



INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2014

Gobernanza mundial
y espacio para políticas
de desarrollo



NACIONES UNIDAS



INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2014

Informe de la secretaría de la
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2014

Nota

- Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

- Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

- El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debe remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

UNCTAD/TDR/2014

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0257-8093

Copyright © Naciones Unidas, 2014
Todos los derechos reservados

Índice

	<i>Página</i>
<i>Notas explicativas</i>	<i>xi</i>
<i>Siglas</i>	<i>xiii</i>
PANORAMA GENERAL	1

Capítulo I

TENDENCIAS RECIENTES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL	1
A. Crecimiento mundial	1
1. Países desarrollados.....	1
2. Economías en desarrollo y en transición.....	3
B. COMERCIO INTERNACIONAL	5
1. Comercio de bienes.....	5
2. Servicios.....	7
3. Comercio y crecimiento.....	8
C. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS	9
Notas	15
Bibliografía	16

Capítulo II

HACIA UNA RECUPERACIÓN ECONÓMICA SOSTENIDA: EXAMEN DE LAS OPCIONES POLÍTICAS DISPONIBLES	19
A. Políticas que amenazan la recuperación económica mundial	20
1. Políticas adoptadas en el mundo desarrollado.....	20
2. Políticas económicas de las economías en desarrollo y emergentes en un contexto de creciente vulnerabilidad a los impactos externos.....	28
3. Políticas y resultados actuales desde una perspectiva mundial.....	34
B. Políticas económicas para una recuperación mundial sostenida	35
1. Políticas y resultados.....	35
2. En resumen: Necesidad de coherencia de las políticas y la macroeconomía.....	40
Notas	43
Bibliografía	46

Capítulo III**ESPACIO DE POLÍTICAS Y GOBERNANZA MUNDIAL: CUESTIONES EN JUEGO** 49

Notas..... 56

Bibliografía..... 57

Capítulo IV**EL ESPACIO DE POLÍTICAS Y LOS ORÍGENES DEL SISTEMA ECONÓMICO
MULTILATERAL** 59**A. Introducción** 59**B. Debates sobre el orden económico internacional emergente a mitad del siglo XX**..... 61

1. Ascenso y declive del programa de políticas liberales de entreguerras 61

2. Internacionalización del New Deal..... 64

C. Voces en favor del desarrollo 68

1. Aplicación de una agenda para el desarrollo 68

2. De un New Deal internacional a un multilateralismo tecnocrático 70

D. El inestable ascenso del multilateralismo incluyente..... 74**E. Beneficios y políticas: los peligros de una globalización amnésica**..... 79

Notas..... 83

Bibliografía..... 86

Capítulo V**POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN UN RÉGIMEN DE GOBERNANZA
MUNDIAL EN CONSTANTE EVOLUCIÓN** 89**A. Introducción** 89**B. El marco de gobernanza mundial en constante evolución: consecuencias para el comercio
nacional y las políticas industriales**..... 931. Acuerdos comerciales multilaterales: restricciones de las opciones políticas
y flexibilidades restantes..... 93

2. Acuerdos comerciales regionales: restricciones adicionales de las opciones políticas 99

3. El carácter cada vez más restrictivo de los compromisos políticos y las redes
internacionales de producción 103

C. La política industrial en una era de espacio de políticas reducido.....	106
1. Políticas proactivas recientes para la reindustrialización de las economías desarrolladas	107
2. Países en desarrollo: experiencias recientes con las políticas nacionales de desarrollo industrial	110
D. Problemas actuales de las políticas comerciales e industriales proactivas	115
1. Posible disminución de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo	115
2. Redes de producción y papel de las políticas industriales.....	118
E. Conclusiones.....	122
Notas.....	124
Bibliografía.....	131

Capítulo VI

FINANZAS INTERNACIONALES Y ESPACIO DE POLÍTICAS	137
--	------------

A. Introducción.....	137
B. La gestión de capitales en la era de las finanzas globalizadas	139
1. Los flujos de capitales y su impacto en el espacio de políticas macroeconómicas	139
2. Necesidad de un espacio de políticas para el control de capitales.....	144
3. Regulación macroprudencial y gestión de capitales	148
C. El espacio de políticas con respecto a las inversiones extranjeras	153
1. Normas de protección de las inversiones	154
2. El debate actual sobre las normas de protección de las inversiones y las políticas propuestas	160
D. Resumen y conclusiones	165
Notas.....	167
Bibliografía.....	172

Anexo del capítulo VI

¿Sirven los tratados bilaterales de inversión para atraer flujos de IED hacia las economías en desarrollo?.....	175
--	------------

Capítulo VII

ESPACIO FISCAL PARA LA ESTABILIDAD Y EL DESARROLLO: RETOS ACTUALES 181

A. Introducción	181
B. Los Estados desarrollistas y su espacio fiscal	183
1. Estados desarrollistas	183
2. Tendencias fiscales a largo plazo	184
3. Composición de los ingresos públicos y espacio fiscal	188
C. Fugas tributarias y gobernanza fiscal internacional	191
1. Conceptos fundamentales	192
2. Mecanismos transfronterizos para evitar el pago de impuestos	194
3. Magnitud e impacto de los abusos fiscales internacionales en la movilización de los ingresos públicos	196
4. Intentos recientes de poner coto a las fugas tributarias	198
D. Mejor movilización de ingresos públicos procedentes de las industrias extractivas	201
1. Regímenes e incentivos fiscales en las industrias extractivas	201
2. Distribución de las rentas de las industrias extractivas	206
3. Iniciativas recientes sobre la tributación de las industrias extractivas	208
E. Resumen y conclusiones	214
Notas	219
Bibliografía	224

Lista de cuadros y recuadros

<i>Cuadro</i>	<i>Página</i>
1.1 Crecimiento de la producción mundial, 2006-2014.....	2
1.2 Volumen de exportaciones e importaciones de bienes, por regiones y países seleccionados, 2010-2013	6
1.3 Precios mundiales de los productos primarios, 2008-2014.....	11
2.1 Índice de concentración de exportaciones, en países seleccionados, 2003-2012.....	34
2.2 Principales supuestos de los modelos simulados en regiones y países seleccionados, 1990-2024	38
2.3 Crecimiento del PIB en regiones y países seleccionados, 1990-2024	39
2.4 Variables financieras en regiones y países seleccionados, 1990-2024.....	41
6.A.1 Resultados de la regresión, 1985-2012	178
7.1 Proporción de los ingresos públicos en las rentas de las industrias extractivas, productos básicos y países seleccionados, 2004-2012.....	207
7.2 Ejemplos de revisiones de los regímenes normativo y fiscal de las industrias extractivas.....	209

<i>Recuadro</i>	<i>Página</i>
5.1 Transformación estructural en los países en desarrollo: papel del sector manufacturero.....	94

Lista de gráficos

<i>Gráfico</i>	<i>Página</i>
1.1 Índices mensuales de precios de los productos básicos, por grupo de productos, enero de 2002-junio de 2014	10
2.1 Variación del gasto público real en países desarrollados seleccionados, segundo trimestre de 2010 a cuarto trimestre de 2013	21
2.2 Variaciones de los costos laborales unitarios reales y las exportaciones, en países europeos seleccionados, tercer trimestre de 2010 a cuarto trimestre de 2013.....	23
2.3 PIB real, costo laboral unitario real y relación entre importaciones y exportaciones en Europa, cuarto trimestre de 2009 a cuarto trimestre de 2013.....	24
2.4 Parte proporcional de los ingresos del trabajo en el PIB, en países desarrollados seleccionados, 1990-2013	25
2.5 Precios de los activos, variación del gasto de los hogares, y préstamos de los hogares y ahorros financieros netos en los Estados Unidos y el Reino Unido.....	27
2.6 Contribución de la demanda interna y las exportaciones netas al crecimiento del PIB real, en países seleccionados, 2011-2013.....	29
2.7 Parte proporcional de ingresos del trabajo en el PIB, en grupos seleccionados de países en desarrollo, 1990-2012	30
2.8 Activos totales de los principales bancos centrales e índice de los mercados de valores mundiales, enero de 2009 a diciembre de 2013.....	31
2.9 Primas de riesgo de bonos soberanos, economías en desarrollo y en transición seleccionadas, cuarto trimestre de 2007 a segundo trimestre de 2014	32
2.10 Entradas de capitales en el sector de la banca privada e índices bursátiles, economías en desarrollo y en transición seleccionadas, primer trimestre de 2005 a cuarto trimestre de 2013	33
5.1 Crecimiento del PIB y del volumen de las importaciones de las economías desarrolladas, 2001-2013	118
5.2 Crecimiento del PIB de las economías desarrolladas y crecimiento de las exportaciones de las economías en desarrollo, 2000-2013	119
6.1 Entradas de capitales, primer trimestre de 2007 a tercer trimestre de 2013.....	141
7.1 Relación entre los ingresos públicos y el PIB per cápita, 2012	186
7.2 Ingresos públicos por fuente, grupos de países seleccionados, 1991-2012	187

Clasificación por grupos de países o productos

La clasificación de países utilizada en este *Informe* se ha adoptado exclusivamente por razones estadísticas o para facilitar los análisis y no implica necesariamente juicio alguno acerca del nivel del desarrollo de ningún país o zona.

Las principales agrupaciones de países utilizadas en este *Informe* se ajustan a la clasificación de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO):

- » Países desarrollados o industriales o industrializados: los países miembros de la OCDE (excepto Chile, México, la República de Corea y Turquía) más todos los demás miembros de la Unión Europea.
- » Economías en transición: Europa Sudoriental, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Georgia.
- » Países en desarrollo: todos los países, territorios y zonas no especificados más arriba.

Los términos “país”/”economía” también se aplican, a territorios o zonas, según el caso.

Las referencias a “América Latina” en el texto o en los cuadros incluyen a los países del Caribe, a menos que se indique otra cosa.

Las referencias al “África Subsahariana” en el texto o en los cuadros incluyen a Sudáfrica, a menos que se indique otra cosa.

Salvo indicación contraria, las agrupaciones regionales y las clasificaciones por grupos de productos utilizadas en el presente *Informe* con fines estadísticos son en general las empleadas en el *UNCTAD Handbook of Statistics 2013* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: B.13.II.D.4). Los datos correspondientes a China no incluyen la Región Administrativa Especial de Hong Kong (RAE de Hong Kong), la Región Administrativa Especial de Macao ni la Provincia china de Taiwán.

Otras notas

Las referencias que se hacen en el texto al *TDR* corresponden al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* (de un determinado año). Por ejemplo, el *TDR 2013* corresponde al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2013* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.D.3).

Por “dólares” (\$) se entiende dólares de los Estados Unidos de América, a menos que se indique otra cosa.

Por “toneladas” se entiende toneladas métricas.

Las tasas anuales de crecimiento y variación son tasas compuestas.

Las exportaciones se valoran f.o.b. y las importaciones c.i.f., a menos que se indique otra cosa.

El guión (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 1988-1990, significa que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La barra (/) entre dos años, por ejemplo 2000/01, indica un ejercicio económico o un año agrícola.

Un punto (.) indica que los datos no se aplican.

Dos puntos (..) indican que los datos faltan o no constan por separado.

El guión (-) o el cero (0) indican que la cantidad es nula o insignificante.

La suma de los decimales y de los porcentajes no siempre coincide con el total indicado porque se han redondeado las cifras.

Siglas

ACR	acuerdo comercial regional
ADPIC	aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AII	acuerdo internacional de inversión
ALC	acuerdo de libre comercio
AMNA	acceso a los mercados para los productos no agrícolas
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
BAFD	Banco Africano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
EBITB	erosión de la base imponible y traslado de beneficios
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
ETN	empresa transnacional
FATCA	Ley de Tributación de Cuentas Extranjeras (de los Estados Unidos)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSI	índice de secreto financiero
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GPA	Acuerdo sobre Contratación Pública
GTA	Global Trade Alert
IASB	Junta Internacional de Normas de Contabilidad
I+D	investigación y desarrollo
IED	inversión extranjera directa
IPC	índice de precios al consumidor
IVA	impuesto sobre el valor añadido

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIC	medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
NEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
NMF	nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OIC	Organización Internacional Del Comercio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PIB	producto interno bruto
PMA	país menos adelantado
PPP	paridad de poder adquisitivo
SGP	sistema generalizado de preferencias
TARP	Programa de Alivio de Activos Problemáticos
TBI	tratado bilateral de inversión
TDR	Informe sobre el Comercio y el Desarrollo
TJN	Tax Justice Network
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

PANORAMA GENERAL

Se cumplen ahora 50 años de cuando, 20 años después de que se acordara en Bretton Woods un nuevo marco multilateral para la gobernanza de la economía mundial después de la guerra, los esperanzados países del Sur se reunieron en Ginebra para presentar sus demandas de un orden económico mundial más incluyente. La primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) vino a añadir una nueva institución permanente a la escena multilateral, con la responsabilidad de “formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico”. Además, más allá de los principios que conformaron las instituciones de Bretton Woods (y más adelante el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)), se acordó que “el desarrollo económico y el progreso social han de constituir la preocupación común de toda la comunidad internacional y, aumentando la prosperidad económica y el bienestar, deben contribuir a reforzar las relaciones pacíficas y la cooperación entre las naciones”.

El cincuentenario de la UNCTAD cae en un momento en el que, una vez más, se piden cambios en la manera de ordenar y gestionar la economía mundial. Pocos pondrían en duda que, durante los cinco decenios transcurridos, las nuevas tecnologías han eliminado las fronteras tradicionales entre naciones y abierto nuevas oportunidades económicas, y que una situación política menos polarizada ofrece nuevas posibilidades para una colaboración internacional constructiva. Además, el poder económico está ahora más disperso, debido sobre todo a la industrialización y al rápido crecimiento del Asia Oriental, lo que a su vez ha alterado el funcionamiento del sistema de comercio internacional. Con todo, las conexiones entre estas transformaciones tecnológicas, políticas y económicas y la construcción de un mundo más próspero, pacífico y sostenible no son automáticas.

De hecho, los crecientes desequilibrios económicos mundiales, la mayor fragilidad social y medioambiental y la persistente inestabilidad financiera, que se convierte a veces en pura y simple crisis, deberían dar que pensar y propiciar nuevos debates sobre política económica. El hambre sigue siendo una realidad cotidiana para centenares de millones de personas, sobre todo en zonas rurales, y son siempre los niños los más vulnerables. Al mismo tiempo, la rápida urbanización de muchas partes del mundo en desarrollo ha coincidido con una desindustrialización prematura y una degradación del sector público, lo que ha provocado peores condiciones de trabajo y una sensación de inseguridad cada vez mayor. Cuando esas tendencias han chocado con las ambiciones de una población joven, las frustraciones económicas han originado disturbios políticos.

En 1964 la comunidad internacional reconoció que “si persisten los privilegios, la riqueza y la pobreza extremas y la injusticia social, no podrá alcanzarse el objetivo del desarrollo”. Sin embargo, en los últimos años, casi en todas partes, la difusión del liberalismo de mercado ha coincidido con una gran desigualdad en las pautas de ingresos y distribución de la riqueza. Un mundo en el que los 85 ciudadanos más ricos poseen más que los 3.500 millones más pobres no es el que se había imaginado hace cincuenta años.

No hay ningún camino rápido o cómodo que conduzca a un desarrollo sostenible e incluyente, pero los tres últimos decenios han demostrado que este resultado es improbable cuando se aplica

un modelo único de política económica que va cediendo cada vez más espacio al afán de lucro de las empresas globales y las fuerzas del mercado. En último término, los países deben basarse en sus propios esfuerzos para movilizar recursos productivos y en especial elevar su nivel de inversión interna (tanto pública como privada), capital humano y conocimientos tecnológicos. Sin embargo, para ello deben disponer del mayor margen de maniobra posible con objeto de descubrir cuáles son las políticas que mejor se adaptan a sus condiciones específicas, y no ver su espacio de políticas constantemente restringido por las mismas instituciones internacionales creadas en un principio para conseguir resultados más equilibrados e incluyentes.

Insistir en la importancia de las instituciones y políticas nacionales no significa adoptar una actitud cerrada o aislacionista ante los múltiples retos que plantea el desarrollo. Por el contrario, el acceso a recursos financieros y a conocimientos tecnológicos externos es crucial para desbloquear el potencial de desarrollo de muchos de los países más pobres y vulnerables. Además, hay cuestiones del desarrollo de larga data —desde los problemas de la deuda soberana hasta un mayor acceso a los mercados en un sistema de comercio internacional más justo y desde la estabilización de los precios de los productos básicos hasta unos mercados financieros que estén al servicio de la economía real— que tan solo pueden abordarse mediante instituciones multilaterales eficaces que también cuenten (y no es pequeña salvedad) con la suficiente voluntad política de las principales economías. Además de estos retos persistentes, la interdependencia del mundo actual ha planteado otros nuevos y diversos desafíos, como las pandemias, la inseguridad alimentaria y el calentamiento de la Tierra, que requieren un liderazgo multilateral y unas medidas colectivas aún más audaces.

La búsqueda de medidas colectivas internacionales más audaces para corregir las profundas desigualdades del mundo, y también de iniciativas nacionales enérgicas e innovadoras, fue lo que motivó a los participantes en las reuniones de Bretton Woods hace 70 años y de Ginebra hace 50 años. El Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Henry Morgenthau, acertó de lleno al insistir en Bretton Woods en que “la prosperidad, al igual que la paz, es indivisible. No podemos permitirnos repartirla aquí o allá entre los más afortunados ni disfrutar de ella a expensas de los demás. La pobreza constituye siempre una amenaza para todos y pone en peligro el bienestar de cada uno de nosotros”. Ahora que la comunidad internacional está formulando una ambiciosa agenda para el desarrollo después de 2015, es el momento oportuno para proponer otro “Nuevo Acuerdo” internacional, que pueda hacer realidad la promesa de “prosperidad para todos”.

La economía mundial en 2014 sigue de capa caída

La economía mundial todavía no ha salido de la situación de débil crecimiento en el que ha estado sumida durante los cuatro últimos años y existe el peligro creciente de que esta situación se acepte como la “nueva normalidad”. En todas partes, pero sobre todo en las economías importantes desde el punto de vista sistémico, los responsables políticos tienen que evaluar los planteamientos actuales y prestar mayor atención a las señales que anuncian borrascas económicas de cara al futuro.

El crecimiento de la economía mundial viene registrando una modesta mejoría en 2014, aunque se mantendrá claramente por debajo de los elevados niveles alcanzados antes de la crisis. Está previsto que la tasa de crecimiento del 2,3% en 2012 y 2013 se incremente moderadamente hasta situarse entre un 2,5% y un 3% en 2014. Esta mejora se debe esencialmente al crecimiento de los países desarrollados que se ha acelerado del 1,3% en 2013 a alrededor del 1,8% en 2014. Es probable que el conjunto de los países en desarrollo repitan los resultados de años anteriores, con un crecimiento de entre un 4,5% y un 5%, si bien se pronostica que el crecimiento de las economías en transición seguirá desacelerándose hasta cerca del 1% tras los pobres resultados obtenidos en 2013.

La moderada aceleración del crecimiento prevista en los países desarrollados se deberá a una ligera recuperación en la Unión Europea (UE), donde un conato de relajación de la austeridad fiscal y una política monetaria más laxa, en particular del Banco Central Europeo (BCE), han contribuido a que la demanda vuelva a registrar números positivos. En algunos países (por ejemplo el Reino Unido), la demanda de los hogares está sostenida por una apreciación de los activos y la recuperación del crédito hipotecario y del

crédito al consumidor, y en otros países por un cierto aumento de los salarios reales (por ejemplo Alemania). Sin embargo, en otras grandes economías de la zona del euro (por ejemplo España, Francia e Italia) los elevados niveles de desempleo, el crecimiento lento o nulo de los salarios reales y la debilidad persistente del sector bancario siguen obstaculizando la expansión del crédito y la demanda internos. En los Estados Unidos, la economía prosigue sus intentos de recuperación sobre la base de la demanda privada interna. Las repercusiones negativas de la austeridad fiscal se redujeron ligeramente en 2014, la tasa de desempleo ha seguido descendiendo y la subida del precio de los activos fomenta la recuperación del crédito y el consumo internos. Con todo, los salarios reales medios siguen estancados. El crecimiento del Japón se ha basado también en la demanda interna, ya que el consumo privado y la inversión se beneficiaron de las políticas monetarias y fiscales expansivas de la “Abenomics”. Ya se han disipado los efectos del gasto público para la reconstrucción que siguió al terremoto de 2011, y que contribuyó a impulsar un mayor crecimiento de la economía japonesa en 2012-2013, mientras que los recientes aumentos de impuestos podrían afectar al gasto de los consumidores, así que quizás sean necesarios nuevos paquetes de estímulos para mantener un crecimiento positivo y los objetivos de precios.

Es probable que las principales regiones en desarrollo vuelvan a conseguir crecimientos similares a los registrados en 2012-2013. Según las previsiones, Asia seguirá siendo la región más dinámica, con un crecimiento de alrededor del 5,5%. Entre los mayores países de la región, China continúa ocupando el primer lugar, con una tasa de crecimiento estimada de cerca del 7,5% en 2014, basada en la demanda interna, mientras hay algunos indicios incipientes de un mayor papel del consumo privado y público. El crecimiento de la India se acelerará hasta una cifra estimada en el 5,5% de resultados del mayor consumo privado y de un aumento de las exportaciones netas; en cambio, la inversión estará estancada. La mayoría de los países del Asia Sudoriental deberían mantener un crecimiento igual o superior al 5%, impulsado por el consumo privado y la inversión fija, sin apenas ninguna contribución de las exportaciones netas. Los resultados económicos son más variados en el Asia Occidental, donde varios países se han visto directa o indirectamente afectados por conflictos armados. Turquía está expuesta a la inestabilidad financiera y quizás no pueda mantener una tasa de crecimiento que depende en gran medida de la expansión del crédito interno.

El crecimiento de África muestra también fuertes contrastes. Se mantiene débil en el África Septentrional debido a la incertidumbre política actual y a las interrupciones de la producción de petróleo. También sigue flojeando en Sudáfrica, situándose en torno al 2%, debido a una demanda interna más débil y a las huelgas en el sector minero. En cambio, varias economías importantes del África Subsahariana han registrado elevadas tasas de crecimiento, por lo que el nivel previsto para la subregión se sitúa casi en un 6% para 2014. En varios casos, este crecimiento, que ha persistido durante más de un decenio, se ha visto sostenido por unos precios de los productos básicos que han alcanzado niveles históricos.

Tras un fuerte repunte en 2010, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe se ha desacelerado hasta una cifra estimada en el 2% para 2014. Estos resultados flojos obedecen sobre todo al lento crecimiento de las tres economías principales, la Argentina, el Brasil y México, donde la demanda interna (principal factor propulsor del crecimiento después de la crisis mundial) ha perdido fuerza. Las perturbaciones financieras externas de mediados de 2013 y principios de 2014 también afectaron a esas economías, provocando un endurecimiento de la política macroeconómica. Podría producirse una nueva inestabilidad financiera como consecuencia de los obstáculos jurídicos que dificultan el servicio normal de la deuda soberana argentina. Sin embargo, la solvencia de la Argentina y la solidez de los parámetros macroeconómicos fundamentales de la mayoría de los países de la región deberían impedir que este problema se convirtiera en una crisis financiera regional. Varios países exportadores de hidrocarburos o minerales han registrado tasas de crecimiento considerablemente más elevadas, impulsadas por la fuerte demanda interna.

Es probable que las economías en transición de Europa registren este año una nueva desaceleración del crecimiento, ya que el estancamiento del consumo y la demanda de inversiones en la Federación de Rusia se ha visto agravado por la inestabilidad financiera y las nuevas salidas de capitales. Por el contrario, las economías en transición del Asia Central, que en su mayoría son exportadoras de petróleo o minerales,

parecen reunir las condiciones para mantener tasas de crecimiento bastante sólidas de resultados de una relación de intercambio muy favorable desde una perspectiva histórica.

Las corrientes comerciales no se recuperan

Seis años después del inicio de la crisis financiera mundial, el comercio internacional sigue dando muestras de atonía. El volumen del comercio de mercancías aumentó cerca de un 2% en 2012-2013 y los primeros meses de 2014, cifra inferior al crecimiento de la producción total. El comercio de servicios aumentó algo más, en torno a un 5% en 2013, sin alterar de manera significativa el panorama general. Esta falta de dinamismo presenta un fuerte contraste con los dos decenios anteriores a la crisis, en que el comercio mundial de bienes y servicios se expandió más del doble que la producción mundial (con unos promedios anuales del 6,8% y del 3%, respectivamente). Durante ese período, prácticamente se duplicaron las exportaciones e importaciones de bienes y servicios como parte del PIB (a precios constantes), pasando de alrededor del 13% al 27% en los países desarrollados, y del 20% a cerca del 40% en los países en desarrollo.

Dada la insuficiencia de la demanda mundial, es sumamente improbable que el comercio internacional baste por sí solo para volver a activar el crecimiento económico. Facilitar las corrientes comerciales modernizando los regímenes aduaneros contribuirá a hacer más eficiente el sistema comercial a largo plazo, pero no resolverá las principales dificultades actuales del comercio. El comercio internacional no se ha desacelerado o casi estancado a causa de mayores barreras al comercio o de problemas de la oferta; su lento crecimiento es el resultado de la débil demanda mundial. En este contexto, insistir excesivamente en el costo del comercio, procurando estimular las exportaciones mediante reducciones salariales y una “devaluación interna” sería inútil o incluso contraproducente, en especial si son varios socios comerciales los que persiguen esta estrategia al mismo tiempo. La mejor manera de expandir el comercio mundial es mediante una sólida recuperación de la producción a nivel nacional impulsada por la demanda interna.

Si bien en la actualidad el comercio adolece de una falta general de dinamismo, en algunos países y regiones las importaciones han aumentado (en volumen) a unas tasas relativamente elevadas: entre el 8% y el 9% en 2013. Así ha ocurrido en el África Subsahariana y el Asia Occidental, que siguen beneficiándose de unos precios de los productos básicos históricamente elevados, y en China, que continúa siendo un mercado importante para varios productos primarios.

Dicho esto, y con pocas pero importantes excepciones, la mayoría de los precios de los productos básicos han descendido constantemente con respecto a sus niveles máximos de 2011, aunque esa tendencia a la baja parece haberse moderado en 2013-2014. Las principales excepciones a esta tendencia son el petróleo, cuyo precio se ha mantenido a unos niveles elevados y bastante estables desde 2011, y las bebidas tropicales (café y cacao) y algunos minerales (en particular el níquel), que registraron fuertes aumentos en 2014 debido a la escasez de oferta. A pesar de una tendencia general descendente, los precios de los productos básicos durante el primer semestre de 2014 se mantuvieron, por término medio, cerca de un 50% más altos que durante el período 2003-2008.

Si bien la evolución reciente de esos precios ha variado según el grupo de productos y en el caso de determinados productos, una característica común de los mercados físicos es que los factores de la oferta han desempeñado un papel importante. Esto puede verse, por ejemplo, en los precios más bajos de los minerales, ya que las inversiones efectuadas durante el período de rápido ascenso de los precios propiciaron más adelante un incremento de la oferta. En cambio, las variaciones de la demanda física tuvieron solo un pequeño impacto en la evolución de los precios en 2013 y principios de 2014. Por lo general, la demanda de productos básicos ha seguido aumentando en consonancia con el crecimiento moderado de la economía mundial.

La evolución de los precios de los productos básicos a corto plazo siguió viéndose influenciada por la considerable financiarización de los mercados de esos productos durante 2013 y el primer semestre de 2014.

Sin embargo, los cambios en la reglamentación de los mercados de futuros han contribuido a una menor participación de los bancos y a una mayor presencia de otros operadores financieros, como las empresas de compraventa de productos básicos, que a menudo operan en un entorno menos transparente y menos regulado que las instituciones financieras tradicionales.

Desde una perspectiva a más largo plazo, sigue siendo válida la conclusión del análisis expuesto en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2013* de que los precios de los productos básicos se mantendrán probablemente a unos niveles históricamente altos durante los próximos años, con algunas correcciones de breve duración. Esto no debe ser motivo de autocomplacencia para los países productores; más bien deberían intentar, en la medida de lo posible, aprovechar las rentas generadas en esos mercados para financiar una transformación estructural, sobre todo con miras a diversificar la producción y las exportaciones.

¿“Una nueva normalidad”?

La aparente estabilización de tasas de crecimiento relativamente bajas en diferentes grupos de países de la economía mundial puede dar la impresión de que se ha conseguido una “nueva normalidad”. Sin embargo, para determinar si la presente situación es sostenible, hay que examinar no solo las tasas de crecimiento del PIB, sino los factores que las impulsan.

Tras el breve experimento llevado a cabo en 2009 y la primera mitad de 2010 de aplicar medidas fiscales expansivas en respuesta a la amenaza inmediata de un colapso financiero mundial, las políticas seguidas por las economías desarrolladas consistieron, en diversa medida, en una combinación de austeridad fiscal, contención salarial y expansión monetaria con la esperanza de que un aumento de la confianza de los inversores, una mayor flexibilidad del mercado laboral, un incremento de la competitividad y el mejoramiento previsto de los balances de los bancos propiciarían una recuperación rápida y sostenida. Sin embargo, con unas políticas fiscales y laborales que frenaban la demanda interna, la expansión de la liquidez por parte de las autoridades monetarias se encauzó sobre todo hacia inversiones más financieras que productivas. Ello a su vez provocó aumentos significativos de los precios de los activos, pese a un crecimiento económico anémico, y grandes salidas de capitales, que en muchos casos fueron a parar a mercados emergentes. En consecuencia, estas políticas tan solo sirvieron para apoyar de manera indirecta (y con un retraso considerable) la recuperación de la demanda en aquellos países en los que la revaluación de los activos produjo un efecto de riqueza suficientemente fuerte y animó a los consumidores a volver a pedir préstamos. Así pues, la nueva normalidad mantiene algunos claros paralelismos con las condiciones que originaron la crisis financiera mundial.

En el caso de las economías emergentes, todavía no está claro en qué medida la expansión de la demanda interna estuvo sostenida por una auténtica expansión de los ingresos o bien por burbujas insostenibles de activos y un excesivo endeudamiento de los consumidores (con probables variaciones significativas de un país a otro). Con todo, la posible vulnerabilidad de las economías en desarrollo y las economías emergentes en esta nueva normalidad se ve exacerbada por la debilidad persistente de la arquitectura financiera internacional. En tales circunstancias, los flujos de capitales pueden tener efectos significativos, y no siempre favorables, en la economía real y en la capacidad de los responsables políticos de hacer frente a impactos imprevistos.

Algunos países en desarrollo también siguen expuestos a impactos negativos resultantes del comercio internacional, sobre todo en países cuyas exportaciones consisten principalmente en unos pocos productos primarios o manufacturas que requieren gran intensidad de mano de obra poco especializada. La diversificación de sus actividades productivas y exportadoras sigue siendo una tarea pendiente de muchas economías en transición y en desarrollo. El índice de especialización del comercio de mercancías de la UNCTAD confirma que, a pesar de la rápida tasa de crecimiento del comercio en muchas economías en desarrollo durante el período 1995-2012, el grado de especialización de sus estructuras de exportación no ha variado de manera significativa.

No hay de hecho nada especialmente “nuevo” en el actual ciclo financiero que afecta a las economías en desarrollo y en transición. Dichas economías experimentan ahora el cuarto de esos ciclos desde mediados de los años setenta y, al igual que en ocasiones anteriores, dado que el ciclo actual se ve impulsado sobre todo por las condiciones económicas y las decisiones de política monetaria de los países desarrollados, los movimientos resultantes de los capitales internacionales no coinciden necesariamente con las necesidades de los países en desarrollo. Por el contrario, si nos atenemos a la historia reciente, podrían tener graves efectos disruptivos en el terreno macroeconómico y financiero. A fin de crear y mantener condiciones macroeconómicas y financieras internas que apoyen el crecimiento y la transformación estructural, los gobiernos deberían disponer de instrumentos normativos apropiados para gestionar los flujos de capitales y para prevenir o afrontar los trastornos recurrentes que estos pueden provocar. Las normas multilaterales del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) permiten a los gobiernos gestionar sus cuentas de capital, recurriendo incluso a los controles. Sin embargo, se ha insistido en que estos solo deben utilizarse por motivos cautelares o de gestión de las crisis. Pero la gestión de capitales debería considerarse un instrumento normal en manos de las autoridades económicas y no una medida excepcional y temporal que deba aplicarse únicamente en situaciones críticas.

Se han firmado o se están negociando algunos nuevos acuerdos bilaterales y plurilaterales sobre comercio e inversión, que introducen compromisos aún más estrictos de liberalización financiera que los previstos en los acuerdos multilaterales, con lo que podría reducirse aún más el espacio de políticas en este contexto. Por consiguiente, los gobiernos que deseen mantener la estabilidad macroeconómica y volver a regular sus sistemas financieros deberían examinar con sumo cuidado los riesgos que asumen al contraer tales compromisos.

Por una expansión coordinada

La UNCTAD, utilizando su Modelo Global de Políticas, ha evaluado un escenario alternativo de “crecimiento equilibrado” que podría ofrecer una vía de escape del estancamiento actual de la economía mundial. Los dos escenarios utilizados en el modelo no sirven para pronosticar sino para demostrar el cambio de dirección que cabría esperar si se optara por una nueva orientación política. El escenario de crecimiento equilibrado introduce los elementos siguientes: políticas de ingresos en apoyo de un crecimiento sostenible de la demanda; políticas fiscales que fomenten el crecimiento; políticas industriales para promover la inversión privada y la transformación estructural; la regulación de instituciones financieras de importancia sistémica y controles de capitales para estabilizar los mercados financieros mundiales; y acuerdos comerciales orientados al desarrollo. Este planteamiento se contrasta con un escenario de referencia, que en líneas generales prevé una continuación de las políticas actuales.

Las simulaciones del escenario de referencia muestran que los desequilibrios estructurales irán en aumento, aunque se mantenga un crecimiento moderado, y que los países serán cada vez más vulnerables a las crisis y a la inestabilidad financiera. Cuanto más tarden en resolverse dichos desequilibrios, peores serán las consecuencias, con la perspectiva de otra crisis grave. El escenario de crecimiento equilibrado, por otra parte, muestra considerables mejoras en las tasas de crecimiento y, lo que es más importante, una corrección gradual de los desequilibrios mundiales. El crecimiento medio de la economía mundial es considerablemente más rápido que en el escenario de referencia. Las tasas mayores de crecimiento para todas las regiones son el resultado no solo de estímulos aislados, sino también de los fuertes efectos sinérgicos de la coordinación de políticas favorables al crecimiento entre los diversos países. Por último, en el escenario de crecimiento equilibrado los resultados confirman una mayor convergencia del crecimiento económico, así como una mayor estabilidad financiera.

Si bien los resultados de esas simulaciones deben tomarse con la precaución y la cautela habituales, el mensaje de fondo es que, en una economía mundial cada vez más interrelacionada, hay que adoptar políticas

coherentes para todo el mundo. Teniendo en cuenta la experiencia de la economía real y financiera, debería estar claro que el camino para llegar a un crecimiento estable y sostenido impulsado por la demanda ha de partir a nivel nacional, pero sin que cada país procure conseguir por su cuenta reducciones competitivas de los costos y las importaciones con objeto de generar una recuperación basada en las exportaciones netas, proceso al que ciertamente los países excedentarios podrían hacer una contribución mucho mayor.

La falta de instituciones y mecanismos efectivos de coordinación de las políticas internacionales puede inducir a las autoridades a adoptar estrategias que quizás parezcan prácticas a corto plazo pero que de hecho están condenadas al fracaso a medio plazo. Es pues esencial seguir intentando establecer una serie de instituciones más efectivas e incluyentes de alcance mundial para regular los mercados, corregir los desequilibrios insostenibles que se produzcan y alcanzar mejor los objetivos del desarrollo y la convergencia a escala mundial.

Retos que plantea una nueva agenda para el desarrollo

Si la política macroeconómica actual se aproxima en exceso a la estrategia del *statu quo* de los años anteriores a la crisis, los debates actualmente en curso acerca de una agenda para el desarrollo después de 2015 tienden más bien a romper con el pasado. El deseo de adoptar un enfoque más universal, transformador y sostenible del desarrollo desempeñará un papel fundamental en la fijación de nuevos objetivos y metas para los responsables políticos, tanto a nivel nacional como internacional. Las 17 metas y objetivos acordados en el Grupo de Trabajo Abierto de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible revelaban ya una ambición que iba mucho más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La comunidad internacional debe afrontar tres retos principales al configurar este nuevo enfoque. El primero es ajustar las nuevas metas y objetivos a un paradigma normativo que contribuya a elevar la productividad y la renta *per capita* por todas partes, generar un volumen de empleos dignos suficiente para absorber una fuerza de trabajo mundial que aumenta y se urbaniza a gran velocidad, establecer un sistema financiero internacional estable que fomente la inversión productiva y prestar servicios públicos fiables que no excluyan a nadie, sobre todo en las poblaciones más vulnerables. El paradigma económico dominante del liberalismo de mercado ha resultado decepcionante en la mayoría de estos aspectos. En este contexto, como ha dicho hace poco el Papa Francisco, ya no podemos seguir confiando simplemente en “el funcionamiento sacralizado del sistema imperante”. Se necesitan sin duda ideas innovadoras.

El segundo reto que hay que afrontar al formular una nueva agenda para el desarrollo es el enorme aumento de la desigualdad que ha acompañado la difusión del liberalismo de mercado. Esto es importante porque, además de sus implicaciones morales, el aumento de la desigualdad puede menoscabar gravemente el bienestar social, poner en peligro la estabilidad y el progreso económicos y socavar la cohesión política. En anteriores *Informes sobre el Comercio y el Desarrollo* se ha insistido en la necesidad de no limitarse a observar algunas de las cifras más llamativas referentes al 1% más rico, y examinar qué ha ocurrido con la dinámica funcional de los ingresos, en particular la divergencia entre el aumento de los salarios y de la productividad y el incremento de los ingresos de los rentistas. La mayor movilidad del capital no solo ha reducido el poder negociador de los trabajadores, amplificando aún más los efectos distributivos negativos de las actividades financieras no reguladas, sino que también ha hecho más difícil gravar directamente con impuestos algunos ingresos, obligando así a los Estados a recurrir a impuestos más regresivos y a los mercados de bonos. Esto tiene a su vez un efecto muy corrosivo para la legitimidad y eficacia del proceso político.

El tercer reto consiste en que los países dispongan de instrumentos políticos eficaces que les permitan alcanzar los objetivos acordados y seguir avanzando en la agenda para el desarrollo. Si se quiere restablecer un modelo de desarrollo que favorezca la economía real por encima de los intereses financieros, anteponga la sostenibilidad a los beneficios a corto plazo y aspire realmente a la prosperidad para todos, será casi con toda seguridad necesario añadir nuevos instrumentos de acción a los actualmente previstos por la ortodoxia económica.

Razones de peso para disponer de un espacio de políticas

Ampliar e intensificar la ambición de las estrategias nacionales de desarrollo obligará a introducir cambios institucionales. Para funcionar con eficacia los mercados requieren un marco de reglas, restricciones y normas. La economía de mercado como tal se inscribe siempre en un contexto jurídico, social y cultural y está sostenida por fuerzas políticas. De qué manera y en qué medida se relaja o se restringe dicho marco de normas y reglamentos forma parte de un complejo proceso político que presenta características específicas en cada sociedad, pero del que no puede prescindirse sin poner en peligro el orden económico y social en general.

Los mercados y empresas internacionales, al igual que los nacionales, también requieren un marco de reglas, restricciones y normas. Y, como en el plano nacional, la relajación o restricción de dicho marco es un hecho habitual de la gobernanza de la economía mundial. Los Estados deben decidir si están dispuestos a ceder parte de su independencia (y en qué grado) a cambio de las ventajas que supone disponer de normas, disciplinas y apoyos internacionales. Resulta inevitable que, en un mundo constituido por Estados desiguales, varíe el margen de maniobra necesario para perseguir las propias aspiraciones nacionales al desarrollo económico y social, como también varía el impacto probable de las decisiones de un país sobre los demás. Las dificultades de gestionar estas compensaciones son especialmente graves a nivel multilateral, donde hay considerables diferencias entre Estados. Si bien el grado en que una determinada opción de crecimiento y desarrollo responde a las necesidades y prioridades nacionales puede verse claramente limitado o circunscrito por regímenes multilaterales y normas internacionales, también puede verse afectado por presiones económicas y políticas derivadas del funcionamiento de los mercados mundiales, según el grado y la índole de la integración económica del país en cuestión.

La interdependencia entre los Estados y los mercados constituye la principal razón de ser de un sistema bien estructurado de gobernanza económica mundial que incluya normas y disciplinas multilaterales. Estas disposiciones deberían regirse por su capacidad para dar resultados justos e incluyentes proporcionando bienes públicos a nivel mundial y reduciendo al mínimo los efectos internacionales adversos y otras externalidades negativas, tanto si estos se debían a políticas económicas nacionales como si eran resultado del afán de lucro de operadores privados.

Estas diversas tensiones entre la autonomía nacional, la eficacia de las políticas y la integración económica internacional se reflejan, en parte, en la idea de “espacio de políticas”. Esto se refiere a la libertad y capacidad de los gobiernos de decidir y perseguir la combinación más apropiada de políticas económicas y sociales con el fin de lograr un desarrollo equitativo y sostenible en sus contextos nacionales, pero siendo parte integral de una economía mundial interdependiente. Puede definirse como la combinación de la soberanía política *de jure*, que es la autoridad oficial de los responsables políticos sobre sus objetivos e instrumentos nacionales, y el control *de facto* de las políticas nacionales, que implica la capacidad de las autoridades nacionales de fijar prioridades, influir en determinados objetivos y sopesar posibles ventajas e inconvenientes.

Para algunos países, suscribir disciplinas multilaterales puede motivarlos para redoblar esfuerzos a fin de aprovechar mejor el margen de acción que les queda que cuando disponían de mayor margen de maniobra; esto parece aplicarse, en particular, a los países que acaban de salir de un conflicto, así como a muchas antiguas economías socialistas. Asimismo, estas disciplinas pueden servir para reducir el desequilibrio inherente a las relaciones económicas internacionales en favor de los países con mayor poder económico o político. Así pues, tales disciplinas pueden al mismo tiempo restringir (sobre todo *de jure*) y facilitar (sobre todo *de facto*) el espacio de políticas, ya que las restricciones al comportamiento de un país también se aplican a otros países, por lo que se ve afectado todo el contexto externo.

Pero también existe la legítima preocupación de que diversas obligaciones jurídicas resultantes de acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales han reducido la autonomía política de los países al afectar tanto al margen de maniobra disponible como a la eficacia de determinados instrumentos políticos. Además, la eficacia de las políticas nacionales suele verse mermada —en algunos casos de manera significativa— por

las fuerzas de la globalización (en especial en el terreno de las finanzas) y por la internalización de los mercados, que afectan a los procesos económicos nacionales.

Multilateralismo incluyente: regreso al futuro

La historia tiende a repetirse, aunque no necesariamente como tragedia o farsa. Por consiguiente, siempre pueden aprenderse cosas positivas examinando cómo los políticos de generaciones anteriores afrontaron graves problemas. La necesidad de conciliar los requisitos de la soberanía política nacional con los imperativos de una economía mundial interdependiente puede parecer hoy en día un fenómeno relativamente nuevo. De hecho se trata de un reto de larga data que ha sido ampliamente examinado, y desde ángulos muy distintos, durante casi dos siglos, aunque no de manera tan apremiante o profunda como después de las crisis.

El objetivo principal de los arquitectos de Bretton Woods era diseñar una estructura económica internacional después de la guerra que impidiera la repetición de las medidas oportunistas y del contagio nocivo que habían provocado el colapso del comercio y de los pagos internacionales en los años treinta. Por consiguiente, dicha estructura tenía que apoyar nuevos objetivos como el aumento de los ingresos, el pleno empleo y la seguridad social en los países desarrollados. Pero un grupo prominente de partidarios del New Deal de Roosevelt también procuraron incluir con firmeza las cuestiones del desarrollo en la agenda multilateral de los años treinta y cuarenta. Se trataba de medidas para ampliar la posibilidad de adoptar políticas de industrialización impulsadas por el Estado y aumentar el nivel y la fiabilidad del apoyo financiero multilateral necesario para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo, iniciativas que de hecho encontraron considerable resistencia.

Estos resultados crearon las condiciones para los conflictos entre Norte y Sur en el período de posguerra. En ese contexto, la construcción de un orden económico internacional más favorable al desarrollo resultó después de la guerra un proceso mucho más lento y desigual de lo que habían previsto los arquitectos de Bretton Woods. De hecho fue necesario que los países en desarrollo que acababan de conseguir la independencia dejaran oír más su voz a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta para dar al multilateralismo un carácter más incluyente. Así se llegó a la creación de la UNCTAD en 1964 y a la posterior ampliación de la agenda para el desarrollo en torno a un nuevo orden económico internacional. La visión del desarrollo expresada en Bretton Woods, y a menudo olvidada, y los detalles de las diversas propuestas presentadas pueden servir todavía de inspiración para quienes pretenden hoy en día promover una agenda para el desarrollo incluyente.

Cómo gestionar la destrucción creativa

Ninguno de los países desarrollados de hoy dependía de las fuerzas del mercado para lograr su transformación estructural y el consiguiente aumento de los niveles de empleo, productividad y renta *per capita*. Más bien adoptaban medidas específicamente nacionales para gestionar estas fuerzas, aprovechar su parte creativa para fomentar la capacidad de producción y ofrecer oportunidades a sociedades y emprendedores dinámicos, dándoles al mismo tiempo una orientación más social. También utilizaban diversas formas de intervención estatal para paliar las tendencias destructivas de esas mismas fuerzas del mercado. Esta idea de gestionar el mercado sin idolatrarlo fue reiterada por los países emergentes con economías de mercado de más rápido crecimiento —desde las pequeñas economías socialdemócratas del norte de Europa hasta los gigantes económicos del Asia Oriental— en los decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

La debilidad inicial de sus economías y la escasa capacidad administrativa e institucional, así como los errores políticos y los impactos externos, explican en diversa medida por qué otros países en desarrollo han tenido menos éxito al intentar repetir experiencias anteriores. Con todo, la gobernanza económica

internacional ha restringido también cada vez más las opciones de que disponen los diversos países para perseguir políticas económicas encaminadas a alcanzar sus objetivos de desarrollo.

El régimen del comercio multilateral de después de la guerra se diseñó esencialmente a fin de no poner en cuestión el espacio de políticas de los países desarrollados para alcanzar un nivel apropiado de seguridad económica mediante el pleno empleo y una mayor protección social. Pero también intentó limitar las prácticas mercantilistas entre sus miembros y hacer más previsibles las condiciones del comercio internacional. El resultado fue un régimen de reglas y compromisos negociados, vinculantes y jurídicamente exigibles que llevaban también incorporadas flexibilidades y derogaciones.

Las posteriores negociaciones comerciales multilaterales bajo los auspicios del GATT culminaron en los Acuerdos de la Ronda Uruguay, que entraron en vigor en 1995. El alcance de estas negociaciones se amplió considerablemente, tanto en lo que respecta a los países participantes como a las líneas arancelarias incluidas. También se hicieron extensivas a ámbitos comerciales que iban más allá del comercio de bienes, y se aplicaron los principios de la nación más favorecida y el trato nacional no solo al comercio de bienes sino también al comercio de una gran diversidad de servicios, como las finanzas, el turismo, la educación y la sanidad. El resultado fue que todos los Estados miembros de la OMC aceptaron restricciones a su aplicación de unas políticas más amplias, entre ellas algunas concebidas para fomentar y dirigir la transformación estructural de sus economías. Sin embargo, algunas de las políticas a las que renunciaron habían sido anteriormente importantes para el éxito de los procesos de desarrollo. He aquí algunos ejemplos:

- La utilización de subvenciones, limitada por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, había sido uno de los instrumentos preferidos para impulsar la transformación estructural, sobre todo en los países del Asia Oriental.
- Las condiciones impuestas a inversores extranjeros con respecto a las exportaciones, el contenido nacional y la transferencia de tecnología, restringidas en virtud del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC), se habían utilizado con frecuencia para fomentar la creación de vínculos entre inversores extranjeros y fabricantes locales.
- Muchos países, entre ellos países ahora desarrollados, habían utilizado anteriormente la retroingeniería y otros métodos de imitación basadas en el acceso a la tecnología, que luego se restringieron en virtud del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

pesar de las mayores restricciones impuestas al uso de determinados instrumentos de políticas, los miembros de la OMC mantienen cierta flexibilidad para apoyar la transformación estructural, inclusive en la política arancelaria, donde algunas líneas todavía no están consolidadas, y donde la diferencia entre aranceles consolidados y aplicados deja cierto margen para retocarlos en apoyo de los objetivos del desarrollo. Los miembros de la OMC también pueden seguir usando algunos tipos de subvenciones y criterios para fomentar la investigación y el desarrollo y las actividades innovadoras, así como aprovechar las flexibilidades existentes en el uso de créditos a la exportación. En virtud del Acuerdo MIC, los responsables políticos pueden seguir imponiendo a los inversores extranjeros condiciones para entrar en sectores específicos, incluidas determinadas industrias. El Acuerdo también permite cierta flexibilidad gracias al mecanismo de licencias obligatorias (por el que las autoridades pueden permitir a otras empresas distintas del titular de la patente utilizar los derechos a una patente) y las importaciones paralelas (es decir, las importaciones de artículos de marca en un mercado donde pueden ser vendidos sin el consentimiento del titular de la marca de fábrica o de comercio).

No es tarea fácil sopesar la pérdida de espacio de políticas en determinados sectores frente a los beneficios potenciales que ofrece un sistema de comercio multilateral abierto y más previsible. En cualquier caso, la cuestión más inmediata es cuál es la mejor manera de aprovechar el margen que queda para obtener resultados más sostenibles e incluyentes que los conseguidos por la mayoría de países en desarrollo durante los tres últimos decenios. A este respecto, como la UNCTAD no se ha cansado de insistir, siguen siendo fundamentales las

prácticas y las capacidades vinculadas a la construcción institucional de un Estado desarrollista. Pero también es importante reconocer que las incongruencias y lagunas existentes en la arquitectura multilateral, sobre todo en la interrelación de las corrientes comerciales y financieras, siguen dificultando a los países en desarrollo el poder aprovechar al máximo el margen de acción de que todavía disponen. Además, son numerosos los que necesitan mucho mayor apoyo de la comunidad internacional para hacer uso de las actuales disposiciones de tal manera que contribuyan a sus iniciativas de transformación. En muchos aspectos este apoyo no se ha concedido o solo de mala gana. Una posible solución sería la propuesta de la UNCTAD de que una comisión independiente llevara a cabo una investigación del sistema de comercio multilateral desde el punto de vista del desarrollo a fin de examinar estas y otras tensiones que dificultan el buen funcionamiento del sistema.

Erosión constante del espacio de políticas

Desde principios de los años noventa se ha producido una oleada de acuerdos comerciales regionales (ACR) y bilaterales y acuerdos internacionales de inversión (AII), que en algunos casos contienen disposiciones más restrictivas que las previstas por el régimen de comercio multilateral o bien incluyen disposiciones adicionales que van más allá de las incluidas en los actuales acuerdos comerciales multilaterales.

Las disposiciones de los ACR son cada vez más amplias y en muchos casos prevén normas que limitan las opciones disponibles para el diseño y ejecución de estrategias generales de desarrollo nacional. Aun cuando estos acuerdos sean producto de (a menudo largas) negociaciones y regateos entre Estados soberanos, se tiene cada vez más la impresión de que, debido al gran número de cuestiones económicas y sociales abarcadas, las conversaciones a menudo carecen de la transparencia y la coordinación—incluso entre todos los ministerios gubernamentales potencialmente interesados—necesarias para lograr un resultado equilibrado.

Sean cuales sean los países de que se trate, al firmar esos acuerdos, los gobiernos de los países en desarrollo renuncian a parte del espacio de políticas que habían intentado preservar con tanto ahínco a nivel multilateral. Esto puede parecer sorprendente, pero quizás se deba a que algunos gobiernos temen verse excluidos, mientras que otros países signatarios obtienen acceso preferencial a los mercados y se convierten en destinos potencialmente más atractivos para la inversión extranjera directa (IED). Tal vez consideren también que su participación en un acuerdo de libre comercio facilitará la entrada de empresas nacionales en las redes internacionales de producción.

Sin embargo, como se examinó en anteriores *Informes sobre el Comercio y el Desarrollo*, se corre el peligro de que la participación en las redes internacionales de producción tenga efectos negativos en la relación de intercambio de los países, en particular de los situados en el extremo inferior de las cadenas de producción, y que se creen pocos productos internos y beneficios tecnológicos indirectos. Además, los países en desarrollo que se encuentran en una fase inicial de industrialización pueden verse constreñidos a actividades de escaso valor añadido debido a la dura competencia de otros proveedores para mantener bajos los costos laborales, y porque el estrecho control sobre la propiedad intelectual y las costosas estrategias de explotación de marcas de la empresa principal les impiden ir ascendiendo por la cadena de valor. Incluso países de rentas medias que han tenido un éxito relativo no gozan de igualdad de condiciones en muchas de esas redes. China es un caso interesante. Se ha prestado considerable atención a su ascenso como país exportador dominante de productos electrónicos, ya que actualmente representa una tercera parte del comercio total de este sector. Pero de hecho son muy pocas las empresas chinas que controlan las diferentes partes de la cadena electrónica. Resulta incluso más revelador el hecho, según una estimación reciente, que tan solo corresponde a las empresas chinas un 3% de los beneficios totales de este sector. Así pues, los países en desarrollo necesitan sopesar cuidadosamente costos y beneficios cuando estudien una estrategia de industrialización basada en gran medida en la participación en las redes internacionales de producción, si esta los lleva a concertar acuerdos cada vez más numerosos y restrictivos sin comprender total y debidamente su contribución potencial al desarrollo.

El espacio de políticas no solo se ve reducido por los acuerdos de libre comercio sino también cuando los países suscriben AII. Cuando se concertaron la mayoría de esos acuerdos durante los años noventa, se estimó que toda pérdida de margen de acción era pagar un bajo precio por el aumento previsto de las entradas de IED. Este punto de vista empezó a cambiar a principios del siglo XXI, ya que se puso de manifiesto que las normas relativas a la inversión podían obstaculizar una gran diversidad de políticas públicas, incluidas las encaminadas a mejorar los efectos de la IED en la economía. Además, la evidencia empírica de la efectividad de los tratados bilaterales de inversión y los capítulos sobre inversión de los ACR para estimular la IED resulta ambigua. La falta de transparencia y coherencia característica de los tribunales creados para resolver controversias derivadas de tales acuerdos, y la percepción de que solían mostrarse favorables a los inversores, suscitaron una preocupación aún mayor acerca de su eficacia. Actualmente, están en estudio varias posibilidades para reequilibrar el sistema y recuperar el margen necesario para aplicar políticas de desarrollo. Entre ellas cabe mencionar: i) reformas graduales y fragmentarias mediante la creación de nuevos acuerdos basados en principios de inversión que fomenten el desarrollo sostenible; ii) la creación de un tribunal centralizado y permanente que se ocupe de las inversiones; y iii) una retirada de los tratados sobre inversión y el retorno a las leyes nacionales.

