crecimiento económico sostenido, permitiendo alcanzar niveles de inflación aceptable comparados con la media mundial. De acuerdo al INEGI, en julio de 2021 la inflación se situó en el 5,81 por ciento.

Con base en el indicador ARA (*Assessing Reserve Adequacy*) del Fondo Monetario Internacional (FMI), que mide las potenciales necesidades de liquidez cambiaria de un país, México se encuentra en un nivel adecuado (116 por ciento) para respaldar su balanza de pagos y preservar la estabilidad económica y financiera del país ante choques externos negativos. El FMI considera un nivel adecuado de reservas entre el 100 por ciento y 150 por ciento del indicador ARA.

En el año 2020 las remesas de emigrantes enviadas desde los Estados Unidos experimentaron un importante aumento, especialmente como consecuencia de que muchos emigrantes se han beneficiado de las ayudas del gobierno Trump y del aumento de las transferencias electrónicas. Además, ha tenido lugar la depreciación del peso con respecto al dólar lo que supone un importante aumento en pesos de estas remesas. Este incremento de las remesas ha tenido un efecto positivo en el gasto en consumo de muchas familias mexicanas.

Por otra parte, las reservas internacionales del Banco de México (Banxico) cerraron el año 2020 con un registro histórico, y continúa aumentando, lo que le permiten enfrentar la volatilidad del entorno internacional. Dichas reservas superaban los 200 mil millones de dólares a finales de agosto de 2021, gracias a los más de 12 mil millones de dólares de Derechos Especiales de Giro asignados recientemente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a los países miembros.

En lo que respecta a las tasas de interés, el Banco de México instrumenta la política monetaria a través de una tasa objetivo para las operaciones de fondeo bancario a plazo de un día. Las condiciones bajo las cuales el Banco de México inyecta o retira esta liquidez aseguran que se cumpla el objetivo establecido para la tasa de fondeo interbancario a un día.

Las tensiones inflacionistas han llevado al Banco de México a subir los tipos de interés por cuarta vez consecutiva en noviembre de 2021, para

situarlos en el 5 por ciento. Aunque preocupa el repunte reciente de la inflación existe una cierta confianza en que estas tensiones serán pasajeras, como así se esperan que sean en Estados Unidos. No hay que olvidar a este respecto que, como recuerdan los técnicos del FMI después de su reciente misión a México, "históricamente, las tasas de referencia, el producto y la inflación en México han fluctuado estrechamente con las de Estados Unidos, y que las presiones sobre los precios en Estados Unidos son consideradas en general transitorias".

2.2. Incentivos a la oferta

En este ámbito, la partida con el mayor incremento relativo será la Secretaría de Turismo, que tendrá un 64,8 por ciento más este año (lo que se destinará a la construcción del Tren Maya). Le siguen las entidades no sectorizadas, en donde se encuentra el presupuesto para el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (tren de carga que une el océano Pacifico con el Atlántico), que incrementará su presupuesto 21 veces con respecto a 2021. El tercer ramo con más incremento es la Secretaría de Bienestar (el gasto para los programas sociales), en donde se incrementó en 48,6 por ciento para las Pensiones para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. En cuarto lugar, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana con un incremento de 37 por ciento, con respecto a 2021, recursos que se destinarán en su mayoría a "la Guardia Nacional." En quinto lugar, el presupuesto para la Secretaría de Salud con el 26,9 por ciento más que en 2021, tendrá como destino principal será el programa de vacunación. Además de las anteriormente mencionadas secretarías de Estado, las principales áreas del gobierno que tendrán incrementos en su gasto serán el INEGI, el programa de apoyo a ahorradores y deudores de la banca (FOBAPROA), Pemex y el IMSS. Las partidas que sufrirán recortes en sus presupuestos son los órganos constitucionales autónomos como la CNDH, la COFECE, el INE y el IFT (aunque hay que señalar que estas instituciones, en principio, definen de manera autónoma su presupuesto y Hacienda lo reporta de manera íntegra). Igualmente, otras rúbricas que han sufrido importantes recortes y que muestran la irrelevancia que tienen dentro de las prioridades del presidente, son la Comisión Reguladora de Energía (CRE), con 81,1 por ciento menos recursos que en 2021, y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que tendrá 69,7 por ciento menos. Otras partidas que tendrán recortes de más de 30 por ciento en su presupuesto son la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Secretaría de Economía,

La Secretaría de Gobernación ha sufrido una reducción del 8,2 por ciento en su presupuesto, mostrando el desinterés del gobierno por una

serie de organismos: el Instituto Nacional de Migración (-21,4 por ciento), la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (-0,3 por ciento), la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (-16,7 por ciento), la Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales (-24,4 por ciento), la Dirección General de Prevención Social del Delito y la Reconstrucción del Tejido Social (-40,9 por ciento), la Dirección General de Construcción de Ciudadanía y Participación Social (-60 por ciento) o la Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico (-82,3 por ciento). A pesar de que el gasto para educación tendrá un leve incremento, es el segundo presupuesto más bajo de la década, sólo por arriba de lo gastado en 2021 y con ello debe superar el reto de continuar el regreso presencial a clases. De igual modo, el gasto dedicado a la justicia continuará en niveles mínimos históricos. Otros programas que tuvieron recortes importantes son el Programa de Mejoramiento Urbano (-58,3 por ciento), y el Programa Nacional de Reconstrucción (-36 por ciento).

Otra manera de identificar las prioridades dentro del gasto público es la clasificación por la función en que pretende utilizarse. Así, sí se observa en los recursos destinados a la Salud, un aumento de 17 por ciento con respecto a 2021. Otras áreas con aumentos visibles son: la seguridad interior, la ciencia y la tecnología, el transporte, y la protección al medio ambiente. Aunque en estos casos, el aumento no alcanza a compensar las reducciones que se hicieron al principio del sexenio. En lugar de que el presupuesto refleje la diversidad de intereses y problemas de una sociedad plural y democrática, el presupuesto expresa en gran medida las prioridades de una sola persona.

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS

La contingencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19, ha tenido muy graves consecuencias en la economía de México, pero el crecimiento negativo es anterior a la pandemia, y ya se inicia en diciembre del 2018 con la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), lo que dio comienzo a una crisis de confianza en los inversionistas. Las condiciones generales del país se deterioran y se ven reflejadas en el aumento de la pobreza y la desigualdad, aumento en las desapariciones forzadas, los crímenes violentos, los feminicidios y la expansión del crimen organizado dentro del territorio nacional.

El anuncio de la intención del presidente López de modificar la Constitución para estatizar y otorgar el monopolio de la producción de energía eléctrica, asignando esta tarea a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), preocupa a los actores industriales y proveedores de servicios en la medida que se encarece la energía, y no garantiza la continuidad y la cantidad del abasto necesarios. Además de ser contrario a los acuerdos del T-MEC, la CFE no tiene capacidad para construir la infraestructura necesaria para aprovechar la vocación eólica y lumínica que hay en el territorio mexicano.

En TMEC tiene un efecto dual. Por un lado, ha tenido un efecto mucho más favorable sobre las regiones del norte, en posesión de aglomeraciones (industriales) económicas más potentes frente al menor desarrollo de las regiones del sur. Pero ha acentuado la desigualdad entre ambas regiones. Por otro lado, y desde una perspectiva macroeconómica puede conferir una mayor estabilidad a la economía mexicana, la cual ha mostrado una muy notable solidez en las finanzas públicas frente a la pandemia del COVID-19, aunque también tenga el efecto de agudizar la dependencia de la economía mexicana a la de los Estados Unidos. Pero, además, y desde una perspectiva de oferta, al efecto modernizador sobre todo en las regiones del norte, hay que unir un efecto que podría tener un alcance geográfico y estructural de gran profundidad. Se trata de las presiones que están ejerciendo los empresarios de Estados Unidos sobre determinadas organizaciones mexicanas que no siempre operan con la suficiente transparencia, como los sindicatos, para introducir prácticas más democráticas en los mismos. Este proceso, que se ha iniciado en el importante sector del automóvil, se podría estar difundiendo a amplios sectores (como los productores de energía eólica y solar) con intereses de las grandes empresas del socio del norte. En este sentido, si en algunos sectores los acuerdos comerciales con la economía de los Estados Unidos han podido consolidar en parte los entramados de poder político-económicos existentes, también podrían presionar hacia el cambio en los mismos. Como se puede apreciar en la asignación de los presupuestos, los objetivos coincidentes entre el presidente López y el T-MEC son la lucha contra el crimen organizado, la migración ilegal (desde otros países) y la pandemia. Las preocupaciones de los otros países integrantes del TMEC que el presidente parece ignorar son los derechos humanos, la democracia, la crisis climática, el deterioro del medio ambiente, la perdida de bio-diversidad y las energías limpias.

La campaña nacional de vacunación, necesaria para la reactivación económica, incluye cinco tipos diferentes de vacunas, dos de las cuáles no están aprobadas por la OMS. Aunado a las complicaciones de

logística por la diversidad en el tipo de vacunas, el gobierno federal, en su afán de continuar con la promoción clientelista del partido Morena, no permite que las vacunas sean aplicadas por particulares (empresas, hospitales y escuelas), a pesar de que cuentan con la infraestructura y capacidades necesarias, retrasando con ello la celeridad de su aplicación. Por otra parte, no hay coordinación de criterios entre la federación y los Estados para indicar los niveles de la contingencia sanitaria. Por este mismo motivo, tampoco los números oficiales de contagios y muertes que declara el gobierno federal se corresponden con las cifras reales, siendo México uno de los países con más muertes por COVID-19 en sanitarios y en la población en general.

Con todo lo indicado anteriormente se están debilitando aún más las instituciones y el Estado de derecho y en consecuencia se desaprovecha la oportunidad de sustituir a China como proveedor de los Estados Unidos porque se desincentiva la inversión a mediano y largo plazo. No en vano, las principales empresas norteamericanas están amenazando con abandonar el país ante la falta de inversiones públicas productivas, tales como la provisión de una oferta suficiente de energía limpia, y el deterioro de las infraestructuras.

Variables	2017	2018	2019	2020	2021
PIB nominal (miles de millones de dólares)	1.159,4	1.222,6	1.269,7	1.072,6	1.248,0
Crecimiento del PIB real (porcentaje)	2,1	2,2	- 0,2	- 8,3	6,2
PIB per cápita (PPA en dólares)	19.278,9	20.261,8	20.462,0	18.770,2	20.130,0
Inflación (porcentaje)	6,0	4,9	3,6	3,4	5,3
Tasa de paro (porcentaje de la población activa)	3,4	3,3	3,5	4,4	4,0
Saldo presupuesto público (porcentaje del PIB)	-1,1	-2,1	-1,7	-2,8	-3,3
Deuda pública (porcentaje del PIB)	46,9	46,8	46,7	53,9	51,9
Exportaciones de bienes (miles de millones de dólares)	409,4	450,7	460,6	416,9	485,6
Importaciones de bienes (miles de millones de dólares)	420,4	464,3	455,2	382,9	473,4
Saldo comercial (miles de millones de dólares)	175,3	176,3	182,6	198,6	206,7
Reservas internacionales (miles de millones de dólares)	444,2	455,8	472,4	467,5	485,5

Fuente: Elaboración propia con datos de: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Banco de México, World Bank, International Debt Statistics, IMF, International Financial Statistics, Organisation for Economic Cooperation and Development & US Census Bureau.

Capítulo 9.

Política económica en Sudáfrica

MAJA BARAC
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de València

1. PROBLEMAS EN LA ECONOMÍA SUDAFRICANA

Sudáfrica es uno de los países más desarrollados de África[1]. Es el segundo país del continente por tamaño de PIB (353.384 millones de euros), sólo por detrás de Nigeria (373.639 millones de euros), aunque en términos de PIB per cápita con 5.876 euros baja hasta el sexto puesto. El país cuenta con una superficie de 1,2 millones de Km2 y una población de algo más de 60 millones con una distribución bastante igualitaria por sexo, sólo ligeramente superior para las mujeres (50,76 por ciento). La mayoría de la población vive en zonas urbanas (67,84 por ciento) y la tasa de alfabetización de la población es bastante elevada (95,02 por ciento) e igualitaria entre sexos. Los problemas que acarrea el país son de diversa índole.

Algunos problemas socioeconómicos que derivan en discriminación y desigualdad de carácter racial son fruto del *Apartheid,* un sistema de segregación racial entre población blanca y negra que perduró de 1948 a 1992. Según el censo de 2011 el 79,6 por ciento de la población son negros/africanos, un 9 por ciento de color, un 2,5 por ciento indígenas/asiáticos y un 8,9 por ciento blancos. Sudáfrica ha sido clasificada como el país más desigual del mundo (entre 164 países analizados por el Banco Mundial), ya que el 10 por ciento de la población posee el 80 por ciento de la riqueza y el aspecto racial es uno de los factores determinantes. Además, a la desigualdad racial se le atribuye un 41 por ciento de la desigualdad de ingresos y hasta un 30 por ciento en la educación. El índice de Gini de 2014 fue de 63, representando la mayor desigualdad de ingresos en todo el mundo.

---

[1] Las estadísticas y los datos que vamos a comentar a continuación provienen de diversas fuentes: el Banco Mundial, Datosmacro.com y diversos informes como por ejemplo el *Quarterly Labour Force Survey*, del departamento de Estadística de Sudáfrica (https://www.statssa.gov.za/). Salvo indicación expresa los datos hacen referencia al año 2021.