Junto con la proliferación de acuerdos comerciales y su expansión a ámbitos relacionados con el comercio, se ha reactivado a nivel mundial el interés por las políticas industriales. Conciliar ambas tendencias plantea un enorme reto. Muchos países desarrollados, sobre todo desde que estalló la actual crisis financiera, han empezado a reconocer de manera explícita el importante papel que las políticas industriales pueden desempeñar para el mantenimiento de un sector manufacturero sólido. Los Estados Unidos, presentados a menudo como un país que prefiere abstenerse de toda política industrial ha sido y sigue siendo un partidario ferviente de tales políticas. Su Gobierno ha tomado la iniciativa de asumir riesgos e influir en los mercados para el desarrollo y la comercialización de nuevas tecnologías, adoptando una amplia gama de políticas para apoyar una red de empresas manufactureras nacionales con capacidad de innovación, exportación y creación de empleos bien remunerados. Por el contrario, la experiencia de la Unión Europea es un ejemplo de cómo los acuerdos intergubernamentales pueden restringir las opciones políticas de las autoridades nacionales, y de cómo unas políticas industriales que se limitan simplemente a adoptar medidas horizontales pueden obstaculizar el logro de los objetivos fijados.

Tras haber reconsiderado la utilidad de la política industrial en los últimos años, algunos países en desarrollo han utilizado también parte del margen de acción disponible para fomentar mayores inversiones e innovación por parte de las empresas nacionales y hacerlas así más competitivas a nivel internacional. Entre las medidas adoptadas figuran la modulación arancelaria en determinados sectores aprovechando la diferencia entre aranceles consolidados y aplicados; la aplicación de derechos de importación preferenciales; la concesión de incentivos fiscales; la financiación de inversiones a largo plazo a través de bancos nacionales de desarrollo o subvencionando préstamos comerciales; y las compras del sector público para apoyar a los proveedores locales. Siguen utilizándose diversas medidas en países con diferentes niveles de desarrollo —desde Viet Nam hasta el Brasil— en un esfuerzo por crear un círculo virtuoso entre comercio y acumulación de capital.

Cómo salvaguardar el espacio de políticas reformando al mismo tiempo los mecanismos multilaterales

La UNCTAD lleva sosteniendo desde hace algún tiempo que si los países en desarrollo quieren mantener y mejorar sus recientes niveles de crecimiento, deberían ampliar y profundizar las transformaciones estructurales de sus economías. El reto que esto plantea resulta familiar a los exportadores de productos básicos, cuya falta de diversificación hace sus economías vulnerables a impactos y cambios de política exógenos. Pero asimismo, un mayor crecimiento no se traduce automáticamente en una mejora del nivel de vida de la mayoría de la población. Si bien la transformación estructural es de rigor para todos los países en desarrollo por razones similares, es probable que durante los próximos años el entorno económico mundial sea mucho menos favorable que el existente en el primer decenio de este siglo. Por consiguiente, será muy difícil proceder a una transformación estructural si no se tiene una mayor flexibilidad en la adopción de políticas.

Así pues, el fortalecimiento de la gobernanza del comercio mundial en apoyo de los objetivos del desarrollo deberá ser parte integrante de un paquete de medidas más amplio e integrado que contribuya a preservar el margen de acción para adoptar políticas comerciales e industriales proactivas. Dicha reforma debería complementar otras reformas macroeconómicas y financieras. Será preciso incluir diversos elementos, primordialmente el fortalecimiento de los mecanismos multilaterales. Debería aprovecharse el nuevo impulso de la Conferencia Ministerial de Bali de la OMC, celebrada en diciembre de 2013, para lograr unos resultados en las negociaciones de la Ronda de Doha que justifiquen su apelativo de “Ronda para el Desarrollo”. Al renovar dicho compromiso podría hacerse hincapié en las cuestiones de aplicación y en el mantenimiento del principio de un todo único, en vez de optar por una geometría variable según la cual una serie de compromisos básicos obligatorios se verá complementada mediante acuerdos plurilaterales. El mayor beneficio que se obtenga de todo ello quizás consista simplemente en mantener el carácter de bien público de las normas multilaterales.

Un replanteamiento de las negociaciones comerciales sobre acuerdos multilaterales supondría reconsiderar las disposiciones que van más allá de los acuerdos existentes de la OMC; pero también debería procurarse una mayor flexibilidad en la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay respondiendo de manera constructiva a varias novedades recientes. Por ejemplo, las flexibilidades introducidas en el régimen de protección de los derechos de propiedad intelectual con respecto a la salud pública podrían ampliarse para apoyar la adopción de tecnología y la innovación en todas las fases de la transformación estructural. Mediante nuevas negociaciones sobre la reducción de aranceles industriales podría darse también mayor flexibilidad a las políticas públicas de apoyo a determinados sectores. Esto último supondría cambiar el carácter sectorial y la estructura arancelaria a lo largo del tiempo, manteniendo al mismo tiempo una dispersión considerable de los aranceles en los diversos sectores económicos.

El espacio fiscal en el contexto global

El espacio fiscal corre parejo con el espacio de políticas. Aunque se permita a los gobiernos diseñar y aplicar las políticas de desarrollo de su elección dentro del marco internacional actual de las reglas negociadas y las normas aceptadas, seguirán teniendo que financiar las inversiones y otros gastos generales y concretos necesarios para aplicar tales políticas. Así pues es esencial incrementar los ingresos públicos.

El espacio fiscal es causa y efecto del crecimiento económico y el cambio estructural. Unos mayores niveles de ingresos, la expansión de los sectores modernos de la economía y la reducción de la economía informal amplían la base imponible y refuerzan la capacidad de los gobiernos de recaudar ingresos fiscales. Esto, a su vez, permite un mayor gasto público favorable al crecimiento tanto por el lado de la oferta (por ejemplo, inversión en infraestructura, investigación y desarrollo, y educación) como por el lado de la demanda (por ejemplo, transferencias sociales). A la inversa, un espacio fiscal limitado, o incluso disminuido, se inscribe a menudo en el círculo vicioso del subdesarrollo. La necesidad de reclamar y ampliar el margen fiscal encuentra problemas especiales en una economía cada vez más globalizada. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) puede apoyar la expansión del margen fiscal, sobre todo en los países menos adelantados (PMA), como también pueden hacerlo los empréstitos extranjeros, y sobre una base más sostenible si se utilizan para ampliar la capacidad productiva. Con todo, el carácter imprevisible de la AOD puede dificultar la planificación de políticas a largo plazo y también puede retrasar el establecimiento de mecanismos políticos que apoyen al Estado desarrollista. Además, en la mayoría de los casos, depender de los ahorros ajenos para financiar actividades estatales básicas plantea problemas de expresión de la propia opinión y de legitimidad. Asimismo, la dependencia excesiva de fuentes extranjeras ha dado lugar al sobreendeudamiento y a déficit crónicos de las balanzas fiscales y los saldos externos de los países, reduciendo así el margen fiscal a largo plazo. Por consiguiente, la expansión del espacio fiscal debería basarse, en lo posible, en fuentes nacionales de ingresos si se quiere llevar adelante una estrategia nacional de desarrollo. La financiación externa puede complementar, pero no sustituir, tales ingresos.

Un problema importante es que la globalización ha afectado la capacidad de los gobiernos de movilizar ingresos nacionales. La reducción de los aranceles ha provocado una disminución de los ingresos en muchos países en desarrollo, a menudo considerable, mientras que la mayor movilidad del capital y su creciente utilización de paraísos fiscales han alterado considerablemente las condiciones para gravar con impuestos los ingresos —tanto de las personas físicas como de las sociedades— y el patrimonio. La agenda dominante del liberalismo de mercado ha dado lugar a una economía globalizada que alienta la competencia fiscal entre los países, provocando a menudo una presión a la baja a base de ofrecer incentivos en forma de menores impuestos directos. La fiscalidad de las empresas ha seguido una tendencia descendente tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, que ha ido acompañada a menudo de subvenciones o exenciones para atraer o retener inversiones extranjeras. Además, la globalización impulsada por las finanzas ha propiciado la proliferación de centros financieros extraterritoriales, paraísos fiscales y jurisdicciones secretas que permiten de diversas maneras eludir o evadir impuestos por unas cantidades que se miden en miles de millones, si no billones, de dólares.

Problemas tributarios de la comunidad internacional

La manipulación de los precios comerciales, por ejemplo mediante la fijación de precios de transferencia (es decir, la valoración de transacciones transfronterizas dentro de una misma sociedad por grupos empresariales internacionales), se ha convertido en el mecanismo de evasión preferido de muchas empresas. Si el precio fijado dentro de una empresa o de un grupo no refleja el precio que se pagaría en el comercio si cada participante actuara de manera independiente en interés propio, los beneficios dentro de un grupo de empresas pueden trasladarse de manera efectiva a jurisdicciones libres de impuestos o de baja tributación, mientras que las pérdidas y deducciones se trasladan a jurisdicciones de elevada tributación. Otra manera de trasladar beneficios y pérdidas entre diversas jurisdicciones es mediante la “infracapitalización”, que se da cuando una empresa tiene una elevada proporción de deuda con respecto a su capital social y junta y combina las deudas en el interior del grupo y los pagos de intereses entre sus filiales a fin de reducir al mínimo el pago de impuestos y obtener mayores beneficios generales.

La arquitectura fiscal internacional no ha podido hasta el momento adaptarse adecuadamente a esta realidad, lo que ha dado lugar a una hemorragia masiva de ingresos públicos. La opacidad que rodea a los paraísos fiscales puede explicar en parte las dificultades que encuentran las autoridades para recaudar ingresos públicos, pero el principal obstáculo es político: los principales custodios de los secretos financieros se encuentran en algunos de los países más grandes y más ricos del mundo, o en determinadas zonas de esos países. De hecho los centros financieros extraterritoriales y las jurisdicciones secretas que los acogen están plenamente integrados en el sistema financiero mundial, y por ellos circula gran parte del comercio y los movimientos de capitales, incluida la IED.

Recientemente se han emprendido varias iniciativas con el fin de mejorar la transparencia y el intercambio de información a efectos fiscales. Se trata de una declaración de los líderes del Grupo de los 20 para fomentar el intercambio de información sobre todo tipo de abusos y actividades fraudulentas, un Plan de acción sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, de la OCDE, una mayor vigilancia por parte de las autoridades fiscales de varios países de los abusos fiscales de personas ricas y empresas transnacionales, y numerosos tratados fiscales bilaterales y acuerdos para el intercambio de información fiscal.

Estas iniciativas son pasos en la dirección correcta pero se están aplicando y llevando a cabo con suma lentitud. Así ocurre en especial en lo referente a los abusos en los precios de transferencia que son muy perjudiciales para los países en desarrollo. Como esas iniciativas suelen estar dirigidas por las economías desarrolladas —principales ubicaciones de las empresas transnacionales y de algunas jurisdicciones secretas— existe el peligro de que el debate no tenga plenamente en cuenta las necesidades y puntos de vista de las economías en desarrollo y en transición. Será pues importante dar un papel más destacado a instituciones como el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones

Unidas y considerar la posibilidad de aprobar una convención internacional contra la elusión y la evasión fiscales.

Aunque la propia naturaleza del problema hace pensar en la necesidad de adoptar un enfoque multilateral, los gobiernos también pueden aplicar medidas a nivel nacional. Por ejemplo, pueden aprobar por ley una norma general para combatir la elusión de impuestos de manera que las estrategias fiscales “agresivas” puedan ser declaradas ilegales cuando se impugnen ante los tribunales. También pueden combatir con mayor eficacia la manipulación de los precios de transferencia en su comercio internacional utilizando precios de referencia para diversos artículos comerciales homogéneos.

Recursos naturales como fuente de ingresos públicos

En muchos países en desarrollo, la recaudación de mayores ingresos públicos gracias a las rentas derivadas de los recursos naturales, y en particular de las industrias extractivas, tiene especial importancia para la financiación del desarrollo. La principal contribución de estas actividades al desarrollo es lo que pagan al Estado, ya que a menudo crean economías de enclave que apenas mantienen vínculos con el resto de la economía. Sin embargo, como el aumento de los precios de los productos básicos durante el último decenio ha dado lugar a una decuplicación de los beneficios de las grandes empresas mineras del mundo, resulta obvio que los beneficios públicos resultantes de esas rentas fueron en comparación muy inferiores. Parte de la culpa puede atribuirse a la corrupción, pero la razón principal han sido los regímenes tributarios extremadamente generosos establecidos en un momento en que los precios eran bajos, y a menudo por recomendación de las instituciones de Bretton Woods, con el objetivo de atraer empresas e inversores internacionales a este sector.

Por ello, muchos gobiernos, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, han empezado a revisar sus políticas relativas a las industrias extractivas. Así se han renegociado o rescindido contratos existentes, se han aumentado los niveles de impuestos o regalías, se han introducido nuevos impuestos y se ha modificado el grado de propiedad estatal de los proyectos extractivos. Los gobiernos receptores pueden beneficiarse también reforzando su posición negociadora a la hora de concluir contratos con las empresas transnacionales que participan en industrias extractivas gracias a la aparición de nuevos operadores importantes, como por ejemplo empresas de economías emergentes. Con todo, estos cambios en las condiciones del mercado no deberían ocultar los importantes retos que afrontan los países productores al intentar conseguir la máxima contribución de las industrias extractivas al desarrollo.

Toda política general encaminada a aumentar los ingresos derivados de los recursos naturales debe constar de varios elementos. En primer lugar, los gobiernos deben reservarse el derecho de revisar los regímenes fiscales y las estructuras de la propiedad siempre que lo consideren necesario para los intereses económicos y el desarrollo del país. También podría negociarse un nivel mínimo de tributación a nivel nacional o internacional para evitar una competencia a la baja. En segundo lugar, deberían disponer de medios para aplicar las normas y obtener los ingresos debidos controlando las maniobras de fijación de precios de transferencia de las empresas transnacionales y la declaración de volúmenes de exportaciones inferiores a los reales. En tercer lugar, deberían poder hacerlo sin la amenaza de represalias legales a través de los mecanismos existentes de solución de controversias en materia de inversión.

La mayoría de las medidas necesarias pueden adoptarse a nivel nacional pero la cooperación multilateral sigue siendo de la mayor importancia. Las iniciativas en pro de la transparencia, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), deberían ser obligatorias y ampliarse: no solo deberían centrarse en los gobiernos sino también en las empresas productoras y en las que comercian con productos básicos. Debería prestarse asimismo mayor atención a la supervisión, la auditoría y la rendición de cuentas, así como a la aplicación de las condiciones y reglamentos fiscales con que operan las industrias extractivas. El desarrollo institucional y el fomento de la capacidad son cruciales, sobre todo para disponer de mayor capacidad de negociar contratos, pero también para mejorar la supervisión de los costos de producción, los

precios de las importaciones y las exportaciones, los volúmenes, los niveles de calidad y los plazos de entrega de los recursos naturales extraídos, así como para la recopilación y el procesamiento de datos. En vista de sus conocimientos y experiencia en el sector de los productos básicos, el transporte, las aduanas y el comercio, la UNCTAD podría prestar su apoyo a este respecto. También puede resultar útil la cooperación regional para el fomento de la capacidad. Los donantes internacionales tienen un papel importante que desempeñar en apoyo de dichas iniciativas.

Prevenir la merma de recursos a causa de los flujos financieros ilícitos y la elusión de impuestos puede servir para obtener los ingresos necesarios para financiar el logro de nuevos objetivos de desarrollo. Así pues, dada su importancia para muchos países en desarrollo y economías en transición, el margen fiscal y las cuestiones de gobernanza conexas deberían ocupar un lugar destacado en la agenda para el desarrollo después de 2015.



Mukhisa Kituyi
Secretario General de la UNCTAD

TENDENCIAS RECIENTES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

A. Crecimiento mundial

La economía mundial ha mejorado ligeramente su crecimiento en 2014, aunque este se mantendrá claramente por debajo de los niveles máximos alcanzados antes de la crisis. Se prevé que la tasa de crecimiento de alrededor del 2,3% conseguida en 2012 y 2013 aumente hasta el 2,5% o el 3% en 2014. Este pequeño aumento se debe esencialmente al crecimiento de los países desarrollados, que pasará del 1,3% en 2013 a alrededor del 1,8% en 2014. Es probable que el conjunto de los países en desarrollo repitan los resultados de años anteriores, con un crecimiento de entre el 4,5% y el 5%, mientras que se pronostica una nueva desaceleración del crecimiento de las economías en transición hasta alrededor del 1%, tras los pobres resultados obtenidos ya en 2013 (cuadro 1.1).

1. Países desarrollados

Se prevé una aceleración moderada del crecimiento de los países desarrollados como consecuencia de la ligera recuperación de la Unión Europea (UE), ya que no se esperan mejores resultados en los Estados Unidos y el Japón en 2014. En Europa, la relajación provisional de la austeridad fiscal y la

adopción de una política monetaria más acomodaticia, en particular por el Banco Central Europeo (BCE), han hecho que la tendencia de la demanda interna cambie de signo negativo a positivo. En algunos países (por ejemplo en el Reino Unido), la demanda de los hogares está sostenida por una apreciación de los activos y por la recuperación del crédito al consumo y del crédito hipotecario, y en otros países por un cierto aumento de los salarios reales (por ejemplo en Alemania). Sin embargo, en otras grandes economías de la zona del euro (por ejemplo en España, Francia e Italia), los elevados niveles de desempleo, el crecimiento lento o nulo de los salarios reales y la debilidad persistente del sector bancario siguen obstaculizando la expansión de las condiciones del crédito interno y restringiendo el crecimiento de la demanda. Las exportaciones netas deberían hacer una aportación positiva, aunque pequeña, al crecimiento general de Europa en 2014.

La economía de los Estados Unidos sigue recuperándose de manera moderada de la Gran Recesión basándose sobre todo en la demanda privada interna. La austeridad fiscal viene siendo un lastre para el crecimiento económico desde 2011, aunque en 2014 su impacto no ha sido tan negativo. El desempleo sigue disminuyendo gracias a la creación de puestos de trabajo en las empresas. Con todo, los salarios reales

Cuadro 1.1

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL, 2006-2014

(Cambio porcentual anual)

Región/país	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^a
Total mundial	4,1	4,0	1,5	-2,1	4,1	2,8	2,3	2,3	2,7
Países desarrollados	2,8	2,5	0,0	-3,7	2,6	1,4	1,1	1,3	1,8
<i>de los cuales:</i>									
Japón	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,6	1,4	1,6	1,4
Estados Unidos	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2	2,1
Unión Europea (UE-28)	3,4	3,2	0,3	-4,6	2,1	1,7	-0,3	0,1	1,6
<i>de los cuales:</i>									
Zona euro ^b	3,2	2,9	0,3	-4,5	2,0	1,6	-0,6	-0,4	1,1
Francia	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,2	0,7
Alemania	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,0	3,3	0,7	0,4	1,9
Italia		1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9	0,1
Reino Unido	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7	3,1
Nuevos Estados miembros de la UE después de 2004	6,4	6,0	4,0	-3,8	2,1	3,0	0,6	1,1	2,7
Europa Sudoriental y CEI	8,5	8,7	5,3	-6,6	4,8	4,7	3,3	2,0	1,3
Europa Sudoriental ^c	4,6	5,9	5,0	-2,1	1,7	1,9	-0,8	2,0	2,0
CEI, incluida Georgia	8,7	8,9	5,3	-6,8	4,9	4,8	3,5	2,0	1,2
<i>de los cuales:</i>									
Federación de Rusia	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,5
Países en desarrollo	7,7	8,0	5,4	2,6	7,8	6,0	4,7	4,6	4,7
África	5,8	6,1	5,5	2,5	4,9	0,9	5,3	3,5	3,9
África Septentrional, excluido el Sudán	5,3	4,8	6,1	2,9	4,2	-6,8	8,7	2,0	2,4
África Subsahariana, excluida Sudáfrica	6,4	7,5	6,2	4,5	6,4	5,1	4,6	5,3	5,9
Sudáfrica	5,6	5,5	3,6	-1,5	3,1	3,6	2,5	1,9	1,8
América Latina y el Caribe	5,5	5,5	3,7	-1,6	5,7	4,3	3,0	2,6	1,9
Caribe	9,4	5,8	3,1	-0,2	2,6	2,4	2,5	2,6	2,8
América Central, excluido México	6,4	7,0	4,1	-0,3	4,1	5,3	5,1	4,3	4,3
México	5,0	3,1	1,4	-4,7	5,1	4,0	4,0	1,1	2,0
América del Sur	5,5	6,7	4,9	-0,3	6,4	4,5	2,4	3,1	1,7
<i>de los cuales:</i>									
Brasil	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	1,0	2,5	1,3
Asia	8,7	9,1	6,0	4,0	8,9	7,2	5,2	5,3	5,6
Asia Oriental	9,9	11,1	7,0	6,0	9,6	7,7	6,0	6,3	6,4
<i>de los cuales:</i>									
China	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	7,7	7,5
Asia Meridional	8,3	8,9	5,3	4,6	9,1	6,9	3,6	3,8	5,0
<i>de los cuales:</i>									
India	9,4	10,1	6,2	5,0	11,0	7,9	4,9	4,7	5,6
Asia Sudoriental	6,1	6,6	4,3	1,2	8,1	4,7	5,6	4,9	4,4
Asia Occidental	7,5	5,5	4,7	-1,0	6,9	7,4	3,8	3,8	4,0
Oceanía	2,8	3,4	2,7	2,4	3,7	4,9	4,3	2,9	3,2

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UN-DESA), base de datos *National Accounts Main Aggregates*, y *World Economic Situation and Prospects (WESP): Update as of mid-2014*; ECLAC, 2014; OECD, 2014; IMF, *World Economic Outlook*, abril de 2014; Economist Intelligence Unit, base de datos *EIU CountryData*; JP Morgan, *Global Data Watch*; y fuentes nacionales.

Nota: Los cálculos agregados por países se basan en el PIB en dólares constantes de 2005.

a Pronósticos.

b Excluida Letonia.

c Albania, Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia.

medios siguen estancados. La constante expansión de liquidez, aunque mucho menos agresiva que en años anteriores, junto con la revalorización del precio de los activos, ha contribuido a la recuperación del crédito y el consumo internos.

El crecimiento del Japón también se ha basado en la demanda interna. El consumo y la inversión privados se han beneficiado de las políticas monetarias y fiscales expansivas de la “Abenomics”. También se produjo un aumento del gasto público, sobre todo para tareas de reconstrucción a raíz de las catástrofes naturales padecidas en 2011, y un paquete de medidas de estímulo provocó un mayor crecimiento de la economía japonesa en 2012-2013. A medida que se disipan los efectos de esas medidas y que el aumento del impuesto sobre el consumo introducido en abril de 2014 empieza a afectar al gasto de las familias a plazo medio, quizás sea necesario un nuevo estímulo para poder mantener los objetivos de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y de los precios internos. De hecho, un crecimiento sostenido del PIB nominal sería la única manera viable de ir reduciendo gradualmente la proporción excesiva de la deuda pública con respecto al PIB.

A pesar de algunas diferencias en las políticas adoptadas, se prevé que en 2014 todas las regiones desarrolladas crezcan a un ritmo similar en torno al 1,5-2%. Es probable que el PIB de la UE recupere el nivel de 2007, o sea de antes de la crisis, aunque eso ocurrirá un año después del Japón y tres años después de los Estados Unidos. El comercio internacional de esos países sigue siendo débil pero se ha recuperado algo con respecto al último trimestre de 2013. La relajación progresiva de la austeridad fiscal en la UE y en los Estados Unidos, y la eliminación gradual de las políticas monetarias muy expansivas de este último país, han hecho creer a algunos observadores que estas economías están entrando en una “nueva normalidad” y que han conseguido evitar la mayoría de los riesgos sistémicos. Sin embargo, en esta nueva situación, es probable un crecimiento más lento que antes de la crisis, dado que las tasas de inversión se mantienen relativamente bajas y que varios países tienen un largo camino por recorrer antes de que puedan reducir las tasas de desempleo y abordar el problema del endeudamiento excesivo, tanto del sector público como del privado. En el capítulo II del presente *Informe* se examinan algunas de las políticas que determinan este régimen de crecimiento modesto y se alerta de su posible fragilidad.

2. Economías en desarrollo y en transición

Las principales regiones en desarrollo parecen estar en condiciones de repetir el mismo crecimiento registrado en 2012-2013. Asia probablemente seguirá siendo la región más dinámica, con una tasa de crecimiento estimado de alrededor del 5,5%. Entre las mayores economías, China debería seguir a la cabeza en 2014 con una tasa de crecimiento de cerca del 7,5%, basada en la demanda interna, en particular en el mayor papel desempeñado por el consumo privado y público. El crecimiento de la India se ha recuperado ligeramente con respecto a la clara desaceleración de los dos últimos años, y ello se ha debido a un aumento del consumo y de las exportaciones netas, pero su nivel del 5,5% es considerablemente inferior al de antes de la crisis. La mayoría de los países del Asia Sudoriental, como Filipinas, Indonesia, Malasia y Viet Nam, seguirán creciendo alrededor o por encima del 5%, con el impulso del consumo privado y la inversión fija, pero sin apenas contribución de las exportaciones netas. La principal excepción es Tailandia donde la crisis política ha provocado el estancamiento de la economía. El desempeño económico registra mayores contrastes en el Asia Occidental: varios países se han visto directa o indirectamente afectados por la guerra, se prevé que los países del Golfo mantengan tasas de crecimiento del 4-5%, y Turquía, que ha corrido el riesgo de inestabilidad financiera, quizás no pueda mantener un crecimiento económico bastante rápido que se basa en la expansión del crédito interno.

El crecimiento de África muestra también fuertes contrastes: se mantiene débil en el África Septentrional, con ligeras mejoras en Egipto y Túnez, pero en continuo descenso en Libia, a causa del conflicto armado y de las interrupciones de la producción de petróleo. También ha seguido flojeando en Sudáfrica, situándose en torno al 2%, debido a una demanda interna más débil y a las huelgas del sector minero. En cambio, varias economías importantes del África Subsahariana (como Angola, Côte d'Ivoire, Etiopía, Mozambique, Nigeria, la República Democrática del Congo y la República Unida de Tanzania) alcanzaron elevadas tasas de crecimiento, por lo que es probable que en 2014 el nivel de la subregión sea de un 6%. En varios países, este crecimiento, que ha persistido durante más de un decenio, se ha visto sostenido por unos precios

de los productos básicos que han alcanzado niveles históricos máximos, pero también han influido mucho otros factores, como las mejoras de la agricultura y la recuperación al término de conflictos civiles. Sin embargo, existe el riesgo de que la situación empeore como lo demuestra el reciente recurso de Ghana y Zambia al FMI en vista de la fuerte depreciación de sus monedas.

En las economías en transición se prevé una constante desaceleración económica en 2014. El lento crecimiento de las economías en transición de Europa es atribuible principalmente al estancamiento del consumo y la inversión en la Federación de Rusia desde mediados de 2013, ya que la inestabilidad financiera ha provocado un aumento de las salidas de capitales. Por el contrario, las economías en transición del Asia Central, que en su mayor parte son exportadoras de petróleo o minerales, pudieron mantener tasas de crecimiento bastante elevadas como consecuencia de una relación de intercambio muy favorable desde una perspectiva histórica.

Tras un fuerte repunte en 2010, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe ha experimentado una continua desaceleración y se calcula que en 2014 será del 2%. Estos resultados flojos obedecen sobre todo al lento crecimiento de las tres economías principales, la Argentina, el Brasil y México, donde la demanda interna (principal factor propulsor del crecimiento después de la crisis mundial) ha perdido fuerza. Las perturbaciones financieras externas de mediados de 2013 y principios de 2014 también afectaron a esas economías, provocando un endurecimiento de la política macroeconómica. Sin embargo, unos sistemas bancarios bien capitalizados, unos bajos déficits exteriores y fiscales, una deuda externa situada en mínimos históricos, y unos niveles suficientes de reservas internacionales han impedido que esas perturbaciones se conviertan en auténticas crisis financieras. Varios países exportadores de hidrocarburos o minerales (por ejemplo, Colombia, el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia) registran tasas de crecimiento considerablemente mayores, impulsadas por los elevados niveles de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión.

En líneas generales, los países en desarrollo han sabido recuperarse de la Gran Recesión con mayor rapidez que los países desarrollados. Muchos de ellos se han beneficiado de los altos precios de los productos básicos, en especial aquellos cuyos gobiernos pudieron captar una parte considerable de las rentas derivadas de los recursos naturales y utilizar esos ingresos adicionales para apoyar el gasto interno. Otros países, pese a verse expuestos a los vaivenes de las finanzas internacionales, pudieron hacer frente a las consecuencias de la crisis financiera mundial sosteniendo la demanda interna mediante políticas anticíclicas. Sin embargo, los logros de las políticas anticíclicas y los beneficios derivados de la relación de intercambio son limitados y es preciso encontrar nuevos medios de reactivación. Además de políticas basadas en la demanda que pueden incluir medidas redistributivas, varios países tienen que aumentar su inversión interna y aplicar políticas industriales con el fin de ampliar la capacidad productiva y aumentar la competitividad de manera que puedan responder a la creciente demanda sin ejercer una presión excesiva sobre los precios internos o las balanzas comerciales.

Los países en desarrollo también deberán afrontar el reto de la persistente inestabilidad del sistema financiero internacional. Para ello deberían aplicarse políticas macroeconómicas y reguladoras prudenciales, sobre todo a nivel nacional, pero también mejorarse la regulación a nivel mundial. A este respecto, es evidente que, a pesar de las tendencias generalmente favorables de los últimos años, el marco actual de reestructuración de la deuda soberana resulta inapropiado. Así lo demuestran los obstáculos jurídicos que actualmente encuentra la Argentina para el servicio normal de su deuda soberana reestructurada¹. La experiencia de la Argentina demuestra que este sistema no solo dificulta nuevas reestructuraciones de deuda, sino que también puede poner en peligro reestructuraciones anteriores que resultaron satisfactorias. Parece más necesario y urgente que nunca establecer una estructura multilateral que se ocupe de la reestructuración de la deuda soberana teniendo en cuenta los intereses generales y no solo los privados, tal como propuso la UNCTAD hace dos decenios.

B. Comercio internacional

Seis años después del inicio de la crisis financiera mundial, el comercio internacional sigue dando muestras de atonía. El volumen del comercio de mercancías aumentó ligeramente por encima del 2% en 2012-2013 (o incluso menos si se expresa en dólares corrientes), nivel inferior al crecimiento de la producción mundial. El comercio de servicios aumentó algo más, en torno al 5,5% en 2013 a precios corrientes. Esta falta de dinamismo presenta un fuerte contraste con la rápida expansión en los dos decenios anteriores a la crisis, en que el comercio mundial de bienes y servicios aumentó más del doble que la producción mundial, con unos promedios anuales del 6,8% y del 3%, respectivamente. Durante ese período, prácticamente se duplicaron las exportaciones e importaciones de bienes y servicios como parte del PIB, pasando de alrededor del 13% al 27% en los países desarrollados y del 20% a cerca del 40% en los países en desarrollo.

1. Comercio de bienes

El comercio internacional de bienes se ha mantenido moderado. Tras repuntar después de la crisis en 2010, se desaceleró hasta alrededor del 2% en 2012 y 2013 (cuadro 1.2). Está previsto que esta tendencia se mantenga en 2014: la UNCTAD-OMC (*UNCTADstat*) estimaron que el comercio internacional creció un 2% (tasa anualizada y ajustada según la estación) en el primer trimestre de 2014. Todas las regiones han experimentado en diverso grado una desaceleración del volumen del comercio, sobre todo los países desarrollados, las economías en transición y América Latina.

En 2013 las importaciones de los países desarrollados se redujeron un 0,4% por segundo año consecutivo debido a la contracción del 1,2% registrada

en la UE. Ello se debe primordialmente a la debilidad del comercio dentro de la UE. Los Estados Unidos y el Japón también experimentaron disminuciones significativas. Las exportaciones de la UE repuntaron un 1,4% en 2013 debido al crecimiento de las destinadas a países de fuera de la región, mientras que el incremento de las de los Estados Unidos fue de un 2,6%. En cambio, las exportaciones del Japón se contrajeron un 1,8%, a pesar de la depreciación del yen². Durante el primer trimestre de 2014 los volúmenes comerciales estimados de las economías desarrolladas aumentaron un 2,4%, en términos anuales, aunque partiendo de un nivel bastante bajo.

También se desaceleró el comercio de las economías en desarrollo y en transición. Este fenómeno fue especialmente acusado en las economías en transición, debido a la débil demanda europea de sus exportaciones, mientras que la tasa de crecimiento de sus importaciones se redujo a la mitad, o sea al 2,7%, como consecuencia de un crecimiento más lento de su PIB. En los países en desarrollo, el crecimiento de las exportaciones se debilitó aún más, siendo del 3,4% en 2013, y reflejando también la débil demanda externa, en particular de las economías desarrolladas. Una notable excepción fueron las importaciones de los países en desarrollo, que han mostrado capacidad de resistencia, con un crecimiento de cerca del 5,5%, a causa de la demanda robusta de algunas de sus mayores economías. Además, unos precios de exportación de productos básicos persistentemente elevados (aunque con algunos descensos) permitieron a algunos de esos países (sobre todo de África y del Asia Occidental) aumentar sus importaciones (en volumen) aunque el volumen de sus exportaciones aumentó a un ritmo menor. Esas mayores importaciones estimularon en cierta medida el crecimiento de las exportaciones de otros países.

Dentro de la tendencia general a un crecimiento más lento del comercio de las regiones en desarrollo,

Cuadro 1.2

**VOLUMEN DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES,
POR REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS, 2010-2013**

(Variación porcentual anual)

Región/país	Volumen de exportaciones				Volumen de importaciones			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Total mundial	13,9	5,5	2,3	2,2	13,8	5,4	2,1	2,1
Países desarrollados	12,9	4,9	0,5	1,3	10,8	3,4	-0,4	-0,4
<i>de los cuales:</i>								
Japón	27,5	-0,6	-1,0	-1,8	10,1	4,2	3,8	0,5
Estados Unidos	15,4	7,2	4,0	2,6	14,8	3,8	2,8	0,9
Unión Europea	11,6	5,5	-0,1	1,4	9,4	2,8	-2,5	-1,2
Economías en transición	11,4	4,1	1,3	1,0	17,6	16,8	5,0	2,7
<i>de las cuales:</i>								
CEI, incluida Georgia	11,3	3,9	1,5	0,3	19,9	17,7	5,8	2,4
Países en desarrollo	16,0	6,7	4,6	3,4	18,5	7,7	5,3	5,5
África	10,3	-6,8	7,8	-1,8	6,5	3,9	11,8	5,6
África Subsahariana	11,9	0,9	1,2	2,3	6,7	9,3	7,1	8,0
América Latina y el Caribe	8,1	5,1	3,1	1,5	22,3	11,3	3,1	2,4
Asia Oriental	24,3	10,7	5,3	5,2	22,5	7,7	4,4	7,8
<i>de los cuales:</i>								
China	29,5	13,4	7,4	4,8	25,0	10,7	6,1	8,8
Asia Meridional	11,0	9,4	-7,1	1,9	14,5	5,6	2,9	-0,6
<i>de los cuales:</i>								
India	14,0	15,0	-1,8	7,6	13,8	9,7	5,5	0,1
Asia Sudoriental	18,6	4,7	2,2	4,9	22,0	7,0	6,1	3,8
Asia Occidental	4,2	9,1	9,8	2,2	8,6	8,2	8,7	8,6

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en *UNCTADstat*.

se dan variaciones considerables. Las exportaciones se mantuvieron débiles en África en 2013 y en los primeros meses de 2014, en parte a causa del cierre de dos importantes puertos exportadores de petróleo en Libia desde julio de 2013 y del descenso de las exportaciones de Sudáfrica. Pero durante este período, el crecimiento de las exportaciones aumentó en otros varios países del África Subsahariana cuyas exportaciones se han reorientado hacia los países en desarrollo asiáticos de crecimiento más rápido. Las importaciones se mantuvieron sólidas, sobre todo en los países del África Subsahariana, donde su volumen registró una expansión del 8%, en consonancia con el rápido crecimiento del PIB de la subregión.

El comercio del Asia Oriental registró una desaceleración espectacular, pasando de unas tasas de crecimiento anual del 20% o más (en volumen) durante los años anteriores a la crisis a niveles del 5% o 6% en 2012 y 2013. El comercio de la República

de Corea se mantuvo prácticamente estancado estos últimos años, ya que las exportaciones se vieron afectadas por la recesión de los mercados de los países desarrollados y por la apreciación de la moneda del país. Sin embargo, gran parte de la ralentización del comercio de esta subregión obedece a la fuerte caída de la tasa de crecimiento de las exportaciones chinas a los países desarrollados, que pasó de un promedio del 25% antes de la Gran Recesión a tan solo un 2,5% en 2012 y 2013. Como el comercio de China con los países en desarrollo sigue aumentando a unas tasas de dos dígitos, en la actualidad estos países reciben hasta un 53% de las exportaciones chinas, en comparación con el 42% en 2004. De manera concomitante, también se ha ralentizado el crecimiento de las importaciones chinas, aunque de forma más moderada, hasta un 8,8% en volumen en 2013. Con todo, China sigue siendo un mercado muy importante para muchos países en desarrollo, sobre todo por el rápido crecimiento de la proporción de

productos básicos en las importaciones chinas, que ascendió del 18% en 2004 al 31% en 2011-2013.

En el Asia Meridional, el repunte de las exportaciones de la India contribuyó a la recuperación económica de la región. En particular, el país registró un crecimiento de dos dígitos de sus exportaciones a algunos de sus mayores socios comerciales que eran países en desarrollo, como China y los Emiratos Árabes Unidos. Las exportaciones de toda la subregión crecieron mucho menos, debido a las restricciones al comercio con la República Islámica del Irán.

En el Asia Sudoriental, el crecimiento del comercio se mantuvo muy por debajo de las tendencias de antes de la crisis, sobre todo debido a que prácticamente se estancó en Tailandia e Indonesia, aunque la fuerte demanda interna, incluida la inversión en sectores orientados a la exportación, estimuló el crecimiento del comercio en Filipinas y Viet Nam. En el Asia Occidental, los casos de inestabilidad interna y la producción estable de petróleo frenaron de manera significativa el crecimiento de las exportaciones.

En América Latina y el Caribe, el crecimiento del volumen del comercio se desaceleró de manera significativa hasta una tasa de alrededor del 2%. El lento crecimiento del PIB de sus principales mercados (entre ellos los Estados Unidos y los principales países comerciales de dentro de la región) y la apreciación de los tipos de cambio reales afectaron las exportaciones de la región: las del Brasil se quedaron estancadas en 2013, y en el resto de América del Sur el crecimiento modesto del volumen de las exportaciones se compensó con creces por la caída de los precios unitarios de las exportaciones, lo que provocó una reducción general de su volumen total. El aumento moderado de las exportaciones de México mitigó en cierta medida la reducción del excedente de su balanza del comercio de bienes, que pasó del 0,9% al 0,3% del PIB (ECLAC, 2014).

2. Servicios

Las exportaciones mundiales de servicios registraron una expansión de alrededor del 5,5% en 2013 (a precios corrientes) y de alrededor del 7% en el primer trimestre de 2014, en comparación con el mismo período del año anterior. Alcanzaron los

4,7 billones de dólares en 2013, lo que representaba un 20% de las exportaciones totales de bienes y servicios, proporción que se ha mantenido estable desde principios de los años noventa.

La evolución del comercio de servicios suele ser más estable que la de los bienes, ya que reacciona de manera menos abrupta a la situación económica. Su tasa de crecimiento, que superó la de los bienes en 2012-2013 y los primeros meses de 2014, refleja en parte su mayor capacidad de resistencia a la desaceleración de la producción mundial, pero también puede ser indicio de algunos factores estructurales que contribuyen a la expansión del comercio de servicios. Algunos de los sectores de servicios más dinámicos entre 2008 y 2013 fueron los servicios informáticos y de información (con un crecimiento anual medio del 9,1%), seguidos de los servicios personales, culturales y recreativos (8,9%) y luego de otros servicios empresariales y profesionales (6,8%). Los servicios informáticos y de información de los países en desarrollo registraron las mayores tasas de crecimiento: un 13% anual por término medio desde 2008, en comparación con el 7,5% obtenido en los países desarrollados. Los servicios financieros y los seguros crecen también con rapidez en los países en desarrollo, con un incremento anual medio de casi el 11%. Las exportaciones de estos servicios modernos aumentaron asimismo rápidamente en los países menos adelantados (PMA), aunque partiendo de niveles muy bajos. Desde 2008 los servicios informáticos y de información, los seguros y la construcción en los PMA han experimentado un incremento anual medio de cerca del 30%. Sin embargo, en conjunto representaron tan solo un 7% de las exportaciones totales de servicios de los PMA en 2013.

Los dos componentes principales del comercio mundial de servicios siguen siendo el turismo y los servicios de transporte. En 2013 las exportaciones de turismo generaron unos ingresos de 1,4 billones de dólares. Los ingresos procedentes de visitantes internacionales crecieron un 5% (en dólares constantes), por encima de su tendencia a largo plazo. Las llegadas de turistas también aumentaron un 5% en 2013, hasta alcanzar los 1.087 millones de personas. A Europa y Asia y el Pacífico correspondían el 42% y el 31% de todos los ingresos del turismo internacional, respectivamente (World Tourism Organization, 2014). Las corrientes turísticas no parecen verse afectadas por el lento crecimiento económico, lo que podría indicar la participación de una mayor proporción de

la población mundial, en particular de los países en desarrollo con una clase media en plena expansión. Del incremento de 81.000 millones de dólares en el gasto del turismo internacional en 2013, 40.000 millones correspondieron al Brasil, China y la Federación de Rusia.

Los servicios de transporte internacional —segunda categoría de servicios comerciales en orden de importancia— también consiguieron un crecimiento positivo, aunque menor, en 2013. Los datos preliminares indican que el comercio marítimo mundial —medida que cuantifica la demanda de servicios portuarios, logísticos y de transporte marítimo— aumentó un 3,8% en 2013 en comparación con el 4,7% de 2012 (UNCTAD, 2014). Este crecimiento fue debido a un incremento del 5,5% del transporte de carga seca (incluido el comercio en contenedores y los productos básicos a granel), que representa un 70% del transporte marítimo total. El tráfico de buques tanque, que constituye el 30% restante, se mantuvo al mismo nivel que en 2012 (Clarkson Research Services, 2014).

A los países en desarrollo siguió correspondiendo una parte cada vez mayor del comercio marítimo internacional. En cuanto al total de mercancías cargadas, la parte relativa a estos países aumentó del 60% en 2012 al 61% en 2013. Mientras tanto su demanda de importaciones, medida en volumen de bienes descargados, aumentó del 58% al 60%. Esas cifras reflejan un creciente comercio Sur-Sur dentro de Asia, una mayor participación de los países en desarrollo en el sistema de comercio mundial, y su creciente consumo de productos básicos y bienes de consumo.

Los países en desarrollo han registrado tradicionalmente mayores volúmenes de carga que de descarga debido a que suministran materias primas a las economías desarrolladas. Esta tendencia, sin embargo, ha ido cambiando a lo largo de los años ya que los países en desarrollo reciben una proporción cada vez mayor de las importaciones (descargas). Así pues, en estos países la cantidad de mercancías descargadas se acerca cada vez más a los volúmenes de carga, llegando casi a la par en 2013. Esto obedece al proceso de urbanización de los países en desarrollo, su crecimiento demográfico y la emergencia de las clases medias, así como a la internacionalización de las cadenas de suministro y los procesos de producción. Con todo, el equilibrio

entre los volúmenes de carga y descarga en las diversas regiones sigue siendo desigual y se inclina del lado de la carga en África, América Latina y el Caribe y el Asia Occidental.

3. Comercio y crecimiento

La lentitud del crecimiento de la producción es la razón principal de que el comercio esté prácticamente estancado, en especial el de bienes. Es probable que un comercio internacional poco activo dificulte a su vez el crecimiento económico mundial a largo plazo, en la medida en que la menor incidencia de las economías de escala y los beneficios derivados de la especialización no permita aumentar la productividad. La expansión del comercio debería ser, por tanto, un componente importante de las iniciativas en pro de un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Esta es, en parte, la razón que explica los intentos de concluir la ronda de negociaciones comerciales multilaterales favorables al desarrollo iniciada en 2001 en Doha. Al final de 2013 en la novena Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali se alcanzó un acuerdo multilateral sobre facilitación del comercio a fin de impulsar el sistema de comercio multilateral y poder llegar más adelante a concluir el paquete de medidas más amplias de Doha. Sin embargo, los miembros de la organización no aprobaron el acuerdo en Ginebra para la fecha prevista del 31 de julio. En vista de la insuficiencia de la demanda mundial, es improbable en cualquier caso que el comercio internacional se baste por sí solo para reactivar el crecimiento económico. Sea o no deseable facilitar las corrientes comerciales modernizando los trámites aduaneros o reduciendo aún más los aranceles, estas medidas no serán suficientes para alterar de manera significativa la situación, ya que no resuelven las principales dificultades inmediatas del comercio. El comercio internacional no se ha desacelerado o casi estancado a causa de unas mayores barreras al comercio o de problemas de la oferta; su lento crecimiento es el resultado de la débil demanda mundial. En este contexto, insistir excesivamente en el costo del comercio, procurando estimular las exportaciones mediante reducciones salariales y una “devaluación interna” sería inútil o incluso contraproducente, en especial si son varios los socios comerciales que persiguen esta estrategia al mismo tiempo.

La mejor manera de expandir el comercio mundial es mediante una sólida recuperación de la producción impulsada por la demanda interna, y no al revés. Además, si un país o un grupo de países intentan salir de la crisis a base de promover las exportaciones netas, esta estrategia resultaría una falacia de composición si la siguieran muchos socios comerciales. Es concebible que pueda lograrse una recuperación más amplia del crecimiento económico y el comercio de resultados de un fuerte incremento de la demanda en varias economías importantes desde un punto de vista sistémico. Con todo, la demanda también debe distribuirse geográficamente de tal manera que sea compatible con una reducción de los desequilibrios mundiales. Para ello se requiere que los países excedentarios tomen la iniciativa en la expansión de la demanda interna, a fin de permitir un ajuste expansivo, a diferencia del sesgo recesivo que presentan los ajustes de las balanzas de pagos,

que suelen hacer recaer toda la carga en los países deficitarios.

Por consiguiente, los países no pueden quedarse pasivamente a la espera de que fuentes externas de la demanda reactiven el crecimiento. En el contexto posterior a la crisis, en que la demanda de las economías desarrolladas es menos dinámica, los países en desarrollo tienen que adoptar un enfoque equilibrado que asigne a la demanda nacional y regional y al comercio Sur-Sur un mayor papel que en el pasado (*TDR 2013*). Si muchos socios comerciales fomentan la demanda interna al mismo tiempo, estarán apoyando sus exportaciones mutuas y la recuperación del comercio internacional. Simultáneamente la capacidad de producción debería ampliarse y adaptarse a las nuevas pautas de la demanda mediante la aplicación de políticas industriales apropiadas y proactivas.

C. Evolución reciente de los mercados de productos básicos

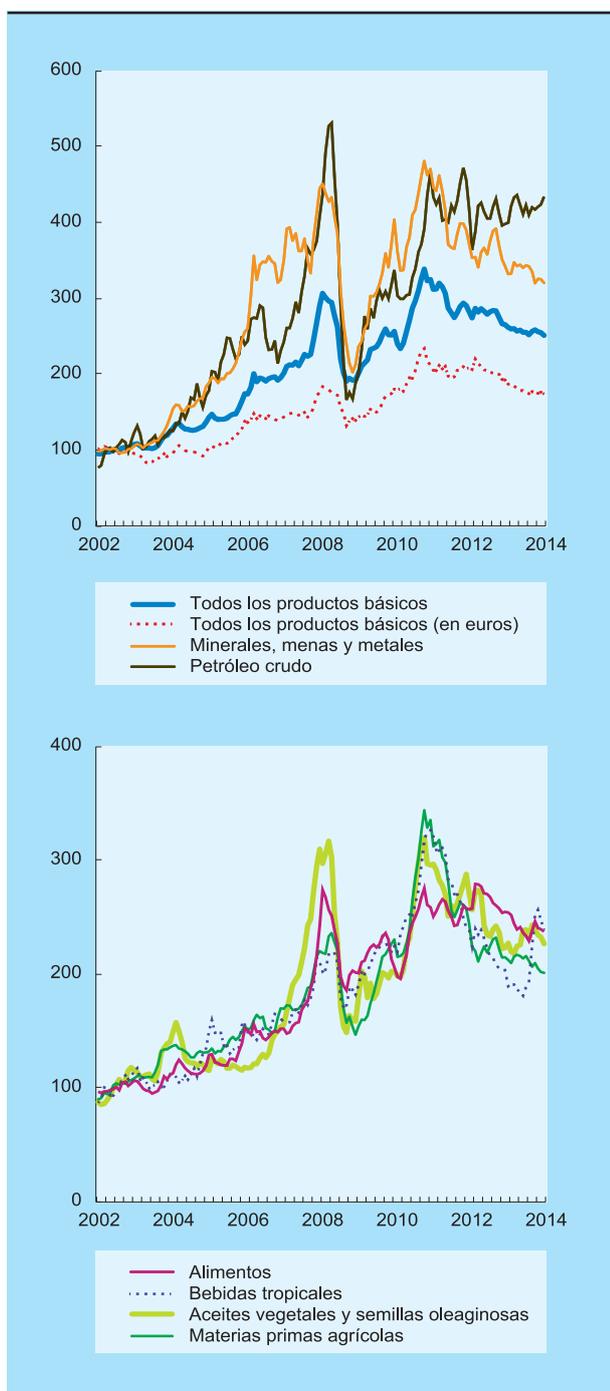
En 2013 y principios de 2014 los precios de la mayoría de los productos básicos siguieron su tendencia descendente tras los niveles máximos alcanzados en 2011, aunque a un ritmo más lento que en 2012. Una notable excepción fue el precio del petróleo crudo, que se ha mantenido relativamente estable desde 2011. En el segundo trimestre de 2014 parece haber indicios de estabilización, o incluso de recuperación, del precio de varios productos básicos. En los grupos de bebidas tropicales y aceites vegetales y semillas oleaginosas, el repunte de los precios se inició unos meses antes (gráfico 1.1). Más aún, durante el período 2012-2014 la mayoría de los precios de los productos básicos se mantuvieron, por término medio, a unos niveles sustancialmente mayores que los niveles medios del período de mayor auge de 2003-2008 (cuadro 1.3). Los precios de muchos productos básicos siguen a unos niveles próximos a los máximos alcanzados en 2008.

Si bien la evolución reciente de los precios de los productos básicos ha variado según el grupo de productos y en el caso de determinados productos, una característica común de los mercados físicos es que los factores de la oferta han desempeñado un papel importante. Hay indicaciones de que las variaciones de los factores de la demanda de productos físicos solo han influido muy poco en la evolución de los precios de esos productos en 2013 y principios de 2014. En general, la demanda de productos básicos siguió en aumento, aunque de manera modesta debido al lento crecimiento de la economía mundial. En contra de lo que suele creerse, la desaceleración del crecimiento del PIB de China durante este período no parece haber hecho mella en el crecimiento de la demanda mundial de muchos productos básicos³. De hecho, la demanda china de la mayoría de productos básicos se mantuvo firme en 2013 y hay indicaciones de que también aguanta en 2014 debido en parte a las

Gráfico 1.1

ÍNDICES MENSUALES DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS, POR GRUPO DE PRODUCTOS, ENERO DE 2002-JUNIO DE 2014

(Números índices, 2002 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en UNCTAD, base de datos *Commodity Price Statistics Online*.

Nota: El precio del petróleo crudo es el promedio de Dubai/Brent/West Texas Intermediate, ponderados por igual. Salvo indicación contraria, los números índices se basan en precios en dólares corrientes.

medidas de estímulo del Gobierno. Un buen ejemplo es el del cobre: en 2012 se registró en China un aumento del 12,2% del consumo de cobre refinado, y tan solo una ligera desaceleración hasta el 11,2% en 2013, mientras que el consumo mundial de cobre refinado aumentó un 4,8% en 2013, en comparación con un incremento del 2,6% en 2012 (Cochilco, 2014). Sin embargo, no está del todo claro qué parte de la demanda de cobre en China se destina al consumo efectivo y cuánto se guarda en almacenes de aduanas como garantía para transacciones financieras.

Los precios del petróleo crudo siguieron oscilando dentro de un estrecho margen siguiendo así la tendencia exhibida desde 2011. Entre mediados de 2013 y mediados de 2014, el precio más elevado del promedio mensual del petróleo crudo Brent del Reino Unido (ligero), Dubai (medio) y Texas (pesado) ponderados por igual, fue de 108,8 dólares por barril en septiembre de 2013, y el más bajo, de 102,3 dólares por barril en enero de 2014. Con todo, hubo señales de inestabilidad creciente durante el segundo trimestre de 2014 a medida que las tensiones geopolíticas en el Asia Occidental y en Ucrania intensificaron la percepción del riesgo en los mercados energéticos⁴. Esta inestabilidad parece guardar más relación con el sentimiento del mercado que con los efectos reales sobre la producción, ya que hasta julio de 2014 no se había producido ninguna interrupción significativa de la producción como consecuencia de esas tensiones.

En general, el mercado del petróleo estuvo bien abastecido en 2013 y la primera mitad de 2014, sobre todo a causa del incremento de la producción en los Estados Unidos a raíz del auge de la explotación del petróleo y el gas de esquisto. Este fenómeno ha compensado las interrupciones del suministro de petróleo en otros países productores, como Libia, Nigeria, la República Islámica del Irán y Sudán del Sur (AIECE, 2014). Los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) siguieron desempeñando un papel importante en los mercados mundiales, como puede verse por el impacto causado por las tensiones en el Asia Occidental. Sin embargo, la mayor oferta de países no pertenecientes a la OPEP ha contribuido a paliar el efecto de esas presiones. De hecho, hace tan solo unos años acontecimientos de este tipo hubieran provocado con toda probabilidad una subida sustancial de los precios del petróleo, mientras que en esta ocasión, aunque hubo alguna inestabilidad, las variaciones de precios fueron limitadas. Los precios

Cuadro 1.3

PRECIOS MUNDIALES DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS, 2008-2014

(Variación porcentual con respecto al año anterior, salvo indicación contraria)

Grupos de productos básicos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^a	2012-2014 con respecto a 2003-2008 ^b
Todos los productos básicos^c	24,0	-16,9	20,4	17,9	-8,3	-6,7	-3,9	55,6
Todos los productos básicos (en DEG)^c	19,5	-14,5	21,7	14,1	-5,5	-6,0	-5,3	53,3
Todos los alimentos	39,2	-8,5	7,4	17,8	-1,4	-7,4	-2,0	68,8
Alimentos y bebidas tropicales	40,4	-5,4	5,6	16,5	-0,4	-6,7	-2,5	70,8
<i>Bebidas tropicales</i>	20,2	1,9	17,5	26,8	-21,5	-18,3	20,5	50,9
Café	15,4	-6,9	27,3	42,9	-25,7	-23,6	25,5	58,5
Cacao	32,2	11,9	8,5	-4,9	-19,7	2,0	23,7	38,8
Té	27,2	16,5	-1,0	11,4	0,8	-23,9	-11,5	31,9
<i>Alimentos</i>	42,5	-6,0	4,4	15,4	2,0	-5,7	-4,3	72,8
Azúcar	26,9	41,8	17,3	22,2	-17,1	-17,9	-1,8	86,1
Carne de vacuno	2,6	-1,2	27,5	20,0	2,6	-2,3	5,5	64,2
Maíz	34,0	-24,4	13,2	50,1	2,6	-12,1	-16,0	93,3
Trigo	27,5	-31,4	3,3	35,1	-0,1	-1,9	-0,8	51,6
Arroz	110,7	-15,8	-11,5	5,9	5,1	-10,6	-18,1	52,2
Banano	24,6	0,7	3,7	10,8	0,9	-5,9	1,3	55,2
Aceites vegetales y semillas oleaginosas	31,9	-28,4	22,7	27,2	-7,6	-12,6	2,1	55,1
Soja	36,1	-16,6	3,1	20,2	9,4	-7,9	-1,7	66,7
Materias primas agrícolas	20,5	-17,5	38,3	28,1	-23,0	-7,4	-5,4	44,5
Cueros y pieles	-11,3	-30,0	60,5	14,0	1,4	13,9	14,8	37,1
Algodón	12,8	-12,2	65,3	47,5	-41,8	1,5	3,2	46,2
Tabaco	8,3	18,0	1,8	3,8	-3,9	6,3	10,7	51,7
Caucho	16,9	-27,0	90,3	32,0	-30,5	-16,7	-21,8	62,4
Maderas tropicales	39,3	-20,6	1,8	13,8	-7,4	2,6	3,5	27,4
Minerales, menas y metales	6,2	-30,3	41,3	14,7	-14,1	-5,1	-6,8	38,9
Aluminio	-2,5	-35,3	30,5	10,4	-15,8	-8,6	-5,0	-11,3
Fosfato mineral	387,2	-64,8	1,1	50,3	0,5	-20,3	-27,6	59,9
Mineral de hierro	26,8	-48,7	82,4	15,0	-23,4	5,3	-17,6	10,1
Estaño	27,3	-26,7	50,4	28,0	-19,2	5,7	2,7	110,4
Cobre	-2,3	-26,3	47,0	17,1	-9,9	-7,8	-5,6	54,4
Níquel	-43,3	-30,6	48,9	5,0	-23,4	-14,3	10,2	-18,9
Plomo	-19,0	-17,7	25,0	11,8	-14,2	3,9	-1,9	51,3
Zinc	-42,2	-11,7	30,5	1,5	-11,2	-1,9	7,4	0,6
Oro	25,1	11,6	26,1	27,8	6,4	-15,4	-8,5	163,7
Petróleo crudo^d	36,4	-36,3	28,0	31,4	1,0	-0,9	0,9	78,1
Recordatorio:								
Manufacturas^e	4,9	-5,6	1,9	10,3	-2,2	1,7

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en UNCTAD, base de datos *Commodity Price Statistics Online*; y División de Estadística de las Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, varios números.

Nota: En dólares corrientes, salvo indicación contraria.

a Variación porcentual entre el promedio del período de enero a mayo de 2014 y el promedio de 2013.

b Variación porcentual entre el promedio de 2003-2008 y el promedio de 2012-2014.

c Excluido el petróleo crudo. DEG = derechos especiales de giro.

d Promedio de Brent/Dubai/West Texas Intermediate, ponderados por igual.

e Valor unitario de las exportaciones de bienes manufacturados de los países desarrollados.

subieron al intensificarse el conflicto en el Iraq, para luego descender en respuesta a las indicaciones de que el petróleo libio iba a volver pronto al mercado. Sin embargo, la situación de la oferta sigue siendo incierta y depende en gran medida de la evolución de las condiciones geopolíticas en algunos de los principales países productores. En lo que respecta a la demanda de petróleo, su crecimiento sigue debiéndose a países no pertenecientes a la OCDE, en los que se mantuvo sólido en 2013, situándose en un 3,1%, con el aumento de la demanda de China de un 3,8%. Sin embargo, no creció la demanda de petróleo de los países de la OCDE (BP, 2014).

Los precios de los productos básicos agrícolas han seguido mostrando un elevado grado de volatilidad (Mayer, 2014). Su evolución se ha visto determinada en gran medida por las condiciones meteorológicas que han favorecido o restringido la producción, según el tipo de producto. En el caso de los productos alimentarios, la evolución de los precios ha sido considerablemente distinta según el grupo de productos. En el caso de los cereales, las abundantes cosechas resultantes de condiciones meteorológicas favorables hicieron bajar los precios y crearon niveles satisfactorios de existencias. La situación del mercado del arroz depende mucho de la evolución de las reservas del Gobierno tailandés. En general, la abundancia de suministros y la debilidad de los precios de los cereales en 2013 mejoraron la situación de la seguridad alimentaria mundial; el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, 2014a) proyecta que en 2014 el número de personas afectadas por la inseguridad alimentaria se reducirá un 9%, pasando a 490 millones, en los 76 países de rentas bajas y medias examinados. Se espera que el mayor descenso de todas las regiones se registre en el África Subsahariana, donde se estima que el número de personas afectadas por la inseguridad alimentaria disminuirá cerca de un 13%. No obstante, a principios de 2014, los mercados de cereales se vieron perturbados por algunos problemas de la oferta relacionados con las condiciones meteorológicas y también con las tensiones geopolíticas en la región del Mar Negro. Esto provocó un repunte temporal de los precios del trigo y del maíz, al aumentar la incertidumbre acerca de las repercusiones del conflicto en la producción cerealera de esta importante región productora y exportadora. El tiempo seco en América del Sur también provocó subidas del precio de la soja a finales de 2013 y principios de 2014, en un contexto de sólido crecimiento del consumo de soja en China.

Por el contrario, los aumentos de precios más recientes del grupo de bebidas tropicales (gráfico 1.1) guardan relación sobre todo con las condiciones meteorológicas desfavorables que han provocado una disminución de la cosecha; por ejemplo, los precios del café registraron un aumento espectacular debido a la sequía del Brasil⁵. De manera análoga, la producción de cacao se vio afectada por las condiciones de los cultivos en los principales países productores del África Occidental. En cuanto al azúcar, las reducciones en la producción a causa del tiempo desfavorable en el Brasil y el crecimiento de la demanda contribuyeron a la fuerte subida reciente de los precios, tras el marcado descenso que tuvo lugar en 2012-2013. En lo relativo a las materias primas agrícolas, los precios del algodón se mantuvieron sobre todo gracias a la política de acumulación de existencias de China, que posee alrededor del 60% del total mundial (ICAC, 2014). El precio del caucho natural disminuyó por la abundancia de la oferta.

El índice de precios del grupo de minerales, menas y metales registró el descenso más acusado en 2011-2013 (gráfico 1.1). Este deterioro de los precios se debió principalmente al crecimiento moderado de la demanda en un contexto de expansión de la oferta como consecuencia de las inversiones efectuadas durante el período de rápido aumento de los precios⁶. En consecuencia, la mayoría de los mercados de metales se encuentran en una situación excedentaria. En particular, los suministros abundantes de cobre han seguido presionando los precios a la baja. Con todo, se han invertido los precios de algunos metales en 2014. La prohibición de la exportación de mineral de níquel en Indonesia, importante país productor y exportador, redujo la oferta mundial y provocó un fuerte incremento de los precios. También tuvieron su importancia las preocupaciones acerca del suministro de níquel de la Federación de Rusia. El precio del aluminio también alcanzó niveles elevados en el primer semestre de 2014, sobre todo a causa de una reducción de la oferta porque las fundiciones pararon la producción tras los bajos niveles de precios registrados en 2012-2013. El renovado interés de los inversores ha intensificado estas presiones al alza sobre los precios (véase más abajo)⁷. En el grupo de los metales preciosos, los precios del oro volvieron a subir ligeramente a principios de 2014 gracias a una mayor demanda como bien refugio en vista de las diversas tensiones geopolíticas existentes en diferentes partes del mundo. Sin embargo, la demanda física se mantuvo débil. Los precios de los

metales del grupo del platino también aumentaron como consecuencia de las huelgas del sector minero de Sudáfrica, que es un importante país productor junto con la Federación de Rusia.

Como en años anteriores, la evolución a corto plazo de los precios de los productos básicos siguió influenciada por el elevado grado de financiarización de los mercados de productos básicos durante 2013 y el primer semestre de 2014. Las inversiones en productos básicos considerados como activos financieros pueden asumir diferentes formas y en algunos casos no se dispone de datos que den una idea general de su magnitud. Así pues, la evolución de las inversiones financieras en productos básicos no puede calibrarse debidamente mediante una única variable. Con todo, a modo de ilustración, los datos de Barclays⁸ sobre los activos de productos básicos gestionados indicaban un acusado descenso en 2013. La reducción de las posiciones financieras en los mercados de productos básicos puede haber contribuido a la debilidad de los precios de esos productos. Con todo, el nivel de activos gestionados se ha mantenido muy elevado. Tras la fuerte caída registrada en el segundo semestre de 2008 a consecuencia del inicio de la crisis financiera mundial, los activos de productos básicos gestionados se habían recuperado considerablemente, alcanzando un nivel máximo de 448.000 millones de dólares en abril de 2011 (un enorme aumento con respecto al nivel mínimo de 156.000 millones de dólares registrado en noviembre de 2008). El promedio de esos activos gestionados de enero a mayo de 2014 fue de 321.000 millones de dólares, cifra considerablemente superior al promedio del mismo período de 2008, que fue de 236.000 millones de dólares. El último período de precios máximos de los productos básicos planteaba cada vez más interrogantes acerca del papel de los inversores financieros en esos mercados. Durante el primer semestre de 2014 se registró cierta estabilización en el nivel de activos de productos básicos gestionados, lo que quizás refleje una reactivación del interés de los inversores por los productos básicos considerados como activos financieros. Dicho interés se ha visto estimulado por la mayor volatilidad de los precios, los mayores rendimientos de los productos básicos y la menor correlación con otros activos financieros, lo que favorece la diversificación de las carteras de inversiones. El 20 de junio de 2014, Deutsche Bank (2014b) observó que los productos básicos habían sido el tipo de activos que mejores resultados habían dado en todo el mundo desde el final de 2013⁹.

En el primer semestre de 2014 hubo algunos episodios en que los inversores pueden haber contribuido a ampliar las variaciones de los precios de los productos básicos más de lo que justificaban los parámetros fundamentales de la oferta y la demanda. Esto puede explicar en parte el incremento de los precios de los cereales a principios de año, a raíz de las tensiones geopolíticas en la región del mar Negro. Las inversiones financieras en trigo y maíz en la Junta de Comercio de Chicago aumentaron enormemente durante los cuatro primeros meses de 2014 (Mayer, 2014). Sin embargo, la producción cerealera no se vio afectada por esas tensiones, como se temía, y los inversores redujeron sus posiciones. Otro ejemplo fue el rápido descenso de los precios del cobre de resultados de la venta masiva de este metal a principios de marzo de 2014 (AIECE, 2014). Esta venta se activó a causa de las incertidumbres acerca de la posible liquidación de las existencias de China por las perspectivas de una restricción de las condiciones de crédito que podrían afectar a la utilización del cobre como garantía en operaciones financieras. De manera análoga, a mediados de julio de 2014 grandes especuladores anulaban sus posiciones compradoras en contratos de futuros y opciones sobre el petróleo crudo en lo que fue el segundo mayor descenso desde que la Comisión de Contratación de Futuros de Mercancías de los Estados Unidos empezó a notificar estos datos en 2009. Los cambios en estas posiciones contribuyeron muy probablemente a las variaciones de los precios del petróleo en junio y julio de 2014, debido a las incertidumbres existentes acerca de la producción de petróleo en conexión con las tensiones geopolíticas en Ucrania y el Asia Occidental¹⁰.

En un contexto de reducción de los beneficios derivados de los productos básicos en 2013¹¹, como consecuencia del descenso de los precios y de una reglamentación financiera más estricta, incluidas mayores exigencias de capital, varios bancos importantes que trabajaban con contratos de futuros de productos básicos se han retirado de esta actividad o la han reducido de manera sustancial. Sin embargo, no debería sacarse la conclusión prematura de que la financiarización de los mercados de futuros de productos básicos ya no es un factor influyente o una cuestión preocupante desde el punto de vista de la evolución de los precios. De hecho, algunos otros bancos importantes han intensificado sus actividades financieras en este sector¹². Además, la contratación de futuros de productos básicos no se detiene por el hecho de que los bancos la abandonen; los bancos

básicamente venden sus secciones de productos básicos a otros agentes. Hay indicaciones de que las empresas dedicadas al comercio de productos básicos intensifican su participación en los contratos de futuros. Por ejemplo, la empresa Mercuria adquirió la sección de productos básicos de JP Morgan Chase¹³. Como estas empresas de compraventa de productos básicos operan en un contexto menos transparente y regulado que los bancos, pueden crear nuevas dificultades en caso de que se considere la posibilidad de regular la financiarización de los mercados de futuros de productos básicos. Además, los medios de comunicación señalan que algunos bancos chinos están empezando a dedicarse también a esta actividad¹⁴. Según Futures Industry (2014), los mercados de futuros de productos básicos de China registraron un crecimiento explosivo en 2013, ya que el número de contratos negociados aumentó un 38,9% con respecto a 2012. Además, están entrando en este negocio no solo agentes financieros que no son bancos, sino también otros operadores, como importantes empresas productoras de productos básicos, por ejemplo Rosneft, la empresa petrolera estatal de la Federación de Rusia, adquirió la sección de compraventa de petróleo de Morgan Stanley en diciembre de 2013.

La situación cada vez más embrollada de los mercados de futuros de productos básicos hace pensar que la regulación de esos mercados financiarizados sigue siendo tan importante como siempre. Si se quiere regular esta actividad, hay que examinarla en líneas generales, teniendo en cuenta no solo los agentes que dirigen los negocios sino los tipos de actividades financieras que se llevan a cabo. Asimismo, a fin de evitar que las operaciones de futuros de productos básicos se trasladen a otros lugares distintos donde la reglamentación sea más

débil o nula, la regulación debería tener un alcance y una cobertura mundiales.

Las perspectivas a corto plazo de los precios de los productos básicos siguen siendo muy inciertas en vista de la irregular recuperación de la economía mundial y de las tensiones geopolíticas en distintas regiones productoras. Las condiciones de la oferta, incluida la aparición de nuevas fuentes de suministros, puede seguir presionando los precios a la baja. En particular se espera otro año de condiciones favorables para las cosechas de maíz y soja de resultados de una siembra satisfactoria y de los mayores rendimientos que se consiguen en los Estados Unidos¹⁵. Sin embargo, la oferta de productos agrícolas corre el riesgo de verse afectada negativamente por condiciones meteorológicas adversas relacionadas con el fenómeno de “El Niño” en la segunda mitad de 2014¹⁶. Por otra parte, la demanda depende en gran parte de la evolución de las economías de mercado emergentes —en particular China— donde la demanda de los productos básicos es más dinámica.

Con una visión a más largo plazo, sigue siendo válida la conclusión del análisis del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2013* de que los precios de los productos básicos probablemente se mantengan elevados desde una perspectiva histórica, tras registrar algunas correcciones a corto plazo. Esta teoría se ve confirmada por estudios recientes del Banco Mundial y el FMI. Según Canuto (2014: 1), “tal vez sea prematuro decir que el fenómeno del superciclo de los productos básicos pertenece al pasado”; y en IMF (2014b: 36) se considera que “es improbable que el consumo de productos básicos de China haya alcanzado su nivel máximo con la actual renta per cápita del país”. ■

Notas

- 1 Tras el impago de parte de su deuda externa en diciembre de 2001, la Argentina reestructuró el 92,4% de ella mediante dos canjes de deuda (2005 y 2010). Desde entonces, ha cumplido regularmente el servicio de los nuevos bonos. Parte de la deuda reestructurada se emitió bajo la jurisdicción del estado de Nueva York. Algunos inversores institucionales —los llamados “fondos buitres”— adquirieron parte de los bonos restantes con un fuerte descuento e intentaron obtener todo su valor nominal presentando una demanda ante el Tribunal del Distrito Meridional de Nueva York. Basándose en una interpretación sin precedentes de la cláusula *pari passu* de los contratos de deuda, un juez federal decidió no solo que la Argentina debía pagar la suma íntegra reclamada por los fondos buitres sino que también prohibió nuevos pagos relativos al 92,4% reestructurado de la deuda a menos que se pagara antes o al mismo tiempo a los fondos buitres. El fallo fue ratificado por el Tribunal de Apelación de Nueva York, y el Tribunal Supremo desestimó la solicitud argentina de que se revisara el asunto. el 30 de junio de 2014 la Argentina efectuó un pago previsto de 539 millones de dólares por la vía habitual, el Bank of New York Mellon. Pero, siguiendo la orden del juez del Tribunal de Distrito de Nueva York este banco no transfirió el dinero a sus destinatarios, los tenedores de la deuda. El juez no aceptó prorrogar la situación que permitía a los titulares de bonos recibir los pagos mientras la Argentina negociaba la manera de abonar los 1.350 millones de dólares reclamados por los fondos buitres. La Argentina necesitaba demorar cualquier acuerdo que ofreciera mejores condiciones a los fondos buitres, porque la reestructuración de la deuda tiene una cláusula (“derechos sobre futuras ofertas”) que estipula que si la Argentina ofrecía mejores condiciones a un acreedor en el futuro, esas condiciones se aplicarían también a todos los acreedores que acordaron reestructurar sus créditos en 2005 y 2010. Dicha cláusula vence el 31 de diciembre de 2014, pero hasta la fecha el Tribunal de Nueva York se ha negado a permitir toda demora en la aplicación de su decisión. De este modo podrían anularse las reestructuraciones de la deuda de 2005 y 2010, que tan buenos resultados dieron, y la Argentina se vería obligada a desembolsar más de 120.000 millones de dólares. Véase la noticia de la UNCTAD sobre “la crisis de los fondos buitres de la Argentina puede tener profundas repercusiones en el sistema financiero internacional” (25 de junio de 2014), que puede consultarse en: http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=783&Sitemap_x0020_Taxonomy=UNCTADHome.
- 2 Una explicación de la falta de elasticidad de las exportaciones japonesas con respecto al tipo de cambio es que la parte de esas exportaciones correspondiente a bienes de consumo duraderos (cuya demanda es elástica con respecto al precio) se ha reducido la mitad desde finales de los años ochenta, siendo en la actualidad del 15%, mientras que los bienes de capital y los materiales industriales representan actualmente alrededor del 80% del volumen de las exportaciones del Japón. Quizás las exportaciones de este país no aumentarán hasta que se recupere la inversión mundial.
- 3 Véase IMF, 2014b, gráfico 1.2.2.
- 4 El impacto que pueden tener en los mercados de productos básicos las tensiones geopolíticas de Ucrania se analiza con mayor detalle en IMF, 2014a; AIECE, 2014; y Deutsche Bank, 2014a.
- 5 Los cafetales de América Central también se vieron afectados por las enfermedades (IMF, 2014a).
- 6 Los datos procedentes de SNL Metal and Mining (2014) muestran que en 2008 los presupuestos mundiales de exploración de metales y minería ascendieron en total a 13.750 millones de dólares, un 677% más que en el nivel más bajo del ciclo en 2002. Si bien disminuyeron considerablemente tras la crisis financiera de 2008, se recuperaron con rapidez hasta alcanzar un nivel sin precedentes de 20.530 millones de dólares en 2012. Sin embargo, en 2013 volvieron a caer un 30%. Esto puede ser indicio de una oferta más restringida de metales en los próximos años.
- 7 Véase también, *Financial Times*, “Copper confounds bears with strong gains”, 3 de julio de 2014.
- 8 Datos facilitados por Barclays (comunicación personal).
- 9 Véase también *Financial Times*, “Base metals return to investor’ radar”, 9 de julio de 2014; Reuters, “Commodity investor inflows rebound as sector outperforms shares”, 17 de abril de 2014; *Financial Times*, “Sun finally shines on commodities”, 30 de junio de 2014; Reuters, “Rallies in energy, metals boost commodity funds in Q2-Lipper”, 11 de julio de

- 2014; y Reuters, “Investors swap grains for metals as flows trickle to commodities”, 21 de julio de 2014.
- 10 Véase Reuters, “Big funds slash oil bets by nearly \$6 bln in biggest exodus-CFTC”, 21 de julio de 2014; *Futures Magazine*, “Crude specs cut off guard”, 21 de julio de 2014; y *Financial Times*, “Speculators cut bets on higher oil prices”, 21 de julio de 2014.
- 11 Según datos del proveedor de información económica Coalition, citados en los medios de comunicación, los ingresos que los diez mayores bancos obtenían de los productos básicos descendieron un 18% en 2013 a un nivel de 4.500 millones de dólares, con respecto al nivel récord de más de 14.000 millones de dólares alcanzado en 2008 en el momento de máximo auge de los precios de los productos básicos. Véase Reuters, “Major banks’ commodities revenue slid 18 per cent in 2013”, 18 de febrero de 2014; y Reuters, “Major banks’ Q1 commodities revenue up 1st time since 2011”, 19 de mayo de 2014.
- 12 Véase Reuters, “Amid frigid Winter, Goldman, Morgan Stanley see commodity gains”, 17 de abril de 2014; Bloomberg, “Goldman Sachs stands firm as banks exit commodity trading”, 23 de abril de 2014; y *Financial Times*, “Goldman seeks commodities edge as rivals retreat”, 15 de julio de 2014.
- 13 Véase Financial Conduct Authority (2014); y *Financial Times*, “Banks’ retreat empowers commodity trading houses”, 31 de marzo de 2014.
- 14 Véase *Business Insider*, “Chinese banks are jumping into a business that Western banks are dropping left and right”, 21 de enero de 2014.
- 15 Para las proyecciones de la oferta agrícola, véase USDA (2014b). La FAO (2014) también examina las perspectivas a corto plazo de la situación alimentaria mundial.
- 16 La Administración Oceánica y Atmosférica Nacional de los Estados Unidos da una probabilidad del 70% de que eso ocurra (World Bank, 2014).

Bibliografía

- AIECE (2014). *World Trade and Commodity Prices in 2014-2015*. Associations d’instituts européens de conjuncture économique. Louvain-la-Neuve. Working Group on Commodity Prices and Foreign Trade.
- BP (2014). *Statistical Review of World Energy 2014*. London.
- Canuto O (2014). The commodity super cycle: Is this time different? World Bank Economic Premise 150, Washington, DC.
- Clarkson Research Services (2014). Dry Bulk Trade Outlook. London, Clarkson Research Services Limited, June.
- Cochilco (2014). *Anuario de Estadísticas del Cobre 1994-2013*. Comisión Chilena del Cobre. Santiago, Chile.
- Deutsche Bank (2014a). Ukraine & Global Commodities. Special Report. Deutsche Bank Markets Research, Frankfurt am Main, 3 March.
- Deutsche Bank (2014b). *Commodities Weekly*. Deutsche Bank Markets Research, Frankfurt am Main, 20 June.
- ECLAC (2014). Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013. Santiago, Chile, April.
- FAO (2014). Crop Prospects and Food Situation. Rome, July.
- Financial Conduct Authority (2014). *Commodity Markets Update*, London, February.
- Futures Industry (2014). *FIA Annual Volume Survey*. Futures Industry Association. Washington, DC, June.
- ICAC (2014). World prices high despite excess production. International Cotton Advisory Committee, Press Release, 13 February; available at: <https://www.icac.org/Press-Release/2014/PR-3>.
- IMF (2014a). *Quarterly Review of Commodity Markets*, 2014 Q2. Washington, DC.
- IMF (2014b). Special Feature: Commodity prices and forecasts. In: *World Economic Outlook 2014*. Washington, DC, April.
- Mayer J (2014). Food security and food price volatility. In: Kathuria R and Nagpal NK, eds. *Global Economic Cooperation - Views from G20 Countries*. New Delhi, Springer (India), forthcoming.
- OECD (2014). *Economic Outlook No 95*, May.
- SNL Metals & Mining (2014). World Exploration Trends 2014. A Special Report from SNL Metals & Mining, for the PDAC International Convention, available at: http://go.snl.com/rs/snlfinancialllc/images/WETReport_0114.pdf.

-
- UNCTAD (2014). *Review of Maritime Transport 2014*. United Nations publication, Geneva, forthcoming.
- UNCTAD (*TDR 2013*). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- USDA (2014a). International food security assessment, 2014-2024. Washington, DC, United States Department of Agriculture, June.
- USDA (2014b). World agricultural supply and demand estimates. Washington, DC, 11 July.
- World Bank (2014). Commodity Markets Outlook. Global Economic Prospects. July, available at: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEPcommodities/commodity_markets_outlook_2014_july.pdf.
- World Tourism Organization (2014). *UNWTO World Tourism Barometer*, vol.12. Madrid, April.

Capítulo II

HACIA UNA RECUPERACIÓN ECONÓMICA SOSTENIDA: EXAMEN DE LAS OPCIONES POLÍTICAS DISPONIBLES

En el presente capítulo se examinan algunas de las principales políticas macroeconómicas de los países desarrollados y en desarrollo y las opciones de que disponen. Se demuestra que no solo es bastante débil la recuperación de la economía mundial desde que estalló la crisis financiera sino que también resultan insuficientes los motores que deben impulsarla. De hecho, en varias economías importantes, las políticas que deben estimular la recuperación son similares a las que dieron origen en principio a la última crisis mundial, lo que plantea dudas razonables acerca de la sostenibilidad del modesto crecimiento del PIB logrado hasta la fecha. En el capítulo se exponen luego modelos empíricos para poner de relieve las posibles consecuencias de las políticas actuales y se ofrece una serie de opciones políticas alternativas. Esta metodología pone de relieve cuestiones de coherencia (o falta de coherencia) entre diversas políticas aplicadas a nivel nacional, así como las interrelaciones entre los resultados de esas políticas en los diferentes países y regiones.

En la sección A se analizan los enfoques políticos adoptados por los países desarrollados y en desarrollo. Estas políticas consisten en una mezcla variada de compresión salarial, reducción del gasto público y una gran dependencia de la expansión de liquidez que provoca apreciaciones de los precios de los activos y burbujas de la deuda, en especial en los países desarrollados. Si bien tales políticas pueden contribuir a un crecimiento más rápido en algunos países a corto plazo, estas pautas de expansión siembran las semillas de futuras crisis. En la medida en que no aumentan los ingresos del trabajo y se recortan

los servicios del sector público y la protección social, no puede haber un crecimiento sólido de la demanda real que absorba plenamente la liquidez adicional creada por las políticas monetarias expansivas. Hasta la fecha, la mayor parte de la liquidez suplementaria ha ido a parar en cambio a actividades especulativas o directamente al extranjero. Las políticas de los países en desarrollo se ven además afectadas por estas tendencias, que han distorsionado los precios o desviado las asignaciones de recursos de los objetivos primordiales del desarrollo. En conjunto son cada vez mayores los riesgos de un aterrizaje brusco, y si esto ocurre podría tener graves efectos negativos en la demanda y la estabilidad financiera mundiales.

En la sección B se examina esta configuración de medidas con la ayuda del Modelo Global de Políticas de las Naciones Unidas y se evalúan las consecuencias macroeconómicas a plazo medio. Se miden las consecuencias de las políticas actuales para el crecimiento, la demanda, la estabilidad financiera de los sectores público y privado, y los saldos externos de la balanza de pagos. El marco de elaboración de modelos se utiliza luego para examinar la repercusión de una diferente serie de opciones políticas que reproducen algunas de las condiciones más favorables imperantes hasta hace poco. Este ejercicio hipotético demuestra que unas políticas de ingresos coordinadas que reestablecieran las pautas distributivas de mediados de los años noventa, combinadas con políticas fiscales de apoyo y políticas de fomento de la inversión, podrían dar lugar a un crecimiento sólido, sostenido y más equilibrado que un modelo de referencia basado en la prolongación de las políticas actuales.

A. Políticas que amenazan la recuperación económica mundial

Para muchos observadores, la mejora, aunque pequeña, del crecimiento de algunas de las mayores economías en 2013 resultó una agradable sorpresa. Se esperaba que esta tendencia se mantuviera durante 2014. Mientras tanto, las proyecciones relativas a algunas economías en desarrollo y en transición hacen pensar que probablemente ese crecimiento sea menor de lo previsto, pero en cualquier caso bastante más rápido que en la mayoría de economías desarrolladas. En general, es probable que se registre alguna mejora del crecimiento mundial en 2014. A primera vista, parecería tratarse de una tendencia positiva, pero si se examina más a fondo la naturaleza de este crecimiento vuelven a suscitarse preocupaciones. El análisis siguiente indica que el crecimiento reciente registrado en varias economías importantes quizás no esté basado en unas políticas válidas. Así pues, aunque se mantenga durante algún tiempo el ritmo actual del crecimiento, persiste la vulnerabilidad ante posibles perturbaciones financieras, debido a la repetición de las políticas erróneas que originaron la crisis mundial de 2008.

1. Políticas adoptadas en el mundo desarrollado

a) Sincronización de contracciones fiscales prematuras

En la mayoría de las economías desarrolladas se produjo un cambio brusco de política fiscal en 2010 con la retirada aparente de los estímulos fiscales, pero que de hecho consistió en una contracción del gasto público (gráfico 2.1). El gráfico muestra las diferencias en el gasto público real en bienes y

servicios entre el segundo trimestre de 2010 y el último trimestre de 2013, como porcentaje del PIB real del segundo trimestre de 2010 (lo que refleja pues la contribución acumulativa del gasto público al crecimiento del PIB). Sin embargo, quizás no sea este el sistema de medición ideal, puesto que asume que un crecimiento cero del gasto público es una posición neutral. De hecho, una vez eliminadas las medidas extraordinarias, como el estímulo fiscal, una posición realmente neutral consistiría en regresar a la tendencia “normal” de crecimiento del gasto real, que puede estimarse en forma de tendencia a largo plazo¹. Por ello, el gráfico 2.1 también compara el valor efectivo del gasto público real con lo que podría haberse conseguido si el gasto público hubiera seguido su ritmo de crecimiento a largo plazo, que es una indicación más significativa del grado de ajuste fiscal efectuado a partir de mediados de 2010.

El gráfico 2.1 confirma que los casos de austeridad fiscal más intensa se han producido en los países periféricos de la zona del euro. El importe insignificante del presupuesto europeo y el hecho de que el Banco Central Europeo (BCE) se haya mostrado reacio a asumir la función de prestamista de última instancia afectaron el grado y la oportunidad de los ajustes fiscales en estos países. A causa de estas deficiencias institucionales, los gobiernos nacionales tuvieron que absorber los costos de la crisis, lo que en muchos casos apenas les dejó otra alternativa que seguir restringiendo el gasto público. En el último trimestre de 2013 el gasto público real en bienes y servicios en Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal fue inferior al nivel de 2010, registrando un descenso del orden de entre el 1% y el 2,5% del PIB durante este período (segundo trimestre de 2010 a cuarto trimestre de 2013). Si se comparan

estas pautas con la tendencia del gasto público a largo plazo, el ajuste en cuestión resulta más del doble de lo que indican estas cifras. Otras economías de la zona del euro también cambiaron de política fiscal. Aun cuando el gasto público en términos reales se mantuviera cerca de los niveles de 2010, cuando se comparaba con la tendencia a largo plazo, casi todas estas otras economías habían aplicado efectivamente una contracción de la política fiscal desde el segundo trimestre de 2010 hasta el final de 2013.

Varias economías desarrolladas fuera de la zona del euro siguieron un camino similar ante la amenaza de que los déficits fiscales, por la causa que fuese, pudieran considerarse un signo de “indisciplina” económica y dar lugar a una rebaja de la calificación del crédito. Se temía que estas recalificaciones provocaran la salida en masa de los inversores preocupados. Entre estas economías, un examen más detenido de los Estados Unidos y del Reino Unido puede ofrecer algunos puntos de interés. En el Reino Unido, el estímulo fiscal aprobado para evitar una recesión más profunda después de la crisis financiera fue revertido prematuramente, lo que causó una segunda recesión. Al principio la recuperación de las exportaciones ayudó a sortear la recesión, pero dicha recuperación fue breve. Luego se optó por una relajación moderada de la política fiscal en respuesta al débil crecimiento de la economía. El efecto acumulativo del gasto público desde el segundo trimestre de 2010 hasta el cuarto trimestre de 2013 representó tan solo un 0,6% del PIB, y al final de ese período el PIB real del Reino Unido seguía siendo inferior al nivel de 2007².

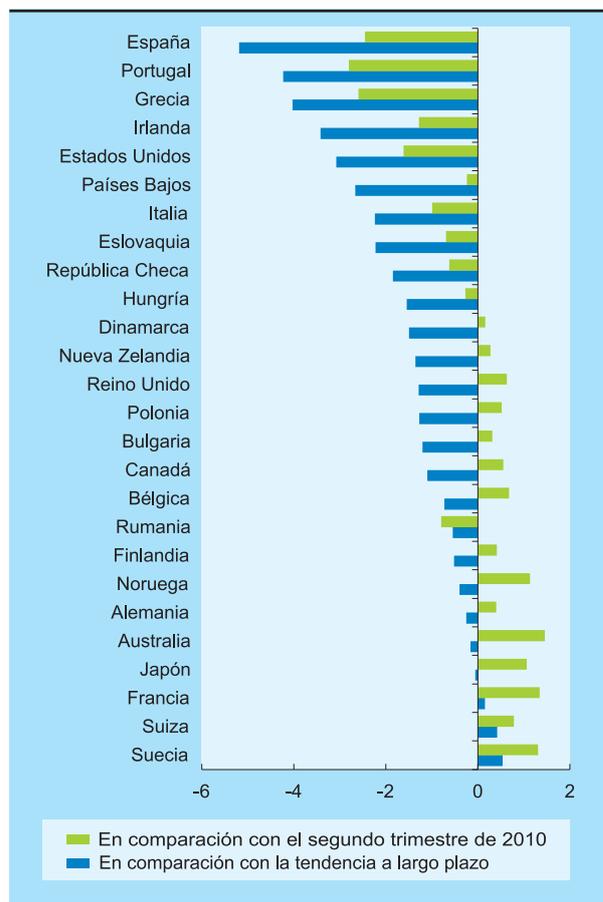
En los Estados Unidos, los ajustes impuestos a gobiernos estatales y locales en dificultades financieras se iniciaron en el cuarto trimestre de 2009³ y luego se produjeron en 2010 recortes del gasto federal de resultados de los debates sobre el tope de endeudamiento. La contribución del gasto real del conjunto del sector público al crecimiento del PIB ha sido sistemáticamente negativa desde el tercer trimestre de 2010, lo que supone una contribución negativa acumulada del 1,6% para el cuarto trimestre de 2013. En comparación con la tendencia a largo plazo, se registró una retracción acumulativa del gasto público real de más del 3% del PIB real del segundo trimestre de 2010 al cuarto trimestre de 2013.

En conjunto, los gobiernos de los países desarrollados adoptaron políticas fiscales contractivas desde mediados de 2010 hasta el final de 2013, en

Gráfico 2.1

VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO REAL EN PAÍSES DESARROLLADOS SELECCIONADOS, SEGUNDO TRIMESTRE DE 2010 A CUARTO TRIMESTRE DE 2013

(Porcentaje del PIB real en el segundo trimestre de 2010)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Economist Intelligence Unit (EIU), base de datos *Country Data*.

Nota: La tendencia a largo plazo se calcula aplicando desde el segundo trimestre de 2010 en adelante el crecimiento medio del gasto del período que va del primer trimestre de 1997 al segundo trimestre de 2010.

comparación con la tendencia a largo plazo. Tan solo el Japón y Francia mantuvieron la tendencia al crecimiento del gasto durante este período. El caso del Japón es muy revelador. Experimentó un largo período deflacionario antes de verse afectado negativamente en primer lugar por la crisis mundial y después por el terremoto de 2011. La adopción por parte del Gobierno de fuertes estímulos monetarios y fiscales durante los dos últimos años (conocidos con el nombre de “Abenomics”) ha tenido hasta el momento algún éxito. La demanda interna ha

impulsado más que las exportaciones netas el crecimiento del PIB del Japón, lo que a su vez ha tenido un efecto positivo en la demanda mundial. Esta es la clase de ajuste que cabe esperar de un país excedentario para intentar evitar que el mundo caiga en una trampa deflacionaria.

Por último, en Suecia y Suiza el gasto público aumentó por encima de la tendencia después de 2010, lo que está en consonancia con sus niveles de crecimiento ligeramente superiores a los de la mayoría de los países de la UE.

b) *Carrera mercantilista para aumentar las exportaciones*

Dadas las secuelas de la crisis financiera cabe esperar un gasto moderado de las familias, que se vieron afectadas por la caída del valor de los activos y por una pesada carga de la deuda. Así se restringen las opciones de las autoridades para intentar reactivar la demanda agregada. Pero si también se suprime la demanda del sector público, las únicas alternativas existentes son una recuperación de las exportaciones netas o un resurgimiento de los “instintos vitales” que impulsan la inversión privada⁴. Salvo que se refuerce el balance de los hogares y se recupere la confianza de los consumidores, especialmente cuando los niveles de empleo son bajos, no parece probable que se reanude la inversión productiva para el mercado nacional. En vista de estas dificultades, toda posibilidad de éxito de esta estrategia se basa en estimular la inversión privada en los sectores exportadores.

A lo largo de los años, los *Informes sobre el Comercio y el Desarrollo* y otros estudios han sostenido que una recuperación impulsada por las exportaciones no puede solucionar el problema de todos al mismo tiempo. Sin embargo, en las circunstancias actuales en que la coordinación mundial es mínima, aunar fuerzas no es una de las principales preocupaciones de los políticos; cada país espera ganar la guerra por su cuenta. En consecuencia, la compresión de los ingresos salariales se ha convertido en un elemento básico de las “políticas estructurales” predominantes cuyo objetivo es aumentar la competitividad. Se cree que tales políticas fomentarán la inversión, mientras que una depreciación del tipo de cambio real, resultante de unos salarios relativamente más bajos, contribuirá a ganar cuotas

de mercado. El éxito aparente de unos cuantos países a la hora de convertir la mejora de la competitividad de los costos en un crecimiento de las exportaciones tiende a confirmar esas creencias. Se añade además el temor de que quienes no participen en esta carrera puedan quedar relegados.

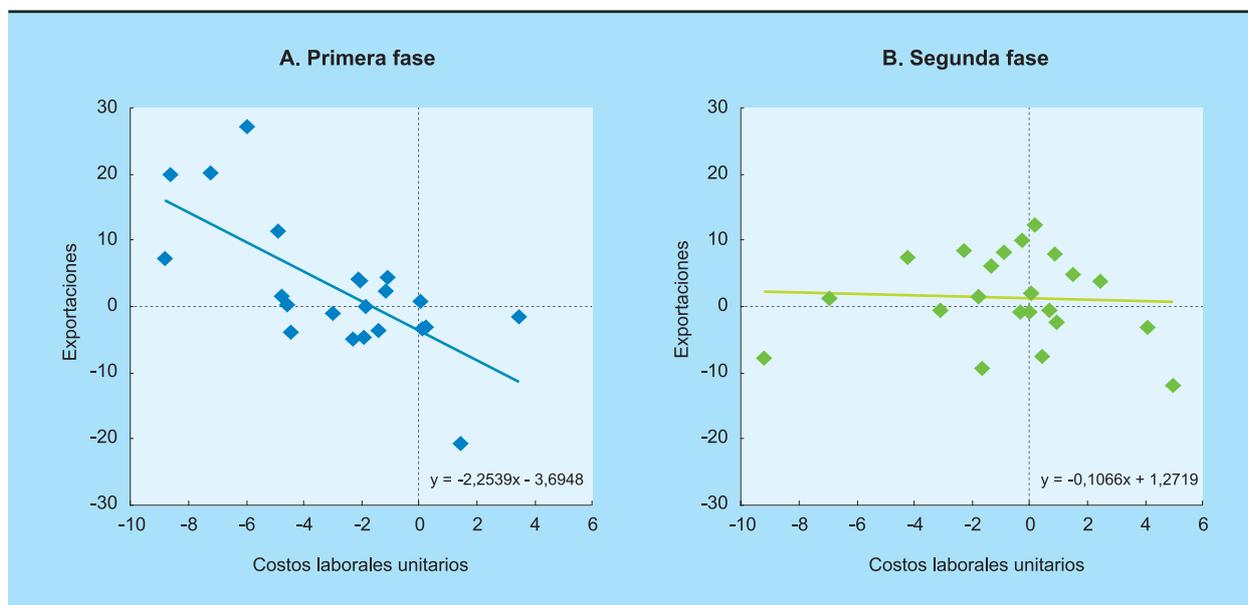
Tales creencias exigen un examen más detenido de la evidencia empírica. Para ello se pueden tomar como ejemplos los países europeos. Esta elección tiene la ventaja de concentrarse en el período reciente en que se ha producido en dichos países una presión concomitante para reducir los costos laborales a fin de ganar cuotas de exportación. La otra ventaja de tomar a Europa como ejemplo es que pueden conseguirse en considerable medida resultados similares a los obtenidos con la agregación mundial, dado que una proporción sustancial del comercio de la región tiene lugar dentro de este mercado. No es posible ignorar del todo la correlación existente entre la compresión salarial y el crecimiento de las exportaciones a corto plazo, como se refleja en el gráfico 2.2A. Tomando un período de dos años a partir de 2010, cuando se abandonaron los estímulos fiscales para pasar a competir en una carrera para ganar cuotas de mercado de las exportaciones, el diagrama de dispersión muestra que, a pesar de la gran diversidad de resultados, las exportaciones parecen haber mantenido una correlación inversa con las variaciones de los costos laborales unitarios reales entre las economías desarrolladas de la muestra seleccionada. Sin embargo, en la mayoría de los casos este efecto desaparece con el tiempo (gráfico 2.2B). Los intentos de lograr una mayor competitividad de los costos mediante la flexibilización del mercado laboral y la compresión salarial se encuentran con las restricciones ya sabidas: la competición es más dura, ya que hay un límite hasta donde pueden recortarse los costos laborales sin afectar gravemente la estabilidad social y la productividad. Aún más, el descenso de los ingresos del trabajo afecta a las entradas de los hogares más propensos a gastar, erosionando todavía más, en conjunto, el consumo y la demanda de inversiones. Esto al final tiene una repercusión negativa en las importaciones y por ende en las exportaciones de todo el conjunto de países.

Estas dinámicas se reflejan en el gráfico 2.3. En condiciones normales que permitieran una expansión sostenida de la demanda, los costos laborales unitarios reales al menos deberían ser estables o aumentar, pero a partir de 2010, el índice de costos

Gráfico 2.2

VARIACIONES DE LOS COSTOS LABORALES UNITARIOS REALES Y LAS EXPORTACIONES, EN PAÍSES EUROPEOS SELECCIONADOS, TERCER TRIMESTRE DE 2010 A CUARTO TRIMESTRE DE 2013

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en *Eurostat*, *OECD.StatExtracts*; y *UNCTADstat*.

Nota: Los países incluidos son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia. En la primera fase, los datos sobre los costos laborales unitarios reales se refieren a la variación entre el tercer trimestre de 2010 y el primer trimestre de 2012, mientras que los datos sobre las exportaciones se refieren a la variación entre el primer trimestre de 2011 y el tercer trimestre de 2012. En la segunda fase, los datos sobre los costos laborales unitarios reales se refieren a la variación entre el primer trimestre de 2012 y el segundo trimestre de 2013, mientras que los datos sobre las exportaciones se refieren a la variación entre el tercer trimestre de 2012 y el cuarto trimestre de 2013.

laborales unitarios reales (ponderados) se contrajo. Tres o cuatro trimestres después, el PIB real de estas economías dejó de crecer y por ello se desaceleraron bruscamente los volúmenes de importaciones. En el total agregado, las importaciones se estancaron durante todo el año 2013, produciéndose un ligero repunte en los dos últimos trimestres, sobre todo en respuesta a las apreciaciones de activos que alimentaron la demanda en las economías principales (véase más abajo). La cuestión relevante es que la relación entre importaciones y exportaciones disminuyó considerablemente. Por ello, el éxito aparente de las estrategias orientadas a las exportaciones netas refleja sobre todo, en conjunto, un ajuste de las importaciones. En otras palabras, una estrategia basada únicamente en la compresión de los ingresos del trabajo, si se lleva a la práctica en un número significativo de países, corre el riesgo de agravar la trampa deflacionaria en todos ellos.

c) Descenso proporcional de los ingresos del trabajo y desequilibrios mundiales

La cuestión puede quedar más clara si se efectúan análisis a más largo plazo, ya que la evolución más reciente de los costos laborales unitarios reales y del crecimiento del PIB en Europa refleja cierta ambigüedad acerca de la relación entre estas variables (gráfico 2.3). Pese a la pausa aparente en la compresión salarial en Europa, aunque no hay ningún crecimiento real de los salarios, el PIB parece ganar impulso. Asimismo, hubo períodos anteriores en que el crecimiento del PIB en los países desarrollados se mantuvo relativamente sólido aun cuando la parte proporcional de los ingresos salariales dentro del PIB descendía o aumentaba solo ligeramente. Al menos desde principios de los años noventa, se registró una acusada tendencia a largo plazo a que la parte proporcional de los salarios disminuyera en varias

Gráfico 2.3

PIB REAL, COSTO LABORAL UNITARIO REAL Y RELACIÓN ENTRE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES EN EUROPA, CUARTO TRIMESTRE DE 2009 A CUARTO TRIMESTRE DE 2013

(Números índices, cuarto trimestre de 2009 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Eurostat, OECD.StatExtracts; y UNCTADstat.

Nota: Europa comprende Alemania, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa. El costo laboral unitario está ponderado por las importaciones.

economías desarrolladas (véase el gráfico 2.4, donde la parte proporcional de los salarios son el equivalente en las cuentas nacionales de los costos laborales unitarios reales), aunque en algunos casos se ha producido cierta estabilización en los últimos años.

Estos datos pueden complementarse con la investigación histórica de Piketty (2014). Su análisis detallado de los ingresos fiscales y otras series de datos en varios países a lo largo de varias décadas (y, en algunos casos, siglos) tiene la ventaja de mostrar la evolución de los ingresos no solo de los asalariados y de los perceptores de beneficios, sino también su distribución por hogares. Los resultados señalan un estancamiento constante de los ingresos de los grupos de rentas bajas y medias en varios países desarrollados a lo largo del tiempo, junto con un incremento espectacular de los ingresos del

decil superior, y del percentil superior en los Estados Unidos, pero también en Australia, el Canadá, Francia, el Japón, el Reino Unido y más de otros 20 países⁵. El aumento del nivel de ingresos derivados del trabajo del grupo más alto de la distribución es tan asombroso que parece razonable sugerir que esos ingresos se consideren efectivamente “rentas” derivadas de la riqueza acumulada.

Del trabajo de Piketty pueden sacarse varias conclusiones pertinentes para el diagnóstico de las políticas económicas que ofrece el presente capítulo. En primer lugar, las estadísticas agregadas de la parte proporcional de los ingresos del trabajo basadas en las cuentas nacionales no reflejan plenamente la verdadera magnitud del deterioro de los ingresos de los asalariados de rentas medias y bajas. Si se eliminaran las proporciones crecientes de ingresos del trabajo del decil superior, y especialmente del percentil superior en la mayoría, si no la totalidad, de las economías desarrolladas, y se caracterizaran como beneficios devengados, entonces se acentuarían de manera significativa las tendencias descendentes de los ingresos del trabajo antes señaladas⁶. En segundo lugar, Piketty observa pautas relativamente constantes de mayor desigualdad de la distribución durante muy largos períodos, que pueden medirse en décadas, interrumpidas tan solo por guerras o crisis graves. El autor sostiene que los beneficios del capital tienden a aumentar a un ritmo mayor que los ingresos y los salarios, sobre todo a medida que se desacelera el crecimiento del PIB en el proceso del desarrollo⁷. Cuanto más capital se acumula en la cumbre, más probable es que la estructura económica favorezca a las rentas y los beneficios devengados por encima de los ingresos salariales, de manera que los poseedores del capital no dependen tanto de un mayor crecimiento del PIB. Las políticas encaminadas a aumentar la productividad presionando los salarios con objeto de impulsar un mayor crecimiento del PIB exacerbarían, en vez de invertir, esta tendencia. En tercer lugar, Piketty aventura una posible interpretación de la crisis financiera mundial de 2008-2009 sobre esta base. A su juicio, la tendencia a largo plazo a un incremento de la ratio entre riqueza e ingresos, junto con el aumento de la circulación internacional de capitales, que se produjo presumiblemente cuando los capitalistas buscaron mayores rendimientos mediante una reasignación de sus carteras de inversión en los mercados mundiales, crearon una mayor vulnerabilidad financiera mundial y, por último, provocaron la crisis global.

Un número creciente de investigaciones han arrojado luz sobre las implicaciones mundiales de la mayor desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza para el crecimiento y la estabilidad (Baker, 2009; Cripps et al., 2011; Galbraith, 2012). Sobre esta base, parecería que la tendencia a la disminución de la parte proporcional de los salarios no requeriría un fuerte auge de las exportaciones para generar un mayor crecimiento en todas partes; en la medida en que se permiten mayores desequilibrios mundiales, una disminución de la parte proporcional de los salarios pueda coexistir con un aumento de la demanda interna en varias economías en las que la expansión del crédito pueda compensar una reducción de los ingresos de los hogares. Así lo confirman los hechos ocurridos en los años noventa y en el primer decenio de este siglo, que fueron épocas de un crecimiento mundial bastante sostenido en las que la proporción de los salarios disminuyó en forma constante (gráfico 2.4). La combinación de estas tendencias provocó los grandes desequilibrios macrofinancieros y el consiguiente colapso en forma de crisis financiera mundial⁸.

Algunos autores subrayan una relación causal más directa entre la compresión salarial y la formación de burbujas de crédito: a medida que la erosión relativa de los ingresos del trabajo crea una demanda real insuficiente, el capital se destina principalmente a operaciones financieras, que generan burbujas de activos e inestabilidad. Esto a su vez se convierte en el motor de una expansión económica real temporal (Foster, 2010; Patnaik, 2010). La creciente financiarización de los países desarrollados y la financiarización “subordinada” de los países en desarrollo (Epstein, 2005; Lapavistas, 2013) pueden explicarse en esos términos. Por ello, las economías son más propensas a las crisis, que afectan negativamente al empleo y a las actividades productivas, y también dan lugar a una mayor concentración de la riqueza y los ingresos. El freno que ello supone para el crecimiento del PIB se compensa tan solo mediante episodios insostenibles de fuertes auges del consumo impulsados por el endeudamiento⁹.

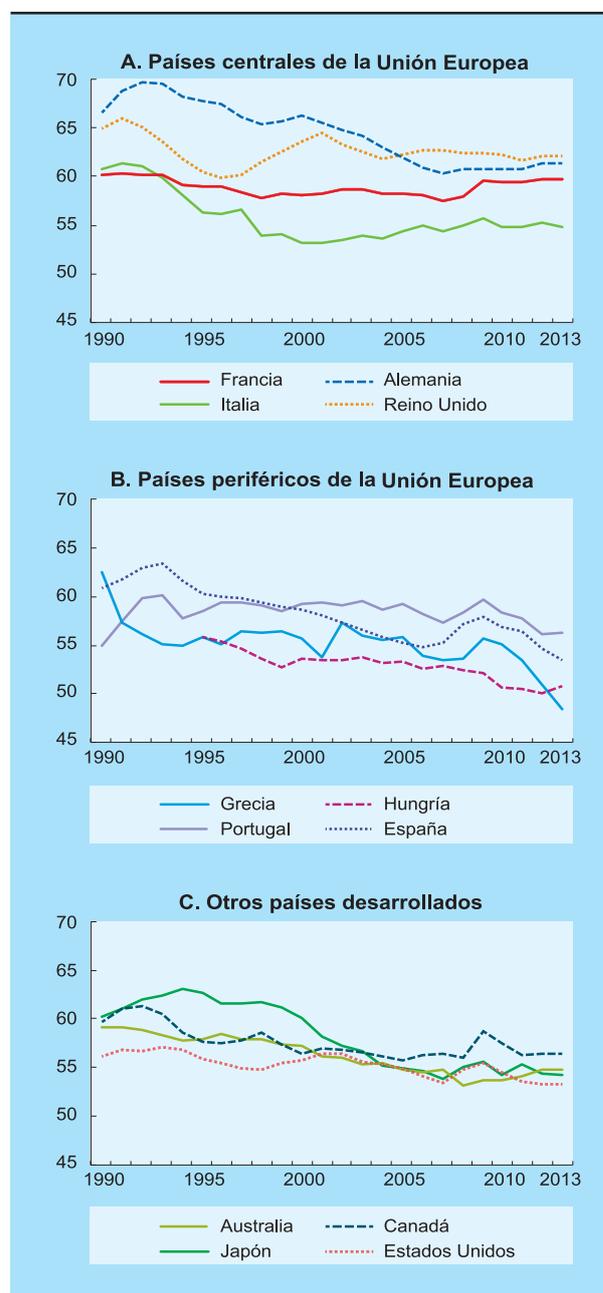
d) *Apreciaciones de activos y efectos sobre los balances reales*

De los argumentos anteriores parece deducirse que la sincronización de una contracción fiscal y un lento crecimiento de los ingresos del trabajo en

Gráfico 2.4

PARTE PROPORCIONAL DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO EN EL PIB, EN PAÍSES DESARROLLADOS SELECCIONADOS, 1990-2013

(En porcentaje)



Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en el DAES de las Naciones Unidas, base de datos *National Accounts Main Aggregates*; Comisión Europea, base de datos *AMECO*; Eurostat, base de datos *Annual National Accounts*; Universidad de California en Davis y Universidad de Groningen, *Penn World Tables* versión 8.0; Oficina de Análisis Económicos de los Estados Unidos, *National Income and Production Accounts*; y Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido, *United Kingdom Economic Accounts*.

muchos países desarrollados dará probablemente uno de esos dos resultados: una desaceleración prolongada (estancamiento secular) o un brusco crecimiento temporal impulsado por una expansión insostenible de la demanda debida a un aumento del endeudamiento en algunas economías importantes. Esta última situación es la que se dio en los años anteriores a la crisis y, en menor medida, ha vuelto a repetirse en los últimos tiempos. Además, se ha visto exacerbada por la creación de liquidez de los bancos centrales, que repercute directamente en los mercados de activos de todo el mundo.