Por otro lado, los datos de pobreza también son significativos. En 2014 la tasa de pobreza de la población que viven con 3,2 dólares al día (PPA 2011) fue del 37,3 por ciento y asciende a más de la mitad de la población (un 56,9 por ciento) con un umbral de 5,5 dólares al día (PPA 2011).

El mercado de trabajo y los aspectos relacionados con él aglomeran los puntos clave que son fuente de retos en la economía sudafricana, a continuación, detallaremos algunos de los más importantes. Primero, hay unos 39,7 millones de personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años), de los cuales alrededor de un 80 por ciento son de raza negra y un 7,25 por ciento de raza blanca (en descenso porque en 2008 representaba el 10 por ciento). A pesar de la abundante mano de obra, es frecuente que haya cuellos de botella en las infraestructuras y escasez de mano de obra cualificada.

En segundo lugar, preocupa la tasa de desempleo que se situaba en un 23 por ciento en 2018, pero aumentó dos puntos en 2010 y se mantuvo más o menos estable hasta 2015. A partir de entonces la tendencia ha sido creciente, especialmente a partir de la crisis producida por la pandemia de la COVID-19, alcanzando el 34,3 por ciento en el 2021, la más alta del mundo. Sin embargo, en el segundo semestre de 2020 hubo una caída importante del desempleo de casi 7 puntos respecto al primer trimestre, que parece contradictoria ante la crisis, pero venía provocada por una caída aún más acusada en la tasa de actividad, que descendió de un 60,3 a un 47,3 por ciento fruto del estricto confinamiento. En cuanto a sexo, en los últimos años las mujeres tienen una tasa de desempleo aproximadamente un par de puntos porcentuales por encima de la media, al contrario que los hombres, de modo que la diferencia es moderada, aunque constante. No obstante, en la tasa de actividad la brecha es más grande alrededor de 12 puntos en los últimos años (62,2 por ciento en hombres y 50,3 por ciento en mujeres) requiriendo una mayor atención por parte de las autoridades. En cuanto a raza, la tasa de desempleo sobre la población africana es del 38,2 por ciento, frente al 8,7 por ciento en la minoría blanca. En cuanto a grupos de edad, en general, la tasa de desempleo es decreciente con la edad, por lo tanto, es especialmente elevada entre los jóvenes entre 15 y 24 años, ya que su tasa casi duplica la general (65,2 por ciento) y la diferencia respecto a 2008 es de casi 20 puntos porcentuales más. Para la franja de 25 a 34 años la tasa mejora un poco, pero continúa estando por encima de la general con un 42,9 por ciento.

En tercer lugar, la entrada de mano de obra joven, urbana y con mejor formación aumenta constantemente, pero la creación de empleo es insuficiente para absorberla. Más allá del problema cuantitativo, que ya es

importante, también hay problemas de tipo cualitativo asociados al tipo de puestos de trabajo a los que pueden aspirar los jóvenes, ya que en general el empleo es inseguro, con bajos niveles de remuneración, reducida seguridad laboral y con escasas protecciones sociales asociadas al mismo. Y ligado a esto, el tamaño del empleo del sector informal (excluyendo la agricultura) es elevado, aproximadamente un 20 por ciento.

En cuarto lugar, la tasa de empleo (empleados sobre la población en edad de trabajar) es bastante baja y ha ido en descenso desde un 43,4 por ciento en 2017 al 37 por ciento actual. Por sexo, la tasa de empleo de los hombres es del 42,3 por ciento frente al 31,9 por ciento de las mujeres. La brecha entre sexos es importante y, aunque ha ido en descenso, desde 12,2 puntos de diferencia en 2017 hasta los 10,5 actuales, se ha debido a un descenso más acusado de la tasa de los hombres. En cuanto a las diferencias raciales las tasas de empleo son respectivamente del 34,2 por ciento para los negros y un 61,7 por ciento para los blancos, manifestando diferencias muy sustanciales.

En quinto lugar, la tasa de actividad infantil se situó en torno al 5 por ciento, aunque el trabajo infantil se redujo de 779 mil niños-as en 2010 a 571 mil en 2019. Asimismo, los niños-as que tenían más probabilidades de participar en el trabajo infantil eran los de 16 y 17 años, más cercanos a la edad adulta.

En sexto lugar, el perfil de población que ni estudia ni trabaja se cifra en 18,4 miles de personas y ha aumentado en más de 4 mil personas desde 2014, con un crecimiento más acusado desde 2018. Además, la mayoría son mujeres (aproximadamente un 55 por ciento, aunque la tendencia ha sido descendiente desde un 60 por ciento).

Como ya hemos mencionado, las desigualdades raciales también se reflejan en la educación, perpetuando así el problema. Según el censo de 2011 (el más reciente) solo un 8,6 por ciento de la población negra de las personas de 20 o mayores había alcanzado estudios superiores, frente a un 37,8 por ciento entre la población blanca (aunque en ambos casos esa cifra es mayor a los censos previos de 1996 y 2001).

Otros problemas del país residen en la corrupción y captura del regulador que deriva en una prestación de servicios públicos deficientes e incrementa la incertidumbre política y de políticas. Esto está estrechamente relacionado con las empresas paraestatales que tienen un tamaño importante e intervienen en la prestación de servicios para la población, pero son altamente ineficientes generando grandes cantidades de deuda y requiriendo rescates Estatales de forma frecuente con las consecuencias que ello supone sobre las cuentas públicas e incluso la imagen del Gobierno.

Dentro del continente, Sudáfrica es el país más contaminante en cuanto a emisiones de carbono, con 0,53 Kg por PPA del PIB en 2019 y donde el 100 por ciento de la población está expuesta a niveles que exceden el valor indicativo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en contaminación del aire por PM2,5. Adicionalmente, la contaminación atmosférica representaría un coste anual de dos mil millones de euros.

Aunque el sector agrícola no es muy grande (menos del 6 por ciento del empleo se genera en el sector y su valor agregado es sólo del 2,43 por ciento del PIB) sí es un sector relevante para evitar la inseguridad alimentaria del país. Según el último informe de evaluación y análisis de la vulnerabilidad regional del Programa Mundial de Alimentos, hay un déficit de más de 5,4 millones de toneladas de cereales en el África meridional. Esto se debe al efecto acumulado de las condiciones de sequía (déficit de precipitaciones durante la estación húmeda) y las inundaciones en la producción agrícola durante el 2019, concretamente en el caso de Sudáfrica esto generó que la producción disminuyera casi un 20 por ciento.

Los problemas más estrictamente económicos se relacionan con el persistente déficit por cuenta corriente que se arrastra desde 2007 y que ha rondado el 4 por ciento en los últimos 5 años. Aunque se ha reducido al 2,42 por ciento en 2021, la posición neta deudora ha alcanzado una cifra record del 9,77 por ciento. El déficit público también ha rondado el cuatro por ciento acompañado de un crecimiento leve, que no llegaba al 2 por ciento en los años previos a la pandemia. Esto ha hecho que Sudáfrica sufriera rebajas en la calificación crediticia otorgada por las agencias de rating, llegando a clasificarse la deuda pública sudafricana en la categoría de "basura" (por Fitch y S&P en 2017 y por Moody's a principios de 2020), con la consecuente fuga de capitales y aumento de la prima de riesgo y pago de intereses. Una de las principales causas reside en el elevado endeudamiento y posteriores rescates por parte del Estado de algunas agencias paraestatales nacionales como Eskom (energía eléctrica) o South African Airways (compañía aérea). Además, las ineficiencias de la primera, considerada como "demasiado grande para quebrar" genera constantes y prolongados cortes de electricidad en el país afectando negativamente a la industria (especialmente la minera, que es una de las más importantes) y también a la agricultura, así como reduciendo el crecimiento general.

La pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 irrumpió, como en la mayoría de países, de forma abrupta en Sudáfrica en marzo de 2020. La economía llevaba ya unos años de débil crecimiento y lidiando con los problemas que hemos mencionado. La pandemia trajo un estricto confinamiento adoptado para frenar la transmisión de la COVID-19, así como

para minimizar las muertes causadas por el virus. Esto no hizo más que agravar los problemas preexistentes de desempleo, déficit público y deuda pública, déficit externo, etc. por la paralización de la economía. Además, dado que China fue el mayor socio comercial de Sudáfrica en 2019, con el 10,7 por ciento de las exportaciones y el 18,5 por ciento de las importaciones, ante las nuevas restricciones de movilidad transfronteriza la actividad económica nacional también se resintió por este hecho. Si bien, dentro de la gravedad da la crisis sanitaria Sudáfrica cuenta con una población joven ya que la media de edad es de 28 años (2020). Por otro lado, teniendo en cuenta que el 64,4 por ciento de mujeres adultas de la población mayores de 15 años tenía VIH en 2020 y con 230 mil personas recientemente infectadas del virus en dicho año, el país tiene una gran parte de la población inmunodeprimida pudiendo hacerla mucho más vulnerable al nuevo virus. En contrapartida, la experiencia sudafricana en la ejecución de programas de tratamiento masivo del VIH/SIDA durante muchos años también podría tener algunas ventajas logísticas (la cobertura del tratamiento antirretroviral como porcentaje de las personas que viven con el VIH, pasó del 0 por ciento en 2000 al 72 por ciento en 2020) y algunos estudios, aún no concluyentes, apuntaban al uso de medicamentos contra el SIDA para combatir la COVID-19.

2. DISEÑO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En mayo de 1994 se realizaron las primeras elecciones democráticas en Sudáfrica permitiendo el voto de todos los ciudadanos independientemente de su raza (en las elecciones de 1992 sólo votaron los blancos, que como hemos señalado en el epígrafe anterior, son una minoría). Por lo tanto, la trayectoria del país en este régimen es muy reciente. El Congreso Nacional Africano (CNA, *African National Congress*) fue el primer partido en ganar dichas elecciones con Nelson Mandela como presidente. El CNA se ha mantenido desde entonces en el poder y gobierna en una alianza tripartita un tanto tensa con el partido comunista y los sindicatos. Actualmente, Cyril Ramaphosa líder del partido desde el 18 de diciembre de 2017, accedió al poder porque su predecesor, Jacob Zuma, tuvo que renunciar al cargo el 14 de febrero de 2018 debido a las acusaciones de corrupción que le acarrearon problemas con la justicia e impidieron que finalizara su segundo y último mandato.

Antes de las elecciones, Ramaphosa anunció varios objetivos para la legislatura, de los cuales destacaremos los más relevantes. En primer lugar, la reestructuración de la empresa energética paraestatal Eskom

fuertemente endeudada (llegando a los 450 mil millones de rands, el 8,5 por ciento del PIB). Se pretende separar las fases de generación, distribución y transmisión para identificar dónde se dan las ineficiencias y así enfocar adecuadamente las reformas. En segundo lugar, se pretende incrementar la inversión, que siempre es un reto en los países en desarrollo, e impulsar la creación de empleo, que ya hemos adelantado que es uno de los principales problemas del país. Sin embrago, en este punto no se detallan medidas concretas. En tercer lugar, se pretende crear un sistema nacional de seguro de salud (NHI, por sus siglas en inglés) con el objetivo de universalizar la asistencia sanitaria que actualmente está dominada por el sector privado, siendo otra fuente de desigualdades. En cuarto lugar, establecer un salario mínimo a nivel nacional. Y finalmente, para desmarcarse de su predecesor y reducir el clientelismo del Gobierno, el objetivo de la lucha contra la corrupción. Para ello anuncia la creación de una unidad especial dentro de la Autoridad Fiscal Nacional que se haría cargo de los casos más graves.

El 8 de mayo de 2019, el CNA obtuvo el 57,5 por ciento de los votos (frente a los 62,4 de 2014) en las elecciones generales. Sin embargo, dado que el sistema sudafricano es de representación proporcional, esto le confiere la mayoría al partido que supere el 50 por ciento de los votos. Además, la participación fue bastante baja con un 66 por ciento frente al 72,4 por ciento de las de 2014. La Asamblea Nacional, que elige al presidente, cuenta con 400 escaños de los cuales el CNA obtuvo 230 (perdiendo 19 escaños desde las últimas elecciones).

En octubre 2018, tuvo lugar el nombramiento del nuevo ministro de finanzas Tito Mboweni, un respetado ex gobernador del Banco de la Reserva de Sudáfrica (SARB; por sus siglas en inglés). Ese mismo mes el ministro presentó ante el Parlamento la política presupuestaria a medio plazo (*medium-term budget policy statement*). En dicho informe la consolidación fiscal se ralentiza principalmente por problemas de ingresos (crecimiento lento e ineficiente capacidad recaudatoria, ligada a los problemas estructurales del Servicio de Impuestos de Sudáfrica). Fija los objetivos de déficit público en el 4,0 por ciento del PIB para el año fiscal 2018/19 (abril-marzo) y el 4,2 por ciento del PIB para los 2 años siguientes, volviendo al 4,0 en 2021/22. En agosto de 2019, presenta un plan de crecimiento y desarrollo elaborado por el Tesoro Nacional con el objetivo de incrementar el crecimiento de 2 a 3 puntos porcentuales anuales. El informe se inspira en el Plan Nacional de Desarrollo de 2012 que nunca llegó a ejecutarse. Una de las medidas más populares es las de volver a relajar la normativa sobre visados (endurecida en 2014/15), con el objetivo de impulsar el turismo

extranjero, no africano, que en 2019 sufre una contracción, especialmente entre los visitantes europeos. Con ello se puede impulsar la creación de ocupación, ya que estos servicios son intensivos en empleo. Otras medidas pretenden fomentar la creación y entrada de empresas y mejorar las políticas comercial e industrial, entre otras.