Aspectos de esta situación parecen más evidentes en Australia, el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido. En estas economías los mecanismos activos tienen muchos elementos comunes: la expansión de liquidez ha generado niveles récord de los mercados de valores, y un rápido aumento de los precios del mercado inmobiliario, sobre todo en el Reino Unido y en cierta medida en el Canadá. En consecuencia, los hogares siguen recibiendo buenas noticias al observar el valor de los activos disponibles en sus balances y se sienten más alentados a reducir sus ahorros. Si los por ciclos anteriores pueden servir de guía, la capacidad de crédito de los hogares (ingresos totales menos gastos totales, incluidas las inversiones) puede llegar a ser incluso negativa, de manera que el gasto adicional deberá financiarse íntegramente mediante el endeudamiento. Este proceso puede continuar mientras sigan aumentando los precios de los activos y se disponga de liquidez para adquirirlos.

Estos mecanismos se ilustran de manera empírica en el caso de los Estados Unidos y el Reino Unido (gráfico 2.5)¹⁰. El gráfico 2.5A muestra los índices del mercado de valores y los precios de los inmuebles en los Estados Unidos desde principios de los años noventa y abarca el gran auge de las empresas tecnológicas, la recesión de 2001 y la posterior expansión que culminó en la crisis financiera de 2008. Desde entonces, como consecuencia de una política monetaria sumamente laxa, las cotizaciones del mercado de valores han aumentado de manera significativa alcanzando niveles sin precedentes. El carácter especulativo de estas tendencias se pone de relieve en el gráfico con la inclusión de una serie de “deudas de margen” en la Bolsa de Valores de Nueva York (NYSE) (la deuda de margen es el importe en dólares de los valores adquiridos con fondos tomados en préstamo de cuentas de inversión en la NYSE), que

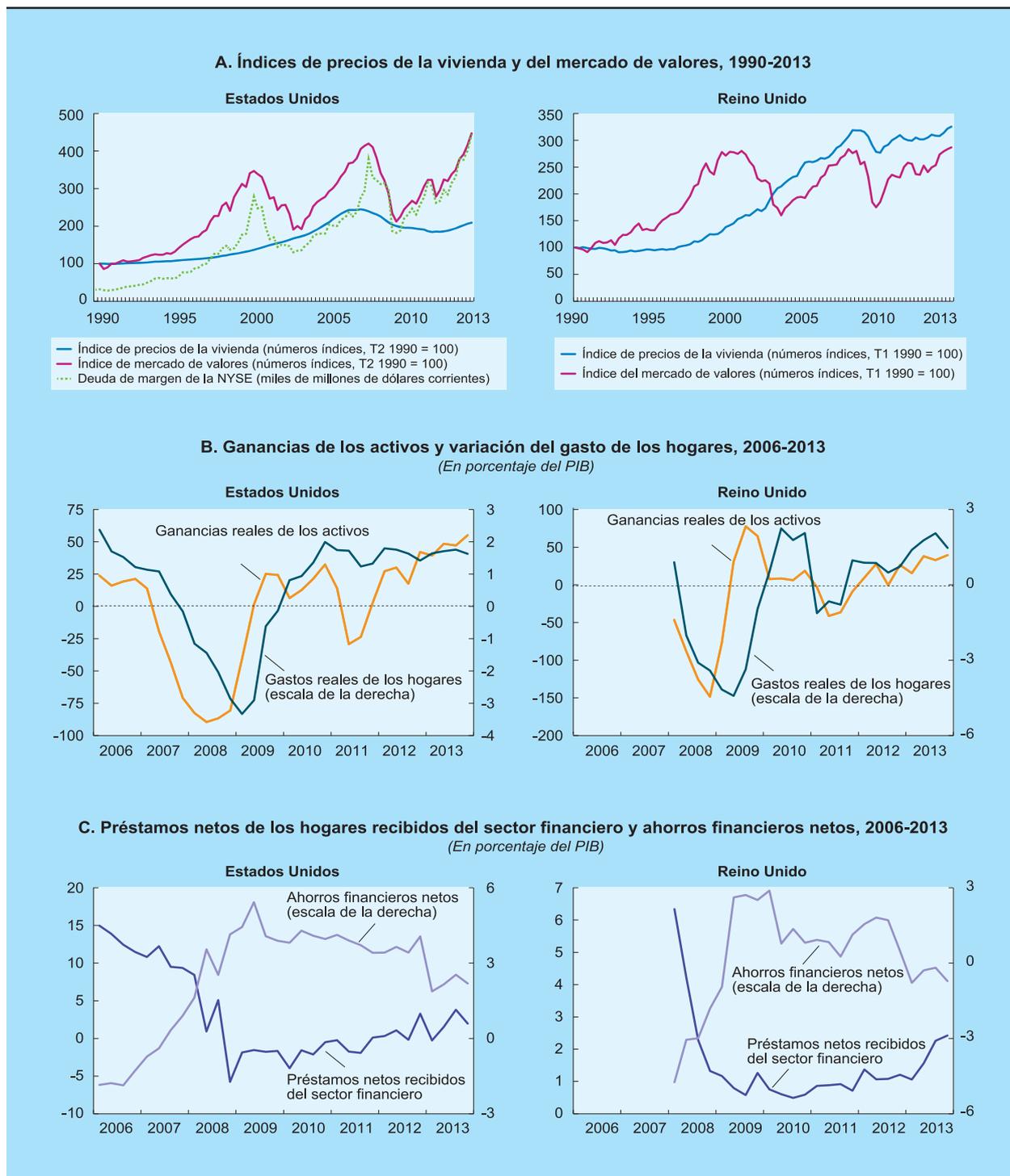
han aumentado a niveles sin precedentes. El mercado inmobiliario de los Estados Unidos ha empezado a recuperarse pero todavía no muestra la exuberancia de mediados del pasado decenio.

Las ganancias reales de los activos¹¹ del sector de los hogares han fluctuado considerablemente durante los últimos años (gráfico 2.5B). En los Estados Unidos, los balances de las familias recibieron impactos positivos equivalentes a alrededor del 25% del PIB real durante los años de auge financiero y después impactos negativos equivalentes a casi el 100% del PIB real durante la crisis. Los precios de los activos se recuperaron con rapidez a raíz de los estímulos introducidos en 2009-2010 pero volvieron a caer en 2011 en respuesta a las fluctuaciones debidas a la aceptación o el rechazo del riesgo en los mercados especulativos, presumiblemente obedeciendo a cambios en el nivel de confianza en la sostenibilidad financiera del sector público y del sector bancario de los Estados Unidos y de otros países. Desde entonces se ha producido una constante recuperación de los precios de los activos y, en cierta medida, de los precios del mercado inmobiliario tras los programas de expansión cuantitativa. Las ganancias reales de los activos hacia finales de 2013 pueden estimarse como equivalentes a alrededor del 50% del PIB real, un aumento considerable del patrimonio neto del conjunto del sector de los hogares. Aun cuando estas ganancias no suponen unos ingresos en efectivo, el aumento del valor neto puede ocasionar un aumento proporcional del gasto como consecuencia de la sensación de riqueza. Con un ligero desfase de uno o dos trimestres, existe una correlación bastante estrecha entre las ganancias de los activos y el gasto real (gráfico 2.5B). A su vez, los incrementos del gasto real de los hogares representaron una contribución al crecimiento del PIB de alrededor del 1,6% en 2013, lo que supone alrededor del 60% del crecimiento total.

La apreciación de los activos debida a las expansiones de liquidez ayuda a explicar la reciente recuperación de los Estados Unidos, a pesar de la caída del gasto fiscal y del descenso de la parte proporcional de los ingresos del trabajo. Sin embargo, estas pautas suscitan también cierta preocupación por el tipo de crecimiento que se da en tales condiciones. En los Estados Unidos, los ahorros financieros netos de los hogares, definidos como los ingresos disponibles totales menos los gastos totales (incluidos el consumo y la inversión)¹², alcanzaron un nivel máximo del 5,5% del PIB a mediados de 2009, pero

Gráfico 2.5

PRECIOS DE LOS ACTIVOS, VARIACIÓN DEL GASTO DE LOS HOGARES, Y PRÉSTAMOS DE LOS HOGARES Y AHORROS FINANCIEROS NETOS EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EL REINO UNIDO



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en el BIS, base de datos *Residential property price statistics*; Bloomberg; Reserva Federal de los Estados Unidos, base de datos *Financial Accounts*; bases de datos de la Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido y del Banco de Inglaterra.

Nota: Las ganancias reales de los activos se refieren a ganancias de capital debidas a la variación del valor de los activos, después de descontar la inflación del IPC (promedio móvil centrado en el tercer trimestre). Los ahorros netos se refieren a los ingresos disponibles totales menos el gasto total (incluidas las inversiones) del sector de los hogares.

luego cayeron bruscamente tras el desapalancamiento drástico que se produjo después de la crisis (gráfico 2.5C). Después, los ahorros financieros netos volvieron a subir hasta cerca del 3% del PIB, nivel próximo al que podría considerarse la norma a largo plazo. Con todo, durante los dos últimos años, ha quedado por debajo del 2% del PIB, manteniendo una tendencia descendente. Al mismo tiempo, el endeudamiento neto de los hogares con el sector financiero ha empezado a subir con respecto a los niveles negativos anómalos registrados durante la fase más profunda de la crisis (gráfico 2.5C). Al final de 2013, el endeudamiento neto de los hogares no había alcanzado los niveles extremos registrados al inicio de la crisis, pero seguía una dirección ascendente. Aparte de la deuda de margen de la NYSE trazada en el gráfico 2.5A, los datos complementarios (no consignados aquí) indican que el crédito al consumo representaba una proporción mayor del aumento del endeudamiento neto de los hogares. La deuda hipotecaria se ha estabilizado hace poco, en valores agregados, tras años de ajustes del mercado inmobiliario, pero es probable que el aumento de los precios de la vivienda provoque otra expansión de la deuda.

Es posible evaluar las apreciaciones y las ganancias de los activos y la dinámica de la deuda en el Reino Unido utilizando la misma metodología (gráfico 2.5). Un rasgo notable es el ritmo de apreciación del mercado inmobiliario, que es superior al de los Estados Unidos y mayor que la apreciación del mercado de valores. Pero la combinación de estas fuertes oscilaciones de precios ocasionó ganancias y pérdidas de activos excepcionalmente acusadas durante las fases de auge y de crisis, respectivamente, siguiendo una pauta similar a la de los Estados Unidos. Desde 2011 en adelante las ganancias netas reales del sector inmobiliario debidas a la evolución de los precios de los activos aumentaron constantemente hasta alcanzar alrededor del 40% del PIB real en 2013. Con un cierto desfase, parece haber habido una clara correlación entre las ganancias reales de los activos de los hogares del Reino Unido y sus pautas de gasto (gráfico 2.5B). A pesar del hecho de que la parte proporcional de los ingresos del trabajo se mantuvo apenas estable, las apreciaciones de los activos parecen haber provocado un incremento del gasto de los hogares que representó una contribución al crecimiento del PIB de alrededor del 1,5% anual en 2013. Además, al aumento del gasto de los hogares, en la medida en que se debía en parte a las

ganancias de los activos, correspondió una caída de los ahorros financieros netos (gráfico 2.5C). A partir del primer trimestre de 2013, el sector de los hogares en el Reino Unido se situó en una posición deficitaria neta: el endeudamiento con el sector financiero empezó a aumentar de nuevo, aunque no en la misma medida que durante el período de auge antes de la crisis. Al igual que en los Estados Unidos, la dinámica de crecimiento subyacente en el Reino Unido refleja pautas similares a las que precedieron a la crisis financiera. La experiencia enseña que se trata de procesos insostenibles, pero también que pueden mantenerse durante bastante tiempo. La investigación preliminar de la dinámica del crecimiento en algunos otros países, como Australia y el Canadá, hace pensar que comparten algunas de estas características.

El rápido crecimiento de la demanda de los hogares en este subgrupo de países desarrollados da un fuerte impulso a las exportaciones de otras economías, en particular las que intentan recuperarse a base de fomentar las exportaciones netas. En esta coyuntura, quizás no resulten alarmantes los macrodesequilibrios globales implícitos entre países excedentarios y deficitarios, ni los desequilibrios internos entre el activo y el pasivo de los presupuestos familiares en los países deficitarios. Pero seguir estas pautas no constituye una estrategia política sostenible, aunque no es fácil abandonarla sin tener un programa de crecimiento alternativo.

2. Políticas económicas de las economías en desarrollo y emergentes en un contexto de creciente vulnerabilidad a los impactos externos

a) Función de la demanda interna y de las políticas de ingresos

Muchas economías en desarrollo y emergentes siguieron apoyando la demanda interna después de 2010, incluso mientras los países desarrollados optaban por los ajustes fiscales. En un contexto en que la economía mundial procuraba recuperarse de la crisis financiera, este apoyo contribuyó a mantener su ritmo de crecimiento, que resultó considerablemente más rápido que el de las economías desarrolladas a

pesar de una reciente desaceleración. En la medida en que este grupo de países tiene cada vez más importancia en el comercio mundial, sus resultados contribuyeron a fomentar también la demanda mundial, ofreciendo oportunidades de crecimiento a sus socios comerciales.

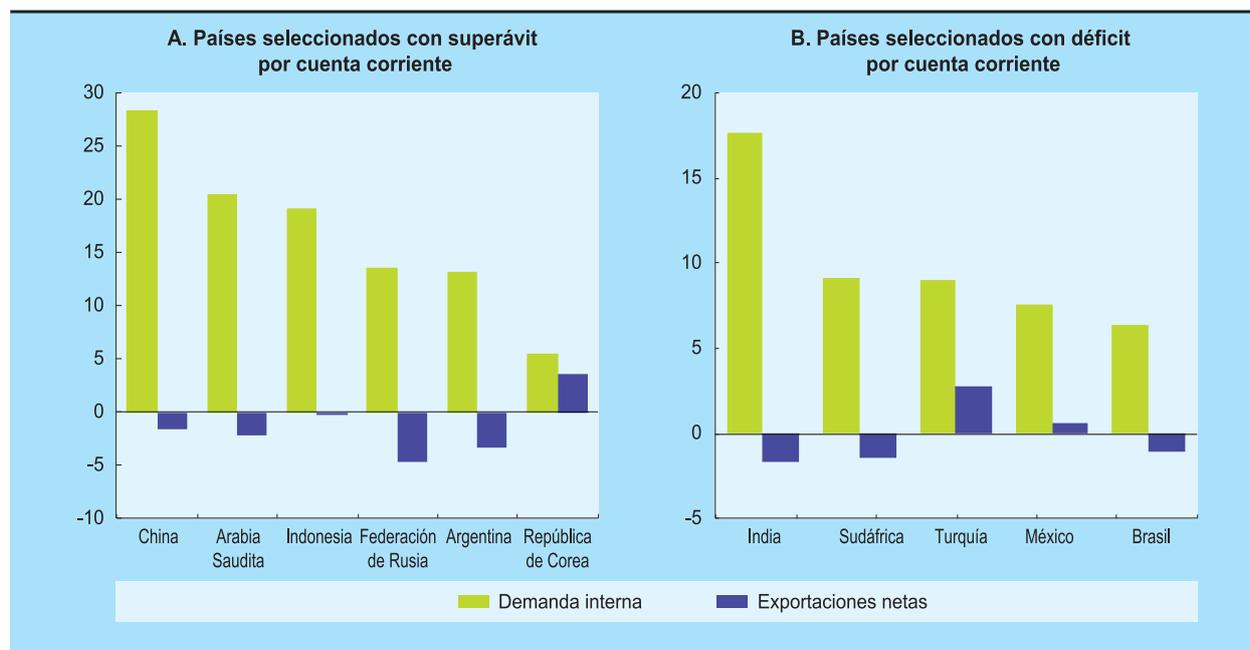
La UNCTAD ha insistido a menudo en la necesidad de que los países excedentarios reduzcan sus saldos externos fomentando la demanda interna y aumentando sus importaciones a un ritmo mayor que las exportaciones, en vez de obligar a los países deficitarios a efectuar ajustes y basarse en la compresión de los costos laborales con la esperanza de lograr una recuperación impulsada por las exportaciones. La demanda neta de importaciones de países excedentarios no los haría necesariamente más vulnerables, en particular si su contribución conseguía generar nuevas fuentes de ingresos en los países deficitarios, aumentando así en última instancia la demanda mundial.

A este respecto, resulta revelador examinar los indicadores macroeconómicos de los países en desarrollo y emergentes miembros del Grupo de los 20. En el gráfico 2.6A se muestran las contribuciones acumulativas al crecimiento real del PIB de los países que tenían superávit por cuenta corriente en 2010. Esas contribuciones acumulativas se calcularon por un período de tres años, desde el final de 2010 hasta el final de 2013. En todos estos casos, se produjo un crecimiento significativo del PIB y el mayor impulso vino dado por la demanda interna y no por las exportaciones netas. Excepto en el caso de la República de Corea, que siguió basándose en la demanda externa como motor importante del crecimiento del PIB, este subgrupo de países en desarrollo consiguió mantener el crecimiento de la demanda mundial durante la fase de recuperación de la crisis. El gráfico 2.6B agrupa a los países que tenían déficit por cuenta corriente en 2010. En tales países, el enfoque habitual consistía en efectuar “ajustes” reduciendo el gasto hasta equilibrar las cuentas. Pero, excepto en el caso de Turquía y

Gráfico 2.6

CONTRIBUCIÓN DE LA DEMANDA INTERNA Y LAS EXPORTACIONES NETAS AL CRECIMIENTO DEL PIB REAL, EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2011-2013

(En puntos porcentuales)



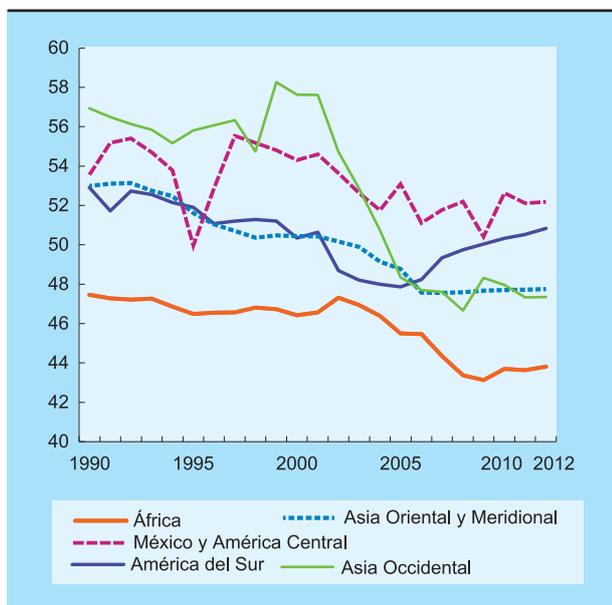
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en el DAES de las Naciones Unidas, base de datos *National Accounts Main Aggregates* y *World Economic Situation and Prospects: Update as of mid-2014*; OECD.StatExtracts; y EIU, base de datos *CountryData*.

Nota: Los datos se refieren a la contribución acumulativa durante tres años. La clasificación de los dos grupos de países en excedentarios y deficitarios se basa en sus balanzas por cuenta corriente de 2010.

Gráfico 2.7

PARTE PROPORCIONAL DE INGRESOS DEL TRABAJO EN EL PIB, EN GRUPOS SELECCIONADOS DE PAÍSES EN DESARROLLO, 1990-2012

(En porcentaje)



Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en el DAES de las Naciones Unidas, base de datos *National Accounts Main Aggregates*; Comisión Europea, base de datos AMECO; y Universidad de California en Davis y Universidad de Groningen, *Penn World Tables* versión 8.0.

México (que mostraron una relativa mejora de sus balanzas comerciales netas), los déficits comerciales de los demás países aumentaron con respecto a 2010. En la mayoría de esos países no se aplicó el enfoque habitual y sus economías siguieron basándose en la demanda interna. Pero hubo que afrontar otros riesgos adicionales, como se verá más abajo.

Basándose exclusivamente en este desglose es difícil evaluar si los países agrupados en el gráfico 2.6B seguían estrategias de crecimiento sostenibles. Como se señaló anteriormente, en algunos casos las ganancias comerciales netas pueden deberse a la competitividad lograda mediante la compresión salarial, pero esto puede crear problemas de demanda y productividad. Al revés, los déficits comerciales pueden ser resultado de una estrategia de inversión orientada hacia la transformación estructural y, en la medida en que esos déficits resulten manejables a plazo medio, podrían ofrecer considerables ventajas

desde el punto de vista del crecimiento y el desarrollo a largo plazo. Sin embargo, si los déficits comerciales son consecuencia de burbujas de activos y de un excesivo endeudamiento de los consumidores, a menudo acompañados o promovidos por una gran entrada de capitales extranjeros, podían tener efectos peligrosos y obligar a introducir duras medidas de ajuste más adelante.

Durante los últimos decenios, en su proceso de integración en la economía mundial, muchas economías en desarrollo y en transición han adoptado políticas para atraer inversores o ganar cuotas de mercado reduciendo la parte proporcional de los ingresos del trabajo (que en algunos casos eran ya muy bajos). Con todo, en los últimos años estas tendencias parecen haberse frenado y en algunos casos invertido. Sobre la base de la información estadística disponible, aunque incompleta¹³, se ha visto que en diferentes grupos de países en desarrollo ha habido una evolución distinta de la participación de los ingresos del trabajo (incluidos los ingresos mixtos)¹⁴ en el PIB (gráfico 2.7). El promedio de América del Sur señala un incremento sostenido de la participación de los ingresos del trabajo en el PIB a partir de mediados del decenio anterior, lo que obedece a una mejora de las condiciones del mercado laboral y a unas políticas deliberadas de redistribución de la renta. El promedio de los países de África muestra una evolución similar, aunque esta parte desde hace menos años y de un nivel inferior y es menos acusada. Aun así, en ninguna de estas regiones ha sido posible volver a alcanzar la parte proporcional de ingresos del trabajo lograda en el pasado. Mientras tanto, otras regiones del mundo en desarrollo han logrado frenar el deterioro de la parte proporcional de ingresos del trabajo. Con todo, en algunos casos, como en el Asia Occidental, tras un fuerte descenso de esa proporción, la tendencia no se ha invertido de manera significativa. Por ello, a pesar de los considerables progresos logrados en varios países, es preciso lograr una expansión significativa del porcentaje correspondiente a ingresos del trabajo si estos tienen que servir de base para conseguir un crecimiento y un desarrollo que puedan sostenerse por sí mismos.

b) Retos planteados por las condiciones financieras y comerciales externas

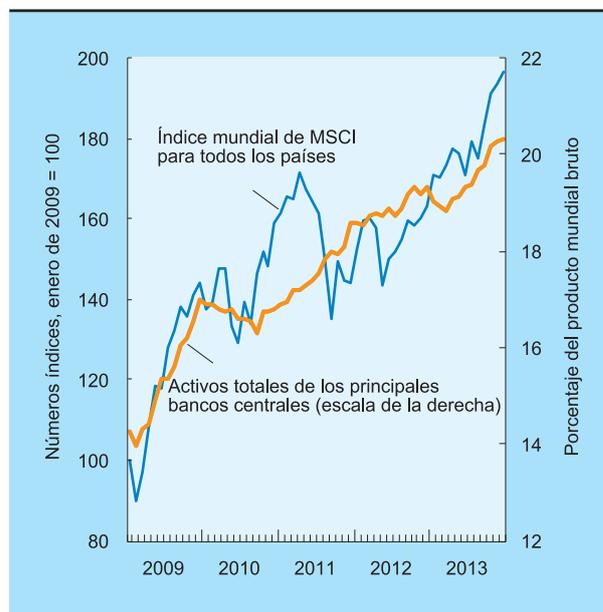
La vulnerabilidad de las economías en desarrollo y emergentes se ha intensificado a causa de la

debilidad de la arquitectura financiera internacional¹⁵. Se esperaba que la crisis financiera mundial diera la motivación política y la fuerza intelectual suficientes para subsanar a esta debilidad con mayor determinación. Pero las iniciativas en este sentido, como las promovidas por la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas (United Nations, 2009), se han visto sofocadas por las presiones de los intereses financieros mundiales que buscan nuevas oportunidades de inversión, sobre todo en los mercados emergentes. Se han dado múltiples justificaciones para resistirse a cualquier programa sistemático de reforma. Entre otras cosas, se ha expresado la opinión de que las condiciones financieras adversas imperantes en las principales economías no se transmiten necesariamente a las economías en desarrollo y emergentes, que prácticamente están “desacopladas” del resto (véase por ejemplo, IMF, 2007; Blanchard et al., 2010; Leduc and Spiegel, 2013).

Como se señala en el capítulo VI del presente Informe¹⁶, las economías en desarrollo y en transición han seguido expuestas al tipo de ciclos de auge y caída de los flujos de capitales que eran habituales durante el período de la globalización impulsada por las finanzas. En el período anterior a la crisis la mayoría de los flujos de capitales eran activados por los ciclos de apalancamiento y desapalancamiento de las instituciones financieras privadas de las economías desarrolladas. El último ciclo iniciado en 2010 comenzó debido a la creación de una extraordinaria cantidad de liquidez por los bancos centrales de las principales economías. Estas inyecciones de liquidez alimentaron apreciaciones de activos no solo en los Estados Unidos y el Reino Unido, como se vio anteriormente, sino también en muchos otros mercados de valores, medidos por el índice mundial de MSCI (véase el gráfico 2.8). Entre mediados de 2010 y el último trimestre de 2013, este índice mundial se duplicó con creces, mientras que la actividad económica real seguía siendo moderada. Pero en algunos casos, como puede observarse por las reacciones de los mercados de valores ante la publicación de datos sobre el empleo en los Estados Unidos y en otros países, buenas noticias relativas a la actividad económica provocaron una caída del mercado de valores, lo que obedecía a la ansiedad de los especuladores ante la perspectiva de un cambio de tendencia de la política monetaria si mejoraban la actividad económica y las condiciones favorables al empleo.

Gráfico 2.8

ACTIVOS TOTALES DE LOS PRINCIPALES BANCOS CENTRALES E ÍNDICE DE LOS MERCADOS DE VALORES MUNDIALES, ENERO DE 2009 A DICIEMBRE DE 2013



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, con arreglo a la base de datos de la Reserva Federal de los Estados Unidos; la base de datos del Banco Central Europeo; la base de datos del Banco del Japón; IMF, bases de datos *International Financial Statistics* y *World Economic Outlook*; y Bloomberg.

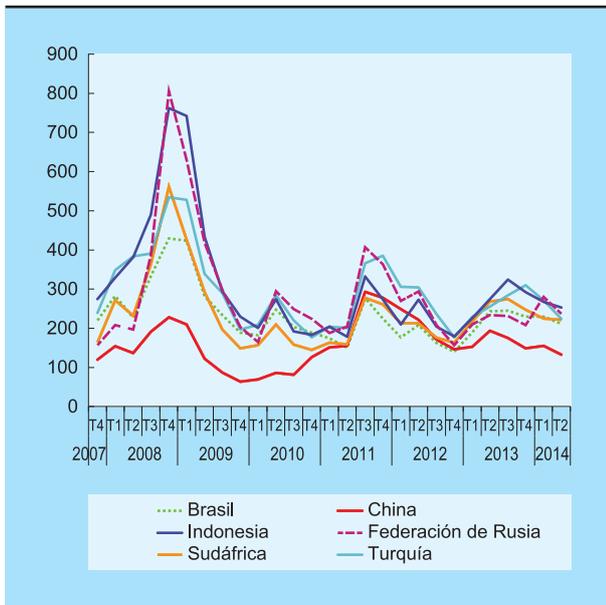
Nota: Los principales bancos centrales incluidos son el Banco Central Europeo, el Banco de Inglaterra, el Banco del Japón, el Banco Popular de China y la Reserva Federal de los Estados Unidos.

En la actualidad circulan volúmenes de liquidez sin precedentes por unos mercados de capitales enormemente liberalizados. A falta de un correspondiente aumento de la demanda de crédito para actividades productivas en la mayoría de economías desarrolladas, los flujos financieros se desvían hacia operaciones de cartera tanto en el país de origen como en otros países. En algunos casos excepcionales, autoridades que son conscientes de los efectos potencialmente devastadores de unos mercados de capitales descontrolados han intentado aplicar medidas reguladoras para proteger su entorno macroeconómico. En la mayoría de las economías emergentes y en transición, sin embargo, la respuesta política ha recordado más que nada la “doctrina de Lawson”, que era muy permisiva con los flujos de capitales privados y los desequilibrios por cuenta corriente¹⁷. Siempre que las balanzas fiscales se mantengan bajo control, esta doctrina recomienda no injerirse en las

Gráfico 2.9

PRIMAS DE RIESGO DE BONOS SOBERANOS, ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN SELECCIONADAS, CUARTO TRIMESTRE DE 2007 A SEGUNDO TRIMESTRE DE 2014

(Puntos básicos)



Fuente: Bloomberg; JP Morgan Emerging Markets Bond Index Global de bonos soberanos denominados en dólares (EMBIG).

Nota: Los datos se refieren al último valor del trimestre y reflejan la prima de riesgo con respecto a los bonos del tesoro comparables de los Estados Unidos.

decisiones de cartera de los agentes privados. Según sus argumentos, los prestamistas y los prestatarios son plenamente capaces de evaluar los beneficios y los riesgos de sus decisiones financieras. Sin embargo, esta creencia contrasta con las percepciones del riesgo muy homogéneas y sincronizadas de los inversores internacionales observadas acerca de un grupo muy variado de países en desarrollo, como puede comprobarse por la fuerte coordinación de los movimientos de los índices EMBIG del gráfico 2.9. Eso hace pensar que los inversores no llevan a cabo análisis detallados específicos para cada país, teniendo en cuenta la marcha de su economía real y la situación de su estructura financiera.

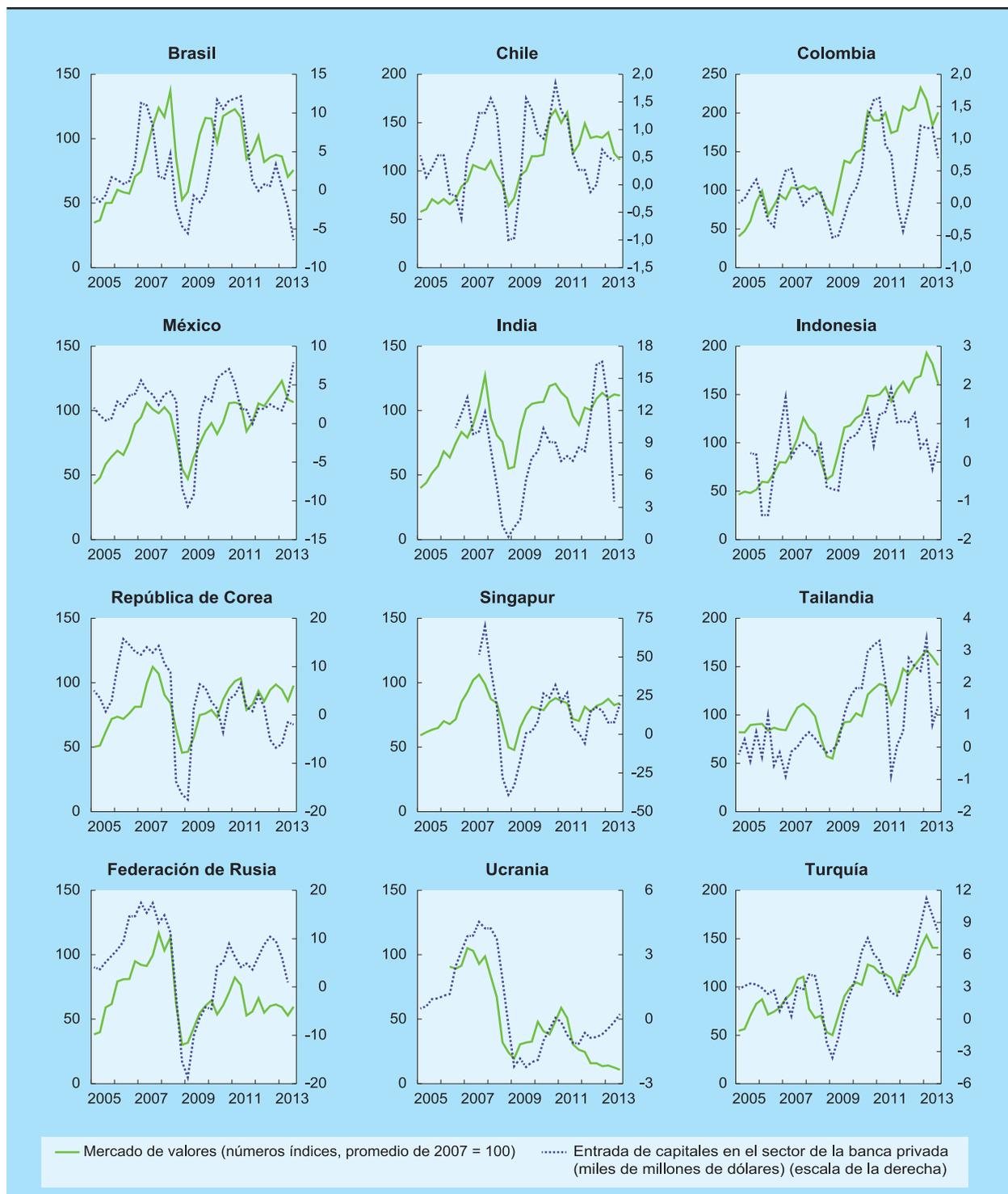
La evidencia confirma que muchas economías en desarrollo y en transición han experimentado considerables fluctuaciones cíclicas de los flujos de capitales, antes y después de la crisis (gráfico 2.10). Esos flujos han influido a su vez en los comportamientos

especulativos, lo que se ha traducido en subidas y bajadas de los índices bursátiles. Las series de flujos del gráfico comprenden las inversiones de cartera dirigidas a los sectores de la banca privada, incluida la inversión extranjera directa (IED) en forma de capital riesgo canalizado a través de instituciones financieras nacionales. No se incluye el crédito al sector público de esos países, que tuvo relativamente poca importancia durante el período que se examina. Con algunas variaciones, las entradas de capitales alcanzaron su nivel máximo antes de la crisis y se hundieron cuando esta estalló en 2008. Se reanudaron con fuerza después de 2009, alcanzando en algunos casos nuevos máximos¹⁸, que reflejan presumiblemente la enorme expansión de liquidez a nivel mundial en comparación con ciclos anteriores. En torno al segundo trimestre de 2013, cuando empezó a anunciarse la reducción gradual de la política monetaria expansiva de la Reserva Federal, y antes de que esta tuviera realmente lugar, los inversores comenzaron a retirar fondos, en diversa medida, de estos países.

La experiencia específica de los distintos países está bien documentada y analizada en otros lugares¹⁹. Pueden detectarse pautas generales por los movimientos ascendentes y descendentes de los ciclos. Aunque las entradas de capitales no están motivadas sobre todo por la marcha de la economía real, es sabido que pueden producir alteraciones de los tipos de cambio, la formación de precios, las pautas de gasto, los balances financieros de las instituciones y el margen de maniobra de las autoridades. También es sabido que pueden producirse inversiones drásticas de las corrientes de capitales por razones que, una vez más, tienen que ver sobre todo con los cambios en las condiciones financieras de los países acreedores. Pero estas salidas de capitales pueden tener graves consecuencias. Por lo general, las inversiones de los flujos de capitales tienen un efecto inmediato en el tipo de cambio, dificultando más el servicio de la deuda o el reembolso en moneda extranjera. Tienen también un fuerte impacto en los precios de los activos, reduciendo de manera significativa los balances. Muchos de estos casos pueden constituir realmente crisis sistémicas en la medida en que los sectores más afectados son las empresas y las instituciones financieras, cuyos balances pueden ser mayores que el PIB de un país. Por ejemplo, se estimó que en 2013 el valor de los activos de los sectores bancarios de la República de Corea, Sudáfrica y Tailandia era de casi el triple de sus respectivos PIB, mientras que en el Brasil, Chile y Malasia, los activos bancarios representaban aproximadamente el doble

Gráfico 2.10

ENTRADAS DE CAPITALES EN EL SECTOR DE LA BANCA PRIVADA E ÍNDICES BURSÁTILES, ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN SELECCIONADAS, PRIMER TRIMESTRE DE 2005 A CUARTO TRIMESTRE DE 2013



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en el FMI y el Banco Mundial, base de datos *Quarterly External Debt Statistics*; y Bloomberg.

Nota: El índice bursátil se refiere al precio de fin de período del índice MSCI denominado en dólares, excepto en el caso de la República de Corea, en que se refiere al índice KOSPI denominado en dólares. Las entradas de capital se refieren a un promedio móvil centrado en el tercer trimestre de las variaciones de la posición de la deuda externa bruta del sector bancario (excepto en los casos de la India y México, en que se refieren a la suma del sector bancario y de "otros sectores [privados]").

Cuadro 2.1

ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES, EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2003-2012

	<i>Variación entre el promedio de 2003-2008 y 2012 (porcentaje)</i>	<i>Índice medio de 2011-2012</i>
Colombia	18,7	42,0
Chile	10,0	37,1
Ecuador	9,1	50,0
Hong Kong (China)	8,3	20,0
Brasil	7,1	15,8
Sudáfrica	5,2	16,9
Indonesia	4,8	17,1
India	4,4	17,8
República Bolivariana de Venezuela	3,9	67,4
Perú	2,1	25,2
México	1,7	15,0
China	1,3	10,0
Argentina	1,1	15,4
Recordatorio:		
Economías en transición	10,2	33,0
Principales exportadores de petróleo y gas	2,2	55,6

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en UNCTADstat.

Nota: El índice va de 0 a 100 (concentración máxima).

del PIB. En tales circunstancias las instituciones del sector público se ven a menudo obligadas a acudir al rescate. En último término, los sectores públicos que no se benefician directamente de las grandes entradas de capitales suelen asumir la carga de las deudas incobrables una vez estalla la crisis, por lo que a menudo deben adoptar obligatoriamente las prescripciones de una austeridad fiscal nociva.

Por último, las autoridades deberían ser conscientes de los posibles efectos negativos producidos por el comercio internacional, sobre todo en los países que se basan en la exportación de algunos productos primarios o productos manufacturados con gran densidad de mano de obra poco especializada. Como se examina más adelante en el presente *Informe* (véase en particular el capítulo V), se necesitan políticas industriales proactivas encaminadas a diversificar y mejorar la calidad de las exportaciones. De hecho,

la diversificación de sus actividades productivas y exportadoras sigue siendo una tarea pendiente para muchas economías en transición y en desarrollo. En una muestra de economías en desarrollo relativamente abiertas el índice de concentración de exportaciones aumentó desde los primeros años de este siglo (antes del gran auge de los productos básicos) hasta 2012 (cuadro 2.1). Hay que reconocer que en la Argentina, China y México el aumento del índice de concentración fue menor y el bajo nivel de sus índices respectivos en 2012 hace pensar que estas economías siguen siendo muy diversificadas, aunque el conjunto de los ingresos de exportación dependen algo más de menos productos. Mientras tanto, la dependencia de un pequeño grupo de productos de exportación ha aumentado claramente en países exportadores de productos básicos como Colombia, Chile, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y el conjunto de economías en transición.

Otro sistema para medir en qué grado los países están mejor preparados para resistir los efectos de las crisis comerciales, que se basa en el índice de especialización del comercio de mercancías de la UNCTAD, arroja resultados similares²⁰. El examen detallado de los índices de las principales categorías de productos durante el período 1995-2012 confirma que, a pesar del rápido aumento del comercio en muchas economías en desarrollo durante los dos últimos decenios, no ha variado de manera significativa el grado de especialización de la estructura de las exportaciones de la mayoría de economías en desarrollo. Tan solo en algunos países, sobre todo del Asia Oriental, como China, Malasia, la República de Corea y Singapur, ha progresado esta estructura en el sentido de que las balanzas comerciales de los productos manufacturados, en particular de los que requieren un trabajo más especializado, mejoraron durante este período. En otros lugares, como el Asia Occidental, África y América Latina, apenas se han registrado mejoras y en algunos casos incluso se ha producido un claro deterioro, sobre todo en África y entre los exportadores de petróleo.

3. Políticas y resultados actuales desde una perspectiva mundial

La revisión de las políticas económicas antes propuesta indica que hay que proceder con cautela al interpretar los acontecimientos actuales. En contra

de lo que opinan algunos observadores, no hay datos convincentes de que la economía mundial esté iniciando realmente una recuperación sostenida. La creencia de que finalmente ha empezado a recuperarse el crecimiento de las economías desarrolladas es excesivamente optimista; tan solo sirve para reivindicar el éxito de las reformas favorables a los mercados y para apoyar argumentos a favor de la retirada de las medidas preventivas y los estímulos que todavía se aplican. Esto podría tener graves repercusiones. Por ejemplo, es especialmente preocupante la recomendación de que los países en desarrollo efectúen ajustes fiscales y reformas del mercado laboral similares a los realizados en los países desarrollados. En vista de lo expuesto en la subsección anterior, los países en desarrollo podrían considerar en cambio la posibilidad de reforzar políticas de ingresos que todavía ofrecen considerables posibilidades de dar buenos resultados, y podrían introducir también más medidas preventivas eficaces para paliar los efectos de la financiarización mundial y promover políticas de diversificación de sus economías.

Debe reconocerse el mérito de los dirigentes de los países desarrollados y en desarrollo por las políticas que promovieron en 2009-2010. Sin embargo,

las nuevas políticas adoptadas después de 2010, sobre todo en los países desarrollados, que consistían principalmente en flexibilizar los mercados de trabajo y restringir el gasto público, son factores que han retrasado la recuperación. Si en la actualidad se tiene la sensación de un repunte del crecimiento en algunos de estos países, las nuevas pautas de crecimiento deberían interpretarse más bien como el reflejo de problemas estructurales como los que ya se habían manifestado en los años precedentes a la crisis mundial. En tales condiciones, el crecimiento económico parece depender una vez más de un exceso de liquidez que provoca la apreciación de activos, lo que puede impulsar por un tiempo el gasto privado. Mientras dure esta situación, el crecimiento de endeudamiento de los consumidores en los países deficitarios podría alimentar la demanda de exportaciones de los países que son destacados exportadores o que optaron más recientemente por fomentar las exportaciones para salir de la crisis. Sin embargo, ahora ya es sabido que estos procesos son insostenibles. Seguir por este camino con la esperanza de que esta vez las cosas van a ser diferentes significa pecar de miopía, en el mejor de los casos. En cambio, vale la pena buscar una estrategia distinta, cuestión que se trata en la sección siguiente.

B. Políticas económicas para una recuperación mundial sostenida

En la sección anterior se examinaron las principales políticas que han contribuido a configurar la situación actual de la economía mundial. En algunos países las autoridades han procurado fomentar la demanda global; pero en su mayor parte las políticas macroeconómicas han exhibido tendencias deflacionarias o bien favorecido ganancias a corto plazo que pueden entrañar mayores riesgos a largo plazo. Por varias razones el conjunto de las políticas económicas actuales sigue siendo decepcionante, en particular por la desconfianza general en la viabilidad de adoptar políticas más proactivas e incluyentes. El objetivo de esta sección es mostrar que otro conjunto distinto de políticas podría dar mejores resultados, teniendo

en cuenta posibles limitaciones y reacciones, tanto en el plano nacional como en el internacional. Se examinan escenarios alternativos para las políticas económicas mundiales utilizando el Modelo de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas (GPM)²¹.

1. Políticas y resultados

Los modelos producidos con el GPM establecen una base de “referencia”, que representa una continuación de las políticas descritas en la sección A y la simulación alternativa de un “crecimiento

equilibrado”. La base de referencia no pretende ser un pronóstico y la simulación de un crecimiento equilibrado no es la única combinación mensurable de políticas y resultados que podrían tener los efectos deseados. Y lo que es más importante, los escenarios son muy estilizados y contingentes, por las razones que se indican más abajo. Su valor reside en que demuestran, con un fundamento empírico riguroso, la dirección del cambio que cabría esperar de las dos series de supuestos. Por ello, su objetivo es alentar a las autoridades a tener en cuenta una manera de proceder distinta.

a) *Escenario de referencia*

El escenario de referencia, que es una proyección para los diez próximos años, presupone la continuación de las políticas existentes y la ausencia de impactos exógenos. En particular, no tiene en cuenta la crisis financiera que, como se argumentó en la sección anterior, podría ser resultado de las políticas actuales. Ciertamente, a partir de la combinación de políticas actuales es posible señalar las deficiencias estructurales que podrían desembocar en una crisis. Pero no es posible determinar de antemano el momento en que se producirá una crisis de este tipo, medir concretamente sus consecuencias macroeconómicas y mundiales ni prever la naturaleza de la recuperación que luego puede darse. Ello se debe a que una crisis de este tipo suele desencadenarse por un cambio repentino de la confianza del mercado, de resultados de noticias, o incluso rumores, referentes a indicios de una mayor fragilidad financiera o bien pérdidas de una institución relativamente importante. Asimismo, una recuperación a partir de esa crisis es el resultado de una combinación aún más compleja de cambios en el “estado de la confianza”²².

Por consiguiente, el escenario de referencia es una proyección de las políticas actuales y de sus resultados previsibles, descartando que ocurra una crisis, cuyo momento y magnitud se desconocen. Por consiguiente, ese escenario de referencia también descarta la posibilidad de que las autoridades decidan cambiar de rumbo a fin de evitar un colapso económico antes de que sea demasiado tarde. Más abajo se examinan la cuantificación concreta de los resultados del modelo y qué relación guardan con las políticas previstas, junto con los del escenario de crecimiento equilibrado.

b) *Escenario de crecimiento equilibrado: políticas de hipotéticas comparadas con el escenario de referencia*

El escenario de crecimiento equilibrado se propone como una alternativa a las políticas examinadas en la sección A. Se centra en los aspectos siguientes:

- Políticas de ingresos en apoyo de un crecimiento sostenible de la demanda,
- Políticas fiscales que fomenten el crecimiento,
- Políticas industriales para promover la inversión privada y la transformación estructural,
- Regulación de los controles de las finanzas y los capitales para estabilizar los mercados financieros mundiales, y
- Acuerdos comerciales orientados al desarrollo.

Los dos últimos aspectos tienen más bien carácter cualitativo y prevén diversas modalidades. Según el modelo, la regulación de los flujos financieros y de capitales se imputa a condiciones exógenas (llamadas normalmente “factores adicionales”) para permitir ajustes fáciles de los tipos de cambio y los precios internacionales del comercio de bienes y servicios²³. Asimismo, unos acuerdos comerciales orientados al desarrollo se consideran factores adicionales que reproducen una expansión del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) entre las economías de rentas altas por una parte y las economías de bajos ingresos por otra²⁴. Entre los países en desarrollo, las simulaciones prevén una expansión de los acuerdos comerciales Sur-Sur existentes. Junto con los otros conjuntos de políticas propuestos en el escenario, el resultado es un aumento de las exportaciones de manufacturas de los países de rentas medias y bajas de entre un 50% y un 75% en diez años en comparación con la base de referencia. En cambio los aspectos de la base de referencia relacionados con el comercio toman como modelo una continuación de las condiciones existentes, determinadas en su mayor parte por acuerdos comerciales bilaterales y las pautas de inversión imperantes. Como se muestra en la sección A, en tales condiciones la especialización del comercio no mejora, y aumenta la concentración de exportaciones en las economías muy abiertas de los países en desarrollo.

Las otras tres series de políticas hipotéticas se resumen en el cuadro 2.2. Las primeras columnas muestran la evolución del porcentaje de los ingresos del trabajo en el PIB (la parte proporcional del trabajo, para decirlo en pocas palabras) en ambos escenarios (de referencia y de crecimiento equilibrado). El período de simulación consiste en promedios quinquenales (2015-2019 y 2020-2024), mientras que el período histórico corresponde a dos momentos determinados: 1990 y 2012²⁵. Como se señaló anteriormente, hasta hace poco se registró un descenso continuo de la parte proporcional del trabajo en la mayoría de las regiones, pero había algunas indicaciones de que esa tendencia estaba tocando a su fin en varias regiones. En el total mundial, la parte proporcional del trabajo descendió de alrededor del 59% del PIB en 1990 a alrededor del 52% en 2012. El escenario de referencia presupone que en los 25 países y grupos de países examinados en el modelo los ingresos de los trabajadores asalariados y los trabajadores autónomos de la economía informal seguirán manteniéndose deprimidos en torno a los bajos niveles actuales. En cambio, el escenario de crecimiento equilibrado presupone que las autoridades de todos los países introducirán políticas de ingresos encaminadas a mejorar la distribución funcional de la renta de manera que se aproxime más a los niveles de principios o mediados de los años noventa²⁶. Este grado de mejora parece esencial para lograr un crecimiento robusto del consumo y, por consiguiente, de la inversión privada. Cabe señalar desde el principio que el supuesto de que todos los países mejoran a un ritmo similar excluye toda ventaja competitiva desleal en los mercados de exportación obtenida a base de intentar aprovecharse indebidamente de unos costos laborales más bajos²⁷.

Las otras columnas del cuadro 2.2 muestran las pautas de crecimiento del gasto público en bienes y servicios y de la inversión privada. El período histórico se refiere a un promedio de los años 1990-2014 y las proyecciones corresponden a los promedios de dos períodos quinquenales. En cuanto al gasto público, la base de referencia prevista muestra una pauta de crecimiento similar al promedio de los 25 últimos años. Esto quiere decir que en la mayoría de los países desarrollados se supone que la austeridad fiscal prolongada se traducirá en un crecimiento débil o insignificante del gasto, mientras que en la mayoría de los países en desarrollo se hipotiza una política fiscal moderadamente expansiva. En cambio, el escenario de crecimiento equilibrado presupone una política fiscal más proactiva en todos los países, con un aumento más

acusado en los países desarrollados, en comparación con la base de referencia. Las pautas de crecimiento supuestas del gasto público de la mayoría de los países parecen coincidir en gran medida con las pautas de crecimiento del PIB (según se examina más abajo)²⁸. También se muestra que estos supuestos no entrañan una mayor vulnerabilidad financiera.

En las últimas columnas del cuadro 2.2 se supone que la inversión privada asumirá un mayor papel que el gasto público en los países desarrollados durante el escenario de referencia proyectado, lo que originará crecientes desequilibrios financieros en el sector privado. En cambio, no se espera que la inversión privada en los países en desarrollo aumente a un ritmo rápido similar al del período histórico. Ello se debe en parte a que el estímulo de la demanda sigue siendo moderado, pero también a que una gran parte de la inversión se destina a las exportaciones a países desarrollados, que no se prevé que aumenten mucho. Otra razón principal de la desaceleración de la inversión privada es la hipotética continuación del cambio de política en China, cuyo objetivo es el fortalecimiento de otras fuentes de crecimiento distintas de la inversión privada (que hace poco representaba alrededor del 40% del PIB). En cambio, la combinación de supuestas políticas fiscales e industriales proactivas en el escenario de crecimiento equilibrado para todos los países es compatible con un crecimiento de la inversión privada más rápido que el de la base de referencia en todas las regiones²⁹. Esta aceleración de la inversión privada en los países en desarrollo es un componente esencial de una estrategia de transformación estructural, que es necesaria tanto para mantener el bienestar general como para lograr una mayor integración en el sistema de comercio mundial.

c) *Principales resultados de las simulaciones*

El cuadro 2.3 muestra un resumen de los resultados del crecimiento económico según los dos escenarios. En el escenario de referencia, el crecimiento del PIB, tanto a nivel global como en la mayoría de los países, es ligeramente más rápido que el promedio histórico³⁰. Como ya se señaló, el modelo ha descartado el estallido de una crisis en el período abarcado por la proyección, de manera que los desequilibrios estructurales seguirán aumentando. Por consiguiente, el escenario de referencia, aun cuando registre una tasa moderada de crecimiento, es cada vez más vulnerable

Cuadro 2.2

**PRINCIPALES SUPUESTOS DE LOS MODELOS SIMULADOS
EN REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS, 1990-2024**

	Escenario	Parte proporcional de los ingresos del trabajo en el PIB				Gastos públicos en bienes y servicios			Inversión privada		
		(Porcentaje)				(Promedio del crecimiento porcentual anual)					
		1990	2012	Promedio 2015-2019	Promedio 2020-2024	1990-2014	2015-2019	2020-2024	1990-2014	2015-2019	2020-2024
Economías desarrolladas	Referencia	60,5	56,1	55,5	55,2	2,0	1,1	1,1	1,1	3,0	3,2
	Crecimiento equilibrado	.	.	57,9	60,1	.	2,8	3,5	.	3,7	4,8
<i>de las cuales:</i>											
Estados Unidos	Referencia	56,1	53,2	53,3	53,5	2,4	1,8	2,2	2,0	3,6	4,0
	Crecimiento equilibrado	.	.	55,4	58,2	.	4,9	3,9	.	3,8	4,4
CEI	Referencia	71,5	57,3	55,9	54,6	1,8	0,9	1,5	4,6	-0,7	1,7
	Crecimiento equilibrado	.	.	61,1	63,4	.	2,8	4,8	.	0,3	6,6
Países de Asia en desarrollo	Referencia	55,2	48,8	50,6	50,8	6,7	6,3	6,1	7,7	3,9	4,6
	Crecimiento equilibrado	.	.	53,2	55,9	.	7,9	7,2	.	4,3	5,7
<i>de los cuales:</i>											
China	Referencia	61,0	49,7	52,6	53,4	10,3	7,7	7,0	12,4	4,2	4,8
	Crecimiento equilibrado	.	.	55,1	58,1	.	9,0	8,1	.	3,7	5,0
India	Referencia	51,0	44,7	46,2	46,0	6,7	5,7	6,5	7,2	5,1	5,6
	Crecimiento equilibrado	.	.	50,0	53,4	.	8,4	7,8	.	6,1	7,4
África	Referencia	47,5	43,8	44,6	44,7	4,3	4,5	4,8	4,8	2,0	3,1
	Crecimiento equilibrado	.	.	46,4	47,0	.	6,4	7,0	.	5,2	7,7
América Latina y el Caribe	Referencia	51,8	49,6	49,8	49,1	4,3	2,3	2,5	3,2	1,7	2,9
	Crecimiento equilibrado	.	.	51,8	53,1	.	4,7	5,6	.	3,4	7,0

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en el GPM.

Nota: En la CEI se incluye Georgia.

a las perturbaciones y la inestabilidad financiera. Dado que en muchos países las instituciones financieras, los hogares y los gobiernos no han conseguido recuperar todavía la solidez financiera, esa base de referencia revela riesgos intolerables para las instituciones débiles. Cuanto más tiempo sigan sin resolverse esos desequilibrios, tanto más graves serán las consecuencias para la economía mundial.

El escenario de crecimiento equilibrado, por el contrario, muestra mejoras considerables de las tasas de crecimiento. El crecimiento medio de la economía mundial (estimado en términos de paridad de poder adquisitivo) es considerablemente más rápido que en el escenario de referencia. Eso obedece en parte a los ajustes de la paridad de poder adquisitivo, puesto que las economías en desarrollo

Cuadro 2.3

CRECIMIENTO DEL PIB EN REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS, 1990-2024

	Escenario	Promedio del crecimiento anual del PIB ^a (Porcentaje)		
		1990-2014	2015-2019	2020-2024
Total mundial	Referencia	3,3	3,4	3,6
	Crecimiento equilibrado	.	4,7	5,5
Economías desarrolladas	Referencia	1,9	1,8	2,0
	Crecimiento equilibrado	.	2,8	3,5
<i>de las cuales:</i>				
Estados Unidos	Referencia	2,5	2,3	2,6
	Crecimiento equilibrado	.	3,3	3,7
CEI	Referencia	2,7	2,0	2,1
	Crecimiento equilibrado	.	3,3	4,9
Países de Asia en desarrollo	Referencia	6,3	5,5	5,4
	Crecimiento equilibrado	.	6,7	7,2
<i>de los cuales:</i>				
China	Referencia	9,8	7,1	6,7
	Crecimiento equilibrado	.	8,1	8,3
India	Referencia	6,3	5,8	6,0
	Crecimiento equilibrado	.	7,5	7,9
África	Referencia	3,8	3,9	3,9
	Crecimiento equilibrado	.	6,1	7,0
América Latina y el Caribe	Referencia	3,1	2,9	3,0
	Crecimiento equilibrado	.	4,5	5,7
Recordatorio:				
Total mundial (sobre la base de los tipos de cambio del mercado)	Referencia	2,7	2,8	3,0
	Crecimiento equilibrado	.	3,9	4,7

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en el GPM.

Nota: En la CEI se incluye Georgia.

^a Los datos se refieren a la paridad de poder adquisitivo en dólares internacionales constantes de 2005, excepto en el recordatorio.

y emergentes muestran un nivel de crecimiento en comparación con la base de referencia que es casi el doble que el de las economías desarrolladas³¹. Y lo que es más importante, las mayores tasas de crecimiento para todas las regiones son resultado no solo de las medidas de estímulo que adopte cada país, sino también de la fuerte sinergia resultante de la coordinación de políticas favorables al crecimiento

en todas las regiones. Por último, los aumentos de las tasas de crecimiento en los países en desarrollo, especialmente en África, en comparación con las de los países desarrollados, confirman la fuerte convergencia de las tasas de crecimiento que caracteriza el escenario del crecimiento equilibrado. Este es un objetivo muy deseable para promover el desarrollo y el bienestar social.

El cuadro 2.4 muestra los aspectos más relevantes de la estabilidad financiera resultante del escenario de crecimiento equilibrado, comparado con el escenario de referencia. Los dos primeros grupos de columnas se concentran en las condiciones financieras del sector público y los otros grupos en los balances financieros del sector privado y en la cuenta corriente. En la sección A del presente capítulo se explicó que muchos países, en especial países desarrollados, han ajustado su política fiscal a fin de mejorar la estabilidad financiera. Sin embargo, los resultados del escenario de referencia muestran que reducir los déficits fiscales mediante un recorte del gasto representa seguir un sendero tortuoso con escasas posibilidades de obtener resultados satisfactorios. Salvo que las políticas sean eficaces para fomentar el crecimiento, y por ende los ingresos públicos, los déficits fiscales se mantendrán elevados y la deuda pública se reducirá lentamente. En los países en desarrollo, el crecimiento relativamente moderado del gasto público previsto en la base de referencia para la India y América Latina tampoco permite mejorar la situación de las finanzas públicas. En África, un crecimiento del gasto público en la base de referencia algo más rápido que en el período histórico origina mayores déficits fiscales y porcentajes de deuda pública. Esto pone de manifiesto que, en especial para los países que disponen de un espacio fiscal limitado, las políticas fiscales encaminadas a fomentar el crecimiento y la estabilidad podrían ser más eficaces si fuesen acompañadas de otras políticas complementarias.

Por otra parte, los déficits fiscales y los porcentajes de deuda en el escenario de crecimiento equilibrado son menores que en el escenario de referencia³². Esto no resulta sorprendente aun cuando se suponga que uno de los ingredientes cruciales de la combinación de políticas aplicadas sea un crecimiento más rápido del gasto público en bienes y servicios. La sostenibilidad fiscal es el resultado de diversas políticas convergentes, como las propuestas más arriba. En la medida en que el apoyo fiscal en forma de gasto en protección social y desarrollo de infraestructuras se complementa con políticas de promoción industrial y políticas de ingresos, se crean sinergias positivas. De resultados de tales sinergias, el consumo, la inversión privada y un aumento más equilibrado del comercio contribuyen a generar mayores ingresos públicos. Además, a fin de asegurarse de que las mejoras previstas en la distribución funcional de la renta son netas (es decir, después de deducidos los

impuestos), se intenta dar un carácter más progresivo a la recaudación de impuestos directos, con lo que se mejora la movilización de los recursos internos. Esto a su vez contribuye a reducir los déficits fiscales y aliviar la carga de la deuda.

Los resultados del escenario de referencia indicados en las dos últimas columnas del cuadro 2.4 confirman que los balances del sector privado, así como los saldos externos de varias regiones, se mueven en direcciones divergentes. El conjunto de países desarrollados, y en particular los Estados Unidos (pero también el Reino Unido y algunas otras economías importantes) tienden a seguir políticas que dan como resultado un descenso constante de los ahorros financieros netos del sector privado (que también provoca una mayor carga de la deuda)³³. Esto a su vez se traduce en un deterioro de los déficits externos, que al final del período de simulación registran magnitudes similares a los de los niveles máximos anteriores alcanzados inmediatamente antes de la crisis financiera. Mientras tanto, varios otros países, sobre todo los que acumularon grandes excedentes externos durante el período anterior a la crisis, muestran tendencias similares en la base de referencia prevista, ya que seguirán basando su recuperación en las exportaciones netas y en un aumento relativo de los ahorros financieros netos, principalmente del sector privado. En cambio, el escenario de crecimiento equilibrado muestra una reducción significativa de los desequilibrios exteriores. Más exactamente, se registran aumentos en los ahorros financieros netos del sector privado cuando antes había déficits, y reducciones de los excedentes privados que antes eran excesivos. De hecho, la política de estímulos propuesta estimula un crecimiento sólido del gasto público y privado, que resulta posible por el incremento de los ingresos y se ve fomentado por las mejoras en la regulación del sistema financiero y de las operaciones internacionales. Además, los desequilibrios comerciales de los países de rentas bajas y medias bajas mejoran de resultados de los acuerdos comerciales previstos favorables al desarrollo.

2. En resumen: Necesidad de coherencia de las políticas y la macroeconomía

Los modelos mundiales arriba resumidos ofrecen una evaluación de los resultados favorables que cabe esperar en líneas generales si se produce

Cuadro 2.4

VARIABLES FINANCIERAS EN REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS, 1990-2024

(Promedio en porcentaje del PIB)

Escenario	Balance del sector público				Deuda pública				Balance del sector privado				Saldo de la balanza por cuenta corriente											
	1990-2014	2015-2019	2020-2024		1990-2014	2015-2019	2020-2024		1990-2014	2015-2019	2020-2024		1990-2014	2015-2019	2020-2024									
Economías desarrolladas																								
Referencia	-4,0	-4,0	-2,7	79,2	96,2	89,8	3,2	2,5	0,2	-0,5	-1,2	-2,1	Referencia	-4,3	-4,5	-3,1	71,1	87,1	78,7	1,4	0,3	-3,1	-2,9	
Crecimiento equilibrado	.	-3,3	-2,8	.	91,2	79,7	.	2,3	1,7	.	-0,7	-0,8	Crecimiento equilibrado	.	-3,6	-3,0	.	83,1	72,5	.	0,8	0,7	.	-2,8
CEI																								
Referencia	-0,6	1,9	3,0	57,7	22,7	22,2	4,3	2,5	4,3	3,8	4,4	7,3	Referencia	-0,6	1,9	3,0	57,7	22,7	22,2	4,3	2,5	4,3	3,8	4,4
Crecimiento equilibrado	.	1,3	2,0	.	26,6	27,2	.	1,5	0,9	.	2,7	2,9	Crecimiento equilibrado	.	1,3	2,0	.	26,6	27,2	.	1,5	0,9	.	2,7
Países de Asia en desarrollo																								
Referencia	-2,2	-1,3	-1,2	40,1	44,5	48,7	4,2	3,6	4,3	2,0	2,8	3,5	Referencia	-2,2	-1,3	-1,2	40,1	44,5	48,7	4,2	3,6	4,3	2,0	2,8
Crecimiento equilibrado	.	-1,2	-1,2	.	43,6	43,9	.	2,5	2,3	.	1,7	1,3	Crecimiento equilibrado	.	-1,2	-1,2	.	43,6	43,9	.	2,5	2,3	.	1,7
de las cuales:																								
China																								
Referencia	-1,8	0,7	1,9	16,3	29,0	32,4	5,1	2,7	3,8	3,3	3,4	5,8	Referencia	-1,8	0,7	1,9	16,3	29,0	32,4	5,1	2,7	3,8	3,3	3,4
Crecimiento equilibrado	.	-0,2	-0,0	.	28,8	29,3	.	1,7	1,5	.	1,5	1,5	Crecimiento equilibrado	.	-0,2	-0,0	.	28,8	29,3	.	1,7	1,5	.	1,5
India																								
Referencia	-7,7	-7,0	-6,5	76,0	77,6	80,3	7,2	5,1	5,4	-0,5	-2,0	-1,1	Referencia	-7,7	-7,0	-6,5	76,0	77,6	80,3	7,2	5,1	5,4	-0,5	-2,0
Crecimiento equilibrado	.	-3,9	-3,0	.	69,4	62,2	.	2,4	2,9	.	-1,4	-0,1	Crecimiento equilibrado	.	-3,9	-3,0	.	69,4	62,2	.	2,4	2,9	.	-1,4
África																								
Referencia	-2,1	-3,8	-4,0	59,1	59,6	64,3	2,6	0,3	0,4	0,3	-3,6	-3,6	Referencia	-2,1	-3,8	-4,0	59,1	59,6	64,3	2,6	0,3	0,4	0,3	-3,6
Crecimiento equilibrado	.	-2,8	-1,9	.	57,8	55,9	.	-0,0	0,4	.	-2,8	-1,5	Crecimiento equilibrado	.	-2,8	-1,9	.	57,8	55,9	.	-0,0	0,4	.	-2,8
América Latina y el Caribe																								
Referencia	-3,0	-4,3	-3,5	51,4	54,5	53,5	1,1	1,7	1,9	-1,9	-2,6	-1,6	Referencia	-3,0	-4,3	-3,5	51,4	54,5	53,5	1,1	1,7	1,9	-1,9	-2,6
Crecimiento equilibrado	.	-3,0	-2,4	.	51,0	48,2	.	0,7	1,5	.	-2,4	-0,9	Crecimiento equilibrado	.	-3,0	-2,4	.	51,0	48,2	.	0,7	1,5	.	-2,4

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en el GPM.

Nota: En la CEI se incluye Georgia.

una ruptura con las políticas que se siguen actualmente. Está claro que estos resultados no pueden conseguirse mediante ajustes determinados por el mercado. Revelan la necesidad de iniciativas políticas explícitas que, estimadas desde una perspectiva histórica, parecen producir unas pautas de crecimiento más sólidas y estables, sobre todo si se combinan y coordinan las políticas a nivel mundial. Con todo, la utilización de estos modelos no significa que vayan a adoptarse realmente esas políticas. Es preciso examinar atentamente cuál es el espacio de políticas disponible, las posibles limitaciones existentes y la voluntad política de los dirigentes de los países de abandonar a la mayoría de los enfoques actuales, todos los cuales se examinan más a fondo en los capítulos siguientes.

En cuanto a la formulación de políticas económicas, lo que subrayan las simulaciones de los modelos es la necesidad de mantener la coherencia en las políticas y en la macroeconomía a fin de obtener resultados similares a los antes expuestos. Unas políticas son coherentes cuando sus instrumentos no pueden operar de forma contradictoria. Las actuales incongruencias en la configuración de las políticas fiscales y monetarias de muchas economías después de 2010 han sido descritas de manera gráfica como “conducir el coche de la economía con un pie en el freno y el otro en el acelerador” (White, 2013:1). En cambio, la expansión monetaria debería ir acompañada de una expansión fiscal para impedir la acumulación de liquidez o su utilización con fines especulativos; los programas del fomento del empleo deberían ir acompañados de políticas de distribución de la renta de manera que la demanda agregada se vea sostenida por un incremento de los ingresos de los hogares y no por el endeudamiento; y las políticas relativas a la inflación deberían ir acompañadas de políticas que aborden las causas de la inflación, lo que a su vez tiene que ver con los incentivos a la producción y la demanda a nivel nacional. Estos son unos cuantos ejemplos de coherencia política.

Las políticas de reequilibrio y de crecimiento tienen que garantizar la coherencia a nivel macroeconómico abordando principalmente la raíz de los problemas que impiden una recuperación mundial sólida y sostenida. Hasta hace muy poco, e incluso ahora en muchos países desarrollados, las autoridades parecen excesivamente preocupadas por luchar contra la amenaza de la inflación mientras que han hecho caso omiso de la realidad de la deflación.

Asimismo, quienes deciden las políticas de muchos países han propugnado ajustes severos en las balanzas fiscales de sus gobiernos pero se han olvidado de sus posibles efectos en los hogares y las empresas, que tendrán más dificultades para restablecer sus balances si la demanda agregada y los ingresos se mantienen deprimidos.

Si los problemas principales del período posterior a la crisis se deben a una demanda agregada insuficiente y a la inestabilidad financiera, la respuesta apropiada no consistirá en inyectar simplemente más liquidez, sino en fomentar los flujos de crédito para generar actividades productivas, y al mismo tiempo impulsar la demanda agregada y concebir políticas de ingresos que aprovechen esos flujos de crédito de manera sostenible.

Hay otro aspecto de la coherencia macroeconómica que puede pasar fácilmente desapercibido a las autoridades cuando examinan sus diversas opciones. En una economía mundial cada vez más interrelacionada, hay que adoptar políticas coherentes para todo el mundo. Varios ejemplos ponen de relieve la importancia de esta cuestión, pero aquí van a examinarse solo dos. En primer lugar, teniendo en cuenta la experiencia de la economía real y financiera, debería estar claro que el camino hacia un crecimiento sostenido y estable impulsado por la demanda ha de partir a nivel nacional, pero sin que cada país procure conseguir por su cuenta reducciones competitivas de los costos y las importaciones a fin de basar su recuperación en las exportaciones netas. Una robusta actividad interna en un número suficiente de países —proceso al que ciertamente los países excedentarios podrían hacer una mayor contribución— es la única base auténticamente sostenible para la recuperación del comercio mundial. En segundo lugar, a falta de una arquitectura financiera mundial realmente incluyente, la acción descontrolada de unos mercados financieros sin un control regulador apropiado puede tener efectos perniciosos, como ha demostrado ampliamente la crisis financiera de 2008. La inadecuación persistente de las instituciones y mecanismos de coordinación internacional de las políticas económicas afecta a las reglas del juego de varias maneras fundamentales, obligando a las autoridades a adoptar estrategias que pueden parecer apropiadas para un determinado momento, pero que de hecho están condenadas al fracaso a plazo medio. Es esencial seguir intentando establecer una serie efectiva de instituciones

incluyentes de alcance mundial para regular los mercados, ayudar a corregir los desequilibrios insostenibles que se produzcan, y perseguir con mayor acierto los objetivos del desarrollo y la convergencia a escala mundial. Quizás se trate de una empresa ambiciosa, para la que se requiere una gran perseverancia y visión de futuro. Como se pone de manifiesto en el capítulo IV, la historia enseña que

también en el pasado se consideró la posibilidad de introducir reformas profundas de un alcance mundial similar a las aquí mencionadas. Mientras tanto, es preciso intentar con mayor determinación coordinar las estrategias políticas nacionales, examinar las consecuencias de sus interacciones en el plano mundial y gestionar en consecuencia las transacciones y los flujos internacionales. ■

Notas

- 1 La tendencia se calcula a partir de mediados de los años noventa para no dar un peso excesivo a los años de auge económico precedentes a la crisis, que se consideraron insostenibles, ni a las respuestas inmediatas dadas durante la crisis mundial, que fueron claramente más expansivas de lo normal.
- 2 En el momento de redactar el presente documento, la Oficina de Estadística Nacional del Reino Unido estaba en vías de revisar sus estadísticas anuales del PIB (en *United Kingdom National Accounts – The Blue Book, 2014 edition*), y los informes preliminares indican que en 2013 el nivel del PIB real puede ser ligeramente superior al nivel de antes de la crisis.
- 3 Los gobiernos estatales y locales de los Estados Unidos están obligados por ley a equilibrar sus presupuestos primarios, lo que en la práctica impone ajustes de gastos que guardan relación con la recaudación fiscal y a otros ingresos.
- 4 Este término, en inglés “*animal spirits*” fue utilizado por Keynes en su Teoría General para referirse a las rachas de optimismo que afectan al estado de ánimo de los inversores privados.
- 5 Esto confirma trabajos anteriores llevados a cabo sobre los Estados Unidos (Piketty and Saez, 2003) y sobre un gran grupo de países tanto de regiones desarrolladas como de regiones en desarrollo (véanse, por ejemplo, Cornia, 2004; y Milanovic, 2005).
- 6 Desde una perspectiva metodológica distinta, y utilizando conjuntos de datos a nivel de la industria, otros estudios empíricos indican que una mayor proporción de acumulación de capital con respecto a los asalariados y los trabajadores autónomos implica, cuando se analiza debidamente, una tendencia a un deterioro más acusado de los ingresos del trabajo (Arpaia et al., 2009).
- 7 Si bien se está de acuerdo en general acerca de la importancia de las conclusiones empíricas de Piketty relativas a las tendencias de la desigualdad a largo plazo, su explicación teórica, que corrobora la teoría neoclásica del crecimiento, ha sido objeto de severas críticas (Patnaik, 2014; Taylor, 2014).
- 8 Conclusiones similares con algunas variaciones, que dependen de las estructuras económicas subyacentes de los distintos países, se desprenden de evaluaciones analíticas y empíricas del debate entre la “importancia de los salarios” y la “importancia de los beneficios” (Storm and Naastepad, 2012; Lavoie and Stockhammer, 2012).
- 9 Véanse anteriores *Informes sobre el Comercio y el Desarrollo*; y también Turner, 2008.
- 10 Estos dos países representan una parte importante del consumo mundial y por lo tanto podrían tener al menos alguna influencia en la reactivación de los desequilibrios mundiales. Si bien otras economías relativamente grandes parecen presentar pautas similares, la investigación sobre estos dos países se ve facilitada por la disponibilidad de datos sobre los balances detallados y la composición de los activos del sector de los hogares.
- 11 Se trata de un término contable que se refiere al impacto positivo que se produce en el patrimonio neto de los propietarios de activos cuando aumenta

- el precio de estos. Dicho impacto puede estimarse imputando las variaciones de precios de los distintos activos a la estructura fundamental del balance. Descontando además la inflación de los precios al consumo, se obtiene una medición de las ganancias reales de los activos. Véase Izurieta (2005) para una justificación metodológica formal y unas primeras estimaciones empíricas. Las cuentas financieras de la Reserva Federal de los Estados Unidos publican la serie de ganancias de activos en términos nominales (véase el cuadro R.100) antes de descontar la inflación. Las series nominales aquí generadas muestran una correlación muy estrecha con las de la Reserva Federal, con tan solo algunos errores insignificantes debidos al carácter agregado de los precios de activos utilizados. Esto permite cotejar los datos con la metodología aplicada más abajo en el caso del Reino Unido, que no publica las ganancias de activos de las familias. Hay que insistir en que se trata de ganancias contables y no de ganancias efectivamente realizadas mediante operaciones con activos.
- 12 El concepto de “ahorros financieros netos”, atribuido a Tobin (1982), es el equivalente del concepto más conocido de superávit o déficit, que suele utilizarse con referencia al sector público y al sector exterior (cuenta corriente). Su nombre oficial en las cuentas nacionales es “crédito neto” (o “endeudamiento neto” cuando es negativo), pero no se utiliza este término en el texto a fin de evitar la confusión con las expresiones habituales de “créditos” o “préstamos” en relación con el sector bancario.
- 13 La serie de datos, que llega solo hasta 2012, se compiló combinando las estadísticas de las cuentas nacionales con datos procedentes de encuestas y tendencias estimadas a partir de la evolución de los ingresos salariales o agrícolas si estaban disponibles. Sin embargo, existe un gran margen de error, sobre todo en el caso de países donde una elevada proporción de ingresos procede de la economía informal o mixta.
- 14 Los ingresos mixtos en las cuentas nacionales comprenden ingresos obtenidos por los trabajadores autónomos así como todos los ingresos percibidos por empresas no constituidas en sociedades y los clasificados como “producción no comercializada”.
- 15 Véanse también *TDR 2001*; Akyüz, 2002; D'Arista, 2007; Ghosh and Chandrasekhar, 20012; Singh, 2003; Stiglitz, 1999.
- 16 Véanse también Akyüz, 2013 y 2014; Ghosh, 2014; *TDR 2013*; UNCTAD, 2011.
- 17 Para una evaluación más general de opiniones similares, véanse Lawson (2011) y también Obstfeld (2012).
- 18 Ucrania, donde las entradas de capitales aumentaron solo ligeramente después de 2009, es un ejemplo de cómo un impacto como el de la crisis financiera puede afectar a sectores vulnerables creando riesgos sistémicos que requieren ajustes más duraderos, agravados a menudo por las tensiones sociales.
- 19 Véanse, por ejemplo, Chandrasekhar and Ghosh, 2013 y 2014; Lee, 2013; McKenzie and Pons-Vignon, 2012; Chang, 2013; Kang et al., 2011; Ffrench-Davis, 2012.
- 20 Dicho índice puede consultarse en: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=30953>. Sirve para medir, producto por producto, la evolución de las balanzas (normalizadas) a lo largo del tiempo, controlando también las actividades reexportadoras. El conjunto de datos está muy desglosado y detallado, y permite una visión completa de los distintos productos de la clasificación industrial internacional uniforme, y también especifica categorías por grado de especialización laboral dentro del sector manufacturero.
- 21 El GPM es un marco para la elaboración de modelos plenamente endógeno basado en una contabilidad estricta sin “agujeros negros” ni elementos residuales inexplicados. Las relaciones entre las conductas que determinan los ajustes macroeconómicos se estiman de forma econométrica utilizando conjuntos (124 países) y series cronológicas (período de 1980 a 2012). El modelo abarca 25 países y grupos de países y tiene en cuenta el PIB de los sectores principales; las instituciones públicas, privadas y financieras; el empleo; el comercio internacional (cinco categorías principales) y las finanzas; y las políticas fiscales, monetarias e industriales/comerciales (véase el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2013*, anexo del capítulo I). Para un análisis más técnico, véase el sitio web: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2014_GPM_TechnicalDescription.pdf.
- 22 Como dijo Keynes (1936: 149): “El estado de la confianza tiene importancia porque es uno de los principales factores que determinan el factor anterior [la tasa de inversión] que es lo mismo que el calendario de la demanda de inversiones. Sin embargo, no hay mucho que decir *a priori* sobre el estado de la confianza. Nuestras conclusiones deben depender esencialmente de la observación real de los mercados y de la psicología de los negocios”. Keynes hizo además otra observación crucial para subrayar cuánto más difícil es conocer, *a priori*, las condiciones que van a permitir la recuperación después de una crisis (1936: 158): “Por ello debemos tener en cuenta otra faceta del estado de la confianza, es decir, la confianza de las instituciones de crédito en aquellos que les solicitan préstamos, lo que a veces se ha descrito como el estado del crédito. Una baja violenta en el precio de los valores de rendimiento variable que haya tenido reacciones desastrosas sobre la eficiencia marginal del capital puede haberse debido al debilitamiento de la confianza especulativa

- o del estado del crédito. Pero mientras el debilitamiento de cualquiera de los dos es suficiente para ocasiones una baja violenta, la recuperación necesita que ambos revivan”.
- 23 En este caso particular hay tan solo pequeñas diferencias de grado con respecto al escenario de referencia. Al construirlo, a fin de evitar las condiciones de una crisis, como se explicó antes, el escenario de referencia imponía topes máximos y mínimos a los tipos de cambio y los precios de los productos básicos que podrían resultar de los desequilibrios examinados en la sección A.
- 24 En el GPM, estas preferencias se aplican a países con una renta per cápita inferior a 2.000 dólares en 2012.
- 25 El período histórico va hasta 2014, pero para la mayoría de los países no se dispone de cifras verificables relativas a la parte proporcional de los ingresos del trabajo más allá de 2012.
- 26 Se supone que las políticas de ingresos son comparativamente más enérgicas en los Estados Unidos, con lo que la parte proporcional del trabajo se aproxima más a los niveles anteriores a 1990 y también a los niveles de otras economías desarrolladas. Y lo que es más importante, los hogares de los Estados Unidos han acumulado graves desequilibrios financieros a lo largo del tiempo y se requiere la mejora prevista en la distribución funcional de la renta a fin de generar un crecimiento sostenido del consumo privado sin hacer más vulnerables a las familias desde el punto de vista financiero.
- 27 En el *TDR 2013* se propuso otra simulación en que se suponía que todas las economías en desarrollo y emergentes adoptaban políticas de ingresos proactivas mientras que los países desarrollados seguían intentando obtener ventajas en las exportaciones netas mediante la compresión salarial. El modelo indicó que el resultado sería un beneficio neto para los países desarrollados a expensas de las economías en desarrollo y emergentes. En esta situación, estos últimos países procederían naturalmente con suma cautela a la hora de adoptar políticas de ingresos similares, por lo que se produciría un impacto menor en el crecimiento y la distribución.
- 28 En los Estados Unidos, y en menor medida en la India, se supone que el crecimiento del gasto público será relativamente mayor que en el período histórico y también resulta ligeramente superior al crecimiento del PIB en los cinco primeros años de las proyecciones. Como se examinó anteriormente, ello se debe a que el gasto del sector privado impulsado por la deuda crecía a buen ritmo, y para lograr un sistema financieramente estable de crecimiento rápido del PIB el sector público debía hacer una mayor aportación que el privado.
- 29 La excepción es China, donde se supone que durante los primeros años de la simulación se intensificará el cambio de política que en vez del crecimiento de la inversión se propone privilegiar un crecimiento más rápido de los ingresos y el consumo de los hogares. Según tales supuestos, la inversión privada en China tenderá a estabilizarse en torno al 25% del PIB hacia el final del período de simulación.
- 30 La excepción es China donde se prevé una desaceleración deliberada del crecimiento, y también en muchos de los países periféricos de Europa que siguen sometidos a la presión de políticas deflacionarias, así como en muchos de los países exportadores de petróleo que no se beneficiarán de un continuo aumento de los precios de ese producto como el experimentado durante los dos últimos decenios.
- 31 El escenario de crecimiento equilibrado presenta un sesgo favorable al desarrollo (sin descuidar el crecimiento de los países desarrollados), y también es sabido que el potencial de crecimiento de las economías en desarrollo y emergentes es mayor que el de las economías desarrolladas. En cuanto al sistema de medición, las ponderaciones de la paridad de poder adquisitivo (basadas en 2005 en estas simulaciones) no se vuelven a calcular cada año, por lo que se obtiene una mayor ponderación de las economías en desarrollo en el PIB global durante todo el período de la proyección.
- 32 Entre las excepciones figuran miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y China. Las economías de la CEI en vez de acumular mayores excedentes fiscales a lo largo del tiempo, se beneficiarían de una reducción de excedentes con el fin de promover el proceso de transformación estructural. Y en China se hace más hincapié en reforzar la protección social a fin de promover el consumo de los hogares.
- 33 No todos los países desarrollados fomentan un gasto público basado en el endeudamiento. Por ejemplo, Alemania y el Japón aumentan significativamente sus excedentes externos en la base de referencia. Así pues, el conjunto de los países desarrollados no muestran una única y clara tendencia.

Bibliografía

- Akyüz Y (2002). Towards reform of the international financial architecture: Which way forward? In: Akyüz Y, ed. *Reforming the Global Financial Architecture, Issues and Proposals*. Geneva, Penang and London: UNCTAD, Third World Network and Zed Books: 1–27.
- Akyüz Y (2013). Waving or drowning: Developing countries after the financial crisis. Research Paper No. 48, South Centre, Geneva.
- Akyüz Y (2014). Crisis Management in the United States and Europe: Impact on Developing Countries and Longer-term Consequences. Research Paper No. 50, South Centre, Geneva.
- Arpaia A, Pérez E and Pichelman K (2009). Understanding labour income share dynamics in Europe. Economic Papers 379, European Commission, Brussels.
- Baker D (2009). *Plunder and Blunder: The Rise and Fall of the Bubble Economy*. Sausalito, CA, PoliPoint Press.
- Blanchard O, Faruqee H, Das M, Forbes J and Tesar L (2010). The initial impact of the crisis on emerging markets. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring: 263–323
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2013). The looming banking crisis. *Business Line*, 2 September; available at: <http://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-chandrasekhar/the-looming-banking-crisis/article5086242.ece>.
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2014). How vulnerable are emerging economies? *Business Line*, 3 March; available at: <http://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-chandrasekhar/emerging-economies-in-a-vulnerable-phase/article5746927.ece>.
- Chang KS (2013). *South Korea in Transition*. New York, NY, Routledge.
- Cornia GA (2004). *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalisation and Globalisation*. Oxford, Oxford University Press.
- Cripps F, Izurieta A and Singh A (2011). Global imbalances, under-consumption and over-borrowing: The state of the world economy and future policies. *Development and Change*, 42(1): 228–261.
- D’Arista J (2007). U.S. debt and global imbalances. *International Journal of Political Economy*, 36(4): 12–35.
- Epstein G, ed. (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Ffrench-Davis R (2012). Employment and real macroeconomic stability: The regressive role of financial flows in Latin America. *International Labour Review*, 151(1-2): 21–41. International Labour Office, Geneva.
- Foster JB (2010). The financialization of accumulation. *Monthly Review*, 62(5): 1–17.
- Galbraith J (2012). *Inequality and Instability*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Ghosh J (2014). Emerging markets: Déjà vu all over again? *Triple Crisis Blog*, 3 February; available at: <http://triplecrisis.com/emerging-markets-deja-vu-all-over-again/>.
- Ghosh J and Chandrasekhar CP (2001). *Crisis as Conquest: Learning from East Asia*. New Delhi, Orient Longman Limited.
- IMF (2007). *World Economic Outlook*, Washington, DC. October.
- Izurieta A (2005). Hazardous inertia of imbalances in the US and world economy. *Economic and Political Weekly*, 40(34): 3739–3750.
- Kang J, Lee C and Lee D (2011). Equity fund performance persistence with investment style: Evidence from Korea. *Emerging Markets Finance and Trade*, 47(3): 111–135.
- Keynes JM ([1936], 1997). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Amherst, NY, Prometheus Books.
- Lapavistas C (2013). *Profiting without Producing: How Finance Exploits Us All*. London and New York, Verso.
- Lavoie M and Stockhammer E (2012). Wage-led growth: Concept, theories and policies. Conditions of Work and Employment Series No. 41, International Labour Office, Geneva.

- Lawson N (2011). Five myths and a menace. *Standpoint*, January/February 2011; available at: <http://standpointmag.co.uk/node/3644/full>.
- Leduc S and Spiegel M (2013). Is Asia Decoupling from the United States (Again)? Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper Series 2013-10, San Francisco, CA.
- Lee KK (2013). The end of egalitarian growth in Korea: Rising inequality and stagnant growth after the 1997 crisis. Paper presented at the World Economics Association Conferences on Inequalities in Asia: The Interaction with Growth, Structural Change, Economic Openness and Social and Political Structures, 12 May–8 June; available at: http://iiaconference2013.worldeconomicsassociation.org/wp-content/uploads/WEA-IIAConference2013-3_lee.pdf.
- McKenzie R and Pons-Vignon N (2012). Volatile capital flows and a route to financial crisis in South Africa. MPRA paper 40119, University Library of Munich, Munich.
- Milanovic B (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Obstfeld M (2012). Does the Current Account Still Matter? *American Economic Review: Papers & Proceedings*: 102(3): 1–23.
- Patnaik P (2010). The myths of the subprime crisis. *Networkideas.org*, 13 August; available at: http://www.networkideas.org/news/aug2010/print/prnt13082010_Crisis.htm.
- Patnaik P (2014). Capitalism, inequality and globalization: Thomas Piketty's "Capital in the Twenty-First Century". *Networkideas.org*; available at: http://www.networkideas.org/featart/jul2014/fa18_Thomas_Piketty.htm.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Piketty T and Saez E (2003). Income inequality in the United States, 1913–1998. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 1–39.
- Singh A (2003). Capital account liberalization, free long-term capital flows, financial crises and economic development. *Eastern Economic Journal*, 29(2): 191–216.
- Stiglitz J (1999). Reforming the global economic architecture: Lessons from recent crises. *Journal of Finance*, 54(4): 1508–1521.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Taylor L (2014). The triumph of the rentier? Thomas Piketty vs. Luigi Pasinetti and John Maynard Keynes. Institute for New Economic Thinking blog; available at: <http://ineteconomics.org/blog/institute/triumph-rentier-thomas-piketty-vs-luigi-pasinetti-and-john-maynard-keynes>.
- Tobin A (1982). Money and finance in the macroeconomic process. *Journal of Money, Credit and Banking*, 14(2), May: 171–204.
- Turner G (2008). *The Credit Crunch*. London, Pluto Press.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII. Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2001). *Trade and Development Report, 2001. Global Trends and Prospects, Financial Architecture*. United Nations publication, sales no. E.01.II.D.10, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- United Kingdom Office for National Statistics (2014). *United Kingdom National Accounts: The Blue Book: 2014 edition*. London.
- United Nations (2009). *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York.
- White W (2013). Overt monetary financing (OMF) and crisis management. *Project Syndicate*, June 12; available at: <http://www.project-syndicate.org/commentary/overt-monetary-financing--omf--and-crisismanagement>.

ESPACIO DE POLÍTICAS Y GOBERNANZA MUNDIAL: CUESTIONES EN JUEGO

Los debates actualmente en curso sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 están tratando de articular un ambicioso discurso que vaya más allá del *statu quo* para adoptar un enfoque más universal, transformador y sostenible que el promovido mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (United Nations, 2012). Como tal, desempeñará un papel fundamental en la fijación de nuevos objetivos y metas para los responsables políticos, tanto a nivel nacional como internacional. Los 17 objetivos (y metas correspondientes) acordados en el Grupo de Trabajo Abierto de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible reflejan un nivel de ambición y complejidad que va mucho más allá de los ODM (United Nations, 2014). La comunidad internacional debe afrontar tres retos principales al configurar este nuevo enfoque.

El primero es ajustar los objetivos y metas a un paradigma normativo que contribuya a elevar la productividad y la renta per cápita en todas partes, generar un volumen de empleos dignos suficiente para absorber una fuerza de trabajo mundial que aumenta y se urbaniza a gran velocidad, establecer un sistema financiero internacional estable que fomente la inversión productiva y prestar servicios públicos fiables que no excluyan a nadie, sobre todo en las poblaciones más vulnerables. El paradigma económico del liberalismo de mercado en auge durante los tres últimos decenios ha resultado decepcionante en la mayoría de estos aspectos (UNCTAD, 2011; Caritas in Veritate Foundation, 2014).

El segundo reto al que se enfrenta toda nueva agenda para el desarrollo es el enorme aumento de la desigualdad que ha acompañado la difusión del liberalismo de mercado. Esto es importante porque, además de sus consideraciones éticas, y a diferencia del simple equilibrio teórico entre crecimiento e igualdad, el aumento de la desigualdad puede poner en peligro el progreso económico y la estabilidad social y socavar la cohesión política (*TDR 1997 y 2012*; Wilkinson and Pickett, 2009; Piketty, 2014). El aumento proporcional de los ingresos (y la influencia política) del 1% más rico ya ha contribuido a reactivar este debate; y datos como que el patrimonio de las 85 personas más ricas supera el de la mitad más pobre de la población mundial producen el deseado efecto de choque. Pero, para entender plenamente el reciente aumento de las desigualdades, hay que examinar más detenidamente la dinámica funcional de los ingresos y, concretamente, la divergencia entre el aumento de los salarios y la productividad, los imperativos de los beneficios de los accionistas y la remuneración de los ejecutivos como factores determinantes del comportamiento empresarial, y la fiscalidad regresiva. La mayor movilidad del capital ha hecho más difícil gravar con impuestos los ingresos de algunas empresas, a menudo las más grandes. Además, ha reducido el poder de negociación de los trabajadores y obligado a los Estados a recurrir a los impuestos regresivos y los mercados de bonos, amplificando aún más los efectos distributivos negativos de las actividades financieras no reguladas. Un número creciente de investigaciones ha comenzado

a vincular la magnitud de la reciente crisis a estas desigualdades, señalando su efecto sesgado en la composición de la demanda y su relación con un modelo de crecimiento impulsado por la deuda cada vez más frágil (Kumhof and Rancière, 2010; Stiglitz, 2012; Mian and Sufi, 2014).

El tercer reto consiste en que los países dispongan de instrumentos políticos eficaces, y del espacio para usarlos, a fin de alcanzar los objetivos acordados y seguir avanzando en la agenda para el desarrollo. Este es, en gran medida, el tema principal de este *Informe*. El atractivo, pero también el punto débil, de los ODM¹ radica, en parte, en que hacen especial hincapié en el logro de resultados sociales claramente definidos, mientras que prácticamente no mencionan resultados económicos ni las políticas e instrumentos necesarios para lograr ninguno de los objetivos fijados a nivel nacional e internacional. Solo el octavo ODM, sobre una alianza mundial para el desarrollo permitía un examen de esas políticas e instrumentos, pero ha resultado mucho más débil y menos específico que cualquiera de los otros objetivos (UNCTAD, 2013)².

Afrontar estos tres desafíos sería una colosal tarea incluso en circunstancias ideales, pero ahora es aún más difícil debido a los cambios que la crisis financiera de 2008-2009 ha provocado en el entorno económico mundial. Las primeras medidas encaminadas al logro de los ODM se adoptaron en un entorno económico externo generalmente propicio: no solo estaban creciendo las corrientes de ayuda, sino que había una fuerte demanda del mercado en las economías tanto desarrolladas como emergentes, los precios de los productos básicos estaban aumentando y a muchos países en desarrollo les resultaba más fácil acceder a capital externo. Estos factores contribuyeron a partir de 2002 al fuerte crecimiento de los países en desarrollo, que registraron unas tasas de crecimiento sistemáticamente superiores a las de los países desarrollados.

Estas tendencias se interpretaron como parte de una nueva era para la economía mundial, en la que se combinaba una “gran moderación” de las circunstancias macroeconómicas con una “gran convergencia” de los ingresos mundiales, ya que se preveía un crecimiento sostenido futuro vinculado a la rápida aparición de una “clase media mundial”. Al mismo tiempo, disminuyeron los llamamientos para que se reforzara la gobernanza de una economía mundial

cada vez más interconectada. Durante un tiempo, también se fomentó la idea de que el crecimiento de los países más pobres se había desacoplado de las tendencias de los países desarrollados (Canuto, 2012). Sin embargo, los acontecimientos recientes sugieren que esta conclusión es prematura (Akyüz, 2013).

Es probable que la nueva agenda para el desarrollo se enfrente a un entorno exterior más difícil en los próximos años. Algunas de las dificultades que pueden plantearse se exponen en el capítulo II del presente *Informe*, y confirman el carácter prolongado y frágil de la recuperación después de la crisis, en particular si la situación macroeconómica no cambia. La crisis financiera también puso de manifiesto una serie de persistentes desequilibrios económicos y sociales muy relacionados entre sí que inevitablemente influirán en gran medida en las iniciativas para elaborar nuevas estrategias de desarrollo con objeto de abordar las cuestiones relacionadas con la creciente brecha entre las zonas urbanas y rurales, los medios de vida formales e informales, el acceso a fuentes de energía asequibles que minimicen los daños ambientales y la seguridad alimentaria e hídrica. Los países desarrollados y en desarrollo deberán corregir estos desequilibrios a fin de lograr una economía mundial más incluyente y sostenible para 2030.

Para establecer un nuevo equilibrio en todos estos frentes hará falta un marco de políticas integrado que prevea estrategias nacionales de desarrollo más viables e incluyentes, además de cambios en la gobernanza del sistema económico mundial a fin de darles cabida y apoyarlas. Si los avances en el logro de objetivos sociales y económicos no se apoyan en estrategias nacionales eficaces en pro de un desarrollo sostenible e incluyente, o si la economía mundial es incompatible con esas estrategias, con toda probabilidad los progresos hacia la consecución de objetivos de desarrollo más ambiciosos se verán frustrados. En el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* del pasado año se afirmaba que la movilización de más recursos internos y la creación de mercados a nivel nacional y regional probablemente serían fundamentales para lograr un crecimiento sostenido en muchos países en desarrollo en los años venideros. A fin de maximizar la contribución de los recursos nacionales al logro de los objetivos económicos y sociales previstos en la agenda para el desarrollo después de 2015, sin duda hará falta un programa de políticas macroeconómicas más firme. Ese programa tendría que incluir el uso de una

amplia gama de instrumentos fiscales, financieros y reguladores que promuevan la acumulación de capital, un mercado de trabajo proactivo y políticas de ingresos que generen empleos más dignos, y un control efectivo de la cuenta de capital para limitar los daños que puedan ocasionar las perturbaciones y crisis externas. Pero la sostenibilidad económica también requerirá la diversificación y modernización de las estructuras y capacidades productivas que permiten la creación y distribución de la riqueza (Salazar-Xirinaches et al., 2014). La creación de empresas más competitivas, la transferencia de los recursos a los sectores de mayor valor añadido y el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas nacionales no pueden depender únicamente de las fuerzas del mercado; también será fundamental contar con unas políticas industriales eficaces y poner en marcha iniciativas específicas para apoyar y coordinar las actividades de los sectores privado y público.

Ampliar e intensificar de ese modo las estrategias nacionales de desarrollo obligará a introducir cambios institucionales. Los mercados rara vez son “libres” y nunca funcionan de forma aislada; para funcionar con eficacia requieren un marco de reglas, restricciones y normas. La economía de mercado como tal se inscribe siempre en un contexto jurídico, social y cultural más amplio y está sostenida por un conjunto de fuerzas políticas (Polanyi, 1944). La búsqueda de beneficios por las empresas privadas las lleva a estar constantemente poniendo a prueba los límites de esas normas y restricciones más amplias y promoviendo cambios que les den más margen para buscar esos beneficios, por ejemplo mediante presiones para reducir lo que consideran la “carga” de los trámites administrativos, los impuestos “excesivos”, las “restricciones” de las normas bancarias y contables, el carácter “sesgado” de las leyes laborales y de protección del consumidor y las “limitaciones” a la transferencia de capitales dentro y fuera de un país. La mayoría de los gobiernos entienden que el ánimo de lucro tiene ventajas, pero también inconvenientes. Por consiguiente, procuran encontrar un equilibrio entre los intereses de las empresas y los de los demás electores. De qué manera y en qué medida se relaja o se restringe el marco de normas y reglamentos para el funcionamiento del mercado forma parte de un complejo proceso político que presenta características específicas en cada sociedad, pero del que no puede prescindirse enteramente sin poner en peligro el orden económico y social en general. Como

señaló recientemente Mark Carney, Gobernador del Banco de Inglaterra, un error básico y peligroso del fundamentalismo de mercado es su negación de esas complejidades en el diseño y la aplicación de las políticas económicas (Carney, 2014).

Históricamente, la evolución de las actuales economías prósperas se ha caracterizado principalmente por lo que se ha descrito como “eficiencia adaptativa” (North, 2005); es decir, la capacidad de promover instituciones que ofrezcan un marco estable para la actividad económica, pero que también sean suficientemente flexibles para dejar un amplio margen de maniobra que permita la adopción y adaptación de estrategias y opciones para responder a los problemas específicos que se plantean en un momento y situación determinados. En el caso particular de las instituciones del Estado, el concepto de eficiencia adaptativa implica que los responsables políticos deben tener suficiente margen para establecer prioridades, elegir las políticas e instrumentos de su preferencia y aplicar la combinación de políticas que consideren más apropiada. Hace algún tiempo, el eminente economista neerlandés Jan Tinbergen determinó que, para que la combinación funcione a nivel global, tiene que haber al menos tantos instrumentos como objetivos. Si un programa incluye más objetivos que instrumentos, al menos un objetivo quedará sin cumplir; mientras que si contiene más instrumentos que objetivos, habrá más de una forma de alcanzar la combinación de objetivos.

Posiblemente, y como ocurre sin duda con la mayoría de las estrategias de desarrollo en que se persiguen a la vez diversos objetivos microeconómicos, macroeconómicos, estructurales y estratégicos, parece que lo razonable sería contar con el mayor número posible de instrumentos. Sin embargo, la simple reducción de la cuestión del espacio de políticas al número de instrumentos y objetivos no permite comprender su complejidad. Es probable que cada instrumento tenga un grado de eficacia distinto para el logro de un objetivo en particular; pero también, como los objetivos son interdependientes, un instrumento concreto puede influir en muchos objetivos al mismo tiempo, y no siempre en el sentido previsto o deseado. Además, la distinción entre objetivos e instrumentos no es totalmente clara ni evidente. Lo que es un objetivo para algunos responsables políticos (o en unas circunstancias), puede muy bien ser un instrumento para otros responsables políticos (o en otras circunstancias).

Por espacio de políticas se entiende esencialmente la libertad y capacidad de un gobierno de decidir y perseguir la combinación más apropiada de políticas económicas y sociales con el fin de lograr el desarrollo equitativo y sostenible que mejor se adapte a su contexto nacional particular. Puede definirse como la combinación de la soberanía política *de jure*, que es la autoridad oficial de los responsables políticos nacionales sobre sus objetivos e instrumentos,

y el control *de facto* de las políticas nacionales, que implica la capacidad de las autoridades nacionales de fijar prioridades, influir en determinados objetivos y sopesar posibles ventajas e inconvenientes (Mayer, 2008). Ambos se ven afectados por el entorno exterior, aunque de diferente modo, y hay una tensión reconocida entre las consecuencias de la integración económica exterior y la flexibilidad de las políticas nacionales (Panic, 1995).

* * * *

Si se quiere restablecer un modelo de desarrollo que favorezca la economía real —y a las personas que dependen de ella para su subsistencia y su seguridad— por encima de los intereses financieros, será casi con toda seguridad necesario añadir nuevos instrumentos de acción a los actualmente previstos por la ortodoxia económica. Sin embargo, para ampliar las estrategias de desarrollo de esta forma también es preciso reconocer los efectos eventuales e inciertos de determinados instrumentos, así como las posibles transacciones y costos de ajuste que conlleva la elección de un conjunto de políticas antes que otro. Por lo general, los objetivos de las políticas rara vez son excluyentes (por ejemplo, empleo o inflación, economías abiertas o cerradas, propiedad estatal o privada, tipos de cambio fijos o flexibles), sino que revisten diversos matices intermedios. Esto ya indicaría que para la formulación de políticas es indispensable aprender a combinar objetivos e instrumentos, y que resulta aún más importante experimentar, puesto que hay diferentes maneras de lograr un crecimiento más rápido, la estabilidad macroeconómica, la apertura y una distribución más equitativa de los ingresos (World Bank, 2005).

Además, en cada momento hay un contrato social no escrito sobre las normas que hacen que una economía funcione y que establecen límites a la función económica del Estado. El proceso por el que se forja un consenso, se establecen prioridades y se configuran actitudes es tan importante para definir el espacio de políticas como la competencia tecnocrática. Para decidir la combinación de políticas adecuada también será necesario realizar valoraciones y estimaciones cuantitativas sobre la posible magnitud de los ajustes que requiere un programa

determinado. En cualquier caso, es indudable que la combinación de liderazgo, criterio y experimentación contribuye al logro de un proceso de formulación de políticas abierto.

La capacidad del Estado de coordinar los diferentes grupos de intereses, generar confianza en sus acciones y comportamiento, y afianzar el desarrollo nacional como proyecto global y urgente sigue distinguiendo a los países que han promovido un crecimiento convergente y una transformación estructural sostenida de los que no lo han logrado. Los Estados que han tenido éxito han fortalecido sus competencias mediante el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas, el perfeccionamiento continuo de los procesos de contratación, promoción, retribución del trabajo y formación del personal, y la creación de instituciones semipúblicas y otras modalidades de colaboración, en particular con las asociaciones industriales, pero también con los sindicatos, las universidades y los institutos de investigación. También han establecido órganos reguladores y supervisores, que suelen gozar de un grado considerable de independencia de los procesos políticos, para que provean las normas, disciplinas, incentivos y vigilancia necesarios para el funcionamiento de los mercados, procurando al mismo tiempo reducir al mínimo las posibles distorsiones microeconómicas y macroeconómicas. En el contexto de los déficits estructurales, tecnológicos y sociales que es preciso subsanar en todos los países en desarrollo, aunque en distinto grado, la UNCTAD ha asociado estos diversos elementos institucionales a los esfuerzos de un “Estado desarrollista” para supervisar una transformación satisfactoria.

* * * *

En un mundo cada vez más globalizado, la actividad de los mercados, al igual que ocurre a nivel nacional, también requiere un marco de reglas, restricciones y normas. Y, como en el plano nacional, ese marco se debilita o fortalece constantemente. No obstante, hay dos diferencias importantes. La primera es que las instituciones internacionales destinadas a apoyar ese marco dependen principalmente de negociaciones entre los Estados sobre su funcionamiento. Esencialmente, esos Estados deben decidir si están dispuestos a ceder parte de su espacio de políticas (y en qué grado) a cambio de las ventajas que supone disponer de normas, disciplinas y apoyos internacionales. Resulta inevitable que, en un mundo constituido por Estados desiguales, varíe el margen de maniobra necesario para perseguir las propias aspiraciones nacionales al desarrollo económico y social, como también varía el impacto probable de las decisiones de un país sobre los demás. Gestionar estas compensaciones es especialmente difícil a nivel multilateral, donde mayores son las diferencias entre Estados. En segundo lugar, también varía la medida en que las diferentes fuerzas económicas internacionales pueden influir en el espacio de políticas de un país. En particular, las actividades financieras transfronterizas, como señaló Kindleberger (1986) en su importante análisis sobre los bienes públicos internacionales, parecen ser un factor especialmente intrusivo. Pero, en el contexto actual de limitadas restricciones políticas y jurídicas a las transacciones económicas transfronterizas, la actividad financiera no es el único factor; como se señala en el capítulo V, hay también enormes asimetrías en la producción internacional, en particular entre las principales empresas de las redes internacionales de producción, que también están alterando el margen de maniobra de los responsables políticos.

La creciente interdependencia entre los Estados y los mercados constituye la principal razón de ser de un sistema bien estructurado de gobernanza económica mundial con normas y disciplinas multilaterales. En principio, ese sistema debería garantizar bienes públicos a nivel mundial como la estabilidad económica y financiera internacional, y un régimen

comercial más abierto. Además, debería estar representado por mecanismos institucionales multilaterales coherentes creados en virtud de acuerdos intergubernamentales para reducir voluntariamente la soberanía de manera recíproca. El principio rector de esos mecanismos debería ser su capacidad de generar resultados justos e incluyentes, que debería fundamentar el diseño, la aplicación y la observancia de las normas, disciplinas y mecanismos de apoyo multilaterales. Estos contribuirían de manera significativa a reducir al mínimo los efectos internacionales adversos y demás externalidades negativas de las políticas económicas internas centradas en maximizar los beneficios nacionales. Desde este punto de vista, la forma en que esos mecanismos gestionan la relación entre los distintos sistemas nacionales (de los que emana su legitimidad en última instancia), en lugar de borrar las diferencias entre los países y establecer una única estructura económica y jurídica omnipotente, es la que mejor describe los objetivos del multilateralismo.

La medida en que las estrategias nacionales de desarrollo responden a las necesidades y prioridades nacionales puede verse limitada o circunscrita por regímenes multilaterales y normas internacionales, pero también puede verse influenciada por presiones económicas y políticas derivadas del funcionamiento de los mercados mundiales, según el grado de integración económica del país en cuestión. Si bien el alcance y la intensidad de la participación en la economía mundial pueden depender de las decisiones de política económica que se adopten a nivel nacional, es probable que las políticas que se formulen posteriormente se vean afectadas por esa participación, a veces en forma y medida imprevistas. Como se señaló en el *TDR 2006*, no solo los tratados y normas internacionales, sino también las condiciones de los mercados mundiales y las decisiones adoptadas en otros países influyen en el espacio de políticas. Los desequilibrios de poder mundiales (tanto económicos como políticos) sin duda también siguen afectando de manera importante a la capacidad de los gobiernos de diferentes países para formular y aplicar políticas autónomas.

Existe la legítima preocupación de que diversas obligaciones jurídicas resultantes de acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales han reducido la autonomía política de los países al limitar tanto el margen de maniobra disponible como la eficacia de determinados instrumentos políticos. Al mismo tiempo, las disciplinas multilaterales pueden servir para reducir el desequilibrio inherente a las relaciones económicas internacionales en favor de los países con mayor poder económico o político (Akyüz, 2007). Tales disciplinas pueden al mismo tiempo restringir (sobre todo *de jure*) y facilitar (sobre todo *de facto*) el espacio de políticas. Además, la eficacia de las políticas nacionales suele verse mermada, en algunos casos de manera significativa, por la expansión mundial de las fuerzas del mercado (en especial los mercados financieros), así como por la internalización de los mercados en las transacciones de las grandes empresas internacionales.

Es importante determinar si el espacio de políticas se ve reducido y reconfigurado, y en qué forma y medida. La limitación del espacio de políticas debida a obligaciones o presiones en favor de la desregulación de los mercados tiende a restringir la capacidad de los gobiernos de modificar las modalidades de funcionamiento del mercado para cumplir objetivos sociales y de desarrollo más generales. No obstante, es improbable que los procesos de liberalización de los mercados permitan alcanzar la estabilidad macroeconómica y financiera, el pleno empleo, la diversificación económica hacia actividades de mayor valor añadido, la reducción de la pobreza y otros resultados sociales deseables.

Sin embargo, aunque las políticas nacionales obviamente se ven afectadas por el grado de espacio de políticas disponible, que viene determinado por el contexto exterior, también son (todavía de manera fundamental) el resultado de fuerzas internas. Entre ellas cabe citar la política y la economía política que determinan el poder y la voz de los distintos grupos de la sociedad, los conocimientos especializados y competencias nacionales, la naturaleza de las instituciones y los organismos ejecutivos, la estructura del sistema de gobierno (por ejemplo, el grado de federalismo) y las condiciones macroeconómicas imperantes. Incluso cuando los responsables políticos tienen plena soberanía sobre los instrumentos disponibles, es posible que no puedan controlar de manera efectiva objetivos específicos.