La política monetaria la ejecuta el Banco de la Reserva cuyo objetivo reside en el control de la inflación (desde el año 2000), que se espera que se mantenga en la horquilla entre el 3 y el 6 por ciento. Sin embargo, su actual gobernador Lesteja Kganyano considera que dicho intervalo es demasiado amplio y que debería fijarse un objetivo más estrecho de inflación en torno al 4,5 por ciento. Los principales componentes desencadenantes de inflación en Sudáfrica suelen deberse a elevados precios de los alimentos (producidos por inclemencias climáticas), las subidas de precios del crudo (dependencia de las importaciones), depreciaciones agresivas del rand o subidas generalizadas de sueldos y salarios. La característica diferenciadora de la institución es que es de propiedad privada participada por más de 800 accionistas, aunque estos no tienen influencia sobre la política, ni la regulación, ni las decisiones supervisoras. Además, su independencia y transparencia están constitucionalizadas, de modo que cuando se ha hablado de la posible nacionalización de la institución (que de momento no se ha materializado) se ha insistido en que se mantendrían estos principios básicos.

La tasa de cambio de la moneda nacional es muy volátil contribuyendo a la incertidumbre sobre la evolución de las principales variables económicas. Aunque con altibajos la tendencia de los últimos años desde la Gran Recesión ha sido a la depreciación de la moneda, con el máximo histórico alcanzado el 23 de abril del 2020 con una tasa de 18,9345 rands por dólar. Esta evolución venía causada por un debilitamiento global del interés por las monedas de los mercados emergentes, promovido por la política monetaria contractiva de EE.UU., un dólar más fuerte y la guerra comercial entre Estados Unidos y China. A partir de la pandemia los efectos negativos se han exacerbado.

3. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y RESULTADOS

En respuesta a los objetivos señalados se han llevado a cabo algunas acciones importantes, aunque también hay reformas que han quedado pendientes. En cuanto a la reestructuración de Eskom, no ha habido avances importantes y los cortes de suministro (de hasta 10 horas diarias) siguen

produciéndose para evitar la sobrecarga y generando pérdidas millonarias al país.

Una medida que podría contribuir al segundo objetivo expuesto, es la siguiente. El 27 de septiembre de 2019, el presidente Ramaphosa designó un Consejo Económico Asesor (CEA) con el objetivo de impulsar el crecimiento mediante el diseño idóneo de políticas económicas. El CEA debía empezar a trabajar en octubre con un equipo de 17 expertos (académicos, economistas y del sector público) de ámbito tanto nacional como internacional, entre los que destaca la presencia de Mariana Mazzucato.

El NHI debería entrar en pleno funcionamiento en 2026. Tras un proceso de cinco años, un informe exhaustivo de la Comisión de la Competencia (del 30 de septiembre de 2019) sobre el mercado de la sanidad privada, que proporciona cobertura sanitaria a alrededor del 15 por ciento de la población, ha revelado que no es eficiente ni competitiva (fallos del mercado y costes elevados). Con un gasto total en sanidad que asciende a cerca del 9 por ciento del PIB, los sudafricanos no obtienen una buena relación calidad-precio ni en los centros privados ni en los públicos. Esto hace que el establecimiento del NHI sea un reto importante para un modelo donde la sanidad privada tiene mucho peso y el objetivo es que modifique su objetivo complementando y no compitiendo con la futura sanidad pública y que esta última sea universal, eficiente y sostenible fiscalmente.

El 1 de enero de 2019 entró en vigor el salario mínimo que se ha fijado en 212,6 euros (192,5 rands) al mes, es decir, 2.551 euros (3.500 rands) al año y que beneficia a 6 millones de personas. Aunque la ley permite el descuelgue para las empresas que tengan dificultades financieras para aplicarlo.

Algunos cambios en el sistema electoral pueden favorecer la reducción de la corrupción. Esto son, por un lado, una nueva ley de financiación política de los partidos, en vigor desde abril de 2021, y que pretende garantizar la transparencia financiera. Por otro lado, el levantamiento de la prohibición de que los candidatos independientes se presenten a las elecciones nacionales en un plazo de 24 meses.

En la ejecución de la política fiscal ha habido varios movimientos. En febrero de 2019, el ministro de finanzas presenta el presupuesto de 2019/20 donde los déficits de 2019/20 y 2020/21 se revisan al alza a un 4,5 y 4,3 por ciento del PIB, respetivamente, pero se mantiene el de 2021/22. Esta vez el ajuste se debe a un incremento del gasto (ayuda a Eskom de unos 23.000 millones de rands anuales durante tres años). En octubre de 2019 hay una nueva revisión del déficit con incremento al 5,9, 6,5 y 6,2 por ciento del PIB en 2019/20, 2020/21 y 2021/22, respectivamente. Esto, además, eleva

las previsiones del stock de deuda pública del 58,7 por ciento del PIB en 2018/19, al 68,5 en 2021/22. El presupuesto para el año fiscal 2020/21 (abril-marzo) de febrero de 2020 termina elevando de nuevo los déficits previstos para 2019/20 y 2020/21 en 40 puntos básicos (pb), pero sin cambios para 2021/22 y rebaja al 5,7 por ciento del PIB la tasa del 2022/23.

También ha habido cambios que afectarán a la partida de ingresos públicos. En marzo de 2018 hubo un incremento de un punto porcentual del IVA, pasando del 14 al 15 por ciento. La medida entró en vigor en abril y se espera que afecte más a los hogares menos pudientes, aunque es un pequeño paso en la dirección correcta para mejorar la recaudación pública. Además, tras casi 10 años de preparación, en junio de 2019 entró en vigor un impuesto sobre el carbono con la intención de reducir las emisiones de CO2. El impacto del mismo será modesto durante los primeros 3 años (hasta 2022). Ascenderá a 120 rands (8,30 dólares) por tonelada de dióxido de carbono tanto sobre los combustibles como sobre las emisiones industriales. Sin embargo, varias compensaciones y derechos de emisión reducirán el tipo impositivo efectivo a entre 6 y 46 rands por tonelada. Su efecto será de 2 puntos porcentuales sobre la inflación, se espera que sirva de incentivo para la innovación y la mejora de la eficiencia energética, mientras que los riesgos radican en el aumento de los costes para el tejido empresarial en un momento en el que la demanda está en contracción.

Por el lado de la política monetaria, el tipo de interés de referencia del SARB había seguido una senda ascendente desde abril de 2014 hasta alcanzar el 6,75 por ciento en julio de 2017. En marzo de 2018 se recortaron 25 pb, debido a que los precios de los alimentos se mantuvieron moderados (con precipitaciones casi normales en 2017 y 2018, tras la sequía de 2016), la decisión del regulador del sector energético de limitar las subidas de las tarifas eléctricas al 5,2 por ciento en 2018 y la demanda interna moderada, y a pesar de la subida del IVA. Sin embargo, se volvió a recuperar la tasa previa en noviembre del mismo año por influencia de los halcones del SARB. El freno del crecimiento interno y de los precios del petróleo durante 2019 compensó los precios de los alimentos y la depreciación de la moneda situando la inflación en el 4,1 por ciento y permitiendo una nueva bajada del tipo de interés en julio del 2019 al 6,5 por ciento y de otros 25 pb en enero del 2020.

Por último, queda señalar la respuesta del gobierno sudafricano ante la pandemia de la COVID-19, así como el impacto derivado de la misma. A mediados de marzo se anunció la declaración de catástrofe nacional y el día 26 se inició el confinamiento (nivel 5) de la población en sus domi-

cilios, además del cierre de fronteras, la prohibición de viajar, las prohibiciones de reuniones multitudinarias, la suspensión de eventos, el cierre de escuelas y el cierre de la mayoría de las empresas no esenciales. La mayoría de los sectores se vieron afectados negativamente, especialmente el turístico y el automovilístico. En el sector minero el impacto depende de la materia prima en cuestión, por ejemplo, el oro es un valor refugio (aunque Sudáfrica ha dejado de ser uno de los principales productores mundiales) y el platino es uno de lo más resilientes. La escasez de suministro eléctrico mejoró inicialmente con la caída de la demanda de la industria. Los sectores que se pueden beneficiar de esta situación son el de las telecomunicaciones (con la adaptación de los empleos y otras actividades al formato digital para preservar la distancia social) y el de la alimentación. La propuesta inicial de confinamiento contemplaba 2 semanas, pero se fue ampliando dado que la pandemia seguía haciendo mella. En mayo el confinamiento se relajó al nivel 4 (con ello un millón y medio de personas podrían volver al trabajo), al nivel 3 en junio, al nivel 2 en agosto, y así sucesivamente se iban disminuyendo las restricciones a medida que la situación sanitaria lo permitía y la económica lo exigía (en el 2020 la economía se contrajo un 6,4 por ciento). Con la relajación del bloqueo se iban reabriendo sectores y reincorporando trabajadores, pero la hostelería, el ocio y el turismo fueron de los últimos en reabrir.

El margen de maniobra por parte del Tesoro Nacional en términos de gasto se encontraba mucho más constreñido que en la Gran Recesión, aun así, el Gobierno destinó 500 mil millones de rands (alrededor de un 10 por ciento del PIB) para hacer frente a la pandemia. Las medidas incluyen incrementos en las subvenciones para la manutención de los hijos, para los desempleados, paquetes de alimentos de emergencia, ayudas a la infancia, etc. Asimismo, 20 mil millones de euros adicionales se destinaron a la sanidad, concretamente, equipos de protección personal, exámenes comunitarios, aumento de la capacidad de análisis, aumento de camas de hospital y compra de respiradores. Este incremento del gasto acompañado del hundimiento de los ingresos dispararon, más allá de lo previsto, tanto el déficit público (situándolo próximo a los dos dígitos) como la deuda acumulada.

En cuanto a la respuesta monetaria, la llegada de la pandemia precipitó bajadas de 100 pb el 20 de marzo y otra igual el 15 de abril llegando hasta un mínimo histórico del 3,5 por ciento en julio del 2020, cifra que se ha mantenido hasta noviembre del 2021 cuando se elevó en 25 pb. Además, para combatir la crisis sanitaria el SARB aumentó el tamaño y la duración de las facilidades repo y puso en marcha (conjuntamente con los principales bancos comerciales y el Tesoro Nacional) un Plan de Garantía de Préstamos

por valor de 200 mil millones de rands para las pymes (con facturación anual inferior a 300 millones de rands) para gastos operativos como salarios, alquileres y contratos de arrendamiento, y contratos con proveedores (quedan excluidas las inversiones, primas, dividendos o reembolso de otros préstamos). Esta última medida pretendía evitar el cierre de empresas por culpa de los confinamientos y de las consecuencias derivadas de la COVID-19.

Hasta finales del 2021 el país sufrió 4 olas de la pandemia alcanzando casi 3 millones de casos acumulados y alrededor de 91 mil fallecidos. El 18 de febrero de 2021 se inició la vacunación de la población y hacia finales de año se había vacunado por completo al 27 por ciento de la población y un 33 por ciento había recibido al menos una dosis (casi 28 millones de dosis administradas).

Como en la mayoría de los países la pandemia tuvo efectos colaterales también sobre la democracia, dado que el confinamiento supuso una pérdida de libertades civiles y aumentó las tensiones sociales fruto del agravamiento de las desigualdades y de la pobreza. Esto se ha visto reflejado en la rebaja del Índice de Democracia de Sudáfrica del 7,24, que había ostentado desde 2017, al 7,05 (un mínimo histórico) en 2020, ubicándola dentro de las "democracias defectuosas". Además, en el ranquin también sufrió una bajada de cinco posiciones hasta el puesto 45 de los 167 países analizados.

Variables	2017	2018	2019	2020	2021e
PIB nominal (miles de millones de dólares)	381,9	404,7	388,1	335,3	414,7
Crecimiento del PIB real (porcentaje)	1,2	1,5	0,1	-6,4	4,9
PIB per cápita (PPA en dólares)	14.193,0	14.550,0	14.632,0	13.682,0	14.433,0
Inflación (porcentaje)	4,4	4,3	4,1	3,1	4,6
Tasa de paro (porcentaje de la población activa)	27,5	27,1	28,7	29,2	34,3
Saldo presupuesto público (porcentaje del PIB)	-4,0	-3,7	-4,7	-9,7	-6,4
Deuda pública (porcentaje del PIB)	48,6	51,6	56,3	69,4	69,1
Exportaciones de bienes (miles de millones de dólares)	87,7	94,1	90,1	85,5	107,3
Importaciones de bienes (miles de millones de dólares)	82,8	92,4	87,4	68,0	86,7
Reservas internacionales (miles de millones de dólares)	50,7	51,6	55,1	55,0	60,6
Deuda externa total (millones de dólares)	177,1	171,9	187,7	170,6	178,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de FMI y Statistics South Africa.

PARTE 2.

NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Capítulo 10.

La reestructuración de la industria de defensa y el nuevo modelo de crecimiento de China

ALEXANDER YU. STEPANOV
Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia

ARINA A. ANDREEVA
Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global, Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo dinámico de los procesos mundiales hoy en día representa un reto para los modelos tradicionales de interacción: desde el área política y social hasta los sectores de economía y de seguridad. Junto a ello, vivimos en una época marcada por la mutación de los fenómenos típicos, por el alta convergencia, por la complejidad y la interdependencia, por la aparición de los espacios no materiales (como, el ciberespacio), y por la fugacidad de acontecimientos.

La capacidad de los gobiernos nacionales de reaccionar rápidamente, como de adaptar sus políticas públicas y económicas a las perturbaciones internacionales modernas, en gran medida, determina la vitalidad de las sociedades ante los desafíos de nuestro milenio. En este sentido, cada fracción que compone la gran máquina del funcionamiento del Estado se ha visto sometida a una serie de transformaciones. Las nuevas estrategias del desarrollo económico de las potencias mundiales plantean interrogantes particulares en el ámbito de seguridad y defensa. Esto es debido a que está estrechamente ligado al uso de tecnologías avanzadas en la producción, a la innovación y la automatización de procesamiento de datos, al tiempo que la colaboración civil-militar para generar productos de doble uso (Sánchez, 2019: 27-29).

Sin embargo, los cambios técnicos y materiales del sector de defensa, así como la convergencia entre la tecnología civil y la tecnología militar no

han sido las únicas novedades fruto de la transformación económica. En muchos países los contornos doctrinales de hacer guerra, junto con la funcionalidad de ejércitos, también han sufrido sus alteraciones. En el último caso estamos hablando de la importancia que ha cobrado el componente informativo-comunicativo que, unido al mundo de tecnología avanzadas, dictaminan sus propias reglas. A este respecto se podría mencionar la disminución del personal de las fuerzas armadas, la contratación externa para la realización de funciones de no combate (por ejemplo, en caso del soporte administrativo y logístico) y de la ampliación de las facultades de los ejércitos hasta el ámbito de la protección civil.

Además, en las relaciones cívico-militares se aprecia un tipo de simbiosis, por no decir en algunos casos–expulsión o sustitución por el ejército–de las funciones ejercidas por la policía y/o por los civiles. En otras palabras, la gestión doméstica se ha convertido en parte de la responsabilidad de los ejércitos, aunque su principal vocación consiste en la defensa de amenazas externas. En el caso chino, también deberían incluirse las actividades antidisturbios, las relacionadas con la gestión de catástrofes naturales o el soporte a la sanidad pública por los médicos militares han ofrecido en tiempos del COVID-19.

Junto a ello estamos observando fenómenos, como el debilitamiento de la privacidad personal y la desanonimización de las actividades debido a las tecnologías *know-how*. Pese a ello, en Pekín el avance tecnológico se percibe como una oportunidad para crear un sistema central que serviría tanto para satisfacer las necesidades de gestión civil, como para cumplir con los fines militares.

2. MODERNIZACIÓN DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA. EL PERFIL CHINO

La industria militar china no es ajena a las tendencias globales en torno a la información y comunicación. Sus altos mandatarios apuestan por la integración de los sistemas de combate en el mundo informativo. A su vez, en algunos casos se puede hablar de las tecnologías de información, como de una modalidad de hacer la guerra, o como su catalizador mediante el uso de los últimos avances tecnológicos e industriales. En este caso es especialmente preocupante la implementación masiva en el ámbito militar de tecnología avanzada, como es la inteligencia artificial, información cuántica, *big data*, computación en nube e Internet de las cosas (*Internet of Things*, IoT).

El cambio del enfoque hacia una confrontación tecnológica debido a la informatización fue destacado en el Libro blanco sobre la defensa de China (2019): "La nueva vuelta de la revolución tecnológica e industrial, que está ligada a la aplicación de tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial, la información cuántica, *big data*, la computación en la nube y el Internet de las Cosas, transforma el campo militar. La competencia militar internacional está experimentando cambios históricos" (The State Council ..., 2019: P.6).

El Libro blanco representa una combinación de elementos para repensar sobre las amenazas y los retos modernos de la seguridad, y, a la vez, está destinada para la lectura de los adversarios chinos (ante todo, los Estados Unidos) que muestran inquietudes debido al emergente poder del país asiático. Entre los contornos estratégicos clave para la seguridad nacional se encuentran las líneas tanto tradicionales–disuasión de cualquier tipo de agresión externa, defensa de la integridad territorial, asimismo, de las fronteras marítimas–como no tradicionales–garantizar la seguridad de la población civil, estabilidad social y defender los intereses en el espacio ultraterrestre.

En este contexto el papel del ejército popular chino obtiene nuevas dimensiones. El Partido comunista presta especial importancia a las tecnologías avanzadas y a la innovación del sector de la industria militar, cuya característica principal pasa por la dualidad del uso de sus productos y por la perspectiva de la integración civil. A su vez, las funciones del ejército, que solían tener meramente un carácter defensivo, se amplían a las tareas domésticas. Concretamente, los militares son responsables de controlar las regiones problemáticas (como es la Sinkiang, donde viven los uigur–un pueblo, que está luchando por la independencia), mantener el orden constitucional en las zonas con el alta actividad de protestas (Hong-Kong) y combatir las consecuencias de catástrofes y desastres naturales (Ibidem.).

Debido a la pandemia del COVID-19 las fuerzas armadas chinas se empleaban en las actividades de cuarentena para mantener la seguridad epidemiológica. En los laboratorios militares desarrollaban las vacunas contra el coronavirus, mientras que en las zonas de situación epidemiológica preocupante se montaban hospitales de campaña y puntos de vacunación.

En el Libro blanco también se describe con mucho detalle el gasto en defensa y sus propósitos. Durante las últimas décadas, China ha rebajado sustancialmente el gasto militar en cuanto a su proporción al PIB. No obstante, sus volúmenes absolutos han ido en aumento. Así, en 1979 el gasto

militar fue el 5,43% del PIB, mientras que en 2019 bajó al 1,26% del PIB. Según los datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), en 2020, el presupuesto para la defensa de China equivalía a unos 252 mil millones de dólares que dejó a este país en el puesto segundo del ranking detrás de Estados Unidos.

A pesar de la disponibilidad del documento doctrinal sobre los temas de la defensa de China, los propósitos reales de las reformas militares no son muy transparentes. En este sentido resulta más informativo consultar algunos informes abiertos y evaluaciones de expertos, cuyas conclusiones indican un creciente papel de las fuerzas armadas chinas, así como su transformación, incluida, la reestructuración del sistema de mando y control (Funaiole y Hart, 2021).

Según las estimaciones del Centro de investigaciones estratégicas e internacionales (CSIS) de Washington, la dinámica del aumento del presupuesto militar chino depende estrechamente del desarrollo económico del país y de las amenazas percibidas. Sus conclusiones coinciden con las palabras del viceministro de asuntos exteriores de la República Popular de China, Zhang Yesui sobre que el gasto militar de China "equivale al nivel del desarrollo nacional" y está destinado a la defensa de la soberanía nacional, a garantizar los intereses del desarrollo del país, a cumplir las obligaciones internacionales y a satisfacer las necesidades de las reformas militares (Vidal Liy, 2019).

Al mismo tiempo, Matthew P. Funaiole, Senior Fellow en el CSIC, destaca que el gasto de defensa oficial chino no computa toda la actividad militar del país. Por ejemplo, se excluyen abonos a la policía armada nacional por garantizar la seguridad interna y apoyar a las fuerzas armadas durante tiempos de guerra. Los datos oficiales tampoco incluyen las subvenciones del programa espacial, el de guardacostas, asimismo, no se computan los ingresos extrapresupuestarios de las empresas comerciales que pertenecen a las estructuras militares y los fondos de defensa *ad hoc*. Sumando todos estos indicadores, el gasto militar chino podría equivaler al gasto militar norteamericano (740 mil millones de dólares en 2021).

En el Instituto de la Armada de los Estados Unidos (*United States Naval Institute*) opinan que los datos que publica China representan meramente el "punto de iceberg". Durante la comparecencia en el Foro Heritage Foundation, Lucie Beraud-Sudreau, directora del Programa de las fuerzas armadas y producción de armamento de SIPRI indicó que el gasto militar oficial de China es solo "el punto de iceberg … El número no cuenta en qué se gasta el dinero" (U.S. Naval Institute, 2021).

No obstante, según el Libro blanco (2019), Pekín invierte un 31% del presupuesto en el personal, un 41% en equipos, investigación y desarrollo y el resto (el 28%) en el apoyo logístico. Al mismo tiempo, el gasto en investigación y desarrollo de tecnologías es poco transparente. Las evaluaciones de las fuentes occidentales abiertas probablemente no cuentan con una metodología fiable para tratar la combinación de los incentivos para realizar proyectos de tecnología de doble uso y la subvención a las empresas públicas y privadas que se especializan en este sector.

En 2020 China se convirtió en el único país del mundo que mantuvo el crecimiento económico positivo en condiciones de incertidumbre epidemiológica. En la situación pandémica Pekín logró programar el incremento del gasto de defensa al 0,2% del PIB para 2021. Junto a ello hay que tener en mente la correlación con la inflación anual de China que para 2020 estaba en el 3%. Sin embargo, en cifras absolutas el 0,2 % del PIB de China equivale a 13 mil millones de dólares, lo que es comparable con todo el gasto de defensa de Taiwán (McGerty y Nouwens, 2021).

Una de las razones que explica el incremento del gasto en defensa de China puede hallarse en el creciente ritmo de la confrontación entre Pekín y Washington, en el cual el ámbito de defensa forma una de las principales partes. En condiciones de esta rivalidad se prevé que para el 2035 el país asiático habrá cerrado el ciclo de modernización completa de su ejército (Global Times, 2021).

Entre los planes para el gasto en defensa de China se encuentra la financiación de investigaciones en el ámbito de nuevas tecnologías y tecnologías de doble uso, como es la inteligencia artificial de nueva generación, ordenadores cuánticos, semiconductores, espacio ultraterrestre, o investigaciones marinas y polares (McGerty y Nouwens, 2021). La estrategia de estimulación de innovaciones también incluye planes sobre creación de laboratorios nacionales para cumplir con dichos propósitos.

3. DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS DE DOBLE USO EN CHINA

3.1. El programa espacial como plataforma de la superioridad tecnológica

El programa espacial de China representa uno de los elementos centrales en la formación y el fortalecimiento del potencial defensivo del país.

El desarrollo de este sector adquirió un protagonismo especial en las condiciones de la militarización global que se ha ampliado al espacio ultraterrestre. Las prioridades civil-militares en la exploración del espacio se centran en los objetivos de proveer seguridad a los grupos de satélites en órbita, asimismo, a garantizar las misiones en la Luna y en Marte, y a respaldar otros tipos de actividades relacionadas con el lanzamiento de una estación espacial china.

La doctrina militar china atribuye a las maniobras de las fuerzas armadas estadounidenses el principal factor amenazante en el espacio ultraterrestre. Entre los puntos sensibles a sus posibles ataques se menciona la "limpieza" del entorno de la información en las regiones de vital importancia para China. Dicha limpieza supone una deshabilitación de equipos de vigilancia radio y espacial, y de sistemas de comunicación y de alerta temprana.

El programa espacial de China está reglamentado por *la Estrategia del desarrollo científico y tecnológico para la actividad espacial de la República Popular de China hasta el año 2050* (2012). En ella fue consagrada la aproximación dual en la problemática de la exploración del espacio ultraterrestre. Por un lado, se destaca su valor para el potencial defensivo del país. Por otro lado, se percibe claramente el interés de Pekín en lograr la superioridad tecnológica en el espacio cercano a la Tierra. Este modo de entender los asuntos espaciales *a priori* supone un desarrollo de programas cuyas bases se sustentan en el potencial de tecnologías de doble uso.

Aunque las corporaciones estatales[1] tienen la tradicional prioridad en el ámbito de contratación para el desarrollo de tecnologías espaciales de defensa, últimamente el Gobierno de China pretende aumentar la competencia al descentralizar y diversificar la industria espacial. Así, en 2020, las empresas del sector privado ganaron licitaciones por el volumen de 923 millones de dólares. Entre ellos se encuentran: Changguang Satellite–empresa que se especializa en teleobservación de la Tierra (375 millones de dólares); LandSpace (175 millones de dólares), iSpace (173 millones de dólares) y Galactic Energy (21,5 millones de dólares) que en 2019 obtuvieron los contratos gubernamentales para el desarrollo de cohetes pequeños y reutilizables. Se les encomienda la creación de sistemas para entregas y

[1] Cabe destacar los casos de la Corporación Científica y Técnica y la Corporación Científica y de Producción, que desarrollan modelos y componentes para cohetes de propulsión líquida y sólida, misiles balísticos intercontinentales, aparatos espaciales pilotados y automáticos, equipos de navegación, equipos ópticos y programas informáticos de gestión electrónica.

lanzamiento de satélites a la altura hasta 200 kilómetros (en beneficio de las fuerzas armadas de China, si se requiere).

La finalidad principal del sector espacial de China hasta 2030 está relacionada con el aumento de capacidades de sus grupos de satélites en órbita a través de su multiplicación hasta 200 unidades. Los cometidos civil-militares de dichas plataformas son claros. Por una parte, ofrecen servicios de telecomunicaciones. Por otra parte, dan mayor precisión a los sistemas de lanzamiento de misiles. Al mismo tiempo, está previsto que este grupo de satélites esté encargado del ámbito comunicativo nacional en el marco del proyecto de transformación digital.