Además, la interacción entre estas fuerzas internas y externas para determinar tanto la formulación como la aplicación de las políticas en los países del mundo globalizado actual es un proceso cada vez complejo. La aparición, en los años ochenta y noventa, de lo que se podría denominar un modelo uniforme para las políticas económicas nacionales —con independencia del tamaño, contexto y carácter de la economía en cuestión— y su creciente aceptación por los responsables políticos de todo el mundo, sin duda influyeron (aunque no siempre de manera decisiva) a la hora de determinar las pautas de liberalización del mercado. Pero, aunque las oleadas de liberalización del comercio y desregulación financiera se extendieron por todo el mundo, culminando en lo que hoy experimentamos como globalización, las variaciones entre los distintos países indican que han conservado cierto grado de autonomía normativa, además de un pensamiento relativamente independiente.

Sin lugar a dudas, en los países más desarrollados, la práctica hasta la fecha ha sido la globalización a la carta, al igual que en los países en desarrollo más prósperos de los 20 últimos años. En cambio, muchos países en desarrollo han tenido que enfrentarse a un enfoque más rígido y estructurado de la liberalización económica. Este enfoque único de las políticas de desarrollo ha sido propugnado, en su mayor parte, directa o indirectamente por las instituciones de Bretton Woods —el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)—, cuyo control e influencia sobre los responsables de las políticas nacionales tras las crisis de la deuda de los años ochenta se ampliaron considerablemente, lo que les dio más autoridad para exigir cambios en lo que consideraban políticas “inapropiadas”. Los países que solicitaban asistencia financiera o la reprogramación de la deuda al Banco o al FMI tenían que adoptar programas de estabilidad macroeconómica autorizados y aceptar reformas “estructurales” y políticas que aumentaban la influencia de los mercados —entre otras cosas mediante la liberalización, la privatización y la desregulación— y reducían considerablemente la función económica y desarrollista del Estado. Del mismo modo, y como se examina con mayor detalle en el próximo capítulo, la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales amplió el mandato de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para incluir los servicios, la agricultura, la propiedad intelectual y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, lo que

limitó, en diversa medida, el espacio de políticas de que disponían los países en desarrollo para gestionar su integración en la economía mundial.

La insistencia en la contribución de las políticas y las instituciones económicas internacionales a la promoción de un conjunto de políticas y no otro, desmonta de manera significativa la idea de que la globalización es un proceso autónomo, irresistible e irreversible impulsado por las fuerzas impersonales de los mercados y la tecnología. Estas fuerzas sin duda son importantes, pero esencialmente obedecen a opciones políticas específicas y vienen determinadas por las instituciones existentes. También es erróneo pensar en la economía mundial como una especie de sistema “natural” con una lógica propia. Es, y ha sido siempre, el resultado cambiante de una compleja interacción de relaciones económicas y políticas. En este contexto, las normas e instituciones multilaterales pueden establecer incentivos y sanciones que alienten a los países a cooperar en lugar de actuar por su cuenta. Y, con la mayor interdependencia del mundo, a los países les resulta más difícil establecer estructuras institucionales y salvaguardar las flexibilidades existentes para promover el desarrollo incluyente. En la medida en que los mercados y las empresas operan a escala mundial, se justifica tener normas y regulaciones mundiales. Además, se necesita una actuación colectiva internacional para proporcionar y gestionar los bienes públicos mundiales que los mercados no pueden o no quieren proporcionar. Para combatir eficazmente nuevas

amenazas como el cambio climático, también hacen falta normas, regulaciones y recursos mundiales. No obstante, huelga decir que la gobernanza internacional es muy diferente de la gobernanza nacional, ya que los gobiernos deben ceder parte de su soberanía y responsabilidad para apoyar medidas y objetivos colectivos. Por consiguiente, es indispensable, y más aún en un mundo constituido por Estados y economías interdependientes pero desiguales, que las medidas internacionales se conciben de tal manera que complementen o refuercen las capacidades de cumplir los objetivos de los países y responder a las necesidades de su población.

El sistema, que ha evolucionado en el marco de la globalización impulsada por las finanzas, ha procreado una multiplicidad de normas y regulaciones sobre el comercio y la inversión internacionales que tienden a restringir en exceso las opciones políticas nacionales. Al mismo tiempo, carece de un marco multilateral eficaz de normas e instituciones para garantizar la estabilidad financiera internacional y supervisar las cuestiones fiscales extraterritoriales. En este sistema imperfecto, los responsables políticos de los países desarrollados están tratando de afrontar una serie de problemas macroeconómicos y estructurales relacionados entre sí, mientras que los de los países en desarrollo están intentando consolidar los logros recientes e iniciar una nueva fase de desarrollo incluyente. Por lo tanto, es más importante que nunca que el espacio de políticas ocupe un lugar central en la agenda mundial para el desarrollo.

* * * *

En los capítulos siguientes del presente *Informe* se abordan algunas de estas cuestiones en detalle. En el capítulo IV se examinan los orígenes del sistema multilateral que surgió después de la Segunda Guerra Mundial y, en particular, los esfuerzos encaminados a garantizar que el espacio para un nuevo consenso sobre políticas económicas impulsado por los Estados, que debía evitar los errores del período de entreguerras, se ajustara a disposiciones y disciplinas multilaterales en apoyo de una economía mundial más abierta, estable e interdependiente. Se afirma que los esfuerzos parciales por internacionalizar el “New Deal” en los años cuarenta dieron lugar, en

última instancia, a un programa multilateral más integrador defendido por el mundo en desarrollo. En el capítulo V se examinan las limitaciones, sobre todo *de jure*, a las políticas de los países en desarrollo, asociadas a los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales sobre comercio e inversiones, que dificultan sus esfuerzos por promover y dirigir la transformación estructural de sus economías. Se exponen algunas de las opciones de política comercial e industrial que siguen teniendo esos países, y se estudia la forma de evitar que su espacio de políticas se reduzca aún más. También se destaca la importancia del espacio de políticas en relación con

la expansión de las cadenas de valor mundiales. En el capítulo VI se examinan las limitaciones, sobre todo *de facto*, a las políticas encaminadas a garantizar la estabilidad macroeconómica y financiera de los países en desarrollo. Esa estabilidad es indispensable para lograr un alto nivel de formación de capital productivo y un aumento de la productividad, que puede beneficiar a toda la población de esos países. Además, en el capítulo se examinan las iniciativas para reforzar la gestión de la cuenta de capital, y se estudian diversas opciones con objeto de evitar los efectos desestabilizadores de los flujos de capitales a corto plazo. Asimismo, se analizan los efectos de los acuerdos internacionales de inversión en el espacio de políticas, en particular en el marco de mecanismos de solución de diferencias que favorecen el derecho

y los intereses privados por encima de los públicos, y se examinan las posibles opciones para corregir esa anomalía sin renunciar a los posibles beneficios dimanantes de la recepción de inversión extranjera directa (IED). El capítulo VII se ocupa de los factores que limitan el margen de los gobiernos para utilizar instrumentos fiscales con el fin de lograr sus objetivos de desarrollo, y contiene algunas ideas sobre la forma de ampliar el espacio fiscal mediante reformas nacionales y mundiales. En particular, aborda los costos económicos del aumento de la evasión fiscal por particulares y empresas que utilizan jurisdicciones secretas, así como los problemas específicos a que se enfrentan las economías que dependen de los productos básicos para negociar la distribución de las rentas generadas por esos recursos. ■

Notas

- 1 Véase un análisis de si se han cumplido los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y cuáles, en UNCTAD, 2014.
- 2 Las metas en materia de empleo, que se añadieron algo más tarde al primer ODM, han contribuido a llevar el análisis a cuestiones políticas más amplias.

Bibliografía

- Akyüz Y (2007). *Global rules and markets: Constraints over policy autonomy in developing countries*. Penang, Third World Network.
- Akyüz Y (2013). Drowning or waving? Developing countries after the financial crisis. South Centre Research Paper, no. 48. Geneva, South Centre.
- Canuto O (2012). Recoupling or switchover: Developing countries in the global economy. In: Canuto O and Giugale M, eds. *The Day After Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*. Washington, DC, World Bank.
- Caritas in Veritate Foundation (2014). Beyond the financial crisis: Towards a Christian perspective for action. Working paper, Geneva.
- Carney M (2014). Inclusive capitalism: Creating a sense of the systemic. Speech delivered at the Conference on Inclusive Capitalism, London, May.
- Kindleberger C (1986). International public goods without international government. *The American Economic Review*, 76(1): 1–13.
- Kumhof M and Rancière R (2010). Inequality, leverage and crises. IMF working paper WP/10/268, November, Washington, DC, International Monetary Fund.
- Mayer J (2008). Policy space: What, for what and where? UNCTAD Discussion Paper no. 191, Geneva.
- Mian A and Sufi A (2014). *House of Debt: How They (and You) Caused the Great Recession, and How We Can Prevent It from Happening Again*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- North D (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Panic M (1995). International economic integration and the changing role of national governments. In: Chang H-J and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press: 51–80.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York, NY, Farrar and Rinehart.
- Salazar-Xirinachs J, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. (2014). *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, International Labour Office.
- Stiglitz J (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, NY, W.W. Norton and Co.
- United Nations (2012). *Realizing the Future We Want for All*. United Nations publications, New York.
- United Nations (2014). Outcome document. Open Working Group on Sustainable Development Goals, United Nations, New York.
- UNCTAD (2011). Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths. United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). UNCTAD and the post-2015 Development Agenda. Post-2015 Policy Brief 1, Geneva.
- UNCTAD (2014). *Least Developed Countries Report 2014*. United Nations publications, New York and Geneva, forthcoming.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997. Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- Wilkinson R and Pickett K (2009). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London, Penguin.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning From a Decade of Reform*. Washington, DC.

Capítulo IV

EL ESPACIO DE POLÍTICAS Y LOS ORÍGENES DEL SISTEMA ECONÓMICO MULTILATERAL

A. Introducción

El reto de conciliar los requisitos de la soberanía política nacional con los imperativos de una economía mundial interdependiente puede parecer hoy en día relativamente nuevo, el resultado de los adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la expansión de las fuerzas del mercado mundiales. De hecho se trata de un reto de larga data que ha sido ampliamente examinado, y desde ángulos muy distintos, durante casi dos siglos (Mazower, 2012). El presente capítulo contiene un análisis histórico de algunos de los debates sobre esta cuestión que tuvieron lugar a mediados del siglo XX, cuando se construyó gran parte de la arquitectura económica multilateral actual.

A los arquitectos del sistema multilateral de después de la Segunda Guerra Mundial les preocupaban sobre todo los problemas económicos de los principales países industrializados. Pero, en lo que supuso una profunda ruptura con la actuación de los responsables políticos tras el final de la Primera Guerra Mundial, reconocieron que el Estado moderno estaba “perfectamente equipado” para abordar los retos de lograr niveles de

vida más elevados, el pleno empleo y la seguridad económica y social¹. Además, en vista de la evolución de la economía mundial, los problemas de desarrollo de los países más pobres pasaron igualmente a formar parte de los debates sobre la cooperación internacional impulsada por los Estados. De hecho, esas cuestiones no solo tuvieron más importancia de la que suele reconocerse en las negociaciones sobre la futura orientación de la cooperación internacional, sino que también pusieron de relieve la cuestión del espacio de políticas para el logro de las metas y los objetivos del nuevo orden multilateral.

Los resultados de las negociaciones, en lo que respecta a instituciones, normas y disciplinas, reflejaron tanto las decisiones de los Estados naciones como las presiones de diversos grupos de intereses de las principales potencias económicas. En

particular, el cambio de la coalición de intereses que supuso el New Deal en los Estados Unidos influyó enormemente en los debates multilaterales que comenzaron incluso antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial. Los partidarios de la internacionalización del New Deal abrieron el camino hacia un

El control de las fuerzas financieras potencialmente destructivas ocupó un lugar central en los debates de los arquitectos del sistema multilateral de después de la Segunda Guerra Mundial.

multilateralismo más integrador que pudiera tener en cuenta las necesidades y preocupaciones de los países en desarrollo. No obstante, en las negociaciones de Bretton Woods se descartaron varias iniciativas prometedoras en ese sentido y su influencia disminuyó aún más tras el fallecimiento del Presidente Roosevelt de los Estados Unidos, lo que dio paso a un multilateralismo más tecnocrático que no tomaba tan en consideración esas necesidades.

Un elemento central de los debates de ese momento, importante para los países desarrollados y en desarrollo, era la necesidad imperiosa de controlar las fuerzas financieras

potencialmente destructivas. Los políticos y las autoridades de los países desarrollados (y el espectro político) reconocieron la importancia de poner las finanzas al servicio, y no al frente, de su destino económico. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, los intereses financieros no tardaron en reafirmar su influencia en la formulación de las políticas

económicas y propugnaron el restablecimiento de la confianza en el mercado como la única manera segura de “volver a la normalidad” (James, 2001: 25). Esto, de hecho, significó no solo la rápida supresión de los controles establecidos durante la guerra, sino la adhesión sin reservas al patrón oro, el establecimiento de bancos centrales independientes y la adopción de políticas de austeridad, todo lo cual redujo las posibilidades de avanzar hacia una mayor gestión de la economía que apoyara las nuevas exigencias sociales y políticas. La posición de fuerza de los intereses financieros les permitió definir la política considerada aceptable, y también ser los grandes beneficiarios del consiguiente aumento de los flujos de capital a corto plazo (y los correspondientes instrumentos financieros tóxicos), que comenzaron a crecer rápidamente a mediados de los años veinte, lo que provocó un desequilibrio cada vez mayor en la distribución de la renta en muchos países (Kumhof et al., 2013; Piketty, 2014). Estas tendencias, en combinación con la gran fragilidad de los sistemas bancarios, culminaron en la Gran Depresión y la posterior desintegración económica internacional. En este contexto, los negociadores de Bretton Woods consideraron fundamental ampliar el espacio de políticas para hacer frente a los

nuevos desafíos de la posguerra y reducir el margen de beneficio de la clase financiera “rentista”².

Las normas y medidas finalmente aprobadas para limitar las tendencias destructivas del sector financiero no regulado sin duda contribuyeron a crear un espacio de políticas para que los países en desarrollo establecieran vías de crecimiento independientes. Sin embargo, la cuantía de los recursos financieros puestos a disposición de los países en desarrollo por conducto de los nuevos mecanismos multilaterales nunca les permitió alcanzar sus objetivos de transformar radicalmente las estructuras

económicas heredadas de su anterior condición colonial o periférica. Esto hizo que el comercio internacional ganara importancia en la formulación de las estrategias de desarrollo de la posguerra, pero al mismo tiempo las brechas tecnológicas y asimetrías estructurales de la producción entre los países desarrollados y en desarrollo hicieron del sistema de comercio un terreno más dis-

La UNCTAD desempeñó un papel central en la promoción de una agenda para el desarrollo que respondiera a las necesidades de los países en desarrollo y en la creación de un espacio de políticas suficiente para aplicarla.

putado. Además, a diferencia de los debates sobre las finanzas internacionales, los fuertes intereses empresariales asociados a un programa de crecimiento impulsado por las exportaciones, en particular en los Estados Unidos, tenían más capacidad de influir en los resultados de los debates sobre el comercio multilateral dándoles una orientación más liberal. La consiguiente falta de disposición de los países desarrollados a corregir las lagunas y asimetrías generalizadas en la producción acabó induciendo a los países en desarrollo a promover una agenda para el desarrollo que respondiera mejor a sus necesidades, y a exigir suficiente espacio de políticas para aplicar esa agenda. La UNCTAD viene encabezando esos esfuerzos desde principios de los años sesenta, a menudo aplicando una combinación de medidas de apoyo multilaterales e iniciativas de promoción del espacio de políticas propuestas anteriormente por los partidarios internacionales del New Deal. A pesar de las importantes transformaciones que han tenido lugar desde entonces en la economía mundial y en diferentes regiones en desarrollo, los argumentos formulados durante estos decenios siguen siendo de gran actualidad, como se pone de manifiesto en los capítulos siguientes del presente *Informe*.

Este capítulo introductorio se estructura del siguiente modo. En la sección B se examina el contexto histórico general que influyó en los debates sobre la cooperación internacional en los años cuarenta. Se señala que esos debates se vieron fuertemente condicionados por el fracaso del programa neoliberal que había dominado la doctrina política en los años veinte. Ese programa se compara con el del Gobierno de Roosevelt, que trató de internacionalizar el New Deal durante las negociaciones de Bretton Woods. En la sección C se examina la escasa relevancia de las cuestiones de desarrollo en las fases siguientes de los debates de Bretton Woods y se recuerda la importancia de las doctrinas del New Deal y de Keynes para controlar el papel de las finanzas internacionales, y su gran influencia en los debates sobre políticas de desarrollo en América Latina en virtud de la “política de buena vecindad” de Roosevelt. También se estudia la forma en que los

debates sobre una nueva arquitectura del comercio internacional se vieron limitados por las alianzas políticas que sostuvieron el New Deal, lo que hizo que la orientación de las políticas comerciales en Europa y el mundo en desarrollo fuera muy dispar. En la sección D se describen los esfuerzos realizados posteriormente por los países en desarrollo para que el multilateralismo fuera más incluyente, en particular mediante la revitalización de los elementos del programa internacional del New Deal en apoyo de la industrialización impulsada por los Estados y el fomento de un mayor reconocimiento de la interdependencia de las cuestiones comerciales y financieras, algo que ocupaba un lugar central en el mandato de la UNCTAD. La última sección concluye con un análisis del resurgimiento de las finanzas internacionales, la correspondiente “moderación” del multilateralismo y su efecto consiguiente en el espacio de políticas actual.

B. Debates sobre el orden económico internacional emergente a mitad del siglo XX

1. *Ascenso y declive del programa de políticas liberales de entreguerras*

El período de entreguerras fue una época de grandes contrastes económicos entre los países, ya que hubo un prolongado estancamiento económico en algunos y una alternancia de ciclos de auge y depresión en otros. No obstante, en casi todos los casos, las graves perturbaciones y crisis, enormemente contagiosas, de finales de los años veinte y principios de los treinta dieron paso a un período de enorme angustia e incertidumbre por la economía mundial que afectaron profundamente a los políticos y las autoridades. Los problemas económicos del período de entreguerras a menudo se atribuyen a la influencia generalizada de las ideologías aislacionistas y proteccionistas, en particular en los

Estados Unidos, a los que se considera responsables de impedir un regreso al internacionalismo liberal en que se habían sustentado el crecimiento y la estabilidad antes de 1914 (Wolf, 2003; Eichengreen and Kenen, 1994). Esa interpretación es engañosa. De hecho, los aranceles venían registrando un aumento constante en casi todas partes en los decenios de “elevado crecimiento” anteriores a 1914, alcanzando en algunos casos niveles muy altos (Bairoch, 1995). Y, aunque las barreras arancelarias aumentaron inmediatamente después de la guerra, ello vino seguido de una mezcla de medidas proteccionistas y liberalizadoras, como la aplicación de recargos y de leyes antidumping, pero también la eliminación de los controles cuantitativos del comercio, la promoción del principio de la nación más favorecida (NMF), el levantamiento de las restricciones a las exportaciones de capital y la recuperación del

patrón oro. Es cierto que, con la aprobación de la Ley Smoot Hawley en junio de 1930, los aranceles de los Estados Unidos aumentaron a niveles sin precedentes, lo que desencadenó represalias en 25 países a lo largo de los 18 meses siguientes, con graves consecuencias para las exportaciones (Bairoch, 1995). Sin embargo, tanto por el momento en que se produjo como por su magnitud, la caída de la producción y el empleo en los primeros años treinta no se puede atribuir a este cambio de política. Además, en muchos países el crecimiento se recuperó rápidamente con esas mismas estructuras arancelarias, aunque con regímenes de política macroeconómica muy diferentes³.

A diferencia de lo que explican en buena parte de los estudios sobre este período, el liberalismo fue la ideología económica dominante durante los años veinte. Por lo tanto, es fundamental examinar su influencia, en particular mediante la promoción de políticas macroeconómicas conservadoras, para comprender lo ocurrido en el decenio siguiente (Polanyi, 1944: 231-36; Boyce, 2009: 6-7). Tras la brusca contracción mundial de 1920-1921, el apoyo oficial a los bancos centrales independientes, a la flexibilidad de los mercados de trabajo, a la escasa regulación de los mercados de capitales y al patrón oro tuvo un gran auge en todas las economías importantes. Como han observado Eichengreen y Temin (1997: 38), la retórica del patrón oro no solo “dominaba los debates sobre política pública... y ayudaba a los bancos centrales y los dirigentes políticos a imponer gastos cada vez mayores a los particulares”, sino que también establecía un programa de políticas “único” al que, según insistían esas mismas voces, no había alternativa. Desde esta perspectiva, la adopción del patrón oro se consideró tanto un compromiso de formular políticas “responsables”, al limitar el margen de los gobiernos para adoptar medidas monetarias y fiscales independientes, como una forma de atraer capital extranjero al reforzar la confianza de los inversores. El resultado no fue solo una recuperación de las tendencias globalizadoras de antes de la guerra, sino la correspondiente pérdida de autonomía nacional y una mayor vulnerabilidad a los acontecimientos que ocurrieran en otros países.

La falta de políticas públicas adecuadas para corregir los desequilibrios internos y externos de forma ordenada y equitativa fue un importante factor agravante de la Gran Depresión.

El comercio y los flujos de capital aumentaron rápidamente a partir de mediados de los años veinte hasta alcanzar (y, en algunos casos, superar) los niveles de la preguerra hacia el final del decenio⁴. Además, y nuevamente en contra de la opinión convencional, los debates sobre la cooperación económica internacional fueron numerosos (pero relativamente estériles) durante los años veinte (Boyce, 2009). De hecho, como señala James (2001: 25), “rara vez hubo tanto entusiasmo por el internacionalismo y las instituciones internacionales como en los años veinte”. Los Estados Unidos se dedicaron activamente a la renegociación de la deuda a través de los Planes Dawes y Young, que dieron lugar a la creación del Banco de Pagos Internacionales (BPI). El BPI se creó, al menos en parte, para despolitizar esas negociaciones, pero también se consideró un instrumento de cooperación entre los bancos centrales (James, 2001: 41). Asimismo, se organizaron varias conferencias internacionales para promover la liberalización del comercio y la protección de la propiedad intelectual, en particular las Conferencias sobre la Economía Mundial de 1927 y 1933 (Kindleberger, 1986). Hacia el final del decenio de 1920 también hubo una fuerte presión en favor de una mayor cooperación regional (Boyce, 2009).

Con la confianza de los inversores como imán de las políticas, se consideró que la austeridad fiscal era el enfoque adecuado para recuperar la normalidad a principios de los años veinte, y también para corregir los desequilibrios que habían empezado a surgir hacia el final del decenio⁵. En realidad, el giro hacia la austeridad y la inestabilidad de los flujos de capital a corto plazo (alentada por las disparidades entre la inflación y los tipos de interés nacionales) dieron origen a planes de estabilización incompatibles entre sí, desajustes de los tipos de cambio y persistentes tensiones en el sistema de comercio. Los consiguientes desequilibrios en las economías reales (en particular en la agricultura y la industria), en combinación con el sobreendeudamiento provocado por la guerra y la gran fragilidad de los sistemas bancarios, se sumaron a esas tendencias para culminar, en última instancia, en la Gran Depresión⁶. Esto, a su vez, aumentó la presión para que los gobiernos tomaran medidas que permitieran hacer frente a los graves

problemas de balanza de pagos, lo que acabó propiciando políticas cambiarias basadas en el empobrecimiento del vecino y restricciones del comercio y los pagos de carácter recíproco. Un importantísimo factor agravante fue la falta de políticas públicas adecuadas a nivel nacional, regional e internacional para corregir los desequilibrios internos y externos de manera ordenada y equitativa.

La falta de una hegemonía “benévola” o de una cooperación internacional viable fue sin duda esencial para la transmisión internacional de los impactos negativos y, en última instancia, la depresión mundial (Kindleberger, 1986)⁷. No obstante, la ausencia de una potencia hegemónica que pudiera defender el interés público mundial no debe considerarse aisladamente de las decisiones normativas adoptadas en ese momento. El regreso al patrón oro fue en sí mismo un compromiso *de facto* con un determinado tipo de coordinación internacional acorde con los principios liberales, así como con las necesidades del mundo financiero. De hecho, el grupo de presión del sector financiero fue el más ambicioso de los grupos de interés internacionalistas en las principales potencias, y se impuso a otros grupos, incluidos los segmentos más dinámicos de los sectores manufactureros (Boyce, 2009).

Para algunos observadores del momento, los vínculos entre la inestabilidad económica, la desintegración internacional y la polarización política eran sin duda evidentes. En su libro *Las consecuencias económicas de la paz*, Keynes ya había advertido de que los pagos de la deuda onerosa impuesta por el Tratado de Versalles (así como las deudas pendientes entre las potencias aliadas victoriosas), en un contexto de inestabilidad excesiva de los flujos de capital a corto plazo, harían imposible que un país solucionara su situación interna sin perjudicar a otros. Además, y pese al carácter limitado y conservador de la doctrina económica, hacia el final del decenio comenzaron a surgir planteamientos alternativos, cuando fue ya imposible ignorar la magnitud de los daños causados por el programa económico liberal (Kozul-Wright, 1999; Crotty, 1999).

Este contexto también influyó necesariamente en las percepciones económicas a nivel internacional. Bilstoft (2014) ha señalado que, tras la Gran Depresión, incluso los economistas de la Sociedad de las Naciones, que básicamente propugnaban la creación de un orden mundial relativamente liberal

y abierto, comenzaron a cuestionar la ortodoxia monetaria de la adhesión al patrón oro y reconocieron la necesidad de intervenciones selectivas en el comercio, por ejemplo para estabilizar los precios de los productos básicos. Incluso, mientras Ohlin y otros desarrollaban teorías para demostrar cómo los beneficios internacionales de la especialización podían solucionar el problema de los desequilibrios mundiales, otros economistas vinculados a la Sociedad, como Mikhail Manoilescu y Ragnar Nurkse, destacaron los problemas que podía plantear la desigualdad de los intercambios y la necesidad de aumentar el ahorro y la inversión internos “para ampliar los mercados nacionales y desvincularlos del capital extranjero y de las estructuras rígidas y poco equitativas de los mercados mundiales” (Bilstoft, 2014).

Sin embargo, fueron los cambios políticos en los Estados Unidos, asociados al New Deal de Roosevelt, los que marcaron una ruptura dramática con la forma ortodoxa de considerar las opciones y concesiones en materia de política económica⁸. El New Deal supuso un rechazo de las ideas de que el libre mercado lleva incorporado un mecanismo autocorrector y está orientado a generar los mejores resultados económicos y sociales, que la austeridad fiscal y los recortes presupuestarios son el único medio fiable para salir de una crisis, y que la intervención de los gobiernos distorsiona y perjudica las perspectivas económicas futuras. Con la adopción de un programa económico expansivo basado en medidas de apoyo específico a distintas regiones y sectores de la economía (en especial mediante la creación de la Tennessee Valley Authority), la aplicación de medidas redistributivas, una mayor regulación de los mercados (en particular los mercados financieros) y la adopción de medidas fiscales tardías pero expansivas, el New Deal demostró su voluntad de que la creación de empleo y la seguridad social fueran responsabilidad de las políticas públicas. También tenía por objeto promover un sector público que no respondiera simplemente a las fuerzas del mercado, sino que pudiera también actuar como contrapeso de los intereses privados, en particular en el sector financiero, cuyo comportamiento y actuaciones se consideraban las verdaderas causas de la crisis⁹. Surgieron movimientos similares, en la dirección de lo que posteriormente se denominó “keynesianismo social”, en otros países, aunque adaptados a las propias tradiciones intelectuales y políticas (Hall, 1989; Temin, 1991; Blyth, 2002).

2. Internacionalización del New Deal

Habida cuenta de que las potencias democráticas coincidían en general en que los países no podían gestionar las crisis económicas y su contagio de manera aislada, la búsqueda de una forma de gobernanza económica interna “entre la anarquía del individualismo irresponsable y la tiranía del socialismo de Estado”¹⁰ influyó enormemente en los debates sobre un nuevo orden económico internacional que comenzaron poco después del estallido de la Segunda Guerra Mundial.

El objetivo principal de los arquitectos de Bretton Woods era diseñar una estructura económica internacional después de la guerra que impidiera la repetición de las medidas oportunistas y del contagio nocivo que habían provocado el colapso del comercio y de los pagos internacionales en los años treinta y sus destructivas consecuencias¹¹. Ello suponía una ruptura radical con el enfoque adoptado tras la Primera Guerra Mundial y las iniciativas equivocadas e infructuosas para recuperar la normalidad en aquel momento. Los dos protagonistas más conocidos de esos debates fueron John Maynard Keynes, que representaba al poder en declive (aunque aún imperial) del muy endeudado Reino Unido, y Harry Dexter White, que negociaba en nombre de la principal economía industrial acreedora, los Estados Unidos. Reconocían que para crear las condiciones necesarias para la estabilidad y seguridad económicas mundiales y un crecimiento sostenido y amplio de los ingresos y el empleo se requería una serie de medidas. Entre ellas cabe citar la supresión de los controles especiales de los tipos de cambio y los obstáculos discriminatorios al comercio introducidos tras la Gran Depresión, “la concesión de autonomía normativa a nivel nacional” en la medida necesaria para tratar de lograr el pleno empleo, y el establecimiento de apoyos y salvaguardias adicionales para asegurar el funcionamiento eficiente del sistema económico internacional (Eichengreen and Kenen, 1994: 34).

Sabiendo que la desintegración económica del período de entreguerras se debió a deficiencias del mercado no subsanadas, una competencia excesiva y un contagio incontrolado, se entendía que para restablecer un sistema económico mundial estable era preciso pasar de la formulación de políticas

puramente nacionales a un sistema multilateral basado en el reconocimiento de la interdependencia económica, el fortalecimiento de la cooperación y el establecimiento de instituciones multilaterales de apoyo. Se consideraba que la estabilidad de los tipos de cambio y la expansión sostenida de la producción y el empleo eran esenciales para evitar tensiones y perturbaciones en el comercio internacional. Ello, a su vez, requería acuerdos mundiales basados en tres elementos: una disciplina multilateral en materia de política cambiaria, mecanismos para la provisión de liquidez internacional y restricciones a los flujos de capital desestabilizadores. El control del sector financiero en los distintos países tenía su equivalente internacional en la limitación de la capacidad de los mercados financieros para obtener beneficios en el extranjero mediante flujos de capital especulativos a corto plazo. Keynes (1944), en su defensa de los acuerdos finales negociados en Bretton Woods, fue claro al afirmar que el control del sector financiero era fundamental para la estabilidad de cualquier orden multilateral en la posguerra:

Las crisis económicas y el contagio no podían gestionarse de forma aislada.

Aunque para el sistema monetario no es imprescindible que existan propuestas previas sobre los demás sistemas, creo que cabe argumentar que el sistema monetario proporciona un fundamento sólido para el desarrollo de los demás. Es muy difícil, en circunstancias de caos monetario, que haya orden en los demás ámbitos... Si tenemos menos éxito de lo esperado en los demás ámbitos, en lugar de ser menos necesarias, las propuestas monetarias serán aún más necesarias. La gran dificultad de planificar el comercio debido a los obstáculos arancelarios hace que sea aún más importante contar con un procedimiento ordenado acordado para modificar los tipos de cambio... De manera que, lejos de depender del resto del programa, las propuestas monetarias deberían ser aún más necesarias si ese programa tiene menos éxito de lo esperado.

Por lo tanto, los controles del sector financiero se consideraban esenciales para ampliar el espacio de políticas a nivel nacional a fin de alcanzar los nuevos objetivos del pleno empleo, la seguridad económica y social, y la mejora del nivel de vida de la mayoría de la población, así como para crear una forma de

“internacionalismo constructivo” que pudiera fundamentar un entorno económico más estable en apoyo de este programa de políticas comunes. No obstante, desde el principio, los responsables políticos de los Estados Unidos (aún más que Keynes) dejaron muy claro que las repercusiones en el desarrollo del control de los intereses financieros dentro de los países y en el extranjero también debían abordarse a nivel internacional. Según Oliver (1975: 4):

White estaba convencido de que no se podía confiar en los inversores privados para que aportaran el capital necesario para la reconstrucción después de la guerra. También creía que, incluso después del período de transición de la posguerra, los flujos normales de capital de los ricos a los pobres no podían dejarse únicamente en manos de los mercados mundiales de inversión privada. La experiencia de los años veinte había demostrado que los movimientos de capital privado a largo plazo tendían a acentuar, en lugar de mitigar, la difusión de las fluctuaciones de la actividad comercial internacional y que los elevados tipos de interés y los plazos de vencimiento relativamente cortos de las inversiones de cartera privadas tendían a restar productividad a empresas internacionales que de otro modo podían ser productivas.

También desde el principio, Roosevelt y los funcionarios de su administración se mostraron a favor del establecimiento de instituciones financieras internacionales públicas cuya composición estuviera abierta a todas “las Naciones Unidas y Asociadas”¹². La comunidad financiera de Nueva York se oponía a esta idea y prefería un plan basado en una “moneda principal” que restableciera la estabilidad financiera internacional mediante un préstamo bilateral al Reino Unido. Al rechazar ese plan, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Morgenthau, destacó la necesidad de evitar una “dictadura de dos países sobre las finanzas del mundo”, e insistió en cambio en que “los problemas examinados en Bretton Woods son problemas internacionales, comunes a todos los países, que solo pueden abordarse mediante una amplia cooperación internacional” (Morgenthau, 1945: 192). Asimismo, Morgenthau subrayó que el marco de Bretton Woods no solo tenía por objeto cumplir los objetivos de pleno empleo de los países desarrollados, sino también ocuparse de los objetivos de los

países menos desarrollados de mejorar los niveles de industrialización y de vida:

A menos que se establezca un marco que permita compatibilizar los deseos de ambos grupos de países, casi con toda seguridad surgirán conflictos económicos y monetarios entre los países menos y más desarrollados. Nada sería más peligroso que tener a los países menos desarrollados, que representan más de la mitad de la población mundial, en una batalla económica contra las naciones occidentales, menos pobladas pero industrialmente más avanzadas. El planteamiento de Bretton Woods se basa en la constatación de que es económica y políticamente conveniente para países como la India y China, y también para países como Inglaterra y los Estados Unidos, que la industrialización y la mejora de las condiciones de vida de los primeros se logre con la ayuda y el apoyo de los segundos (Morgenthau, 1945: 190)¹³.

Pero, incluso antes de que este planteamiento comenzara a orientar las negociaciones de Bretton Woods, había contribuido a reconfigurar las relaciones de los Estados Unidos con los países en desarrollo, en particular mediante la “política de buena vecindad” de Roosevelt con América Latina. Esta política tenía por objeto promover el desarrollo en los países más pobres de una forma que no solo era acorde con los intereses geopolíticos de los Estados Unidos en ese momento, sino también con los objetivos y valores del New Deal. Por tanto, suponía una clara ruptura con las políticas convencionales que los asesores académicos estadounidenses habían recomendado a los gobiernos de América Latina en los años veinte (a menudo con el respaldo oficioso en los Estados Unidos del Departamento de Estado, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York y los intereses bancarios). Esos primeros asesores habían propugnado la adhesión al patrón oro, el establecimiento de bancos centrales independientes, la apertura de los mercados de bienes y capitales y la intervención mínima del Estado (Helleiner, 2014).

En cambio, muchos economistas del New Deal consideraban que los países de América Latina eran víctimas de la misma élite financiera que había hundido su propia economía en la crisis y la depresión. La región había recibido grandes entradas de capital en los años veinte, gracias a la comercialización agresiva de bonos emitidos principalmente en Nueva

York, así como a los préstamos a corto plazo concedidos tanto a gobiernos como a empresas. Con la abrupta caída de los precios de los productos básicos a finales de ese decenio, la relación, ya en deterioro, entre la deuda y las exportaciones, que llegaba a ser de tres dígitos en algunos países, empeoró considerablemente. Al cesar las nuevas entradas, el servicio de la deuda se convirtió en una carga enorme para muchos gobiernos. Al mismo tiempo, las posiciones en cuenta corriente, que empeoraron y acabaron siendo insostenibles, obligaron a los países a abandonar el patrón oro, lo que agravó aún más la carga de su deuda (en moneda nacional). El aumento de los déficits públicos, sumado a la fragilidad del sistema bancario, que carecía de un prestamista de última instancia, hizo que aumentara considerablemente el riesgo de pánico financiero. El primer impago tuvo lugar en Bolivia en enero de 1931 y, al negarse el Gobierno de los Estados Unidos a prestar apoyo a la región, el contagio se propagó rápidamente por toda América Latina. Una combinación de impagos y devaluaciones dio lugar a una estrategia de recuperación impulsada por las exportaciones, a la vez que obligó a los países a sustituir los bienes importados con bienes de producción nacional (Fishlow, 1985). La Argentina fue el único de los principales países de la región en no incurrir en impago, pero tuvo una recuperación muy lenta (James, 2001).

En una serie de misiones de política económica a la región a finales de los años treinta y principios de los cuarenta, en particular a Cuba y el Paraguay, los economistas estadounidenses del New Deal apoyaron la creación de bancos centrales bajo control público con un programa de políticas monetarias mucho más activo. También recomendaron la creación de bancos de desarrollo más especializados, la gestión de los tipos de cambio y la utilización de controles de los tipos de cambio en el marco de un programa de desarrollo que promoviera la transformación estructural y el crecimiento convergente (Helleiner, 2014)¹⁴. Además, esos mismos economistas apoyaron la concesión de préstamos a diversos gobiernos de América Latina para proyectos de desarrollo, así como para la estabilidad de la moneda, por conducto del recién creado Banco de Exportación e Importación. Asimismo, estudiaron posibles mecanismos de financiación que pudieran

Hubo amplio acuerdo en que no se podía recurrir únicamente al capital privado para el logro de objetivos nacionales o mundiales ...

ayudar a estabilizar los precios de los productos básicos, e iniciaron un prolongado debate para promover un Banco Interamericano como primera institución financiera multilateral a nivel mundial. Ese último proyecto no despegó en ese momento, pero tenía características claramente innovadoras, en marcado contraste con el mucho menos ambicioso BPI establecido en 1930. Entre ellas cabe citar el mandato de ofrecer préstamos internacionales públicos para el logro de objetivos de desarrollo, disposiciones para hacer frente a la fuga de capitales de los países más pobres, y el control y la propiedad de la institución por los gobiernos interesados (Helleiner, 2014). En conjunto, esas iniciativas definían una forma de cooperación económica internacional claramente nueva y comprometida.

Incluso antes de que los Estados Unidos entraran en la Segunda Guerra Mundial, Roosevelt, en su famoso discurso de las “cuatro libertades” de enero de 1941, dejó claro que “todas las personas del mundo” aspiraban a “la libertad para vivir sin miseria”. Del mismo modo que su New Deal había prometido mayor seguridad económica a los estadounidenses, Roosevelt consideraba ahora que la mejora del nivel de vida en las regiones más pobres del mundo era

fundamental para la paz y la estabilidad política después de la guerra (Borgwardt, 2005). A esto se sumó el reconocimiento del papel positivo que ese enfoque podía desempeñar para sostener también la prosperidad económica de los países desarrollados. El Secretario del Tesoro, Henry Morgenthau, formuló una declaración anti-

cipada de principios del keynesianismo mundial al proponer la creación de lo que posteriormente llegó a ser el Banco Mundial, afirmando que “la inversión de capital productivo en países no desarrollados y necesitados de capital hará no solo que esos países puedan suministrar a un costo más bajo una mayor cantidad de los bienes que el mundo necesita, sino que al mismo tiempo sean mejores mercados para los bienes del mundo” (citado en Helleiner, 2014: 117).

El interés de la administración de Roosevelt en que la gestión de las instituciones financieras tuviera una sólida dimensión pública quedó patente en el acuerdo de Bretton Woods. El FMI se creó

para garantizar un sistema ordenado de pagos internacionales a tipos de cambio ajustables estables, pero negociados a nivel multilateral, con unos flujos internacionales de capital estrictamente limitados. Su función más importante era proporcionar liquidez internacional, no solo para evitar los ajustes deflacionarios y las restricciones comerciales y cambiarias en los países deficitarios, sino también para ayudar a mantener estables los tipos de cambio en caso de perturbaciones temporales en los pagos.

Las modalidades de provisión de liquidez fueron una de las cuestiones más controvertidas en

las negociaciones previas a la Conferencia de Bretton Woods en 1944. Los planes preparados de manera independiente por White y Keynes preveían ambos la provisión de liquidez internacional para que los países pudieran estabilizar sus monedas. El plan de Keynes de una unión internacional de compensación, basada en el “bancor” como liquidez internacional, proponía en

efecto que las reservas de los países excedentarios se pusieran automáticamente a disposición de los países deficitarios para satisfacer sus necesidades en cuenta corriente (Mikesell, 1994; Dam, 1982; Oliver, 1975). Sin embargo, fue el plan de White el que acabó imponiéndose, lo que reflejó el mayor poder económico y político de los Estados Unidos. Este dio lugar a la creación de un fondo, con contribuciones de los países en parte en oro y en parte

en sus propias monedas, al que podrían acudir los que necesitaran reservas internacionales.

Pese a las diferencias de detalle a nivel institucional, hubo amplio acuerdo en que no se podía recurrir únicamente al capital privado para el logro de objetivos nacionales o mundiales, y en que los países debían disponer de suficiente espacio de políticas para alcanzar un nivel apropiado de seguridad económica mediante el pleno empleo y una mayor protección social (Martin, 2013). Por lo tanto, un supuesto fundamental de la Conferencia de Bretton Woods era que los países más importantes, en particular los Estados

Unidos y el Reino Unido, cuyos centros financieros seguirían dominando una vez terminada la guerra, estuvieran dispuestos a renunciar, total o parcialmente, a la defensa de intereses económicos inmediatos en favor de una mayor preocupación por la estabilidad sistémica. El perfil institucional original del FMI se ajustaba en gran medida a esos objetivos y supuestos. En una observación particularmente

elocuente, White insistió en que “la utilización de los mecanismos monetarios internacionales como pretexto para aplicar políticas impopulares cuyas ventajas o inconvenientes no se basan en consideraciones monetarias internacionales propiamente dichas, sino en el programa y la filosofía económicos generales del país de que se trate, envenenaría el clima de estabilidad financiera internacional” (citado en Felix, 1996: 64).

... y en que los países debían disponer de suficiente espacio de políticas para alcanzar un nivel apropiado de seguridad económica mediante el pleno empleo y una mayor protección social.

C. Voces en favor del desarrollo

1. Aplicación de una agenda para el desarrollo

Las negociaciones de Bretton Woods se suelen describir como una cuestión “angloamericana” en que los funcionarios que las encabezaron, Keynes y White, mostraron escaso interés por los problemas del desarrollo internacional y las preocupaciones de los países más pobres. Incluso se resta importancia a su apoyo al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Sin embargo, más de la mitad de los gobiernos invitados a Bretton Woods procedían de las regiones más pobres del mundo¹⁵. Además, con independencia de la *realpolitik* estratégica que acabó impulsando la agenda, los Estados Unidos estaban resueltos a establecer un procedimiento multilateral que diera cabida a todos los países que participaban en las conversaciones¹⁶.

Participaron de manera especialmente activa en los debates de la Conferencia los funcionarios de América Latina, China (que tenía la segunda delegación más grande de la Conferencia) y la India (cuya delegación estaba constituida a partes iguales por funcionarios del Reino Unido y la India debido a su situación colonial en ese momento). Muchos de ellos veían las negociaciones de Bretton Woods como una oportunidad para construir un régimen financiero internacional favorable al desarrollo que apoyara sus iniciativas estatales para elevar el nivel de vida e iniciar su

industrialización. Los países en desarrollo también estaban de acuerdo con los objetivos generales del FMI de apoyar los regímenes monetarios controlados y conceder préstamos a corto plazo para gestionar las dificultades de la balanza de pagos. Sin embargo, pidieron poder hacer un uso más flexible de sus recursos para atender las necesidades especiales de los exportadores de productos primarios. De hecho, su apoyo fue fundamental para la inclusión de una “cláusula de excepción” que permitiría al Fondo, en determinadas circunstancias, sobrepasar sus límites de crédito ordinario (Helleiner, 2014: 166-168).

Por lo general, se considera que el nacimiento del BIRF (actual Banco Mundial) fue más fácil y menos controvertido que el del FMI. Pero también generó controversia con respecto a dos importantes cuestiones: si la financiación a largo plazo debía ser privada o pública, y la importancia relativa de la reconstrucción frente al desarrollo¹⁷. Los europeos, centrados en esto último, consideraban que era necesario encontrar un compromiso entre la financiación para la reconstrucción y la destinada al desarrollo, y destacaron la urgencia de acometer proyec-

tos en las zonas asoladas por la guerra. No obstante, la reconstrucción después de la guerra era una necesidad transitoria y, habida cuenta de la financiación que requería, podía completarse en un plazo relativamente corto, ya que, en gran medida, ya se disponía de las competencias, conocimientos especializados, infraestructura e instituciones complementarios

Los países en desarrollo veían las negociaciones de Bretton Woods como una oportunidad para construir un régimen financiero internacional favorable al desarrollo que apoyara sus iniciativas estatales para elevar su nivel de vida e industrializarse.

necesarios. No ocurría así en gran parte del mundo en desarrollo que, por lo tanto, tenía necesidades de financiación diferentes, pero tanto o más acuciantes. La solución de compromiso fue que “se consideraran en la misma medida los proyectos de desarrollo y los proyectos de reconstrucción” (Oliver, 1975). En cualquier caso, después de 1947, el espectacular aumento de la financiación de los Estados Unidos a Europa en el marco del Plan Marshall puso fin a esa disyuntiva.

Se reconoció que las condiciones de la financiación privada, en particular los tipos de interés del mercado, no serían apropiados dada la situación imperante en los países prestatarios. Por consiguiente, si bien no se indicó expresamente en el Convenio Constitutivo del BIRF, la intención inicial era que el Banco financiara proyectos que, aunque no se consideraran rentables en los mercados financieros, fueran beneficiosos para todo el mundo. Los borradores iniciales del Convenio Constitutivo elaborados por White incluían el mandato explícito de promover el “desarrollo”, y uno de sus principales objetivos era “aumentar la productividad y, por consiguiente, el nivel de vida de los pueblos de las Naciones Unidas”, así como alentar la transferencia de capital “de los países ricos en capital a los países pobres en capital” (Helleiner, 2014: 121, 102-105).

Se consideró que ese capital contribuiría a la transformación estructural, al igual que había ocurrido con la inversión pública en las regiones pobres de los Estados Unidos. A nivel interno, el New Deal había experimentado con iniciativas públicas que combinaban financiación a largo plazo y transformación estructural. Una de ellas fue la Tennessee Valley Authority, cuyo éxito manifiesto alentó a los responsables políticos de los Estados Unidos a estudiar iniciativas internacionales similares para mejorar el nivel de vida en el extranjero gracias a una intervención más activa del sector público, entre otras cosas mediante medidas de apoyo a la industria¹⁸. Este enfoque también tenía en cuenta algunas de las experiencias de la política de buena vecindad de los Estados Unidos, que había alentado a muchos gobiernos de América Latina a optar cada vez más por estrategias públicas de desarrollo e industrialización para mejorar el nivel de vida, hacer frente a los altos

niveles de endeudamiento y reducir su dependencia de las exportaciones de productos básicos (Bertola and Ocampo, 2012).

La visión multilateral del desarrollo resultante incluyó el compromiso del BIRF de movilizar préstamos para el desarrollo a largo plazo. Este aspecto fue muy novedoso: jamás se había creado una institución financiera internacional con el fin de promover préstamos a largo plazo a los países más pobres para su desarrollo, aunque esta idea se basaba directamente en la iniciativa de 1939-1940 anteriormente mencionada de crear un Banco Interamericano, que finalmente no prosperó. La concesión por el FMI de préstamos a corto plazo en relación con la balanza de pagos también se basaba, de hecho, en la experiencia de los préstamos bilaterales de los Estados Unidos a los países de América

Antes del establecimiento del BIRF, jamás se había creado una institución financiera internacional con el fin de promover préstamos a largo plazo a los países más pobres para su desarrollo.

Latina, cuya dependencia de las exportaciones de productos básicos, sumada a la inestabilidad de las entradas de capital, los hacía vulnerables a las variaciones estacionales y fluctuaciones de los precios imprevistas y a los ciclos financieros de auge y depresión¹⁹. En los primeros borradores de propuestas se pusieron de relieve los esfuer-

zos por reducir la fuga de capitales de los países más pobres, iniciativas que contaban con el apoyo de los representantes de los países en desarrollo. En el proyecto de carta del Fondo, White incluyó una disposición en el sentido de que todos los países miembros asumieran compromisos para ayudar a hacer aplicar sus controles respectivos acordando “a) no aceptar ni permitir depósitos o inversiones de ningún país miembro sin su autorización, y b) poner a disposición del gobierno de cualquier país miembro que lo solicite todos los bienes, en forma de depósitos, inversiones, valores, o contenidos de cajas de seguridad, de los nacionales de los países miembros” (citado en Helleiner, 2014: 111). En borradores posteriores añadió también la idea de que los países que recibieran flujos de capital se comprometieran a compartir información sobre esos flujos con los países de origen. White sostuvo, al igual que Keynes en ese momento, que los países afectados por salidas de capital ilegales tendrían más posibilidades de mejorar la eficacia de sus controles con ese tipo de asistencia internacional. Como

dijo White más tarde, “sin la cooperación de otros países, ese control es difícil, costoso y fácilmente eludible” (citado en Helleiner, 1994: 38).

En los borradores iniciales también se abordaron dos cuestiones comerciales importantes para el desarrollo internacional. Una era una propuesta de que el Banco “organizara y financiara una empresa internacional de estabilización de los productos básicos para estabilizar el precio de los productos básicos importantes” (Helleiner, 2014: 112-113). La segunda era el apoyo explícito a la utilización por los países más pobres de medidas de protección arancelaria para las industrias incipientes. White afirmaba que la creencia de que la liberalización del comercio aumentaría el nivel de vida en los países pobres asumía erróneamente “que un país cuya economía se basa principalmente en la agricultura tiene las mismas ventajas económicas, políticas y sociales que un país cuya economía se basa principalmente en la industria, o que un país con una economía equilibrada”. Añadió que “supone que la diversificación de la producción no aporta ningún beneficio. Subestima claramente la capacidad de un país de mejorar su situación prácticamente por sus propios medios en una generación si está dispuesto a pagar el precio. Esa idea no tiene en cuenta el hecho muy importante de que, dada la índole de las relaciones políticas entre los países, hay otras consideraciones esenciales para la configuración de la estructura económica de un país distintas del afán de producir bienes con el mínimo de mano de obra” (citado en Helleiner, 2014: 113).

En conjunto, en esas disposiciones se esbozaba una visión muy innovadora de una coordinación internacional de las políticas favorable al desarrollo. Nunca antes se había propuesto un marco multilateral de este tipo con el propósito explícito de apoyar el desarrollo de los países más pobres.

2. De un New Deal internacional a un multilateralismo tecnocrático

Habida cuenta de estos antecedentes, resulta sorprendente que tantos estudiosos hayan ignorado la importancia del desarrollo internacional en Bretton Woods. El olvido, sin embargo, es comprensible si se considera que esa dimensión se diluyó considerablemente, e incluso se eliminó en parte, durante las negociaciones y en los debates posteriores sobre

otros aspectos del sistema económico internacional poco después de que terminara la guerra.

En los Estados Unidos, el apoyo político a los objetivos internacionales de desarrollo de Bretton Woods se disipó tras el fallecimiento de Roosevelt en abril de 1945. En el nuevo Gobierno de Truman, más conservador, se marginó a muchos de los principales arquitectos de esos objetivos, incluidos Morgenthau (que dimitió en julio) y White (que dejó el servicio público en marzo de 1947 y murió poco después), mientras que figuras próximas a la comunidad financiera de Nueva York ocuparon cargos más importantes en la formulación de la política económica exterior de los Estados Unidos (Helleiner, 2014). Dado que los miembros de esta comunidad se habían mostrado escépticos acerca de los planes e instituciones de Bretton Woods, y más en general del New Deal, ahora presionaban para reducir las atribuciones y el grado de ambición de esos planes e instituciones²⁰. Los dirigentes del BIRF, con relaciones cada vez más estrechas con Wall Street, se mostraron reacios a que la institución concediera préstamos a gran escala para el desarrollo, en particular a los países que no habían acordado la liquidación de su deuda con sus acreedores extranjeros. Al disminuir la importancia estratégica de América Latina con el final de la guerra, las autoridades estadounidenses también pusieron fin a la política de buena vecindad basada en la concesión de préstamos bilaterales públicos que había apoyado el desarrollo de América Latina desde finales de los años treinta. De hecho, los funcionarios de la nueva administración eran, en general, más críticos con las políticas públicas de desarrollo, con el argumento de que las corrientes de inversión privada y el libre comercio debían ser los principales motores del desarrollo.

El espíritu internacionalista del New Deal tuvo su broche final en el Plan Marshall lanzado en junio de 1947. El Plan era limitado en su cobertura geográfica, pero sumamente generoso en cuanto a dotación y espacio de políticas, y proporcionó a Europa Occidental alrededor de 12.400 millones de dólares a lo largo de cuatro años. Esas ayudas, que en su mayor parte fueron en forma de donaciones en lugar de préstamos, ascendieron a poco más del 1% del PIB de los Estados Unidos y más del 2% del PIB de los países receptores. Sin embargo, el Plan Marshall hizo mucho más que proporcionar unos cuantos dólares necesarios a Europa; en consonancia con el consenso de Bretton Woods, también estableció una

serie de principios de organización a fin de garantizar que la ayuda se utilizara para forjar un nuevo tipo de “contrato social” que fuera radicalmente diferente de las medidas deflacionarias y divisivas del período de entreguerras (Mazower, 1998). Marshall insistió en que fueran los propios europeos occidentales los que determinarían las políticas necesarias y estimarían sus necesidades de asistencia, tomando así en consideración las sensibilidades nacionales y reconociendo que los países receptores conocían mejor que nadie su situación y, en general, mostrando deferencia hacia las tradiciones y preferencias europeas.

Una cuestión crucial es que se consideraba que la prestación de asistencia financiera para hacer frente a los desequilibrios a largo plazo no permitía debilitar los compromisos de reforma ni relajar la disciplina aplazando los ajustes necesarios. En cambio, los arquitectos del Plan Marshall consideraban que esa asistencia era una inversión a largo plazo en la transformación estructural, y era necesaria para proporcionar a los gobiernos el margen de maniobra necesario para cumplir objetivos de política difíciles y, a menudo, dolorosos. En efecto, cuando esas políticas amenazaban con provocar disturbios sociales en gran escala que podían trastornar el proceso de ajuste, como ocurrió en un momento dado en la Italia de la posguerra, se disponía del Plan Marshall para apoyar los presupuestos de los gobiernos a fin de mitigar los costos sociales.

La magnitud de la asistencia movilizada con el Plan Marshall redujo la necesidad de asistencia del BIRF para la reconstrucción europea. No obstante, y a pesar de su claro mandato de alentar “inversiones internacionales para fines de desarrollo de los recursos productivos de los miembros, ayudando así a aumentar la productividad, elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios”, los nuevos dirigentes del BIRF se mostraron reacios a financiar el fuerte empuje inversor que los economistas del New Deal habían previsto. En cambio, al no ser un “banco”, en el sentido de que podía crear finanzas de manera

Los arquitectos del Plan Marshall lo consideraban como una inversión a largo plazo en la transformación estructural.