A finales de 2021, China estrenó su proyecto espacial cuando formó su primer grupo de satélites para el Internet de las cosas (IoT). Hoy día en el marco del proyecto "Constelación Tianqi" están funcionando siete satélites que buscan ofrecer los servicios telecomunicativos a los usuarios de todo el mundo (Pueblo en línea, 2020).

3.2. Inteligencia artificial

Para el gobierno chino una confrontación en el ciberespacio está considerada como un nuevo teatro de acciones bélicas, lo que va en consonancia con el concepto de operaciones multidimensionales. Estos se caracterizan por un activo empleo de armas cibernéticas y de sistemas autónomos y robotizados. Según el escenario, las acciones de combate pueden desarrollarse en todos los espacios (tierra, mar, aire, espacio ultraterrestre y ciberespacio) con alta intensidad. Ello significa un rápido procesamiento de gran volumen de datos que servirían de base a los altos mandatarios para tomar decisiones (Polonchuk, 2020: P. 127).

A consecuencia de la mayor importancia que ha cobrado el espacio digital, en 2015 fue formada una nueva rama del ejército chino–las Fuerzas para el apoyo estratégico. Su principal cometido consiste en encargarse del control total sobre las telecomunicaciones.

En 2017 Pekín lanzó la iniciativa "El Plan del desarrollo de la inteligencia artificial de nueva generación" (Webster at all, 2017), conforme al cual, la inteligencia artificial (IA) es una tecnología clave para obtener posiciones dominantes en los perfiles económicos y militares. El Plan prevé para 2030 lograr la supremacía tecnológica e integrar completamente en las estructuras analíticas las plataformas de IA. Para estos fines, en 2020, fueron destinados 22 mil millones de dólares y se estima que para 2030 el monto total de inversiones equivaldría a 150,8 mil millones de dólares.

En este contexto, la integración de los sectores civiles y militares, así como el desarrollo de tecnologías avanzadas de doble uso, es el objetivo primordial. Para fomentar una colaboración industrial de empresas estatales con el sector privado en el ámbito de la inteligencia artificial fueron creados varios laboratorios de investigación. Entre sus participantes se encuentra la Universidad de Tsinghua, la Universidad de Beihang, la Academia de ciencias de China y el gigante chino en el sector de IT Bĕidŏu. En futuro se plantea crear una red de colaboración que trabajará en sobre problemas relacionados con la inteligencia artificial, que se encontrará bajo el control del gobierno nacional.

Se estima que las tecnologías de la IA serán el principal promotor para el desarrollo de la economía y crearán para China ventajas a la hora de entrar en nuevos mercados. Junto con ello, la fachada militar del desarrollo de tecnologías avanzadas se traduce en la creciente competición castrense en el campo de las innovaciones. En la carrera armamentística actual se apuesta por las tecnologías e introducción de principios cibernéticos y físicos en el armamento. La decadencia de los tipos de armamento tradicionales, cuyos indicadores cuantitativos y calificativos solían determinar la supremacía de las potencias mundiales, es evidente.

Al mismo tiempo se está transformando el concepto del uso de la fuerza. La estrategia china, que estaba tratada en las páginas anteriores, ante todo, presta especial importancia a la paralización de sistemas de gestión de las fuerzas del adversario. Ello no supone una aniquilación total, sino prevé imposibilidad de su uso efectivo en un combate real. Una guerra de desgaste está cayendo al olvido. La destrucción de las comunicaciones estratégicas ahora determina el final de un enfrentamiento. Así, la primacía de los sistemas intelectuales autónomos y las plataformas de aviones no tripulados de alta precisión constituye una base de enfrentamientos modernos.

Entre los 69 líderes de las empresas mundiales de la Cuarta revolución industrial, 20 están en China, a las que siguen 19 del suelo europeo, siete estadounidenses y cinco japonesas (Yeung, 2021). Estos datos pueden interpretarse como un criterio que da buenas muestras de la realización exitosa de la estrategia de innovaciones de China.

Gregory C. Allen del Centro analítico independiente sobre una nueva seguridad americana afirma que "los dirigentes chinos, incluido Xi Jinping, creen que China debe convertirse en el líder mundial de IA y reducir sus vulnerabilidades relacionadas con la dependencia de tecnologías avanzadas" (Allen, 2019). La principal idea de su análisis se centra en torno a la noción de que la inteligencia artificial puede cambiar los asuntos militares

de la misma manera que los había cambiado el armamento nuclear en el siglo XX.

No obstante, actualmente sería prematuro evaluar la eficacia de los avances de la IA durante un combate. La complejidad de los algoritmos y la plasticidad de su uso no nos permiten determinar el éxito práctico en cuanto a la competencia de una u otra plataforma. Podemos hablar solo de la eficacia de la IA en referencia a la regulación civil. Por ejemplo, durante el brote del COVID-19 China ha usado las tecnologías de la inteligencia artificial para monitorear el cumplimiento del régimen de aislamiento, para medir la temperatura de la población a través de los sistemas infrarrojos y al emplear los códigos QR. Hoy en día la inteligencia artificial en el sector de sanidad chino se utiliza para una visualización médica, diagnóstico, elaboración de medicamentos, gestión de salud y previsión de enfermedades.

3.3. Sistemas no tripulados

En condiciones de la pandemia COVID-19 y crisis sanitaria China utilizó vehículos aéreos no tripulados (VANT) para garantizar la seguridad pública, así como para controlar espacios fronterizos y para impedir la propagación de la infección. En las zonas de cuarentena se empleaban robots para desinfección y drones para vigilar los movimientos de personas incluidas en las listas de confinamiento.

En el sector de la producción de VANT de doble uso China está entre los líderes mundiales. Al mismo tiempo, a su empresa DJI, que se especializa en la producción de drones para propósitos civiles, le pertenece el 70% del mercado mundial.

Los sistemas no tripulados sirven también para la Armada china. En estado de combate dichas plataformas pueden utilizarse a modo de grupo, o kamikadze, para atacar conjuntamente cualquier blanco naval. A favor de su eficacia y viabilidad económica testifican los hechos de que son difíciles de detectar y el precio de las armas para destruirlos puede ser más alto que el precio de los drones. Además, la posibilidad de equipar los drones con sistemas antimisiles pequeños incrementa la distancia de su uso.

La base industrial para las tecnologías de doble uso se convirtió en el componente importante de la estrategia de China en el marco de la transición hacia un modelo de economía altamente tecnológica. Según los datos de Global security, prácticamente todos los desarrollos militares pueden adaptarse a los propósitos civiles: desde la seguridad de navegación

marítima y hasta el rastreo oceanográfico para la exploración de los recursos en alta mar y el control ecológico del entorno marino.

Actualmente se están llevando investigaciones para crear condiciones técnicas ligadas al sistema chino de comunicación y navegación por satélite Běidǒu que permitan gestionar drones e integrarlos en un sistema de vehículos aéreos no tripulados común. Este proyecto forma parte de una red compleja que incluye el diseño de la Nueva Ruta de Seda, en la que el futuro tráfico de mercancías estará facilitado por los portacontenedores no tripulados.

Es notorio, en este contexto, que el sistema chino Běidǒu, al contrario que sus análogos estadounidenses (GPS) y ruso (GLONASS), puede funcionar en un régimen cerrado y autónomo. Es decir, puede recibir y transmitir volúmenes de datos pequeños y trabajar independientemente de las posibilidades de otros sistemas de navegación por satélite.

Según los datos de CSIS, la industria china ocupa las posiciones dominantes en los sectores próximos al de la construcción naval. Así, China produce el 96% de los contenedores marítimos y más del 80% de las grúas marítimas en el mundo. En China también están siete de los diez puertos con más tráfico comercial mundial, incluido Hong-Kong (Blanchette et all., 2020: P1).

En caso de una movilización militar el componente civil del sector de la construcción naval estará reorientado para abastecer las necesidades de la Armada china. Hoy en día la empresa civil de logística Ocean Shipping Company (COSCO SHIPPING) ya está cumpliendo con las tareas específicas para apoyar a las fuerzas navales chinas en el Golfo de Adén y durante sus maniobras (Ibid.: P3).

No es menos importante la tendencia relacionada con la transformación digital de los astilleros portuarios, o sea, su integración masiva en el marco de los puertos inteligentes (*Smart port*). Ello implica una automatización completa de los procesos de navegación en los puertos cruciales para el tráfico mundial. Se calcula que este proyecto garantizará la eficacia de capacidades operacionales, aumentará la seguridad de navegación al excluir el factor humano que afecta a la probabilidad de incidencias, y hará el proceso de carga y descarga completamente autónomo.

Las ventajas son evidentes: el análisis de DNV GL[2], llevado en 2018, que publicó la empresa finlandesa Wärtsilä, mostró que los buques pierden de

---

[2] DNV GL es una sociedad internacional de certificación y clasificación. Por sus registros pasan más de 13 mil naves que representan alrededor del 21% del mercado mundial.

37% a 54% de su tiempo y el 15% de su combustible durante las escalas. Reducir el tiempo de espera al acelerar la descarga significará un ahorro del combustible y una disminución de las emisiones que dejará menor huella de carbono (Wärtsilä, 2021).

En la práctica, el concepto de puerto inteligente fue aprobado en el puerto chino de Xiamen (Xiamen Ocean Gate Container Terminal). Allí se está aplicando el sistema de gestión intelectual para todas las operaciones desde la descarga hasta el almacenamiento con el uso de las tecnologías 5G. Para el mantenimiento de seguridad también se utiliza la inteligencia artificial y la realidad aumentada (Xinde Marine News, 2020).

Al mismo tiempo las empresas chinas promueven activamente este concepto en los mercados extranjeros. En el plano de cooperación destaca el proyecto conjunto con Finlandia para crear una plataforma portuaria automatizada en el puerto chino Tianjín. Aparte de modernizar los estándares para la automatización de buques mercantes, para finales de 2023 se prevé desarrollar un remolcador inteligente (Smart Maritime Network, 2021).

Así, queda claro el progreso de automatización prácticamente total de los sectores más importantes para la actividad económica y mercantil de China. Junto a ello, todas las tecnologías desarrolladas y puestas en práctica forman parte de la infraestructura digital crítica que reúne funciones de doble uso. Por un lado, China apunta a la transformación digital para satisfacer las necesidades civiles y para incrementar la competitividad de su economía. Por otro lado, la modernización de los sectores de tecnología e innovación pretenden aumentar el potencial defensivo del país.

3.4. Sistemas de seguridad pública o ciudades inteligentes

En la línea del desarrollo de la infraestructura digital un lugar importante obtienen los sistemas de mantenimiento de seguridad pública integrados en plataformas de ciudades inteligentes (*Smart city*). Este concepto representa un complejo de tecnologías de información y comunicación que están directamente ligadas al Internet de las cosas (IoT). Su principal función radica en mejorar el nivel de vida de la población disminuyendo la criminalidad y facilitando servicios de atención al ciudadano.

Hoy en día en el marco del concepto de ciudades inteligentes China realiza alrededor de 800 programas, lo que representa más de la mitad de los proyectos de este tipo en el mundo. Entre ellos se encuentran sistemas de monitoreo, gestión y eliminación de los fallos relacionados con el tráfico. Uno de los ejemplos relevantes es la plataforma City Brain creada por

la empresa china Alibaba y que emplea la inteligencia artificial (alibabacloud.com, 2019). El sistema fue aprobado en la ciudad china Hangzhou para reducir el tiempo de espera en carreteras, parkings, centros de salud y lugares recreativos.

Sería difícil de sobreestimar el impacto positivo de la inteligencia artificial en grandes aglomeraciones. Para Pekín los indicadores clave para medir la comodidad de vida en las ciudades se correlacionan con la calidad de la infraestructura de transporte y de servicios médicos.

Aparte sería preciso mencionar un interesante experimento chino ligado a la disminución de la criminalidad callejera a través de la introducción del sistema de crédito social. En 2018, en la ciudad Rongcheng fue adoptado un procedimiento de evaluación personal que permite a las personas realizar diversas actividades económicas, públicas y privadas, desde la posibilidad de obtener préstamos bancarios y hasta poder viajar por el país. De momento el sistema es descentralizado y optativo, aunque, en futuro se prevé que será obligatorio y único en todo el país. Pues, cada ciudadano obtendrá un código personal en el que estarán anotadas las valoraciones de sus acciones sociales.

La idea principal de este proyecto, anunciado por primera vez en 2014, reside en la noción de que "la sinceridad y la confianza representa una actitud honrada, mientras que la desintegración personal por la tentación y la vanidad es vergonzosa" (State Council, 2014). Según South China Morning Post, las evaluaciones elaboran un grupo de planificación económica de China, la Comisión nacional de desarrollo y reformas, el Banco Popular de China y un grupo del sistema judicial de China (Lee, 2020). En el proceso están involucradas también las tecnologías IoT y *big data* (Shlyahtin, 2018). Pese a que la metodología de cómputo es un secreto, entre los ejemplos de un comportamiento indeseable destacan: infracciones de tráfico, fumar en zonas donde no está permitido, compras excesivas de videojuegos y publicación en Internet de noticias falsas, especialmente sobre ataques terroristas y seguridad en aeropuertos. Otras actividades potencialmente penalizables incluyen jugar a videojuegos durante mucho tiempo, gastar dinero en caprichos y publicar contenido en redes sociales sin parar.

Las autoridades chinas ya habían estrenado la práctica de restringir los viajes privados por el país. Según los datos del Centro nacional de la información crediticia pública, a finales de 2018 más de 17,5 millones de personas fueron sancionados de esta manera (The Guardian, 2019).

El proyecto está diseñado bajo la fórmula "causa-efecto": participar en un proyecto "ilegal" se traduce en la pérdida de los derechos del ciudadano, lo que, como se cree, está dirigido a disminuir el peligro potencial que

representan sus acciones futuras. Además, para mantener la seguridad en las ciudades chinas están en uso más de 200 millones de cámaras de vigilancia con el sistema de reconocimiento facial. Los principales proveedores de este sector están representados por la compañía Bĕidŏu–el Google chino–la fiabilidad de los algoritmos de reconocimiento facial es del 99%, y empresas relativamente jóvenes como iFlytek y Face. Su tecnología Face++ utiliza el sistema de pagos AliPay. Al usar los datos biométricos permite realizar todo tipo de transacciones en tiendas, centros comerciales, transporte urbano e interurbano.

Estas plataformas y a través de su red de vigilancia con apoyo del gigante en telecomunicaciones China Mobile, controlan alrededor de 300 millones de usuarios. Es decir, si hace falta, pueden identificar a cualquier ciudadano por su cara, o por otros parámetros de su cuerpo, como es la manera de caminar (Face plus plus, 2022).

En este sentido, el nivel del control de la ciudadanía en China no tiene precedentes. Y es más notorio en las estructuras bancarias, donde las plataformas Face-ID obtienen una aplicación prioritaria. En la práctica, hablamos de una desanonimización global de todos los instrumentos de pago y, a la vez, mayor acceso a los datos personales para los creadores de dichos sistemas. Es más, la difusión masiva de teléfonos chinos (Huawei, ZTE, Xiaomi, Meizu) con el software propio (al igual que de sus análogos occidentales) hace más indefensa a la información personal de una red amplia de los usuarios. El potencial de exportación de estas plataformas, junto con su uso en los sectores de economía primordiales de muchos países, plantea vulnerabilidades críticas ante la inserción de tecno gigantes chinos.

Las guerras comerciales libradas entre los Estados Unidos y China representan un intento de resolver el problema planteado: para contrarrestar la expansión de Huawei en América del Norte[3], los EE UU subieron las tasas arancelarias a los productos chinos y limitaron las exportaciones a China de microprocesadores norteamericanos. China respondió buscando otros mercados que le brindaban más posibilidades y presentaban menos limitaciones.

Uno de estos mercados pertenece al suelo europeo, en el que la colaboración con Pekín, ante todo, es más estrecha en el sistema de comunicación 5G. Para paliar el posible espionaje industrial, la empresa Huawei ha pasado por exámenes escrupulosos de ciberseguridad. Los evaluadores europeos

---

[3] En 2018 en Canadá bajo la solicitud de los EE UU fue detenida la hija del fundador y presidente de Huawei Meng Wanzhou. Se le incrimina en un fraude bancario relacionado a incumplir las sanciones contra Irán.

fueron SERTIT de Noruega, CCN de España y el Centro de evaluación de ciberseguridad del Reino Unido. Según las palabras del director ejecutivo Huawei Poland Tonny Bao: "Sus informes demostraron que Huawei no va a llevar una actividad fraudulenta" (Xinhua, 2020).

Los proyectos comunes con Huawei sobre los servicios 5G están firmados por los operadores de telefonía de España, Alemania, Francia, Noruega, Finlandia, Italia, Bulgaria y Serbia. El economista de la Universidad de Haifa, David Haber, apunta que: "Europa intenta encontrar un camino medio… No quiere competir con Estados Unidos, pero pretende mantener la autonomía en sus decisiones económicas. No va a bloquear la colaboración con Huawei. Más bien, procurará llevar proyectos comunes en unos campos y evitar otros" (Xinhua, 2020). La posición oficial de Bruselas parece confirmar estos planteamientos: la Unión Europea está dispuesta a cooperar con China con base en los principios de sostenibilidad, interés mutuo y condiciones igualitarias. Otro bloque de cuestiones a negociar está relacionado con asuntos de ciberseguridad, desinformación, respeto a las libertades básicas y la protección de datos (European Commission, 2020).

Sin embargo, las relaciones entre Europa y China se han complicado sensiblemente a causa de las sanciones europeas en 2020 justificadas en las violaciones de derechos de los uigures, a las que China respondió con represalias recíprocas. Y así los juegos políticos han pasado a otra ronda en el campo económico y tecnológico: en mayo de 2021 el Parlamento europeo suspendió el Acuerdo general sobre las inversiones en China que abrían el mercado asiático a las empresas europeas (European Parliament, 2021).

De esta manera, queda claro que el deseo europeo de atraer mayor inversión y adquirir la experiencia china en innovaciones colisiona con los principios éticos y de derecho que emanan en la Unión. Como ha declarado Jean-Eric Paquet, el director general de la UE sobre investigaciones e innovaciones: "queremos llevar una cooperación intensa con China. Sus avances científicos son espectaculares en muchos sentidos... Pero antes de darle la bienvenida, la Comisión Europea analizará con mucho detalle las prácticas chinas respecto a la propiedad intelectual y a la libertad académica" (University World News, 2021).

4. CONCLUSIONES

Concluyendo el análisis de las tendencias actuales globales y del desarrollo tecnológico podemos destacar una visualización clara de la transformación digital de todos los sectores vitales y su interdependencia. La

inevitabilidad de la virtualización, proceso que hace poco era propio de los ámbitos económico-financiero y comercial, ya está apuntando al entorno de seguridad y defensa.

El cambio del modelo tecnológico, que supone una automatización total y aceleración de la circulación y la comprensión de la información, cambia el ritmo de la vida y el modo de entender el entorno. Los procesos de toma de decisiones sobre los aspectos centrales de la gobernabilidad y la seguridad no quedan ajenos a estas evoluciones. La apelación a la inteligencia artificial en este esquema promete facilitar en parte los procesos de gestión. A la vez, se diluye la responsabilidad personal e incrementa la amenaza de que algunos sistemas quedarán fuera del control humano. Durante mucho tiempo estos escenarios se estaban discutiendo por científicos y autores de novelas de ciencia ficción. Sin embargo, las alarmas suenan más reales en condiciones de nuestra proximidad al lanzamiento tecnológico de lo que hace poco fueron las fantasías.

Por un lado, el control masivo de la población a través de la vigilancia telefónica y el Internet de las cosas crea condiciones óptimas para la gestión estatal. Pues, se traduce en el aumento del nivel de la seguridad pública y baja sustancialmente las tasas de la criminalidad (al menos, sus manifestaciones peligrosas para la sociedad). Pero, por otro lado, prácticamente todos los procesos de la vida humana quedan custodiados y suponen limitaciones sensibles al derecho a la intimidad, al anonimato, y, en muchos aspectos, a la manera individual de pensar. El último puede sufrir alteraciones por el contenido de las redes sociales y noticias manejables, por la censura digital y por las evaluaciones sociales.

En este contexto se percibe un cambio radical entre la finalidad principal de un producto de tecnología avanzada y su futura adaptación a los propósitos secundarios. Es decir, mientras que los primeros productos de doble uso eran fruto de la industria militar, que luego se transferían al ámbito civil, ahora el intercambio tecnológico civil-militar funciona al revés. Incluso China, el gigante mundial con el tipo de economía de planificación, ha decidido impulsar la inversión privada y estimular la colaboración público-privada en tecnologías de doble uso. Este gran mosaico está integrado por los proyectos que, a primera vista, quedan lejos de la lógica bélica, como son los puertos y las ciudades inteligentes, cuyos "sistemas sanguíneos" componen las tecnologías digitales. Sin embargo, estos procesos de la informatización y la digitalización del entorno han sido propulsores de la modernización de las Fuerzas Armadas chinas no solo en el plano táctico (de combate), sino doctrinal.

Los portacontenedores automáticos para idear una nueva lógica del tráfico marítimo tienen la misma base que los vehículos no tripulados utilizados por la Armada china. Estos drones también se emplean con propósitos sanitarios en zonas de cuarentena. Son muchos los ejemplos de la migración de las tecnologías contemporáneas de un sector a otro, pero lo más destacable es la aspiración del gobierno chino a la centralidad en la gestión de los procesos que puede representar un intento de resolver el dilema de poca rentabilidad de las tecnologías puramente militares. Así, queda obviada la idea de que China está llevando una nueva política de reestructuración militar introduciendo las reglas de mercado sobre la inversión, la eficiencia y la competición entre las empresas públicas y privadas para lograr mejores rendimientos en los desarrollos tecnológicos, y así cumplir con la estrategia del desarrollo económico.

Un país que antaño tenía la imagen del mayor suministrador de productos de baja calidad ha logrado hacer su *rebranding* al apostar por el desarrollo de las tecnologías avanzadas. Y ahora su guion principal se describe por la centralidad en la gestión y la sinergia polifacética.

BIBLIOGRAFÍA

Alibaba Clouder (2019). City Brain Now in 23 Cities in Asia. https://www.alibabacloud.com/blog/city-brain-now-in-23-cities-in-asia_595479

Allen G.C. (2019). Understanding Chinas AI Strategy//CNAS

Blanchette J., Hillman J. E., McCalpin M., Qiu M. (2020). Hidden harbors: China's state-backed shipping industry. CSIS brief.

European Commission. Press release (2020). Commission and China hold first High-level Digital Dialogue. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1600

European Parliament. Press Releases (2021). MEPs refuse any agreement with China whilst sanctions are in place. https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210517IPR04123/meps-refuse-any-agreement-with-china-whilst-sanctions-are-in-place

Face Plus Plus. https://www.faceplusplus.com

Funaiole M.P., Hart B. (2021). Understanding China's 2021 Defense Budget, Center for Strategic & International Studies https://www.csis.org/analysis/understanding-chinas-2021-defense-budget

Global Security. China State Shipbuilding Corp. https://www.globalsecurity.org/military/world/china/cssc.htm

Global Times (2021). China hikes defense budget by 6.8 % in 2021, faster than 6.6% growth last year. https://www.globaltimes.cn/page/202103/1217416.shtml

GT staff reporters (2021). China to accelerate building of intelligent, unmanned ports in next five years. https://www.globaltimes.cn/page/202109/1235005.shtml?id=11

Lee A. (2020). What is China's social credit system and why is it controversial? https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3096090/what-chinas-social-credit-system-and-why-it-controversial

McGerty F., Nouwens M. (2021). China's new Five-Year Plan and 2021 budget: what do they mean for defense? International Institute for strategic studies. https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/03/chinas-new-five-year-plan-and-2021-budget

Polonchuk R. A. (2020). Desarrollo del potencial militar de la República Popular China hasta el año 2050. Ciencia y seguridad militar. 2020. N°2 (21), P. 127.

Sánchez A. (2019). Política económica en China en Sánchez, A. y Tomás, A. (coord.) (2019): Política económica. 2019. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2020.

Shlyahtin R. (2018). Experimento chino: cómo una ciudad inteligente sigue a los residentes. https://bloomchain.ru/detailed/kitajskij-eksperiment-kak-umnyj-gorod-sledit-za-zhitelyami/

SIPRI Yearbook 2020//SIPRI. (2021)

Smart Maritime Network (2021). China Classification Society, Tianjin Port and Wärtsilä partner on 'smart port' development. https://smartmaritimenetwork.com/2021/11/29/china-classification-society-tianjin-port-and-wartsila-partner-on-smart-port-development/

State Council (2014). Planning Outline for the Construction of a Social Credit System (2014-2020). https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/06/14/planning-outline-for-the-construction-of-a-social-credit-system-2014-2020/

The Guardian (2019). China bans 23m from buying travel tickets as part of social credit system. https://www.theguardian.com/world/2019/mar/01/china-bans-23m-discredited-citizens-from-buying-travel-tickets-social-credit-system#:~:text=2%20years%20old-,China%20bans%2023m%20from%20buying%20travel,part%20of%20'social%20credit'%20system&text=China%20has%20blocked%20millions%20of,improving%20the%20behaviour%20of%20citizens

The State Council Information office, The People's Republic of China (2019). China issues white paper on national defense in new era. [Xin-

hua] https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html

U.S. Naval Institute (2021). Mystery Shrouds Chinese Defense Spending. US Naval Institute. https://news.usni.org/2021/10/26/mystery-shrouds-chinese-defense-spending

University World News (2021). EU sets conditions for joint high-end research with China. https://www.universityworldnews.com/post-mobile.php?story=20211119103816587

Vidal Liy M. (2019). El gasto militar de China continúa su aumento por encima del PIB. El Paìs. https://elpais.com/internacional/2019/03/05/actualidad/1551790545_216640.html

Wärtsilä (2021). 'Just in time' is just the beginning. https://www.wartsila.com/insights/article/just-in-time-is-just-the-beginning

Webster G., Creemers R., Triolo P. and Kania E. (2017). China's Plan to 'Lead' in AI: Purpose, Prospects, and Problems, https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/blog/chinas-plan-lead-ai-purpose-prospects-and-problems/

Xinde Marine News (2020). China´s first all 5G-covered smart port realizes fully operation. https://www.xindemarinenews.com/en/ports/2020/0512/20363.html

Xinhua (2020). How can Huawei-Europe 5G cooperation break through politically-motivated restrictions.http://www.xinhuanet.com/english/2020-12/11/c_139582428.htm

Yeung K. (2021). China making strides in Industry 4.0 revolution as advanced manufacturing outpaces EU, US, Japan. South China morning post. https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3125986/china-making-strides-industry-40-revolution-advanced

Pueblo en línea (2020). Para fines de 2021 China formará un grupo de satélites en órbita para Internet de las Cosas http://russian.people.com.cn/n3/2020/0930/c31517-9765794.html

Capítulo 11.