También consideraban que el Plan proporcionaba a los gobiernos el margen de maniobra necesario para cumplir objetivos difíciles y, a menudo, dolorosos.

independiente, se centró en salvaguardar su propia solvencia mediante la obtención de la calificación de triple A para sus bonos y reactivar la financiación privada internacional. Esta labor incluyó la promoción de un entorno empresarial más favorable al mercado en los países receptores (Toye and Toye, 2004: 76). En ambos aspectos, sus primeros dirigentes trataron de ganarse la confianza de los mercados financieros como cuestión prioritaria. Así pues, se rechazó la propuesta de un plan como el Marshall presentada por los responsables políticos de América Latina en la Conferencia de Bogotá en la que se estableció la Organización de los Estados Americanos en 1948 y, en cambio, se destacó la importancia de un régimen liberalizado para las inversiones extranjeras.

En muchos aspectos, sin embargo, el abandono del multilateralismo incluyente fue más patente en la evolución de la arquitectura del comercio internacional después de la guerra. En la alianza constituida durante la guerra ya se debatieron cuestiones comerciales. Sin embargo, pese a que tanto el Fondo como el Banco reconocieron su función de apoyo al sistema de comercio, se consideró que las cuestiones de política comercial eran demasiado controvertidas para las negociaciones de Bretton Woods. En última instancia, esa función se traspasó a las Naciones Unidas en forma de propuesta de una Organización Internacional del Comercio (OIC)²¹.

Las negociaciones sobre la configuración del sistema de comercio de la posguerra comenzaron a principios de los años cuarenta con objeto de crear una tercera institución además del FMI y el Banco Mundial, aunque su establecimiento aún tardaría medio siglo en llegar. La primera propuesta de una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio fue planteada en 1946 por los Estados Unidos, en parte para justificar las negociaciones que ya había iniciado un grupo selecto de países para reducir las barreras al comercio. Sin embargo, la atribución por la delegación de los Estados Unidos de la “anarquía económica” de los años de entreguerras a las medidas proteccionistas,

y el colapso del sistema de comercio a causa de un nacionalismo ciego, provocaron una respuesta inmediata de los países en desarrollo. El delegado de Colombia, recordando una cuestión que ya había planteado durante las negociaciones de Bretton Woods, afirmó de inmediato que el logro de los objetivos de empleo de los países en desarrollo dependería de una estrategia pública de industrialización que requeriría un comercio dirigido. Señaló que así fue precisamente como los países más avanzados habían fomentado sus propias capacidades productivas en los últimos decenios. La cuestión de la industrialización impulsada por el Estado (que no se había abordado en las conversaciones de Bretton Woods) se planteó en la Conferencia con el apoyo de otros países (Toye and Toye, 2004)²².

Los Estados Unidos accedieron a incluir el desarrollo económico y la industrialización en el programa, que ya preveía la protección de las industrias incipientes. También convinieron en que la OIC propuesta se encargara de determinar la diferencia entre protección “razonable” y “exagerada”. Así, y como el representante del Reino Unido (y futuro Primer Ministro), Harold Wilson, reconoció en su discurso de clausura, el espacio de políticas se convirtió en un elemento fundamental de los debates sobre la OIC. El jefe de la delegación de los Estados Unidos señaló que “las controversias más violentas de la Conferencia y las que más se prolongaron fueron las planteadas en relación con el desarrollo económico” (Wilcox, 1949: 46). Sin embargo, sería un error afirmar que el espacio de políticas en el contexto de la gobernanza del comercio internacional era solo una preocupación de los países en desarrollo. La previsión de problemas de balanza de pagos y las cuestiones relacionadas con el comercio estatal también estaban en la mente de muchos responsables políticos europeos al acercarse el final de la guerra, y sin duda los redactores británicos de la Carta de la OIC conocían esas dificultades (Toye and Toye, 2004). De hecho, como ha señalado Gardner (1995), la reacción inicial al nuevo orden multilateral fue particularmente negativa en el Reino Unido, no solo por la preocupación que seguía suscitando tener que renunciar a las preferencias coloniales, sino

La Carta de La Habana fue una solución de compromiso entre las exigencias del liberalismo económico, en especial en lo que respecta al libre comercio, y las necesidades de autonomía normativa nacional, entre otras cosas para la industrialización y el desarrollo.

también por el temor más general a que cualquier compromiso de liberalización rápida del comercio mermara la competitividad de sus industrias. Como afirmó *The Times* de Londres en ese momento, “debemos aceptar de una vez por todas la idea de que los días del *laissez-faire* y la división ilimitada del trabajo han terminado; de que todos los países, incluida Gran Bretaña, planifican y organizan su producción en función de necesidades sociales y militares; y de que la regulación de esta producción por ‘barreras al comercio’ tales como los aranceles aduaneros, los contingentes y las subvenciones es una parte necesaria e integral de esta política”.

Al final, la Carta de La Habana firmada en 1948 fue una solución de compromiso entre las exigencias del liberalismo económico, en especial en lo que respecta al libre comercio, y las necesidades de autonomía normativa nacional, entre otras cosas para la industrialización y el desarrollo. En

el artículo 2 de la Carta, que es el primer artículo sustantivo, se dice expresamente que “la prevención contra el desempleo o el subempleo, mediante la creación y el mantenimiento en cada país de oportunidades ventajosas de empleo en favor de quienes tengan aptitud y voluntad para el trabajo, así como de un volumen considerable, cada vez mayor, de producción y de demanda efectiva de mercancías y servicios, no es solo un asunto de orden interno, sino también un requisito necesario para el

logro del propósito general y de los objetivos..., inclusive la expansión del comercio internacional y, por consiguiente, para el bienestar de todos los demás países”.

Si bien la Carta de La Habana no cumplía los requisitos más ambiciosos planteados por los países en desarrollo, no obstante tenía en cuenta algunas preocupaciones fundamentales. Así, pese a que los contingentes de importación fueron objeto de una dura controversia, finalmente se autorizaron para diversos propósitos, como la protección de las industrias establecidas durante la guerra, las industrias dedicadas a la transformación de productos primarios y las industrias incipientes. Del mismo modo, contenía disposiciones destinadas a facilitar

el establecimiento de convenios de productos básicos con objeto de estabilizar los precios de los productos primarios. Cabe destacar que la Carta reconocía implícitamente el derecho de los países receptores a expropiar la inversión extranjera, con la debida indemnización, y se les permitía imponer requisitos específicos respecto de cualquier inversión extranjera. Los países receptores también podrían adoptar “cualquier medida adecuada de protección” para evitar que la inversión extranjera directa interfiriera en sus asuntos internos y podrían autorizar o denegar futuras inversiones (Graz, 2014).

En este caso, el proyecto de la OIC no prosperó, ya que el Gobierno de Truman perdió interés en él ante la agresiva oposición de los intereses empresariales de los Estados Unidos. Graz (2014) observa que la OIC “no sobrevivió a la política comercial estadounidense porque se vio ante la imposibilidad de lograr un acuerdo internacional general sobre el equilibrio adecuado entre las reglas del mercado y la intervención estatal”. No fue ratificado por el Congreso de los Estados Unidos, por lo que otros países abandonaron la idea. Uno de los primeros capítulos sobrevivió en la forma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), un tratado mucho más limitado. El factor decisivo parece haber sido la nueva alianza del New Deal que acompañó a la recuperación de la confianza de las empresas tras el fin de la guerra, y la elección del crecimiento como prioridad de las políticas anteriormente centradas en la redistribución. Ello concordaba con la mayor importancia atribuida a la creación de mercados en el extranjero para una serie de productos en los que las empresas estadounidenses tenían una considerable ventaja; una importancia que coincidía con el programa tradicional de libre comercio del Partido Demócrata, impulsado en particular por los representantes de los estados del sur del país (Katznelson, 2013)²³.

Al desvanecerse la amenaza de una depresión en la posguerra, lo que dio paso a un período de

crecimiento sin precedentes, el marco institucional establecido en Bretton Woods resultó ser bastante flexible para garantizar suficiente espacio de políticas para que los países desarrollados persiguieran sus objetivos económicos de la posguerra. Una orientación más expansiva de las políticas económicas vino a combinarse con un sistema financiero estable para apoyar la recuperación del comercio. Para ello fue esencial la rápida formación de capital, así como la adopción generalizada de políticas industriales (Eichengreen and Kenen, 1994).

El comercio mundial creció, en promedio, más rápidamente que la producción mundial, en gran parte en forma de comercio intraindustrial entre los países ricos, y en particular en Europa Occidental²⁴. En ese proceso, el procedimiento multilateral que había contribuido a configurar los primeros debates sobre la economía internacional dio paso a un multilateralismo más tecnocrático en que los problemas rutinarios y los cambios marginales se dejaban en manos de los expertos de las diversas secretarías internacionales. Esto también se aplicaba a las cuestiones del desarrollo. Los responsables políticos de los Estados Unidos seguían dispuestos a aplicar el modelo del Plan Marshall (que preveía la prestación de ayuda en el contexto de planes nacionales de desarrollo) para afrontar algunos problemas del desarrollo, en particular en los países del Asia Oriental que, gracias a una combinación de grandes corrientes de ayuda y un generoso espacio de políticas, pudieron llevar a cabo una transformación más sostenida de sus estructuras económicas y sociales²⁵. Sin embargo, no quedaba claro si la arquitectura multilateral era suficientemente flexible para apoyar los nuevos objetivos y ambiciones de los países en desarrollo. En particular, había dudas sobre si promovería un programa de políticas de desarrollo que reconociera los límites de los incentivos puramente comerciales para lograr la transformación estructural, así como la necesidad de que los Estados intervinieran más activamente, aunque de distinta manera según los diversos contextos nacionales.

D. El inestable ascenso del multilateralismo incluyente

El inicio de la guerra fría a finales de los años cuarenta renovó el interés de los Estados Unidos por el desarrollo internacional, como quedó patente en el bien conocido compromiso asumido por el Presidente Truman en enero de 1949 de apoyar las “zonas subdesarrolladas” en el marco de la lucha contra el comunismo. No obstante, su programa de “cuatro puntos” se centraba principalmente en la prestación de asistencia técnica a gran escala, haciendo particular hincapié en los conocimientos y competencias científicos, en contraste con la visión más amplia de los arquitectos de Bretton Woods. La asistencia multilateral para el desarrollo, así como otros programas bilaterales, tenían una orientación similar, en particular al progresar los países europeos de la recuperación a un crecimiento económico más sostenido. Esto, sumado a que en vez de abordar las grandes cuestiones relativas al diseño y la negociación de normas e instituciones se dio prioridad a su funcionamiento más cotidiano, marcó la llegada de una forma de multilateralismo más tecnocrático y favorable al mercado²⁶.

En los años cincuenta hubo una serie de nuevas retiradas de partes de la agenda para el desarrollo multilateral incluyente. En su discurso inaugural, Truman había destacado la contribución esencial de la inversión privada a la financiación para el desarrollo, lo que contradecía la idea anterior de un “fuerte impulso inversor” con un importante componente público para provocar cambios más transformadores en las economías de los países emergentes del Sur. En

particular, se supeditó la reactivación por el Banco Mundial de su colaboración con los países en desarrollo a su voluntad de poner freno a los intentos de las Naciones Unidas por extender sus competencias a la financiación para el desarrollo (Mazower, 2012). En esto influyó la fuerte oposición de los países desarrollados a la propuesta de un Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (FENUDE) que ofreciera préstamos a largo plazo

A las regiones en desarrollo les interesaba cerrar la brecha entre ellas y las regiones subdesarrolladas, lo que requería una intensa cooperación internacional basada en una inversión pública internacional a gran escala.

en condiciones favorables a los países en desarrollo. Esa propuesta, que había sido planteada en 1949 por el economista indio VKRV Rao, fue posteriormente desarrollada por economistas de las Naciones Unidas bajo la dirección de Hans Singer, y promovida por la India y otros países en desarrollo a partir de 1951. La propuesta no se sometió a votación oficial hasta varios años después, con un resultado polarizado en torno a la divi-

sión entre el Norte y el Sur, puesto que la Asamblea General aprobó su creación por mayoría de 2 a 1. Sin embargo, fue bloqueado en la práctica al adoptarse una solución de compromiso final que consistió en la Asociación Internacional de Fomento (AIF), un servicio de préstamos en condiciones favorables del Banco Mundial. Entretanto, las Naciones Unidas quedaron relegadas a financiar “actividades previas a la inversión” mucho menos ambiciosas (Toye and Toye, 2004).

A partir de finales de los años cincuenta, las condiciones de los préstamos del FMI, en particular a América Latina, tuvieron un carácter más ortodoxo:

prescribían restricciones crediticias más estrictas, recortes del gasto público, congelaciones salariales parciales y la supresión de las subvenciones como medio de combatir la inflación (Félix, 1961). Por último, el GATT encargó a un grupo de eminentes economistas que examinara la forma en que la institución se ocupaba de las cuestiones del desarrollo. El resultado fue el Informe Haberler, publicado en 1958, en el que se criticaron algunas de las barreras arancelarias y no arancelarias impuestas por los países ricos, pero se rechazó la idea de que las diferencias estructurales entre los países desarrollados y en desarrollo hacían necesarias normas diferentes (UNCTAD, 1964; Arndt, 1987). Al mismo tiempo, si bien se oponía a los esfuerzos de América Latina por promover los vínculos comerciales regionales, la secretaría del GATT adoptaba una posición acomodaticia con respecto a la Comunidad Económica Europea (CEE).

Al final de los años cincuenta, la brecha en aumento entre las ambiciones del creciente número de países en desarrollo independientes y la renuencia del multilateralismo tecnocrático a aceptar sus exigencias se convirtió en una fuente de tensiones cada vez mayores en un mundo ya dividido entre Este y Oeste. En una serie de reuniones de alto nivel, los países en desarrollo comenzaron a poner de relieve deficiencias y sesgos en el funcionamiento de la economía internacional que percibían como un obstáculo para sus iniciativas de desarrollo. Y, con el número de miembros de las Naciones Unidas acercándose a 100, el “Tercer Mundo” se fue convirtiendo rápidamente en una fuerza de cambio fundamental en el plano multilateral.

Al mismo tiempo, en los años cuarenta y cincuenta aparecieron importantes estudios económicos en apoyo de la industrialización de las “zonas atrasadas” (Rosenstein-Rodan, 1944). Presentaban un análisis profundo de lo que muchos responsables políticos consideraban conexiones evidentes (que se reforzaban mutuamente) entre el aumento de la manufacturación, la expansión de los mercados, el progreso tecnológico y la rápida formación de capital. La teoría del “fuerte impulso” de Rosenstein-Rodan tuvo una profunda influencia en la doctrina sobre el

desarrollo, además de otras obras importantes: de Hirschman sobre el crecimiento desequilibrado, y de Kalecki y Gerschenkron sobre la financiación para el desarrollo. Estos economistas también afirmaban que a las regiones desarrolladas les interesaba cerrar la brecha entre ellas y las regiones subdesarrolladas, lo que requería una intensa cooperación internacional basada en programas de inversión pública internacional a gran escala. Los conceptos de crecimiento equilibrado y desequilibrado, aumento de los beneficios, eslabones, aprendizaje en la práctica, y complementariedad de la producción y el consumo, que contribuyeron a la aparición de una nueva disciplina de economía del desarrollo, se basaban en la idea de que el desarrollo industrial era el motor más fiable del crecimiento sostenible e incluyente. Además, esas investigaciones defendían firmemente la idea de que el desarrollo económico no podía confiarse únicamente a las fuerzas del mercado y que la intervención del Estado era esencial para escapar de la trampa de los bajos ingresos²⁷.

Las iniciativas prácticas para fomentar la capacidad industrial también comenzaban a aportar enseñanzas útiles. Como se señala en la sección B *supra*, la crisis económica de los años treinta resultó muy perjudicial para los exportadores de productos primarios debido al colapso de los mercados tradicionales y a las variaciones desfavorables de la relación de intercambio, que provocaron el deterioro de la balanza de pagos. En esas circunstancias, y con la expansión de las políticas proteccionistas

en los países desarrollados, algunos países en desarrollo no tuvieron más alternativa que aumentar los aranceles y desviar el gasto hacia productos nacionales sustitutivos. El modelo de transformación económica resultante fue tanto una respuesta espontánea a las perturbaciones externas como el producto de iniciativas políticas bien planificadas. No obstante, hacia finales de los años cuarenta, esa experiencia comenzó a ser analizada por académicos de dentro y fuera de las regiones en desarrollo, así como por los incipientes organismos multilaterales de desarrollo.

Ello dio lugar, entre otras cosas, a nuevas investigaciones, algunas de ellas llevadas a cabo por organismos de las Naciones Unidas, sobre la relación de intercambio de los países en desarrollo (Toye and

El desarrollo económico no podía confiarse únicamente a las fuerzas del mercado; la intervención del Estado era esencial para escapar de la trampa de los bajos ingresos.

Toye, 2004). Pero la gran idea que suscitó nuevos debates sobre las políticas de desarrollo fue la “industrialización basada en la sustitución de las importaciones”. Si bien en cierto modo fue una respuesta al modelo de desarrollo que los países se habían sentido obligados a adoptar tras las perturbaciones de principios de los años treinta y las exigencias de las economías de guerra de finales de ese decenio, esta idea también ofrecía un marco más sistemático para promover políticas encaminadas a la transformación estructural y la diversificación económica.

La figura más destacada que enlazó los debates de los años treinta con las cuestiones que comenzaron a preocupar a los países en desarrollo a finales de los años cincuenta fue el economista argentino Raúl Prebisch. En su labor en el Banco Central de la Argentina y en la elaboración de un plan de recuperación económica para su país había tenido en cuenta las nuevas teorías macroeconómicas, así como las asimetrías del sistema de comercio mundial²⁸. A ello contribuyó su experiencia en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), uno de los nuevos órganos regionales creados por el sistema de las Naciones Unidas (además de otras comisiones económicas para Europa y Asia) mientras decaía el interés mundial en las cuestiones del desarrollo debido al declive del internacionalismo del New Deal y a la lenta agonía de la OIC. En cierta medida, estos órganos regionales adoptaron la teoría del desarrollo que no había despertado el interés de los mecanismos multilaterales, en especial los retos planteados por la diversificación económica y la industrialización (Berthelot, 2004).

La industrialización basada en la sustitución de las importaciones se ha descrito a menudo de manera bastante simplista como una estrategia fallida de autosuficiencia. En realidad, las tasas de crecimiento industrial durante el período comprendido entre el final de la Segunda Guerra Mundial y los primeros años setenta, cuando dicha industrialización estaba en auge, no tuvieron precedentes ni han vuelto a repetirse (Bénétrix et al., 2012). Además, permitió a varios países en desarrollo lograr un grado considerable de diversificación económica. En la práctica, ese tipo de industrialización abarcaba una amplia gama

de estrategias y medidas, y los países que más éxito tuvieron en su aplicación también se habían dedicado activamente a la promoción de las exportaciones. No obstante, incluso en los últimos años cincuenta era evidente para los economistas de las distintas regiones en desarrollo que esas estrategias tenían límites, sobre todo en la medida en que producían un desequilibrio en las pautas de desarrollo, que seguían dependiendo en gran medida de importaciones esenciales que solo podían financiarse con un aumento de las exportaciones. También preocupaban los peligros de un proteccionismo excesivo o prolongado, así como el creciente reconocimiento de que la industrialización impulsada por el Estado se veía limitada por la escasez de la demanda y la insuficiencia de los niveles de inversión productiva (Ocampo, 2014; Toye and Toye, 2004).

En consecuencia, aumentó el interés por que los países en desarrollo se reincorporaran activamente al plano multilateral y se atribuyó una importancia cada vez mayor a la promoción de las exportaciones de manufacturas en el marco de acuerdos comerciales regionales, así como mediante la concesión de un trato favorable a las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo en los mercados en expansión de las economías desarrolladas. Sin embargo, en gran medida como ocurrió en los años cuarenta, las reglas del sistema de comercio, que ahora incorporaban más de diez años de experiencia con el GATT, se consideraban un obstáculo debido a la renuencia de los encargados de formularlas a dar cabida a las aspiraciones de los países en desarrollo. Esto contrastaba marcadamente con su constante disposición a hacer excepciones para que los países desarrollados dispusieran de suficiente espacio de políticas (Dosman, 2008).

En 1962, 36 países en desarrollo de todas las regiones del mundo organizaron una conferencia en El Cairo para debatir los problemas económicos de los países en desarrollo, en particular en el comercio internacional. La Conferencia concluyó con un llamamiento para que se celebrara una conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo²⁹. Posteriormente la Asamblea General hizo suyo ese llamamiento. En la primera conferencia de

En los primeros años sesenta, las reglas del sistema de comercio se consideraban obstáculos debido a la renuencia de los encargados de formularlas a dar cabida a las aspiraciones de los países en desarrollo.

la UNCTAD, celebrada en 1964 bajo la dirección de Raúl Prebisch, se trataron algunos elementos clave de las exigencias que los países en desarrollo considerarían importantes en las décadas siguientes. Entre las principales cuestiones cabe citar la forma de corregir el deterioro de la relación de intercambio de los exportadores de productos primarios mediante convenios de productos básicos o financiación compensatoria; la forma de lograr la financiación necesaria para el desarrollo; y la forma de posibilitar una estrategia sostenible orientada a la exportación para los países en desarrollo que incluyera productos manufacturados destinados a los mercados de los países desarrollados. En el informe de Prebisch a la Conferencia se abordaron todas estas cuestiones sobre la base de tres premisas esenciales: la necesidad de industrialización, la necesidad de hacer frente a los desequilibrios externos y las fuerzas que los generan, y la necesidad de un trato diferenciado para las economías estructuralmente diferentes (UNCTAD, 1964).

Por consiguiente, Prebisch volvió a poner de relieve las limitaciones de los principios del GATT para los países en desarrollo, que se apoyaban “sobre una noción abstracta de homogeneidad económica que impide reconocer las grandes diferencias de estructura entre centros industriales y países periféricos, con las consecuencias tan importantes que ellas comportan” (UNCTAD, 1964: 6). Pero también destacó la estrecha interdependencia entre el comercio y el sector financiero para restablecer el equilibrio del programa de cooperación internacional. En su informe a la Conferencia subrayó la interacción de las limitaciones del ahorro y la escasez de divisas respecto del objetivo de crecimiento deseado de muchos países en desarrollo. Sobre la base del entonces recién establecido objetivo de crecimiento del 5% anual y una tasa de crecimiento demográfico del 2,5%, los economistas de la UNCTAD afirmaban que los países en desarrollo necesitarían tasas de inversión muy superiores a las que la mayoría de ellos habían logrado y ahorros muy superiores a sus tasas actuales. Además, no podía mantenerse una tasa de crecimiento del 5% a menos que las importaciones de los países en desarrollo (principalmente bienes de capital) aumentaran un 6%. Sobre la base de unas proyecciones del crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo de

un 4% anual, se estimaba que el déficit comercial alcanzaría la cifra de unos 20.000 millones de dólares en 1970. Si no se encontraban recursos para subsanar ese déficit, tendría que reducirse el crecimiento. Ello significaba que los países en desarrollo tendrían que llevar a cabo determinados esfuerzos políticos, a nivel nacional e internacional, para eliminar los obstáculos a un crecimiento más sostenible e incluyente.

La creación de la UNCTAD como órgano permanente tras la primera conferencia sentó las bases para la elaboración de un programa de comercio y desarrollo más incluyente. Se trataba de abandonar las políticas negativas limitadas a tratar de eliminar las barreras al comercio para adoptar una agenda más positiva. Esa agenda incluiría el apoyo al comercio de los países en desarrollo mediante medidas para estabilizar y aumentar los ingresos de los exportadores de productos primarios (entre otras cosas, mediante financiación compensatoria por el deterioro de la relación de intercambio), la movilización de recursos más fiables para inversiones productivas, y el aumento del espacio de políticas para promover

La creación de la UNCTAD como órgano permanente sentó las bases para la elaboración de un programa de comercio y desarrollo más incluyente.

las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo con el fin más general de lograr su transformación estructural. En el decenio posterior a la Conferencia, la UNCTAD promovió esta agenda mediante iniciativas para ampliar la financiación suplementaria, mejorar los mecanismos de liquidez internacional, ayudar al esta-

blecimiento de convenios de productos básicos y fomentar las preferencias arancelarias, el aumento de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y el alivio de la deuda (Toye, 2014).

Pese a estas iniciativas y a la mayor vehemencia con que se plantearon los problemas del desarrollo en las reuniones y debates internacionales, los mecanismos institucionales y de otra índole que determinaban el funcionamiento de los mercados mundiales no experimentaron ningún cambio fundamental. A finales de los años sesenta, cuando las tensiones económicas en las economías desarrolladas y entre ellas comenzaron a aumentar y a extenderse por toda la economía mundial, los llamamientos en favor de un nuevo orden económico internacional (término que recuerda al llamamiento del Grupo de los 77 en la I UNCTAD en favor de “un orden económico

mundial nuevo y justo”) empezaron a ser cada vez más fuertes. La creciente presión sobre el sistema de Bretton Woods, las crisis de los precios del petróleo y su efecto de estanflación en los países desarrollados crearon nuevas oportunidades para que los países en desarrollo trataran de impulsar un multilateralismo más incluyente. Se iniciaron negociaciones sobre un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en un período extraordinario de sesiones de las Naciones Unidas en 1974. La idea central de la iniciativa, eliminar los obstáculos internacionales al crecimiento en los países en desarrollo, tenía mucho en común con las anteriores iniciativas de los internacionalistas del New Deal y con las propuestas de reforma presentadas por la UNCTAD³⁰. Sin embargo, el contexto político del momento propiciaba una agenda más amplia que incluyera la regulación y supervisión de las empresas transnacionales (ETN) —y la posibilidad de nacionalizarlas en caso necesario (Helleiner, 2014)—, la promoción de la cooperación económica entre los países en desarrollo y, de manera muy explícita, la protección de la autonomía política. Muchas de las medidas debatidas en relación con el NOEI ya se habían propuesto en los años treinta y cuarenta, como se señala en la sección anterior.

En ese momento se consideró que las negociaciones sobre el NOEI representaban un nuevo desafío sustancial al orden económico creado por el sistema de Bretton Woods, que ya había quedado debilitado por el colapso de la convertibilidad del dólar y del sistema de tipos de cambio fijos en 1971. No obstante, la situación geopolítica y económica mundial solo favoreció brevemente esas exigencias, que rápidamente tropezaron con unas políticas más introspectivas y el “cansancio de la ayuda” en los países desarrollados. De hecho, al ver como disminuían sus beneficios a nivel nacional, las empresas de los Estados Unidos y Europa pidieron más apoyo a sus gobiernos para encontrar nuevas oportunidades

de beneficio en el extranjero. Además, el repunte del crecimiento en algunos países en desarrollo hizo que se tendiera a restar importancia a las asimetrías estructurales que compartían a nivel internacional, pese a que las crecientes divergencias económicas en el Sur socavaron su solidaridad política en torno a una agenda común (Arndt, 1987).

De hecho, a partir de los últimos años setenta, las relaciones económicas internacionales tomaron un rumbo muy diferente del previsto en el NOEI, al registrarse una fuerte reacción en las políticas de los países industrializados contra el consenso sobre las políticas keynesianas de la posguerra. La respuesta inicial de los responsables políticos de esos países al colapso del sistema de Bretton Woods, el estallido de dos crisis del petróleo, el aumento del activismo de los trabajadores, la pérdida de control sobre la inflación y, en cierta medida, los déficits presupuestarios de los gobiernos, había sido una serie de ajustes *ad hoc* destinados a contener la amenaza de “estanflación” (Bruno and Sachs, 1985). Sin embargo, como los gobiernos y los grupos empresariales consideraban en cada vez mayor medida que las medidas redistributivas y el desorden monetario eran la causa de un malestar sociopolítico más general, las presiones para recortar el bienestar social, controlar la provisión de liquidez, liberalizar los flujos financieros y utilizar el desempleo como instrumento de ajuste se materializaron en un paradigma político alternativo. Ese paradigma trataba de reorientar la distribución de los ingresos de nuevo hacia la obtención de beneficios mediante la retirada del Estado de la economía y el desmantelamiento del compromiso político y social de la posguerra (Mazower, 1998). La negativa del Presidente Reagan en 1981 a dar crédito alguno al informe de la Comisión Brandt en una reunión en Cancún puso fin al diálogo Norte-Sur y, con ello, a toda esperanza de negociación de un NOEI (Toye and Toye, 2004).

E. Beneficios y políticas: los peligros de una globalización amnésica

Como se señala en la sección anterior, las deficiencias del modelo de crecimiento de la posguerra surgidas a finales de los años sesenta se tradujeron en conflictos distributivos, crisis energéticas, presiones inflacionarias y dificultades de la balanza de pagos. Esto finalmente provocó el colapso del sistema de Bretton Woods a principios de los años setenta y una serie de respuestas y ajustes en los países desarrollados que, en última instancia, condujeron a la aparición de una globalización impulsada por las finanzas (UNCTAD, 2011).

También se anticipó la adopción de un enfoque de las relaciones económicas internacionales muy diferente del que había fundamentado el consenso de la posguerra. El sistema internacional surgido después de 1945 fue, inevitablemente, una solución de compromiso predominantemente entre países desarrollados con una historia común y niveles similares de desarrollo económico. Se basó en una visión común de lo que se debía evitar, a saber, la incoherencia y agitación de los años treinta, y se caracterizó por una gran tolerancia de las diferentes opciones políticas nacionales (y el espacio de políticas necesario), siempre que no supusieran una amenaza para las economías de los demás miembros del sistema. Su evolución posterior, para incluir a países con niveles de desarrollo muy diferentes, fue más puntual y *ad hoc*.

Los nuevos mecanismos multilaterales se basaban en un amplio consenso político que consideraba el crecimiento y el empleo como prioridades para las que era fundamental una elevada tasa de inversión, y se aceptaban como necesarias una serie de

medidas de política macroeconómica y estructural. Entre esas medidas cabe mencionar la regulación eficaz del sector financiero y la adopción de políticas industriales proactivas, que se consideraban esenciales para encauzar los beneficios hacia actividades productivas. Estas premisas fueron bien aceptadas tanto en el Norte como en el Sur. También se aceptó que la mejor forma de hacer frente a las dificultades de la mayoría de los países en desarrollo para integrarse en la economía mundial era permitir algunas excepciones a las normas que, fundamentalmente, habían sido acordadas por los países más ricos y redundaban en su interés. Sin embargo, en contraste con la generosidad del Plan Marshall, que había ayudado a las economías de Europa a lograr una rápida recuperación después de la guerra, nunca se facilitaron los recursos necesarios para resolver con eficacia los profundos problemas estructurales de la mayoría de los países en desarrollo.

Inicialmente, se consideraba que el colapso del sistema de Bretton Woods y la transición a tipos de cambio flotantes hacían posible una forma de cooperación monetaria mucho más flexible que daba a los encargados de la formulación de políticas de los países desarrollados más margen para tomar medidas independientes. El economista británico Fred Hirsch consideró que era algo positivo esperando que una “desintegración controlada de la economía mundial” proporcionara un mayor espacio de políticas para abordar los diversos problemas que planteaba un mundo de estanflación económica. Pero la alternativa más probable, como señaló el Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Paul Volcker, era otro tipo de integración, dirigida por los mercados, en un

mundo multipolar. La solución de Volcker era establecer una mayor coordinación oficiosa entre los bancos centrales en el sistema de tipos de cambio flexibles, y proporcionar disciplinas al FMI para garantizar la adopción de políticas “adecuadas” a nivel interno. Un corolario tácito de este planteamiento era que “en el futuro, los guardianes del dinero del mundo tendrían más protagonismo en el plano internacional, en detrimento de las legislaturas y electorados nacionales” (Mazower, 2012: 317).

El sistema comercial y financiero internacional que ha evolucionado desde la crisis de la deuda de principios de los años ochenta ha acabado con los postulados del sistema de la posguerra. En efecto, con las disposiciones y políticas actuales, los países en desarrollo casi siempre se han visto obligados a ajustarse a los desequilibrios internacionales mediante recortes del gasto nacional. El FMI, tras abandonar el objetivo de garantizar tipos de cambio estables en un sistema financiero internacional ordenado, ha pasado en cambio a promover activamente la expansión de “un sistema abierto y liberal de movimientos de capital” (Camdessus, 1997: 4). Se ha permitido que los flujos financieros internacionales recuperen los niveles que causaron inestabilidad durante el período de entreguerras. Ello ha provocado inestabilidad y desajustes de los tipos de cambio, con las consiguientes perturbaciones repentinas de las pautas de la competitividad internacional. A diferencia de sus inicios, el FMI ha modificado sustancialmente su cartera de préstamos en favor de los países en desarrollo, al difuminar la distinción entre las necesidades de liquidez a corto plazo de un sistema financiero estable y las necesidades de financiación a largo plazo para el desarrollo de los países de rentas más bajas³¹. El Banco Mundial también ha dejado de interesarse por los proyectos de infraestructura a largo plazo para concentrarse en los préstamos de “ajuste estructural” y la reducción de la pobreza.

La gobernanza del comercio internacional ha ido adoptando un sistema único de derechos y obligaciones en el que se espera que, en general, los países en desarrollo asuman obligaciones muy similares a las de los países desarrollados. Los primeros han logrado mantener ciertas flexibilidades (como

se examina en los siguientes capítulos) dentro del sistema y se han beneficiado de la previsibilidad de un sistema basado en reglas. No obstante, ha disminuido la convicción de que la creación de empleo y la diversificación estructural deberían ser la medida del éxito de un sistema de comercio cada vez más libre. Se ha dado prioridad a la liberalización del comercio sobre el crecimiento económico y el pleno empleo, lo que ha reavivado los programas mercantilistas, sobre todo en los países desarrollados. Una serie de cuestiones de interés para los países en desarrollo, como las variaciones en su relación de intercambio, la transferencia de tecnología, las barreras no arancelarias y las prácticas comerciales restrictivas, han perdido importancia en la agenda de negociaciones a nivel internacional o desaparecido por completo (UNCTAD, 2011). Los acuerdos comerciales, en particular a nivel regional y bilateral, han ampliado cada vez más su alcance a ámbitos normativos que solían ser de competencia nacional. Gran parte de las políticas económicas nacionales y mundiales se han visto gradualmente impulsadas por un agresivo programa de integración “profunda” que prevé la eliminación de las barreras al comercio y los flujos

de capital, y la ampliación del espacio para que las empresas puedan obtener beneficios gracias a la privatización, la desregulación y la flexibilización de los mercados de trabajo.

En efecto, el colapso del sistema de Bretton Woods abrió el camino al dominio mundial de los mercados financieros. El anterior compromiso entre beneficios privados y políticas

nacionales que había determinado el multilateralismo de los dos primeros decenios de la posguerra dejó de considerarse válido a partir de los años ochenta. Lo que surgió fue un nuevo orden financiero y económico internacional basado en una sólida fe ideológica en la eficiencia y estabilidad inherentes de los mercados, que creó nuevas oportunidades de beneficio para un sector financiero cada vez menos regulado. El espacio de políticas para países con diferentes historias, contextos y estructuras institucionales que constituía el núcleo de las disposiciones de Bretton Woods fue sustituido por un programa normativo único de políticas económicas llamadas “razonables” muy parecido a las políticas de los años veinte (Temin, 2010, Blyth, 2013). Al igual que

Se ha dado prioridad a la liberalización del comercio sobre el crecimiento económico y el pleno empleo, lo que ha reavivado los programas mercantilistas, sobre todo en los países desarrollados.

entonces, este programa se basaba en el supuesto de la eficiencia y estabilidad inherentes de las fuerzas del mercado y fue impulsado, sobre todo, por la rápida desregulación del sector financiero.

La amplia liberalización del sector financiero en los países desarrollados, sumada a la supresión de los controles sobre las actividades financieras transfronterizas, que dieron lugar al aumento de los flujos de capital, supuso una ruptura radical con el marco normativo internacional de la posguerra. El rápido ascenso de los intereses financieros erosionó los mecanismos de control que habían ayudado en el pasado a canalizar las fuerzas del mercado hacia el tipo de actividades creativas y productivas necesarias para lograr un crecimiento a largo plazo y, en su lugar, ha alentado a los bancos, empresas y hogares a adoptar un comportamiento a corto plazo, a veces destructivo. Todo esto se apoyó en la hipótesis del mercado eficiente, que propugna un programa normativo no intervencionista aplicable a todas las circunstancias y dificultades económicas.

En algunos casos, ese programa fue impulsado por las condicionalidades políticas de los préstamos del FMI a los países en desarrollo, pero su alcance fue mucho mayor, al afectar a muchos países que no necesitaban apoyo del FMI. Así, el papel inicial del FMI como garante de la estabilidad financiera internacional pasó a ser secundario respecto de la promoción de la financiarización, que se define como la importancia creciente de los mercados financieros, los motivos financieros, las instituciones financieras y las élites financieras en el funcionamiento de la economía y sus instituciones de gobierno, a nivel tanto nacional como internacional (Epstein, 2006). Esto va asociado al menor contrapeso del sector público, y ha convertido ámbitos de la vida pública cada vez más extensos en posibles fuentes de beneficios (Sandel, 2010). Cabe señalar que este mensaje único fue, en cierto modo, un regreso a las políticas predominantes en los países desarrollados en los años veinte,

y provocó —al igual que entonces— una erosión constante de la capacidad de los Estados para adoptar medidas y políticas independientes (Temin, 2010).

Como se señala en la sección B *supra*, el “regreso a la normalidad” en los años veinte provocó volatilidad en la economía mundial, crisis y depresión; y la recuperación de la posguerra hizo necesaria una reorientación de las políticas en los planos nacional e internacional. Las tendencias a la financiarización que fueron ganando fuerza después del colapso del sistema de Bretton Woods coincidieron con un período de crecientes desequilibrios, inestabilidad y desigualdad. Como se analiza ampliamente en anteriores *Informes sobre el Comercio y el Desarrollo*, los países en desarrollo solían ser los primeros en sufrir esos problemas. Sin embargo, los efectos más destructivos de las actividades financieras que combinaban crecimiento desigual de la demanda, deuda y flujos de capital inestables se dejaron sentir en los países desarrollados, ya que las preocupaciones que seguían suscitando los préstamos de alto riesgo concedidos en los Estados Unidos, sumadas al colapso del banco de inversiones Lehman Brothers, dieron lugar a la paralización de los mercados de crédito en septiembre de 2008 y al desplome de los precios de las acciones. El contagio y la propagación del pánico por todos los mercados provocaron la quiebra de importantes instituciones financieras, mientras que otras acudieron a sus gobiernos en busca de ayuda.

Las disposiciones multilaterales acordadas en Bretton Woods no preveían un régimen mundial para regular los movimientos de capital, dado que se suponía que la movilidad del capital estaba limitada por el conjunto de mecanismos del sistema internacional. Dicho régimen tampoco se implantó tras el fracaso de esas disposiciones, a pesar de la importancia cada vez mayor de los flujos de capital privado. Y ni siquiera las graves repercusiones económicas y políticas de la última crisis financiera han propiciado la aparición

El espacio de políticas para países con diferentes historias, contextos y estructuras institucionales que constituía el núcleo de las disposiciones de Bretton Woods fue sustituido por un programa normativo único.

Las crecientes tendencias a la financiarización tras el colapso del sistema de Bretton Woods coincidieron con un período de mayores desequilibrios, inestabilidad y desigualdad.

de un régimen regulador de esa índole. Esta laguna indica un déficit más importante en la gobernanza mundial. La Ronda de Doha se acerca rápidamente a su 15º aniversario y son pocos los indicios de una conclusión inminente, pese a las medidas positivas adoptadas en la Conferencia Ministerial de Bali en 2013. Los avances en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero se han estancado ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo general en Copenhague. Finalmente, ya antes de la última crisis parecía difícil alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ahora, su logro para 2015 parece cada vez menos probable. Resulta revelador que, cuando la situación económica era mejor, no pudiera destinarse ni siquiera una pequeña proporción de los recursos utilizados luego para rescatar a las instituciones financieras consideradas “demasiado grandes para quebrar” al desarrollo social y económico, la creación de infraestructuras y el bienestar social, o a hacer frente a los problemas ambientales.

Dani Rodrik (2002: 2), que señaló el “trilema” de las opciones políticas en el marco de la globalización, ha afirmado que “es imposible lograr una integración económica ‘profunda’ en un contexto en que los Estados nación y las políticas democráticas siguen teniendo una fuerza considerable”. Aunque se aceptara esta afirmación, sin duda cabe aducir que hay maneras de forjar acuerdos internacionales que promuevan un aumento de la actividad económica

transfronteriza en general (que incluya la circulación de bienes, servicios y personas) sin necesidad de renunciar a la autonomía normativa que permite a un Estado nación responder a las necesidades de desarrollo y sociales de sus propios ciudadanos de manera flexible. De hecho, la experiencia de las economías de rápido crecimiento y en vías de globalización del Asia Sudoriental y el carácter más variado e incluyente de las políticas adoptadas por varios países de América Latina y África en el último decenio demuestran que, para tener éxito, la integración económica externa puede revestir múltiples formas diferentes y no siempre tiene que estar asociada al conjunto de políticas estándar. Un elemento esencial de estas estrategias de crecimiento más incluyentes ha sido la prioridad dada a las necesidades y los derechos de los Estados y los ciudadanos, en lugar de a estrategias que privilegian la rentabilidad.

Por consiguiente, es necesario examinar la medida en que diversas fuerzas han reconfigurado el espacio de políticas en la era de la globalización impulsada por las finanzas. En los capítulos siguientes de este *Informe* se estudian distintos aspectos de esta cuestión en los ámbitos del comercio, los flujos de capital y las políticas macroeconómicas. Ello, a su vez, facilita el examen de los componentes de una nueva estrategia de desarrollo para reactivar una forma de multilateralismo más incluyente que permita hacer frente a los desafíos contemporáneos. ■

Notas

- 1 Véase Mazower (2012: 202), donde se cita a Gilbert Murray, académico de Oxford que, como uno de los primeros partidarios de la Sociedad de las Naciones, ayudó a fundarla y participó en ella como delegado de Sudáfrica.
- 2 Cabe destacar a Keynes que, en su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (cap. 24), pidió la “eutanasia del rentista”. El Presidente Roosevelt se mostró igual de enérgico al comparar en diversas ocasiones a los financieros de Wall Street con reaccionarios económicos y con una plaga de langostas, e insistió en la necesidad de dar prioridad a los valores sociales sobre los beneficios monetarios. El Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Henry Morgenthau, fue igual de claro en sus observaciones finales en la Conferencia de Bretton Woods, al afirmar que “la institución propuesta por la Conferencia de Bretton Woods de hecho limitaría el control que algunos banqueros privados han ejercido en el pasado sobre las finanzas internacionales” (Morgenthau, 1945), y su insistencia en ubicar la institución en Washington en lugar de Nueva York reflejaba su interés en acercarla a la política democrática y alejarla de la influencia de los banqueros de Wall Street.
- 3 El aumento de los precios durante la guerra e inmediatamente después hizo naturalmente que, para 1920, los derechos específicos hubieran perdido gran parte de su eficacia como medidas de protección, algo que la deflación mundial de precios de 1920-1921 no permitió corregir sustancialmente. Sobre la política comercial durante el período de entreguerras, véanse Gordon, 1941; Bairoch, 1995, cap. 1, y James, 2001, cap. 3. Sobre la relación entre la política comercial y el crecimiento económico, véase Bairoch, 1995.
- 4 La única excepción fue la circulación de personas, ya que la inmigración disminuyó considerablemente en comparación con el período anterior a 1914 (véase James, 2001, cap. 4).
- 5 Esta política monetaria restrictiva y austeridad fiscal de los años veinte, fruto de lo que Keynes denominaba el “punto de vista del Tesoro”, vino acompañada del mensaje político de que los gobiernos no podían hacer nada para mejorar el estado de la economía. Sobre el debate entre Keynes y el Tesoro, véase Clarke, 1988.
- 6 El ciclo estaba dominado por los flujos de entrada y salida de capital a corto plazo en los Estados Unidos. James (2001, 30-31) describe claramente la creación de un círculo vicioso: “Las crisis fiscal y financiera se reforzaron mutuamente: las dificultades fiscales provocaron una fuga de capitales, y la retirada de capital debilitó los bancos y creó una carga fiscal potencial o real. Así, los problemas bancarios causaron problemas fiscales, porque el costo de hacerse cargo de los bancos malos supuso una carga para el presupuesto. Pero los inversores, extranjeros y nacionales, interpretaron que los desequilibrios presupuestarios indicaban que era limitada la capacidad de los gobiernos de ofrecer un apoyo realista a los bancos y que, por consiguiente, era el momento de salir”.
- 7 Kindleberger (1986: 11) define la hegemonía económica como la ejercida por “un país que está preparado, consciente o inconscientemente, en el marco de un sistema de normas que ha internalizado, a establecer modelos de conducta para otros países y velar por su observancia, a asumir una proporción indebida de las cargas del sistema, y en particular a prestar apoyo en caso de adversidad mediante la aceptación de excedentes de productos básicos, el mantenimiento de una corriente de capital de inversión, y la compra de deuda”. El análisis que hace Kindleberger del período de entreguerras se basa en la idea de que el Reino Unido ya no podía seguir ejerciendo su hegemonía económica después de la Primera Guerra Mundial, mientras que los Estados Unidos se mostraron reacios a hacerlo hasta mediados de los años treinta.

- 8 En los Estados Unidos, esas opciones y concesiones se basaban esencialmente en “una adhesión a los mercados libres que limitaba la función del gobierno a la protección y cumplimiento de los contratos; leyes antitrust destinadas a mantener una competencia eficaz en el mercado; y directrices para lo que el Presidente Hoover había llamado ‘asociacionismo’, una política que utilizaba al gobierno federal para recabar y difundir información a las empresas y los dirigentes económicos a fin de aplacar la inquietud de que la falta de información pudiera provocar fallos del mercado” (Katznelson, 2013: 234).
- 9 Sobre la construcción de la alianza del New Deal, véase Badger, 1989 y 2008; y Katznelson, 2013.
- 10 Cita de Donald Richberg, Asesor Jurídico de la Administración para la Recuperación Nacional de los Estados Unidos (véase Katznelson, 2013: 237). La Carta del Atlántico, publicada en agosto de 1941, fue uno de los primeros intentos de fijar algunos de los objetivos y principios de las potencias aliadas para el orden mundial de la posguerra. Fue fruto de los debates entre los Estados Unidos y el Reino Unido sobre la financiación de las actividades bélicas de este último país. Tres de sus ocho puntos se referían a las siguientes cuestiones económicas: la reducción de las barreras al comercio, la necesidad de una cooperación económica mundial para promover el bienestar social y un mundo libre de temor y miseria, en el contexto de las conversaciones angloamericanas (véase Mazower, 2012: 194-200). En las conversaciones también se pusieron de manifiesto ámbitos de probable desacuerdo, en particular el comercio internacional.
- 11 Véase una breve reseña de esos problemas en Oliver, 1975, cap. I; y Dam, 1982, cap. III.
- 12 Por naciones “asociadas” se entendían los países que habían roto sus relaciones diplomáticas con las potencias del Eje pero no habían ingresado en las Naciones Unidas.
- 13 Véase también Helleiner, 2014: 117-132.
- 14 La primera misión a Cuba, dirigida por Dexter White, tuvo lugar en el segundo semestre de 1939, aunque ya se habían celebrado conversaciones oficiosas con funcionarios cubanos, paraguayos y brasileños. Hubo misiones similares a Honduras y el Paraguay en 1943 (esta última dirigida por el economista belga Robert Triffin, que también incluyó a Raúl Prebisch, que se había visto obligado a abandonar su puesto en el Banco Central de la Argentina tras un golpe militar, en la misión de seguimiento en 1944). Posteriormente hubo misiones similares a Costa Rica, Bolivia, la República Dominicana (de nuevo con Prebisch), Guatemala y el Ecuador (también bajo la dirección de Triffin, que entonces trabajaba en el Fondo Monetario Internacional) (Helleiner, 2014). El objetivo de todas esas misiones era ayudar a los responsables políticos nacionales a configurar la política monetaria en función de las necesidades internas de sus países.
- 15 Todos los países de América Latina, excepto la Argentina, fueron invitados y asistieron. También acudieron representantes de cuatro países de África (Egipto, Etiopía, Liberia y Sudáfrica) y cinco delegaciones de Asia (China, Filipinas, India, Irán e Iraq). Asimismo, estuvieron representados cuatro países de Europa Oriental (Checoslovaquia, Grecia, Polonia y Yugoslavia), una región que muchos (incluidos sus representantes) consideraban en ese momento que tenía problemas económicos similares a los de otras regiones pobres. En total, hubo 32 delegaciones de esas regiones integradas por 173 personas, en comparación con los 140 integrantes de las delegaciones de los otros 12 países (Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) (Schuler and Rosenberg, 2012, apéndice A).
- 16 La superioridad numérica de los países de América Latina fue motivo de especial preocupación para la delegación del Reino Unido en Bretton Woods. Sobre la actitud de Keynes y del Reino Unido en general con respecto a las cuestiones del desarrollo durante la preparación y celebración de la Conferencia de Bretton Woods, véase Helleiner, 2014, cap. 8.
- 17 Uno de los primeros dilemas que se planteó fue el de conciliar los medios del Banco con sus objetivos, puesto que sus recursos propios tendrían que ser aportados por los mismos países cuya reconstrucción y desarrollo debía apoyar. Esto se resolvió con un acuerdo que preveía que cada país miembro pagaría solo un 20% de su suscripción al capital del Banco, siendo el resto exigible si el Banco se quedaba sin recursos (capital desembolsado más reservas) para cumplir sus obligaciones con fondos recibidos en préstamo de los mercados internacionales. Esta garantía de sus accionistas ayudó enormemente a que, en los decenios siguientes, el Banco obtuviera fondos en condiciones muy favorables, lo que le permitió subvencionar sus préstamos y reducir el costo para sus prestatarios.
- 18 Véase Helleiner 2014a, caps. 1 a 3. Ese planteamiento puede discernirse claramente en el discurso de clausura de Morgenthau en Bretton Woods, en el que señaló que “también deben proporcionarse fondos a largo plazo para promover una industria sólida y aumentar la producción industrial y agrícola en las naciones que aún no han desarrollado su potencial económico. Es esencial para todos nosotros que esas naciones desempeñen plenamente el papel que les corresponde en el intercambio de mercancías en todo el mundo. Para poder adquirir y consumir, deben estar en condiciones de producir y vender. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento tiene por objeto atender esa necesidad”. Sobre la

- importancia de la Tennessee Valley Authority para el programa del New Deal, véanse Badger, 2008, cap. 5; y Bateman et al., 2009.
- 19 Véanse: Black, 1991: 35; Gold, 1988; Bordo and Schwartz, 2001.
- 20 La fuerte oposición de los intereses financieros ya había obligado a White a renunciar en las conversaciones de Bretton Woods a la idea de imponer la cooperación internacional para hacer cumplir los controles de capital, y sustituirla con una disposición que simplemente permitía dicha cooperación entre los países.
- 21 La importancia que se atribuye a las condiciones comerciales favorables para lograr un crecimiento rápido y el pleno empleo se refleja en la declaración de objetivos del FMI: “Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica”.
- 22 En Bretton Woods, el mismo delegado de Colombia, Carlos Restrepo, había insistido en que los acuerdos comerciales debían prever “la protección necesaria que los nuevos países debían dar a sus industrias nacientes durante sus primeras etapas de desarrollo industrial” (citado en Helleiner, 2014: 170). La comisión preparatoria de la Conferencia se reunió por primera vez en Londres en octubre de 1946 a fin de examinar la carta de una organización internacional del comercio anteriormente propuesta durante las negociaciones entre los Estados Unidos y el Reino Unido para la concesión de un préstamo. Después de Bretton Woods, el pleno empleo y la estabilidad de la demanda mundial ocupaban un lugar central en el programa de la comisión, pero la cuestión de la industrialización fue promovida por la delegación de Australia, respaldada por el Brasil, Chile, China, la India y el Líbano.
- 23 Las tensiones en el Gobierno de Roosevelt sobre las cuestiones comerciales ya se pusieron de manifiesto en la Conferencia sobre la Economía Mundial celebrada en Londres en 1933 (véase Kindleberger, 1986). Los defensores del comercio libre y no discriminatorio, liderados por Cordell Hull, lograron impulsar la promulgación, en 1934, de leyes sobre “acuerdos comerciales recíprocos” que dieron al Presidente mucha más autoridad para la negociación bilateral de aranceles. Se celebraron unos 21 acuerdos entre 1934 y 1940. Sin embargo, sus efectos fueron bastante limitados en lo que se refiere a reducciones arancelarias a nivel mundial, mientras que otros partidarios del New Deal y diversas leyes presionaban en otra dirección (véase Irwin, 1997).
- 24 La proporción del comercio intrarregional de Europa Occidental respecto del comercio mundial pasó del 18,3% en 1953 al 31,2% en 1973 (WTO, 2008: 15).
- 25 Sobre la relación entre el Plan Marshall, el espacio de políticas y los problemas del desarrollo, véase Kozul-Wright and Rayment, 2007: 283-294.
- 26 Véase un examen más a fondo en Arndt (1987). Una de las consecuencias duraderas de este cambio fue la mayor importancia dada al capital humano y la educación como parte integrante de la agenda para el desarrollo. Como observa Mazower (2012), Truman indicó en su discurso inaugural que los Estados Unidos trabajarían con una serie de organismos de las Naciones Unidas, como la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), proporcionando tanto recursos como personal. Además, este multilateralismo más tecnocrático hacía pensar en la Sociedad de las Naciones, cuyos servicios técnicos se habían trasladado de Ginebra a los Estados Unidos en 1940. La propuesta de Truman en 1949 de convertir a la asistencia técnica en el elemento central de la asistencia de los Estados Unidos para el desarrollo, y utilizar a las Naciones Unidas para ello, ofreció a organismos como la OMS y la FAO “una alternativa práctica y modesta a los enfoques más ambiciosos y socializados de la ayuda contrarios a la voluntad del Congreso” (Mazower, 2012: 277).
- 27 Véase la historia de estas ideas en Toner, 1999; Taft and Adelman, 1988; Kohli, 2004; y Jomo, 2005.
- 28 Raúl Prebisch inició su carrera en la escena de la política económica como Director de la Oficina de Investigaciones del Banco de la Nación Argentina, cargo que lo llevó a participar en la Conferencia sobre la Economía Mundial en Londres en 1933. Allí se familiarizó con las nuevas ideas de Keynes y también tomó conocimiento de las asimetrías del sistema de comercio durante las negociaciones sobre el acuerdo comercial bilateral entre la Argentina y el Reino Unido. A su regreso a la Argentina, ayudó a diseñar el Plan de Recuperación Económica del Gobierno, que marcó un rumbo nuevo y menos ortodoxo en la orientación de las políticas del país. Combinaba la reestructuración de la deuda pública, la devaluación de la moneda, la adopción de medidas arancelarias y la puesta en marcha de programas de obras públicas en un esfuerzo por cambiar la tendencia de la economía. Posteriormente, preparó la legislación para establecer un banco central que tuviera competencias para gestionar el ciclo económico y supervisar la estabilidad de todo el sistema financiero, en lugar de limitarse a combatir las presiones inflacionarias. Como su primer Director General en 1935, Prebisch aplicó una política monetaria anticíclica, reforzó los controles de los tipos de cambio y adoptó una política favorable al crédito (Prebisch, 1972, vol. 2, cap. XIV). Aunque las tasas de crecimiento de la Argentina no volvieron a registrar los niveles de los años veinte,

- sin embargo su PIB en 1930 fue un 17% superior al de 1929. Además, era considerada en general un centro financiero internacional estable, y el propio prestigio profesional de Prebisch, en su país y en el extranjero, aumentó considerablemente durante ese período (véase Dosman, 2008, cap. 5).
- 29 Véase información más detallada sobre el peso cada vez mayor de los países en desarrollo en la escena internacional en los años cincuenta y sesenta en Prashad, 2007.
- 30 Arndt (1987: 140) describe de manera un tanto dramática el NOEI como una internacionalización del estado del bienestar, una internacionalización de la protección y una internacionalización del conflicto de clases. Véase una descripción más equilibrada de los vínculos entre la UNCTAD y los debates sobre el NOEI en Toye and Toye, 2004, cap. 10.
- 31 Esta tendencia cambió a raíz de la crisis de 2008, cuando algunos países desarrollados volvieron a acudir al FMI en busca de financiación.