Cambios estructurales en la economía post COVID en los países iberoamericanos

MARGARITA ROHR
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia

MIKHAIL TOLMACHEV
Departamento de Business Analítica
Universidad Financiera bajo el Gobierno de la Federación Rusa

ALEXANDER TZYPIN
Departamento de Business Analítica
Universidad Financiera bajo el Gobierno de la Federación Rusa

1. INTRODUCCIÓN

En la economía global moderna los países en desarrollo está-en desventaja. La ausencia de industrias de alta tecnología, incluso la disponibilidad de capital natural, no les permite ocupar el lugar que les corresponde en la economía mundial. Para defender sus intereses y crear un mundo multipolar a finales de los años ochenta se inició el proceso de formación de alianzas políticas y económicas dentro las que la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ocupa un lugar destacado. Sus países miembros (Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Venezuela (VEN), Colombia (COL), Cuba (CUB), México (MEX), Panamá (PAN), Paraguay (PRY), Perú (PER), Uruguay (URY), Chile (CHL), Ecuador (ECU)) a nivel individual no representan un peso significativo en el mapa geopolítico del mundo. Sin embargo, uniéndose pueden convertirse en "jugadores" notables de la economía global compitiendo con los países desarrollados. Por lo tanto, el objetivo principal de este trabajo es analizar la dinámica del crecimiento económico de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración y hacer un pronóstico de su evolución a medio plazo.

Para lograr el objetivo propuesto, se analiza el crecimiento económico de los países miembros de ALADI en su conjunto en el período de 1990 a 2020. Aunque, cabe señalar que en algunos casos el último año analizado será 2019 por falta de información disponible en los organismos oficiales de estadística.

Como indicadores que caracterizan el estado y la dinámica del desarrollo económico en este trabajo se utiliza el Producto Interior Bruto (PIB) y el PIB per cápita medidos en ambos casos en dólares estadounidenses.

El estudio de estos indicadores macroeconómicos permite, en primer lugar, comparar el nivel de desarrollo de los países ALADI que se diferencian en gran medida entre sí. En segundo lugar, observar los cambios estructurales producidos a lo largo del tiempo en los países considerados y, en tercer lugar, determinar qué sectores económicos contribuyen más al crecimiento del país.

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES IBERAMERICANOS

Dado que el grupo considerado está compuesto por diversos países que difieren significativamente en dimensiones territoriales, tamaño de población y de riqueza nacional, etc., es de sumo interés analizar la contribución de cada uno de ellos a la economía mundial.

Cuadro 1. El peso de los países ALADI, EE.UU. y China en el PIB mundial, porcentaje

Variable País	1970	1980	1990	2000	2010	20.2420	Cambios en 2020 respecto a 1970
ARG	1,1	0,7	0,6	0,9	0,6	0,5	**-0,62**
BOL	0,03	0,04	0,02	0,03	0,03	0,04	0,01
BRA	1,4	2,1	2,0	2,0	3,3	1,7	**0,28**
VEN	0,4	0,5	0,2	0,4	0,6	na	-
COL	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,08
CUB	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	na	-
MEX	1,2	1,8	1,2	2,1	1,6	1,3	0,07
PAN	0,05	0,04	0,03	0,04	0,04	0,06	0,01
PRY	0,02	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,02
PER	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	-0,01
URY	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,01

Variable País	1970	1980	1990	2000	2010	20.2420	Cambios en 2020 respecto a 1970
CHL	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	-0,01
ECU	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,02
CHN	*3,1*	*1,7*	*1,6*	*3,6*	*9,2*	*17,4*	*14.990,3*
USA	*36,3*	*25,5*	*26,4*	*30,5*	*22,7*	*24,7*	*-11,5*

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial.

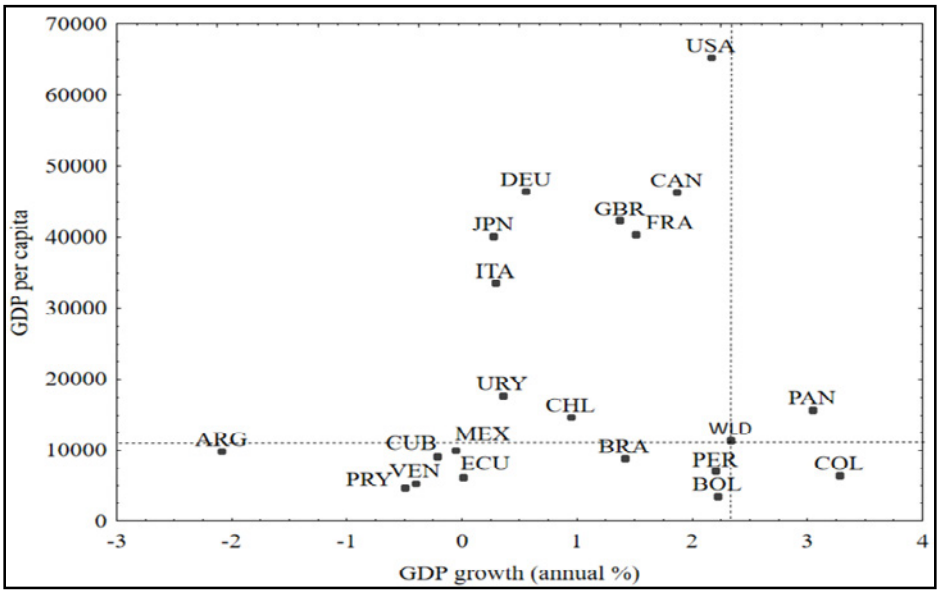
Según los datos presentados en el Cuadro 1, se distingue claramente que el liderazgo en la estructura económica mundial pertenece a Estados Unidos. En 2020 este país representó el 24,7 por ciento del PIB total. También se destaca la contribución de China con un 14,3 por ciento. No obstante, si en el caso de los Estados Unidos la tendencia del crecimiento económico es decreciente, casi el 12 por ciento menos en comparación con 1970, en caso de China es todo lo contrario con la muestra clara de superación de la economía estadounidense en el futuro próximo.

Entre los países ALADI, el peso más grande corresponde a Brasil, su PIB creció 0,28 puntos porcentuales en el período analizado. En segundo puesto se ubica México con un crecimiento del PIB de 0,07 puntos porcentuales. En general, durante el período examinado, el peso de los países miembros de la asociación no cambió significativamente y en su totalidad logró posicionarse en torno al 5 por ciento del PIB mundial.

Asimismo, cabe señalar que, entre los países de la asociación, el mayor volumen del PIB en 2020 se observa en Brasil con el 37 por ciento, México con el 27,5 por ciento y Argentina con el 9,8 por ciento, mientras que en comparación con 1990 la situación prácticamente no ha cambiado mostrando los siguientes cambios a lo largo de 30 años de desarrollo: -5,4, 3,6 y -3,2 por ciento, respectivamente. Así, se puede concluir que estos países determinan la política económica en la región e influyen en los países más pequeños.

Para evaluar el posicionamiento del grupo considerado de los países en desarrollo en relación con el grupo G7, las siete economías más grandes (Alemania, Canadá, EE.UU., Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón) en un espacio bidimensional, se puede observar los datos representados en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Características comparativas de las posiciones de los países ALADI vs de los miembros del G7 en 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial.

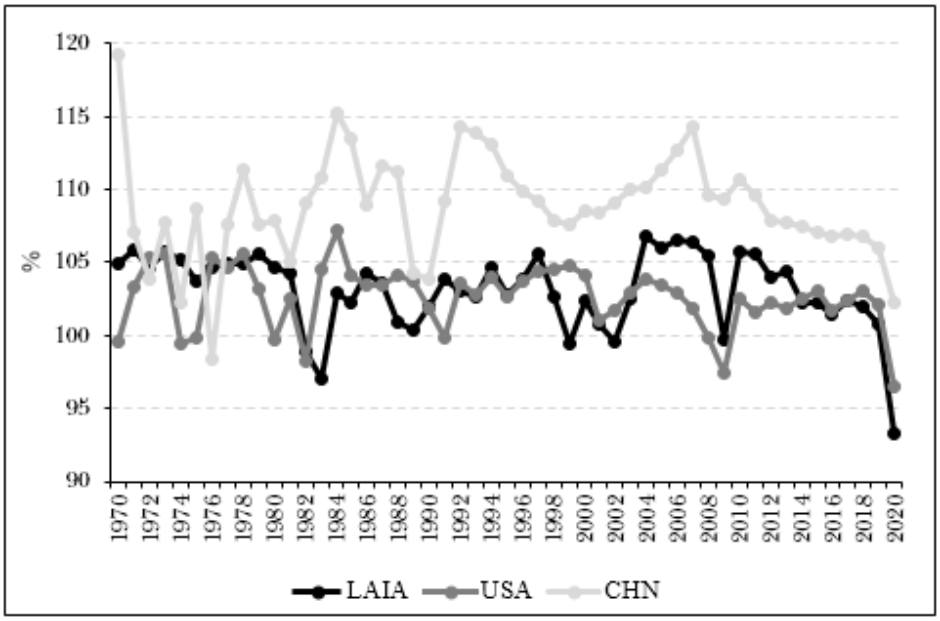
Como se puede ver en el Gráfico 1, en relación con los valores medios a nivel mundial de la tasa de crecimiento del PIB y el PIB per cápita, los países del G7 forman un grupo separado caracterizado por altos valores de bienestar de la población, aunque el ritmo de crecimiento del PIB es menor que el global, si bien sin alcanzar los valores negativos. En cuanto a los países ALADI, el factor unificador es el bajo valor del PIB per cápita (en promedio este indicador agregado en 2019 fue alrededor de 9,5 mil dólares estadounidenses contra 44,9 mil de los países del G7). La variación de la tasa de crecimiento del PIB entre estos países es muy amplia, desde -2,1 por ciento en el caso de Argentina hasta 3,3 por ciento en Colombia. De modo que se puede confirmar un atraso significativo de los países latinoamericanos con respecto a las principales economías del mundo y una variación significativa dentro del grupo.

Considerando el valor del PIB per cápita en 2020, entre los países incluidos en la ALADI, Uruguay, Chile y Panamá representan valores más altos, mientras que Venezuela se queda fuera del grupo. El importante atraso de este país se puede explicar por la severa crisis que atraviesa la economía nacional acompañada por la hiperinflación (según diversas fuentes, en 2020 hasta el 3.000 por ciento) y el desempleo (hasta el 30 por ciento).

También, vale la pena analizar los cambios en la tasa de crecimiento del PIB agregado de ALADI con los Estados Unidos y China.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento del PIB de los países ALADI, China y EE. UU. (en porcentajes con respecto al año anterior)

FALTA EL GRÁFICO



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial.

Como se muestra en el Gráfico 2, la tasa de crecimiento del PIB de EE.UU. fluctúa suave y uniformemente, pero al mismo tiempo se observa ocho veces el valor por debajo del 100 por ciento, es decir, hay una disminución en la eficiencia de la economía. Las tasas de crecimiento (disminución) en China son más altas que el resto de los países, mientras que una superación en sentido negativo del 100 por ciento se observa solo una vez en 1976. Incluso la crisis asociada con la pandemia del virus COVID-19 no afectó la estabilidad de economía china y el país cerró el año 2020 con un incremento del 2,3 por ciento. Dentro del grupo ALADI, se puede observar las cinco recesiones importantes en el período analizado. El gráfico muestra que las tasas de crecimiento de las economías de los países miembros de la asociación fluctúan muy fuertemente, y en 1983, 1989, 1999, 2002, 2009 y 2020, hubo un descenso significativo, representando la mayor caída de la tasa de crecimiento del PIB del todo período analizado.

3. CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS PAÍSES IBERAMERICANOS

Con el fin de evaluar los cambios en la situación económica de los países en el período 1990-2020, en términos absolutos y relativos, se analiza la tasa de crecimiento del PIB y del PIB per cápita.

Cuadro 2. Dinámica del crecimiento económico de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración

País	PIB, mil millones de dólares		Crecimiento, porcentaje	PIB per cápita, dólares		Crecimiento, porcentaje
	1990	2020		1990	2020	
ARG	141,4	383,1	2,7	4333,5	8441,9	1,9
BOL	4,9	36,7	7,5	709,1	3143,0	4,4
BRA	462,0	1444,7	3,1	3100,3	6796,8	2,2
VEN	48,6	na	-	2475,4	na	-
COL	47,8	271,3	5,7	1445,3	5332,8	3,7
CUB	28,6	na	-	2703,2	na	-
MEX	261,3	1076,2	4,1	3112,3	8346,7	2,7
PAN	6,4	52,9	8,3	2603,8	12269,0	4,7
PRY	5,8	35,3	6,1	1376,2	4949,7	3,6
PER	26,4	202,0	7,7	1196,6	6126,9	5,1
URY	9,3	53,6	5,8	2990,4	15438,4	5,2
CHL	33,1	252,9	7,6	2494,5	13231,7	5,3
ECU	15,2	98,8	6,5	1489,5	5600,4	3,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial.

En el Cuadro 2 se puede ver que los mayores valores del PIB los poseen países como Brasil, México y Argentina que son líderes en términos de territorio y población entre los países de América Latina. En cambio, los valores más bajos presentan Paraguay, Uruguay, Bolivia y Panamá. No obstante, al mismo tiempo, los países más atrasados muestran una elevada tasa de variación del PIB. Por ejemplo, Panamá en el período 1990-2020 aumentó su PIB en un 8,3 por ciento, Perú en un 7,7 por ciento y Chile en un 7,6 por ciento.

Por su parte, el PIB per cápita muestra una menor variación en las tasas de crecimiento. Asimismo, se puede decir que el buen crecimiento del PIB de los países como Brasil, México y Argentina no se ha trasladado al incremento significativo del bienestar de la población habiendo aumenta-

do el PIB per cápita en tan solo un 2,2 por ciento, 2,7 por ciento y 1,9 por ciento, respectivamente.

Antes de proceder a la construcción de modelos econométricos que caractericen la dinámica del PIB per cápita en los países miembros de ALADI, es necesario periodificar las series de tiempo, lo que permitirá obtener modelos más fiables y, como resultado, pronósticos más cercanos a la realidad.

Cuadro 3. Modelos econométricos de la dinámica del PIB en los países de la Asociación Latinoamericana de Integración

País	Valores mínimos	Período de estimación de los parámetros	Remnibi como reserva mundial (porcentaje) gresión	R2	F
ARG	2002	2003-2018	y'=3766,36 + 716,72 t	0,84	76,0
BOL	2002	2003-2018	y'=551,37 + 191,63 t	0,98	631,51
BRA	1992, 1999, 2002, 2015	2003-2018	y'=4943,78+447,26 t	0,46	11,70
VEN	1996, 2003, 2015-2018	-	-	-	-
COL	2003, 2016	2004-2018	y'=3683,34 + 276,16 t	0,52	14,34
CUB	1996	1997-2018	y'=1530,19 + 299,27 t	0,95	238,08
MEX	1995, 2003, 2009, 2016	-	-	-	-
PAN	-	2004-2018	y'=2923,13 + 862,36 t	0,99	1036,70
PRY	2002, 2016	2003-2018	y'=1404,36 + 326,86 t	0,87	91,30
PER	2016	2002-2018	y'=1675,20 + 346,46 t	0,92	167,27
URY	2003, 2016	2004-2018	y'=3972,61 + 1009,48 t	0,89	106,40
CHL	2002, 2009, 2015	-	-	-	-
ECU	2000, 2016	2001-2018	y'=1668,66 + 293,68 t	0,96	362,47

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Banco Mundial.

De acuerdo con los datos del Cuadro 3 y teniendo en cuenta los valores mínimos, se puede revelar un patrón del comportamiento del PIB, ya que el período relativamente estable y sin crisis duró casi hasta finales de la década de 1990. La primera tendencia en declive del PIB se registró a principios de la década de 2000 y la segunda a principios de la década de 2010. En el caso de Venezuela, México y Chile ha sido imposible construir los modelos econométricos. En el primer caso, por falta de información para el período 2015-2019, en otros dos casos por la presencia de un componente situacional en la serie temporal y un pequeño segmento

de tiempo sobre el que se hizo el intento de construir el modelo. Los modelos para el resto de los países muestran un aumento en los niveles de la serie, pero la tasa de crecimiento varía, siendo la mayor en el caso de Uruguay (crecimiento de 1.009 dólares por año) y la más baja en el caso de Bolivia (192 dólares por año).

Se podría esperar que los pronósticos estimados en los modelos para el período 2020-2022 mostrarían un mayor crecimiento, pero la pandemia del virus COVID-19 afectó mucho a la economía de todos los países disminuyendo las tasas del crecimiento del PIB para los años 2019 y 2020. Por lo que, para describir dinámicas complejas, sería necesario utilizar el llamado "modelo de choque", cuyo rasgo distintivo es la introducción en el lado derecho de la ecuación de una variable ficticia que caracteriza la influencia del componente situacional (en este caso, la influencia de la crisis). Esta modernización del modelo econométrico permitirá tener en cuenta las consecuencias de la crisis del COVID-19 y obtener previsiones más fiables que reflejarían la situación actual. La aplicación de este enfoque a la dinámica del PIB per cápita en los países miembros de ALADI será llevada a cabo en nuestras futuras investigaciones.

El análisis de la dinámica de los indicadores macroeconómicos que caracterizan la eficiencia de la economía de los países ALADI no estará completo sin considerar la estructura de la economía. Este enfoque nos permitirá identificar los dominantes y construir modelos econométricos de la influencia de los sectores en el PIB per cápita.

Cuadro 4. La estructura económica de los países ALADI en 1990 y 2019 (porcentaje del PIB)

País	Año	Export	Import	Sectores según CNAE						
				A-B	C-E	D	F	G-H	I	J-P
ARG	1990	9,5	4,2	0,7	27,7	22,7	3,5	16,5	3,8	35,1
	2019	17,3	15,1	0,7	19,3	12,8	3,8	14,7	5,9	33,0
BOL	1990	22,8	23,9	1,5	28,8	17,0	3,1	12,1	9,3	24,7
	2019	25,0	31,4	1,2	22,3	10,5	2,9	9,5	9,3	31,9
BRA	1990	7,5	6,0	1,0	29,5	25,2	7,0	7,0	4,8	40,4
	2019	14,3	14,7	0,4	13,3	9,4	4,6	13,3	6,7	43,2
VEN	1990	40,6	20,4	0,6	51,7	27,2	5,8	10,7	3,2	23,0
	2019	0,0	0,2	0,5	26,6	14,2	7,8	21,7	5,5	26,1
COL	1990	13,8	15,1	1,1	27,5	18.29,7	4,2	13,6	7,0	30,9
	2019	15,9	22,2	0,7	19,9	10,9	6,3	12,8	7,7	37,0

País	Año	Export	Import	Sectores según CNAE						
				A-B	C-E	D	F	G-H	I	J-P
CUB	1990	30,2	40,9	1,2	14,0	11,4	8,5	30,5	9,7	36,6
	2019	14,7	12,2	0,4	15,4	13,4	8,6	24,8	9,1	37,1
MEX	1990	16,3	17,3	0,7	33,8	21,6	6,1	23,0	7,5	28,4
	2019	39,2	39,2	0,3	23,5	17,4	7,8	21,3	8,0	31,3
PAN	1990	76,6	69,4	0,8	15,8	12,5	0,9	13,5	13,5	42,9
	2019	40,7	43,4	0,2	10,0	5,7	19,6	22,0	11,8	31,3
PRY	1990	40,1	38,3	1,5	33,8	32,2	4,5	16,1	6,1	23,5
	2019	34,4	34,8	1,0	27,1	18,6	6,0	13,2	6,7	29,1
PER	1990	15,2	14,6	0,7	26,3	18,5	3,6	20,8	8,4	25,7
	2019	24,2	22,9	0,7	23,4	12,3	6,8	15,2	8,3	31,3
URY	1990	22,2	19,8	1,0	22,6	20,7	3,5	12,3	6,0	39,1
	2019	21,7	19,3	0,6	14,4	11,7	9,7	13,6	5,4	41,9
CHL	1990	31,6	27,9	0,6	31,1	17,2	6,3	11,4	7,0	27,3
	2019	28,2	28,6	0,4	22,4	10,0	6,9	11,3	7,1	40,3
ECU	1990	22,8	21,8	2,1	27,1	22,3	3,0	15,2	8,7	21,2
	2019	23,4	23,3	0,9	21,4	14,0	-10,9	-11,7	-7,1	-33,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

De acuerdo con la información proporcionada en el Cuadro 4, el mayor peso en el PIB de los países ALADI en su conjunto corresponde a la agricultura (sectores A-B), destacando en el año base el peso medio de 1,0 por ciento, mientras que en 2019 este indicador presentó una caída del 0,6 por ciento. Cabe decir que este patrón es típico para casi todas las economías del mundo y está asociado con la industrialización y la transición a una economía digital.

En cuanto a los sectores que contribuyen más a la economía, cabe señalar que en los últimos 30 años se ha producido un cambio estructural en la economía pasando del dominio industrial al sector servicios. Así, en 1990 la industria manufacturera, el suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado y el suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación (sectores C-E), en promedio, ocupaban alrededor del 27,1 por ciento, en 2019 este valor se redujo al 19,2 por ciento en total. Asimismo, en 2019, el grupo de sectores J-P (información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas;

actividades administrativas y servicios auxiliares; administración pública y defensa; seguridad social obligatoria; y educación) se ubicó en la cima con una contribución agregada al PIB del 34 por ciento.

Respecto al sector exterior, el gran peso de las exportaciones (22,3 por ciento del PIB) en la mayoría de los casos se puede explicar por la orientación hacia las exportaciones de las materias primas. Si bien, en el caso de Panamá la existencia de un canal que conecta los océanos Atlántico y Pacífico ha influido significativamente en el incremento de tráfico de mercancías y, consecuentemente, en el aumento de las operaciones de exportación-importación del país. Por el otro lado, cabe destacar una fuerte caída en el comercio exterior en Venezuela presentando en 2019 valores prácticamente nulos, lo que vuelve a evidenciar los graves problemas económicos y políticos del país.

Para evaluar la influencia de los sectores económicos en el PIB per cápita de los países considerados, se realizó un análisis de correlación y de regresión. En primer lugar, calculamos los coeficientes de correlación lineal para datos emparejados para 1990 y 2019. En el período base (1990) destacan dos factores por su mayor influencia en el PIB: los sectores A-B con el coeficiente de correlación igual a -0,56 ($p < 0,00$) y los sectores del grupo J-P con el coeficiente igual a +0,61 ($p = 0,02$). En 2019 estos dos sectores siguen dominando la economía con los coeficientes de correlación -0,65 ($p = 0,03$) y +0,53 ($p < 0,00$) respectivamente. También vale la pena señalar que no existe una relación estadísticamente significativa entre estos dos sectores indicando la ausencia de multicolinealidad, por lo que las variables seleccionadas se pueden utilizar en modelos econométricos.

En este contexto, para el conjunto de datos de 1990 obtenemos la siguiente ecuación de regresión múltiple:

$GDPpc' = 1275{,}92 - 926{,}93 \times A\text{-}B + 65{,}20 \times J\text{-}P$, siendo $R^2 = 0{,}52$ $F = 5{,}29$

Así, con un aumento del peso de la agricultura (sectores A-B) en 1 por ciento, el PIB per cápita para el total de los países ALADI disminuirá en 926,93 dólares por persona, teniendo el resto de los factores sin cambios. En cambio, un aumento en el grupo de actividades J-P en 1 por ciento conduce a un aumento en el bienestar de la población en 62,20 dólares por persona.

A su vez, el modelo para el año 2019 es el siguiente:

$GDPpc' = 3535{,}43 - 8150{,}40 \times A\text{-}B + 312{,}44 \times J\text{-}P$, siendo $R2 = 0{,}55$ $F = 6{,}03$

El modelo del año 2019 muestra el agravamiento de la influencia del sector agrícola con la disminución del PIB per cápita de 8.150,40 dólares por persona considerando el aumento del 1 por ciento de los sectores A-B

en el PIB). Si embargo, el mayor desarrollo del grupo de los sectores J-P conduce a un mayor crecimiento, incluso en el año base, de 312,44 dólares por persona).

4. CONCLUSIONES

Para concluir, se pude decir que la creación de ALADI es un paso importante hacia la formación de un mundo multipolar y una buena oportunidad para situarse en el espacio geoeconómico. Pero al mismo tiempo, durante el período de existencia de la asociación, no ha habido ningún avance significativo en términos de crecimiento económico, lo que se podría explicar por la baja integración de las economías nacionales en un solo espacio. Para seguir adelante, los países miembros deberían replantear su estrategia del desarrollo económico nacional poniendo el foco en las políticas económicas relacionadas con los sectores de tecnologías de información y comunicación, actividades financieras y de seguros, actividades profesionales, científicas y técnicas, educación y actividades inmobiliarias.

BIBLIOGRAFÍA

Gilmanova, D. (2019). El papel de los procesos de integración en el desarrollo económico de América Latina, *Economía y paradigma del nuevo tiempo*, *4*(12), 5-9.

López-Jacoiste Díaz, E. (2015). The Latin American Integration Association, en Odello M., Seatzu F. (eds.) *Latin American and Caribbean International Institutional Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 23-42.

Tzypin, A. (2018). Metodología de investigación de series de tiempo históricas de indicadores macroeconómicos de países postsoviéticos, *Boletín de la Universidad Estatal de Economía de Samara*, *3* (161), 34-42.

Tzypin, A. (2018). Estudio estadístico de la influencia de factores en la dinámica de los indicadores macroeconómicos de las antiguas repúblicas de la Unión Soviética, *Vestnik NSUEU*, *2*, 9-95.

Yakovlev, P. (2021). Oportunidades económicas de América Latina en el mundo post-COVID, *Economía mundial y relaciones internacionales*, *65*(5), 5-13.

Apuesta por Tirant Online, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa de España.*

www.tirantonline.com

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- Biblioteca Virtual
- Herramientas Salariales
- Calculadoras de tasas y pensiones
- Tirant TV
- Personalización
- Foros y Consultoría
- Revistas Jurídicas
- Gestión de despachos
- Biblioteca GPS
- Ayudas y subvenciones
- Novedades

* Según ranking del CSIC

96 369 17 28

96 369 41 51

atencionalcliente@tirantonline.com

www.tirantonline.com