Bibliografía

- Arndt H (1987). *Economic Development: The History of an Idea*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Badger A (1989). *The New Deal, the Depression Year, 1933–1940*. Chicago, IL, Ivan R Dee.
- Badger A (2008). *FDR, the First Hundred Days*. New York, NY, Hill and Wang.
- Bairoch P (1995). *Economics and World History*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Bateman F, Ros R and Taylor J (2009). Did New Deal and World War II public capital investments facilitate a “big push” in the American South? *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 165(2): 307–341.
- Bénétrix A, O’Rourke K and Williamson J (2012). The spread of manufacturing to the poor periphery, 1870–2007. NBER Working Paper no. 18221, NBER, Cambridge, MA.
- Berthelot Y (2004). Unity and diversity of development: The regional commissions’ experience. In: Berthelot Y, ed. *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*. Bloomington, IN, Indiana University Press: 1–50.
- Bertola L and Ocampo JA (2012). *Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford, Oxford University Press.
- Biltoft CN (2014). The League of Nations and alternative economic perspectives. In: Reinert E, Kattel R and Ghosh J, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming.
- Black S (1991). *A Levite Amongst Priests: Edward M Bernstein and the Origins of the Bretton Woods System*. Boulder, CO, Westview Press.
- Blyth M (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blyth M (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, Oxford University Press.
- Bordo M and Schwartz A (2001). From the Exchange Stabilization Fund to the International Monetary Fund. NBER Working Paper no. 8100, NBER, Cambridge, MA.
- Borgwardt E (2005). *A New Deal for the World: America’s Vision for Human Rights*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Boyce R (2009). *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*. New York, NY, Macmillan.
- Bruno M and Sachs J (1985). *The Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Camdessus M (1997). Global capital flows: Raising the returns and reducing the risks. Speech to Los Angeles World Affairs Council, 17 June.
- Clarke P (1988). *The Keynesian Revolution in the Making, 1924–36*. Oxford, Oxford University Press.
- Crotty J (1999). Was Keynes a corporatist? Keynes’s radical views on industrial policy and macro policy in the 1920s. *Journal of Economic Ideas*, 33(3): 555–578.
- Dam K (1982). *The Rules of the Game. Reform and Evolution in the International Monetary System*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Dosman E (2008). *The Life and Times of Raul Prebisch, 1901–1986*. Montreal, McGill-Queen’s University Press.
- Eichengreen B and Kenen PB (1994). Managing the world economy under the Bretton Woods System: An overview. In: Kenen PB, ed. *Managing the World Economy: Fifty*

- Years After Bretton Woods*. Washington, DC, Institute for International Economics: 3–57.
- Eichengreen B and Temin P (1997). The gold standard and the Great Depression. NBER Working Paper no. 6060, NBER, Cambridge, MA.
- Epstein G (2006). Introduction: Financialization and the World Economy. In: Epstein G, ed. *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Felix D (1961). An alternative view of the monetarist-structuralist controversy. In: Hirschman A, ed. *Latin American Issues: Essays and Comments*. New York, NY, The Twentieth Century Fund.
- Felix D (1996). Financial globalization versus free trade: The case for the Tobin Tax. *UNCTAD Review* (UNCTAD/SGO/10), Geneva.
- Fishlow A (1985). Lessons from the past, capital markets and international lending in the 19th century and the interwar years. In: Kahler M, ed. *The Politics of International Debt*. Ithaca, NY, Cornell University Press: 37–94.
- Gardner (1995). Establishing a vision for promoting economic development. In: Boughton J and Latef K, eds. *Fifty Years After Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank*. Washington, DC, IMF/World Bank.
- Gold J (1988). Mexico and the development of the practice of the International Monetary Fund. *World Development*, 16(10): 1127–1142.
- Gordon M (1941). *Barriers to World Trade: A Study of Recent Commercial Policy*. New York, NY, The Macmillan Company.
- Graz JC (2014). The Havana Charter: When state and market shake hands. In: Reinert E, Kattel R and Ghosh J, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming.
- Hall P, ed. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Helleiner E (1994). *States and the Reemergence of Global Finance*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Helleiner E (2014). *Forgotten Foundations of Bretton Woods International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Irwin D (1997). From Smoot Hawley to reciprocal trade agreements: Changing the course of US trade policy in the 1930s. NBER Working Paper no. 5895, NBER, Cambridge, MA.
- James H (2001). *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Jomo KS, ed. (2005). *Pioneers of Development Economics*, London, Zed Press.
- Katznelson I (2013). *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Times*. New York, NY, WW Norton and Co.
- Keynes JM (1944). Letter to Lord Addison, May 1944. In: Moggridge D, ed. (1980). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Volume XXVI: Activities 1941–1946, Shaping the Post-War World, Bretton Woods and Reparations. London, The MacMillan Press Ltd.
- Kindleberger C (1986). *The World in Depression 1929–1939*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Kohli A (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kozul-Wright R (1999). On dentists, dreamers and defunct economists. In: Sardon C and Kriesler P, eds. *Keynes, Post-Keynesianism and Political Economy: Essays in honour of Geoff Harcourt*, Vol. 3. London and New York, NY, Routledge: 131–150.
- Kozul-Wright R and Rayment P (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*. London, Zed Press.
- Kumhof M, Rancière R and Winant P (2013). Inequality, leverage and crisis: The case of endogenous default. IMF Working Paper 249. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Martin J (2013). Were we bullied? *London Review of Books*, 21 November.
- Mazower M (1998). *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*. London, The Penguin Press.
- Mazower M (2012). *Governing the World: The History of an Idea*. London, Penguin Books.
- Mikesell R (1994). The Bretton Woods debates: A memoir. *Essays in International Finance* No. 192. Princeton University, Department of Economics, Princeton NJ.
- Morgenthau H (1945). Bretton Woods and International Cooperation. *Foreign Affairs*, 23(2): 182–194.
- Ocampo JA (2014). Latin American structuralism and productive development strategies. In: Salazar-Xirinachs J, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, UNCTAD and ILO: 41–64.
- Oliver R (1975). *International Economic Cooperation and the World Bank*. London, Macmillan.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Economic and Political Origins of Our Time*. New York, NY, Farrar and Rinehart.
- Prashad V (2007). *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. New York, NY, The New Press.
- Prebisch R (1972). *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935–1943*. Buenos Aires, Central Bank of Argentina.
- Rodrik D (2002). Feasible Globalizations. NBER Working Paper no. 9129, NBER, Cambridge, MA.
- Rosenstein-Rodan P (1944). The international development of economically backward areas. *International Affairs*, 20(2): 157–165.
- Sandel M (2010). *What Money Can't Buy: The Moral Limits of the Market*. London, Penguin.
- Schuler K and Rosenberg A (2012). *The Bretton Woods Transcripts*. New York, NY, Center for Financial Stability.
- Taft C and Adelman I (1988). *Comparative Patterns of Economic Development, 1850–1914*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Temin P (1991). *Lessons from the Great Depression*. Boston, MA, MIT Press.

- Temin P (2010). *The Great Recession and the Great Depression*. NBER Working Paper no. 15645, NBER, Cambridge, MA.
- Toner P (1999). *Main Currents in Cumulative Causation: The Dynamics of Growth and Development*. London, Macmillan.
- Toye J and Toye R (2004). *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Bloomington, IN, Indiana University Press.
- Toye J (2014). *UNCTAD at 50: A Short History*. New York and Geneva, United Nations.
- UNCTAD (1964). *Towards a New Trade Policy for Development*. Geneva.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. New York and Geneva, United Nations.
- Van Dornmeale A (1978). *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*. London, Macmillan.
- Wilcox C (1949). *A Charter for World Trade*. New York, NY, Macmillan.
- Wolf M (2003). Is globalisation in danger? *World Economy*, 26(4): 393–411.
- WTO (2008). *The World Trade Report 2008*. Geneva, World Trade Organization.

Capítulo V

POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN UN RÉGIMEN DE GOBERNANZA MUNDIAL EN CONSTANTE EVOLUCIÓN

A. Introducción

En un momento en el que la comunidad internacional se replantea los objetivos de una agenda para el desarrollo después de 2015 a fin de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es imprescindible que los países dispongan de instrumentos eficaces para que puedan lograr los objetivos convenidos y hacer avanzar la agenda. En este capítulo se sostiene que la experiencia reciente, los datos históricos y las perspectivas teóricas apuntan al papel que las políticas comerciales e industriales proactivas deben desempeñar en esa agenda.

El papel de esas políticas en las estrategias de desarrollo se ha discutido y debatido ampliamente. Los países desarrollados adoptaron diversas políticas industriales durante su período de industrialización y siguieron haciéndolo después de la Segunda Guerra Mundial en su búsqueda de un crecimiento económico sostenido, el pleno empleo y el progreso tecnológico acelerado. Posteriormente, la política industrial ocupó también un lugar destacado en la agenda de muchos gobiernos de países en desarrollo que consideraban que la

industrialización era fundamental para empezar a aprovechar recursos infrautilizados, abordar deficiencias estructurales y déficits sociales de largo plazo y cerrar la brecha tecnológica con los países desarrollados. Este consenso de posguerra sobre la utilidad de las políticas comerciales e industriales proactivas también inspiró los debates sobre la reforma de los sistemas comerciales y financieros multilaterales de una manera que permitiera a los países en desarrollo el espacio de políticas¹ para adoptar las medidas y los instrumentos que consideraran necesarios a fin de fomentar un aumento de la productividad y un desarrollo industrial rápidos (véase el capítulo IV).

Desde principios de los años ochenta, la política industrial desapareció en gran medida

de la agenda de desarrollo de muchos países, particularmente en África y América Latina. Se trataba en parte de una reacción ante la evidencia de errores y abusos específicos de las políticas, pero también se debía a un debate más ideológico que responsabilizaba a los gobiernos en mucha mayor medida

La disponibilidad de políticas e instrumentos eficaces es imprescindible para hacer avanzar una agenda para el desarrollo después de 2015 y lograr sus objetivos.

que a los mercados del lento desarrollo económico y destacaba la necesidad de la liberalización de los mercados. Igualmente importante, en varias economías en desarrollo, la crisis de la deuda erosionó la capacidad de los Estados para aplicar políticas proactivas. No solo tenían restricciones macroeconómicas y fiscales, sino que también tenían que aceptar la creciente condicionalidad de los préstamos que les concedían las instituciones de Bretton Woods. Además, muchos observadores consideraban que el período de estancamiento económico posterior a la crisis de la deuda era el resultado inevitable de las distorsiones asociadas a la industrialización dirigida por el Estado, en lugar de una consecuencia de las políticas macroeconómicas deflacionistas y las perturbaciones de la oferta debidas a programas de ajuste mal diseñados. En consecuencia, muchos países redujeron o abandonaron las políticas comerciales e industriales proactivas y empezaron a favorecer sin restricciones a los mercados y las empresas transnacionales, de conformidad con el llamado “Consenso de Washington”.

El interés en las políticas comerciales e industriales proactivas se ha reavivado aproximadamente desde el cambio de milenio, por diversas razones. En primer lugar y probablemente lo más importante, se encontraba la acumulación de datos abrumadores de que los países en desarrollo con resultados más satisfactorios, en particular las economías de reciente industrialización del Asia Oriental, seguidas de China, eran los que habían aplicado sistemáticamente un enfoque pragmático a la promoción del desarrollo industrial mediante una combinación de políticas macroeconómicas y estructurales, un proteccionismo medido, abriéndose al mismo tiempo gradualmente al comercio y la inversión, y una colaboración eficaz entre los sectores público y privado². En segundo lugar, se reconocía cada vez más que las políticas asociadas al Consenso de Washington estaban haciendo poco en apoyo de la modernización y la diversificación económicas, lo cual significaba que los países correrían el riesgo de caer en una “trampa de los ingresos medios” (véase, por ejemplo, Felipe et al., 2012). En tercer lugar, los economistas convencionales empezaron a aceptar algunas de las ideas del desarrollo económico de la ciencia económica clásica, como el reconocimiento de que el desarrollo económico tiene una dimensión “estructural”, la importancia de las vinculaciones y la adquisición de conocimientos para acelerar el aumento de la productividad y la función clave de la

demanda. Esta mayor aceptación se fomentó traduciendo “las intuiciones [de los economistas clásicos] en modelos claros que podían servir de núcleo de una disciplina duradera” (Krugman, 1993: 26)³. Por estas razones, existe ahora un mayor interés por la política industrial (Naudé, 2010). Ello ha llevado el debate a un plano más pragmático, que no se centra tanto en si se necesitan políticas industriales como en la mejor manera de llevar a cabo esas políticas (por ejemplo, Rodrik, 2008; Salazar-Xirinachs et al., 2014) y las enseñanzas que se pueden derivar (y transferir) de las experiencias de los países que han tenido una industrialización satisfactoria.

Está claro que otros países no pueden replicar fácilmente las políticas específicas adoptadas por algunos de los países que están teniendo una industrialización satisfactoria. Ello se debe no solo al hecho de que las experiencias satisfactorias de los países están invariablemente ligadas a las condiciones económicas e institucionales especiales que es improbable que existan en otros países, sino también a que los cambios en el entorno económico externo afectan a la disponibilidad y la eficacia de instrumentos específicos (Akyüz et al., 1998). En la actualidad, cuatro elementos de la dinámica cambiante de la economía mundial son fundamentales para la forma en que las políticas comerciales e industriales proactivas pueden estimular el desarrollo económico, como se verá a continuación.

- i) La gobernanza económica internacional ha restringido cada vez más las opciones disponibles para aplicar los tipos de políticas comerciales e industriales legalmente autorizados para los diversos países.

Ello contrasta con las condiciones que prevalecían en los tiempos de la revitalización orientada a la exportación de la base manufacturera del Japón después de la Segunda Guerra Mundial y la rápida convergencia económica de los llamados “tigres asiáticos” (Hong Kong, la República de Corea, Singapur y la Provincia china de Taiwán) entre los años sesenta y los ochenta. Aunque estas economías encontraban periódicamente barreras proteccionistas en los mercados de los países desarrollados, como los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como las llamadas restricciones “voluntarias” a las exportaciones, el Acuerdo Multifibras y otras barreras no arancelarias, disfrutaron de una gran flexibilidad en la

aplicación de sus propias políticas comerciales e industriales que las ayudaron a lograr una rápida transformación estructural.

Esta situación cambió con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, que fueron el resultado de negociaciones comerciales multilaterales, y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Como se analiza con cierto detalle en el *TDR 2006*, estos acuerdos impusieron algunas restricciones importantes a la aplicación de las políticas comerciales e industriales de todos los Estados miembros de la OMC. Posteriormente, hubo más restricciones con la proliferación de los acuerdos comerciales regionales (ACR) y los acuerdos internacionales de inversión (AII), muchos de los cuales contienen normas y reglamentos que van más allá de los Acuerdos de la Ronda Uruguay.

- ii) Bajo la influencia cada vez mayor de los mercados y los intereses financieros, muchos países han experimentado un crecimiento económico desequilibrado, tanto a nivel interno como externo, y muchos encargados de las políticas económicas han reconocido un nexo entre los problemas estructurales de sus economías y una mayor vulnerabilidad a las perturbaciones y las crisis (UNCTAD, 2011a). En este entorno, el reto para las autoridades es que el crecimiento económico y el desarrollo sean más integradores, procurando que todos los grupos sociales se beneficien del crecimiento económico, complementando el funcionamiento de los mercados con diversas medidas y apoyos institucionales para crear empleos dignos y lograr una distribución más equitativa de los ingresos y la reducción de la pobreza. Se buscan constantemente medidas con las que lograr esos resultados sin poner una gran carga adicional en los presupuestos de los gobiernos.
- iii) La evolución de la economía mundial desde el inicio de la crisis económica y financiera en 2008-2009 ha arrojado nueva luz sobre los desafíos planteados a los modelos de industrialización impulsados por las exportaciones.

Se sabe perfectamente que las estrategias de industrialización impulsadas por las exportaciones deben llegar tarde o temprano a su límite cuando muchos países las aplican al

mismo tiempo, puesto que la competencia entre economías a base de bajar los costos laborales unitarios y los impuestos constituye una falacia que provoca una igualación hacia abajo (por ejemplo, *TDR 2002*). En la coyuntura actual, en la que es probable que las oportunidades de los países en desarrollo para aumentar las exportaciones de manufacturas a los países desarrollados sigan siendo escasas durante algún tiempo, las limitaciones de esa estrategia de crecimiento son cada vez más evidentes. El reequilibrio de las estrategias de crecimiento de los países en desarrollo para hacer mayor énfasis en la demanda interna y regional podría reducir este riesgo (por ejemplo, *TDR 2013*). Es cierto que la combinación de un crecimiento más rápido de la demanda interna y un crecimiento más lento de la demanda externa podría dar lugar a un deterioro de la balanza comercial. Ello significa que ese cambio requeriría políticas comerciales e industriales proactivas que fortalecieran la capacidad de oferta interna con el fin de contener los déficits comerciales, que, de lo contrario, se tendrían que corregir mediante entradas de capital extranjero.

- iv) En algunos países en desarrollo, el temor a que el gran aumento de los precios de los productos básicos desde 2002 pueda provocar o acelerar la desindustrialización ha dado mayor urgencia a la cuestión de cómo fomentar la industrialización. Varios países en desarrollo han constatado además que su transformación estructural aparentemente satisfactoria al promover la actividad manufacturera mediante la participación en las redes internacionales de producción está relacionada con una mera industrialización “superficial”. Es decir, han logrado participar en redes de producción, pero sólo en actividades de baja cualificación sin posibilidad de mejora. En muchos casos, ello ha producido beneficios económicos inferiores a lo esperado, además de obstaculizar el progreso social y la industrialización integradora. En muchas de esas economías, como en otras en las que la transformación estructural está incluso menos desarrollada, hay una demanda cada vez mayor por parte de sus sociedades, especialmente de los jóvenes cada vez mejor formados de políticas y resultados económicos que satisfagan sus aspiraciones de mayores oportunidades económicas y mejores vidas.

En este contexto, en el presente capítulo se examina la manera en la que los sistemas de gobernanza económica mundial (tanto públicos como privados) han limitado las políticas comerciales e industriales proactivas y se destaca la forma en la que algunos países han logrado aplicar políticas para fomentar la transformación estructural a pesar de estas limitaciones. También se estudian los desafíos adicionales que podrían impedir la aplicación efectiva de esas políticas en los próximos años. Se llega a la conclusión de que, a fin de lograr un crecimiento económico rápido e incluyente y los futuros objetivos mundiales de desarrollo, los países en desarrollo necesitarán un espacio de políticas suficiente en el plano nacional para llevar a cabo la transformación estructural necesaria de sus economías. A nivel internacional, el marco multilateral de gobernanza tendrá que ser más permisivo y coherente para que pueda facilitar esa transformación estructural.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. En la sección B se analiza el efecto de los diversos acuerdos comerciales, acuerdos de inversión y acuerdos globales de asociación económica en el comercio nacional y el espacio de la política industrial. Se destacan los aspectos en los que las disposiciones de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y los ACR han restringido ese espacio de políticas para los países en desarrollo, así como los campos en los que las flexibilidades permanecen intactas. También se estudian los factores que llevan a los países en desarrollo a suscribir ACR y renunciar efectivamente a un espacio de políticas. Ello es paradójico, especialmente porque es evidente que muchos de estos países han invertido esfuerzos considerables en el plano multilateral para preservar ese espacio, por ejemplo rechazando propuestas de los países desarrollados para profundizar las normas relativas a la inversión internacional, los derechos de propiedad intelectual, la contratación pública y los servicios financieros. La sección concluye con un análisis de las últimas tendencias hacia la ampliación del concepto de “proteccionismo” y la denuncia como

Es necesario que las negociaciones comerciales se vuelvan a centrar en acuerdos multilaterales que reconozcan las preocupaciones legítimas de los países en desarrollo.

Se deberían abandonar las disposiciones OMC-plus y OMC-extra, fomentando al mismo tiempo los aspectos de desarrollo de la Ronda de Doha.

“turbias” de las medidas dentro de las fronteras que están concebidas para hacer avanzar y dirigir la transformación estructural, pero que podrían obstaculizar las oportunidades de las empresas transnacionales (ETN) para obtener beneficios.

La sección C comienza con un breve análisis del significado de política industrial. A continuación,

se ofrecen algunos ejemplos recientes de políticas industriales de países concretos, especialmente de las destinadas a crear y fortalecer los vínculos nacionales y fomentar la innovación dentro de lo legalmente posible. En la sección D se tratan dos elementos de la dinámica cambiante de la economía mundial que plantean retos adicionales para la eficacia de las políticas comerciales e industriales proactivas en el fomento del desarrollo económico. El primero es la posible disminución de las oportunidades de exportación para los países en desarrollo. Mientras que la exportación puede ser un poderoso motor del aumento de la productividad en el sector manufacturero, el crecimiento lento en los países desarrollados los está llevando a reducir sus importaciones de países en desarrollo. Ello sugiere que las políticas industriales orientadas a la exportación son cada vez menos eficaces y refuerza la necesidad de que los gobiernos de los países en desarrollo fortalezcan las políticas industriales destinadas a fomentar los vínculos nacionales y regionales y la innovación. El segundo desafío es la tendencia a

alejarse de un sistema coherente de gobernanza multilateral para optar por una multitud de iniciativas que están introduciendo restricciones cada vez mayores a la capacidad de utilizar los instrumentos nacionales de las políticas disponibles.

Por último, en la sección E se sostiene que los países en desarrollo requieren un mayor espacio de políticas para que puedan continuar su rápida trayectoria de crecimiento de los 15 últimos años y hacer que ese crecimiento sea más equitativo y sostenible. El fortalecimiento de una gobernanza económica mundial que vuelva a centrar las negociaciones comerciales en los acuerdos multilaterales que reconozcan las

preocupaciones legítimas de los países en desarrollo, abandone las disposiciones OMC-plus y OMC-extra y fomente el carácter de desarrollo de la Ronda de Doha sería un paso importante en este sentido. El

aprovechamiento del mayor poder económico y político que los países en desarrollo han logrado en los dos últimos decenios podría apoyar firmemente este proceso.

B. El marco de gobernanza mundial en constante evolución: consecuencias para el comercio nacional y las políticas industriales

Por lo general, las experiencias satisfactorias de desarrollo han estado relacionadas con una transformación estructural (véase el recuadro 5.1). En esta sección se examinan las limitaciones que afrontan los países en desarrollo al adoptar las políticas comerciales y de inversión que consideren más adecuadas para la transformación estructural. En particular, se centra en la multiplicidad de acuerdos comerciales (multilaterales, bilaterales y regionales) y la forma en que restringen el espacio nacional de políticas. Los acuerdos multilaterales mantienen algunas flexibilidades e incorporan algún tipo de trato especial y diferenciado para los países menos adelantados (PMA); no obstante, suelen limitar o prohibir los tipos de políticas que fueron importantes en los procesos de transformación estructural que tuvieron éxito en el pasado. Este proceso de limitación del espacio nacional de políticas se inició con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, que incluían varias normas que no estaban directamente relacionadas con las corrientes comerciales. Los acuerdos comerciales bilaterales y regionales posteriores han incluido cada vez más normas que pueden ser importantes para la formulación de estrategias generales de desarrollo nacional, como las relativas a la contratación pública, las corrientes de capital, el comercio de servicios y las cuestiones ambientales y laborales. Muchos de ellos también han incluido disciplinas relativas a los derechos de propiedad intelectual y las medidas relacionadas

con las inversiones que son más estrictas que las ya incorporadas en los acuerdos multilaterales. En cierto modo, estos acuerdos bilaterales y regionales ya no son “acuerdos comerciales”; se trata de tratados más generales de integración económica, a menudo denominados acuerdos de asociación económica.

1. Acuerdos comerciales multilaterales: restricciones de las opciones políticas y flexibilidades restantes

El régimen de comercio multilateral comprende un conjunto de normas y compromisos negociados, vinculantes y jurídicamente exigibles establecidos sobre los principios básicos de la reciprocidad y la no discriminación, como queda reflejado en los requisitos de trato de la nación más favorecida (NMF) y compromiso de trato nacional (es decir, igualdad de trato para los productos y las empresas nacionales y extranjeros en los mercados nacionales). En conjunto, se puede considerar que estas normas y compromisos son un bien público mundial, puesto que inyectan certidumbre y previsibilidad en el comercio internacional y limitan las repercusiones internacionales adversas que pueden resultar de las políticas de empobrecimiento del

Recuadro 5.1

TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: PAPEL DEL SECTOR MANUFACTURERO

En etapas relativamente tempranas del desarrollo económico, el aumento de los ingresos per cápita es el resultado de la acumulación de capital que permite una utilización más plena de mano de obra y recursos naturales infrautilizados sin alterar necesariamente la eficiencia de la utilización de estos factores de producción. A medida que avanza el desarrollo económico, el crecimiento de los ingresos per cápita ha ido asociado por lo general a aumentos sostenidos de la productividad sobre la base de la transformación estructural, es decir, desplazando mano de obra y otros recursos de actividades relativamente menos productivas, como la agricultura, a actividades más productivas en los sectores formales manufacturero y de los servicios^a.

El sector manufacturero es fundamental en esta transformación estructural. Las actividades en este sector son más propicias para la especialización y la división del trabajo y ofrecen mayores posibilidades de innovación y aumento de los rendimientos de escala que otros sectores (Kaldor, 1968). Además, a diferencia del sector primario, en especial las industrias extractivas, la mayoría de las actividades manufactureras requieren mucha mano de obra, de modo que, con las políticas salariales y laborales adecuadas, el aumento de la productividad puede beneficiar a una gran proporción de la población. La consiguiente distribución, relativamente más equitativa, del crecimiento de los ingresos, junto con la elevada elasticidad de la demanda de manufacturas en función de los ingresos, pone en marcha un proceso virtuoso de causalidad acumulativa entre los efectos de la oferta y la demanda que sirve también de apoyo a la transformación estructural. El desafío central en materia de desarrollo para las autoridades políticas, por lo tanto, es lograr un desplazamiento intersectorial del empleo productivo hacia actividades de alta productividad, junto con el aumento de la productividad en cada sector económico, en particular en el manufacturero, asegurando al mismo tiempo una amplia distribución de los beneficios de dicho aumento de la productividad.

Una vez que los países en desarrollo han logrado establecer una base manufacturera y se han reducido las brechas intersectoriales de productividad, su capacidad para seguir poniéndose a la altura de los países más ricos depende cada vez más de los aumentos sostenidos de la productividad en el sector manufacturero, por ejemplo mediante avances tecnológicos y la creación de nuevos productos y procesos, junto con el desarrollo de la capacidad tecnológica y social conexa^b.

El éxito en el logro de la transformación estructural y las estrategias que contribuyen a ese éxito han variado considerablemente entre los países. Como se indicó en *TDR* anteriores (en particular los *TDR 1996, 2003* y *2006*), el ritmo de la transformación estructural en los países en desarrollo del Asia Oriental, especialmente la República de Corea y la Provincia china de Taiwán entre los años sesenta y los noventa, y China desde los años noventa, ha superado al de otros países en desarrollo. Las políticas comerciales e industriales proactivas, en lugar de la dependencia de las fuerzas sin restricciones de los mercados, han desempeñado por lo general un papel fundamental en su éxito, al igual que durante el proceso de industrialización de los países desarrollados^c.

Factores específicos de los países, no solo las diferentes condiciones económicas iniciales, sino también la inferior capacidad administrativa e institucional, explican en parte la capacidad limitada de otros países en desarrollo para emular las experiencias satisfactorias de transformación estructural de algunas economías del Asia Oriental y China. Pero también, e igualmente importante en este contexto, es probable que los demás países en desarrollo se hayan visto limitados por un menor margen de maniobra en sus políticas comerciales y de inversión.

^a Las referencias clásicas para este enfoque de la denominada “economía dual” son Lewis (1954), y Ranis and Fei (1961), mientras que la doctrina más reciente, revisada por Roncolato and Kucera (2014), también incluye McMillan et al. (2014). Véase un análisis más detallado y datos hasta el cambio de milenio en *TDR 2003*, cap. V. Esta distinción entre los sectores económicos tradicionales y modernos contrasta con los modelos de crecimiento de la tradición neoclásica, que consideran que esas diferencias estructurales son lo suficientemente pequeñas como para que todas las actividades económicas se encuentren agregadas en un solo sector.

^b Si bien en el presente capítulo se destaca el papel del sector manufacturero, la satisfactoria transformación estructural de Asia (como se observó primero en el Japón, luego en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, y más recientemente en China) sugiere la importancia de otros dos elementos. El primero es el aumento al máximo de la producción agrícola, mientras que el otro es el papel del gobierno al dirigir la inversión hacia las actividades que tengan el potencial de aumento de la productividad más rápido posible y, por lo tanto, prometan grandes beneficios futuros. El primero de estos dos elementos se trató en detalle en los *TDR 1995, 1996* y *1998*, mientras que en los *TDR 2003* y *2013* se analizó el segundo. Sobre ambos elementos, véase también Studwell, 2013.

^c Véanse datos empíricos detallados sobre la transformación estructural en los cuatro últimos decenios en UNIDO, 2013, y un análisis más general de éxitos de desarrollo en, por ejemplo, Fosu, 2013.

vecino (es decir, políticas comerciales discriminatorias o mercantilistas por las que países económica o políticamente fuertes tratan de obtener beneficios a costa de países menos influyentes). Este régimen comercial ha concedido a los países en desarrollo algunas excepciones importantes. Por ejemplo, las excepciones a la norma de la NMF conceden a los países en desarrollo un acceso preferente y más favorable a los mercados, y las excepciones al principio de la reciprocidad permiten a los países desarrollados conceder a los países en desarrollo asociados menos que la plena reciprocidad en los acuerdos comerciales multilaterales. Antes de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, estas excepciones, que se conocen en general como disposiciones de trato especial y diferenciado, se redactaban en términos de desarrollo; se las consideraba un reconocimiento por la comunidad internacional de las diferencias entre los países desarrollados y todos los países en desarrollo en lo que respecta a las estructuras económicas y los niveles de desarrollo.

Aunque mantenían algunas exenciones para los PMA (y, en algunos casos, otros países de rentas bajas), los Acuerdos de la Ronda Uruguay eran un paso hacia un sistema de un solo nivel de derechos y obligaciones. El trato especial y diferenciado se modificó para conceder a los países en desarrollo derogaciones temporales y períodos de transición más largos, así como asistencia técnica para la aplicación de los acuerdos multilaterales (por ejemplo mediante la iniciativa de Ayuda para el Comercio dirigida por la OMC). Sin embargo, con el tiempo estos países tendrán que cumplir plenamente todas las normas y los compromisos de los Acuerdos de la Ronda Uruguay⁴. Esta reinterpretación del trato especial y diferenciado formaba parte de la gran negociación en el marco de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y el establecimiento de la OMC, que, de forma más general, tenía por objeto proporcionar a los países en desarrollo un mejor acceso a los mercados de los países desarrollados, en particular en la agricultura y los textiles y el vestido, a cambio de algunas importantes concesiones de los países en desarrollo en términos de apertura de los mercados y, en particular, su aceptación de numerosas normas y compromisos (*TDR 1994 y 2006*).

Los Acuerdos de la Ronda Uruguay han reducido el espacio de políticas disponible para los miembros de la OMC, dejando al mismo tiempo algunas flexibilidades intactas.

Por ejemplo, el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio⁵ prohíbe la imposición discriminatoria de requisitos a los inversores extranjeros, como las prescripciones de contenido local y de nivelación del comercio, así como las restricciones cambiarias. Las autoridades habían utilizado a menudo estos instrumentos en el pasado para aumentar los vínculos entre los inversores extranjeros y los fabricantes locales en el contexto de la transformación estructural⁶. En virtud de este acuerdo, también es difícil que los países condicionen el apoyo al logro de determinados objetivos de exportación. Ello significa que las medidas políticas que eran importantes para controlar el rendimiento, como la retirada del apoyo a los productores que no lograran la competitividad internacional en un plazo predeterminado, ya no son posibles⁷. Sin embargo, las medidas que no impongan restricciones cuantitativas ni traten a los inversores extranjeros menos favorablemente que a los nacionales no violan el acuerdo; ni tampoco una posible carrera a la baja para conceder a los inversores extranjeros concesiones cada vez mayores que puedan perjudicar a los inversores nacionales, e incluso expulsarlos

del mercado, especialmente porque no hay códigos de conducta multilaterales efectivos para los inversores extranjeros. Por otra parte, las autoridades pueden seguir imponiendo condiciones de entrada en sectores específicos a los inversores extranjeros, incluidas limitaciones específicas por industrias⁸. También pueden aplicar prescripciones de contenido local a la contratación de servicios, incluida la tecnología

y las corrientes de datos, salvo que esas medidas se hayan prohibido mediante compromisos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

Un segundo conjunto de obligaciones se deriva del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que establece normas multilaterales mínimas para conceder y proteger el uso de la propiedad intelectual (por ejemplo los derechos de autor, las patentes y las marcas de fábrica o de comercio) en los mercados extranjeros. El acuerdo restringe gravemente la ingeniería inversa y otras formas de innovación imitativa anteriormente utilizadas por

muchos países, incluidos los ahora desarrollados, en sus procesos de transformación estructural. Ello también ha afectado adversamente a las condiciones de competencia en todos los países, puesto que se ha constatado que las patentes “se utilizan cada vez más como activos estratégicos para influir en las condiciones de competencia y no como medio de defensa para proteger los resultados de la investigación y el desarrollo” (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014: 2). Además, el reciente rápido aumento del número de solicitudes y concesiones de patentes ha llevado a un aumento de los costos que beneficia de manera desproporcionada a las ETN en detrimento de las empresas más pequeñas y los inversores individuales.

Hay cierta flexibilidad en el Acuerdo sobre los ADPIC mediante sus mecanismos de concesión de licencias obligatorias e importaciones paralelas⁹. Además, la existencia de diferentes normas para la concesión de patentes, como las patentes estrechas para las innovaciones incrementales basadas en descubrimientos más fundamentales, puede resultar útil para adaptar las tecnologías importadas a las condiciones locales¹⁰.

En la Declaración de Doha sobre el Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, aprobada en la Reunión Ministerial de la OMC en 2001, se aclararon algunas de estas flexibilidades. A pesar de que la Declaración se centraba en cuestiones de salud pública, muchas de sus cláusulas tienen implicaciones más amplias y afectan a la propiedad intelectual en cualquier campo de la tecnología. Por lo tanto, también se pueden utilizar para promover la producción nacional (Correa, 2014). Sin embargo, hay pocos indicios de que estas flexibilidades se hayan incorporado a las leyes y los reglamentos nacionales y se hayan utilizado efectivamente (Deere, 2009). Ello se puede deber a la proliferación de ACR, muchos de los cuales incorporan disposiciones más estrictas que el Acuerdo sobre los ADPIC. Pero se podría deber también a que no siempre está claro el régimen de derechos de propiedad intelectual adecuado para cada etapa de desarrollo. Esta falta de claridad hace que los responsables de las políticas tengan dificultades para determinar de qué manera las flexibilidades disponibles se podrían utilizar en los instrumentos de política industrial para satisfacer los requisitos de capacidad tecnológica y prioridades sociales nacionales.

En este contexto, puede ser útil establecer tres etapas de desarrollo industrial: *inicio*, *internalización* y *generación*. En la etapa temprana o de *inicio*, se incorporan fundamentalmente tecnologías maduras a la producción nacional por conducto de canales informales de transferencia de tecnología (como la adquisición de maquinaria y equipo, la ingeniería inversa y la subcontratación), así como por medio de modos formales de transferencia (como los acuerdos de llave en mano y la inversión extranjera directa (IED)). En esta etapa, el régimen de los derechos de propiedad intelectual apenas tiene un efecto positivo en la innovación local, aunque puede afectar al acceso de la población local a los bienes. Por lo tanto, el régimen de los derechos de propiedad intelectual debe permitir el mayor margen posible para la absorción y la difusión de las tecnologías adquiridas. Esta es la situación en los PMA, donde los esfuerzos tecnológicos se suelen centrar en el dominio de la operación y tecnología básica. Del mismo modo, en otros países en desarrollo, lo más probable es que una gran protección de los derechos de propiedad intelectual no permita más transferencia de tecnología o innovación local. En la etapa de *internalización*, surgen algunas industrias de investigación y desarrollo (I+D) de baja intensidad, y los productores locales son capaces de desarrollar innovaciones “menores” o “incrementales”, sobre todo a partir de la explotación rutinaria de las tecnologías existentes más que de esfuerzos deliberados de I+D. Una gran protección de la propiedad intelectual puede tener, como mucho, escaso efecto en la innovación, reduciendo al mismo tiempo la difusión de los insumos y las tecnologías extranjeros y aumentando sus costos. Lo ideal es contar con un sistema flexible en esta etapa, pero como mínimo la preparación de legislación sobre los derechos de propiedad intelectual debería tener como objetivo permitir la ingeniería inversa y la difusión de la tecnología utilizando plenamente las flexibilidades restantes del Acuerdo sobre los ADPIC y diversos ACR. Por último, en la etapa de *generación*, algunas industrias se pueden beneficiar de la protección de la propiedad intelectual para consolidar sus estrategias de innovación en el plano nacional o internacional, como ocurre en algunos de los países en desarrollo más avanzados, como el Brasil y la India. Sin embargo, todavía habrá cierta tensión entre los intereses de los innovadores locales y la sociedad en general, puesto que el aumento de los niveles de protección de la propiedad intelectual puede reducir la difusión de tecnología al restringir el acceso de

otros productores locales, así como el acceso por los consumidores locales a los productos de la innovación debido a los precios en consecuencia más altos.

Un tercer ejemplo de compromisos adicionales mediante los Acuerdos de la Ronda Uruguay es el AGCS, que ha ampliado los principios de la nación más favorecida y el trato nacional del comercio de bienes al comercio de numerosos servicios, como las finanzas, el turismo, la educación y la atención de la salud. Las disposiciones del AGCS se basan en un enfoque de “listas positivas”, es decir, los países enumeran sus compromisos de liberalización en cuanto a modalidades y secuencias, pero conservan la autonomía sobre todos los demás sectores. En principio, ello debería permitir a los países conservar parte de su espacio de políticas. Sin embargo, algunos observadores han expresado su preocupación por el pleno alcance de las normas del AGCS y sostienen que este Acuerdo abarca efectivamente normas tan diversas como las leyes nacionales, las directrices, las prácticas no escritas, las subvenciones y las donaciones, las normas y los requisitos para la concesión de licencias, y la prueba de necesidades económicas (Chanda, 2002), lo cual hace que se pueda aplicar a todas las normas y las medidas de los gobiernos a todos los niveles (central, estatal, provincial, local y municipal), incluso cuando estén destinadas a la protección del medio ambiente y del consumidor o se trate de obligaciones de servicio universal. También hay ambigüedades persistentes en cuanto al grado de exclusión de los servicios públicos “no comerciales” del AGCS, puesto que la mayoría de esos servicios se prestan en la actualidad mediante una mezcla de participación pública y privada (Chanda, 2002).

Un cuarto conjunto de obligaciones se puede encontrar en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC), que refuerza significativamente las disciplinas relativas a las subvenciones¹¹. El acuerdo abarca dos categorías de subvenciones y regula el uso de las medidas compensatorias de las importaciones subvencionadas que se constate que perjudican a los productores nacionales. Las subvenciones “prohibidas” son las que están supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados o los resultados de exportación¹². No obstante, condicionar las subvenciones a los resultados de exportación era un instrumento crucial de supervisión de las estrategias de los países del Asia Oriental orientadas hacia el

exterior para asegurar que el apoyo se prestara solo a las empresas que pudieran competir en los mercados internacionales.

En virtud del Acuerdo SMC, todas las demás subvenciones, incluidas las destinadas a la producción, son “recurriribles”. No están prohibidas, pero están sujetas a impugnación por medio del Mecanismo de Solución de Diferencias o a medidas compensatorias. Esa impugnación se tendría que basar en la constatación de que una subvención causa alguno de los tres efectos adversos siguientes a un Estado miembro: en primer lugar, la anulación o el menoscabo de las concesiones arancelarias u otros beneficios derivados del GATT de 1994; en segundo lugar, el daño a una industria nacional causado por las importaciones subvencionadas en el territorio del miembro que presente la reclamación, cuando dicho daño pueda servir de base para una medida compensatoria; y, en tercer lugar, un perjuicio grave, que constituya la forma más amplia de efecto adverso (por ejemplo, el desplazamiento de las exportaciones) en el mercado del miembro que conceda la subvención o en el mercado de un tercer país. Hasta la expiración del artículo 6.1 del Acuerdo SMC al final de 1999, la reclamación por un perjuicio grave podía estar relacionada con cuatro situaciones, pero no está claro si todavía se pueden presentar esas reclamaciones (Coppens, 2013: 91)¹³.

La mayor flexibilidad del Acuerdo SMC afecta a la concesión de créditos a la exportación¹⁴. Aunque en el anexo I se indica expresamente que los créditos a la exportación son subvenciones prohibidas, su párrafo k) contiene una cláusula de refugio seguro que dispone que “una práctica seguida en materia de crédito a la exportación que esté en conformidad con ... [las] disposiciones [relativas al tipo de interés de] ... un compromiso internacional... en el cual sean partes por lo menos 12 Miembros originarios del presente Acuerdo al 1 de enero de 1979... no será considerada como una subvención a la exportación de las prohibidas por el presente Acuerdo”¹⁵. Aunque no lo mencione expresamente, esta cláusula se refiere directamente al Acuerdo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Directrices Aplicables a los Créditos a la Exportación con Garantía Oficial. El objetivo de ese Acuerdo es proporcionar un marco institucional para el uso ordenado de los créditos a la exportación financiados con fondos públicos relacionados con exportaciones de

bienes y/o servicios y con arrendamientos financieros con un plazo de amortización de dos o más años. Mediante su inclusión implícita en el Acuerdo SMC, este marco se ha convertido en un punto de referencia para todos los miembros de la OMC que apliquen las disposiciones relativas a los tipos de interés del Acuerdo (Coppens, 2009)¹⁶. Ello quedó reflejado en la diferencia “Brasil – Aeronaves” (1996-2001) presentada ante el grupo especial de solución de diferencias de la OMC por el Canadá, en la que el Brasil, como Estado no signatario del acuerdo de la OCDE, sostuvo con éxito que su programa revisado de financiación (PROEX III) en apoyo de su industria aeronáutica estaba en conformidad con la disposición del Acuerdo SMC de refugio seguro (WTO, 2013b).

Las listas específicas por países anexas al Protocolo de Marrakech del GATT de 1994 han rigido los compromisos relacionados con las reducciones arancelarias resultantes de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Estas listas han comprometido a los países en desarrollo a una mayor cobertura de las consolidaciones de derechos arancelarios (por ejemplo, se han consolidado todos los aranceles sobre los productos agrícolas), así como a reducciones significativas de sus tipos consolidados anteriores de los aranceles industriales. Sin embargo, los países en desarrollo han preservado cierto grado de flexibilidad con respecto a la política arancelaria, puesto que han dejado parte de sus aranceles sin consolidar, y han consolidado otros a unos niveles en ocasiones relativamente altos. Como resultado, a veces hay unas diferencias muy amplias entre los tipos consolidados y los aplicados (que se suele denominar “excedente de consolidación arancelaria”), y entre esos tipos arancelarios en las distintas líneas arancelarias¹⁷. Con todo, esas grandes diferencias también son indicativas de la considerable liberalización del comercio que ha tenido lugar de forma unilateral al margen del régimen de comercio multilateral, en particular mediante las condicionalidades asociadas a los

préstamos concedidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial a los países en desarrollo.

Es posible que la flexibilidad que queda para las políticas arancelarias de los países en desarrollo se

Los miembros de la OMC pueden seguir utilizando los aranceles para proteger determinados sectores, y tienen cierta flexibilidad en el uso de las medidas de regulación de la propiedad intelectual y la IED.

reduzca, o incluso se elimine, en las negociaciones de la Ronda de Doha sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA). Se puede sostener que nuevas limitaciones a la política arancelaria no serían muy perjudiciales, porque por lo general se reconoce que en muchos aspectos los aranceles no son el mejor instrumento para promover la transformación estructural, que los países

en desarrollo han utilizado en raras ocasiones esta flexibilidad restante, y que las “guerras de aranceles” de los años treinta demuestran ampliamente su potencial para hacer daño. Sin embargo, los aranceles siguen siendo una importante fuente de ingresos fiscales para muchos países en desarrollo. Además, la modulación del nivel de los aranceles aplicados puede ser un instrumento importante para las políticas de apoyo a sectores específicos, especialmente porque el Acuerdo SMC ha circunscrito la utilización de las subvenciones, que, en muchos casos, han sido un instrumento privilegiado para apoyar la transformación estructural.

En este contexto, es importante tener en cuenta que la transformación estructural es un proceso

Los miembros de la OMC también pueden seguir utilizando determinadas subvenciones y normas para promover las actividades de I+D e innovación.

acumulativo en el curso del cual la economía pasa de una etapa de industrialización a otra mediante el establecimiento de actividades manufactureras nuevas y más productivas. Experiencias satisfactorias de transformación estructural, como en la República de Corea, señalan la importancia de la flexibilidad en las políticas públicas

de apoyo a sectores específicos¹⁸. Aplicado a los aranceles, ello implicaría cambiar el nivel y la estructura por sectores específicos de los aranceles a lo largo del tiempo, manteniendo una dispersión considerable de los aranceles por todos los sectores económicos¹⁹.

No obstante, además del objetivo de la cobertura plena de las consolidaciones, las negociaciones sobre el AMNA se han llevado a cabo línea por línea, lo cual implica recortes de aranceles en todas las categorías de productos, con sujeción a algunas disposiciones específicas por países, algunas de las cuales siguen en vías de negociación, y una reducción considerable de la dispersión arancelaria por productos. Ello contrasta con el enfoque adoptado durante la Ronda Uruguay, “en virtud del cual los compromisos de los países en desarrollo afectaban a un nivel medio de aranceles sin ninguna obligación de aplicar reducciones en todas las líneas arancelarias” (Akyüz, 2005: 6). Igualmente importante es el hecho de que las negociaciones se han basado en la utilización de una fórmula para las reducciones arancelarias, en lugar del enfoque anterior de peticiones y ofertas, con vistas a reducir más de lo proporcional los aranceles más altos y, por lo tanto, lograr una mayor armonización de los aranceles industriales de los países. La consecución de este último objetivo implicaría recortes más profundos de los países en desarrollo que de los países desarrollados, ya que los aranceles en los países en desarrollo suelen ser más altos. De hecho, el enfoque adoptado para las modalidades de reducción de los aranceles industriales, tal y como figura en el último texto negociado de diciembre de 2008, establece un incremento de la cobertura de las consolidaciones y una reducción de los aranceles en función de una sencilla fórmula suiza, con coeficientes separados para los países miembros desarrollados y en desarrollo (WTO, 2008)²⁰.

En esta sección se ha mostrado que los Acuerdos de la Ronda Uruguay han reducido el espacio de políticas disponible para los Estados miembros de la OMC, pero también que el régimen de comercio multilateral ha preservado el espacio de políticas en algunas esferas. En cuanto a las limitaciones, los Acuerdos de la Ronda Uruguay han restringido la imposición a los inversores extranjeros de requisitos de desempeño de las exportaciones, contenido nacional y transferencia de tecnología, todos los cuales han sido históricamente muy importantes en la promoción de la industrialización tardía. También hacen que sea más difícil o costoso para los productores nacionales realizar ingeniería inversa e imitaciones mediante el acceso a tecnología protegida por patentes o derechos de autor.

Los ACR han erosionado un considerable espacio de políticas preservado en el marco del régimen de comercio multilateral.

Sin embargo, los miembros de la OMC pueden seguir utilizando los aranceles para proteger determinados sectores, y tienen cierta flexibilidad en el uso de la propiedad intelectual y las medidas de regulación relativas a la IED. Quizás lo más importante sea el hecho de que los miembros de la OMC puedan seguir utilizando determinados tipos de subvenciones y normas destinadas a fomentar la transformación estructural que implica la generación de capacidad productiva prestando asistencia al fomento de las actividades de I+D e innovación. En la sección C se tratan algunos ejemplos de la manera en la que los países han utilizado esas flexibilidades.

2. Acuerdos comerciales regionales: restricciones adicionales de las opciones políticas

Desde principios de los años noventa, una oleada de ACR (es decir, acuerdos comerciales regionales con compromisos recíprocos entre dos o más asociados) ha erosionado considerablemente el espacio de políticas preservado en el marco del régimen de comercio multilateral²¹. Ello ha tenido lugar mediante el fortalecimiento de la aplicación, la eliminación de las excepciones o la demanda de compromisos no incluidos en los Acuerdos de la Ronda Uruguay. En los ACR también se han incorporado cada vez más disposiciones sobre la inversión, que tradicionalmente se trataban por separado en tratados bilaterales de inversión (TBI). Esta tendencia ha quedado reflejada en el número cada vez menor de nuevos tratados de inversión concluidos desde mediados de los años noventa, y especialmente comienzos de este siglo (UNCTAD, 2014: 115), y el número cada vez mayor de ACR con disposiciones sobre la inversión (Miroudot, 2011). Los ACR pueden considerarse pasos en la dirección de la llamada “integración profunda”, una integración económica que va mucho más allá de la reducción o la eliminación de los aranceles, las cuotas y otras barreras al comercio en la frontera, y abarca medidas como la contratación pública, la inversión, la política de la competencia y el reconocimiento mutuo o la armonización de las normas²².

Al 15 de junio de 2014, se habían notificado al GATT/OMC unos 585 ACR, 379 de los cuales estaban en vigor²³. El artículo XXIV del GATT de 1994 y el artículo V del AGCS permiten ACR entre países desarrollados y en desarrollo (acuerdos Norte-Sur) dentro del régimen de comercio multilateral, siempre que no eleven el nivel general de protección frente a quienes no participen, liberalicen “prácticamente todo” el comercio de bienes y logren una cobertura sectorial sustancial del comercio de servicios. La Cláusula de Habilidad del GATT de 1979 (en particular, su párrafo 2 c)) permite acuerdos preferenciales entre países en desarrollo (acuerdos Sur-Sur) en el comercio de bienes, incluso en ausencia de esos compromisos de liberalización. El número de acuerdos Sur-Sur ha aumentado considerablemente en los dos últimos decenios, con un aumento particularmente pronunciado durante los años noventa. Según las estimaciones de la OMC, unos 200 acuerdos de ese tipo estaban en vigor en todo el mundo en 2010, frente a solo unos 30 en 1990 (WTO 2011: 55).

Las medidas incluidas en los ACR se analizan a menudo en función de si son “OMC-plus” (es decir, más rigurosas que las disposiciones del régimen de comercio multilateral) u “OMC-extra” (es decir, con disposiciones que van más allá de los acuerdos comerciales multilaterales en vigor) (véase, por ejemplo, Horn et al., 2010; WTO, 2011; Dür et al., 2013; Kohl et al., 2013)²⁴. Una gran proporción de estos acuerdos tiene como una de las partes a la Unión Europea o los Estados Unidos, que son los dos principales “ejes” en el patrón de los ACR, y los demás países asociados son los “radios”.

En cuanto al alcance de las disposiciones de los ACR, los datos muestran que se han vuelto más amplios en los 20 últimos años (Dür et al., 2013), y muchos se describen ahora oficialmente como acuerdos de asociación económica general. También parece que los acuerdos Norte-Sur suelen contener un mayor número de disposiciones OMC-plus y OMC-extra que los acuerdos Norte-Norte o Sur-Sur (WTO, 2011). Para la inclusión de las disposiciones OMC-extra en los acuerdos Sur-Sur, la WTO (2011: 133) observa que es posible que algunos países en desarrollo intenten exportar sus

regímenes normativos de la misma manera que los países desarrollados. Ello puede aumentar la preocupación acerca de la medida en que los acuerdos Sur-Sur siguen un enfoque que prioriza el comercio orientado al desarrollo y la promoción de las inversiones. Por otro lado, la comparación detallada de las disposiciones OMC-plus y OMC-extra en los acuerdos Norte-Sur y Sur-Sur en Thrasher and Gallagher (2008) sugiere que los acuerdos Sur-Sur mantienen un amplio espacio de políticas para el desarrollo industrial. Con todo, estos autores también señalan que las mayores flexibilidades de los acuerdos Sur-Sur no se derivan de la falta de disciplinas comerciales afirmativas, sino del intento de estos acuerdos de combinar una liberalización sustancial del comercio con la protección regional para promover el crecimiento regional.

Los datos sobre los acuerdos Norte-Sur muestran que los acuerdos con la Unión Europea incluyen básicamente más disposiciones OMC-extra que los acuerdos con los Estados Unidos. Sin embargo, muchas disposiciones de los ACR con la Unión Europea no son jurídicamente vinculantes, por lo que, en general, las disposiciones de los acuerdos con los Estados Unidos parecen más estrictas (WTO, 2011)²⁵.

La normativa arancelaria no es más que un ejemplo de disposiciones OMC-plus. Los ACR suelen exigir reducciones de los aranceles aplicados, en vez de referirse a los tipos consolidados con frecuencia mucho más altos, como en las negociaciones sobre el AMNA. La regulación de los aranceles aplicados tiene como resultado flexibilidades considerablemente más bajas en las políticas arancelarias de los países en desarrollo, en particular cuando las reducciones conducen a tratados de libre comercio o incluso uniones aduaneras. Un segundo ejemplo se refiere al comercio de servicios. Los compromisos AGCS-plus pueden adoptar la forma de consolidaciones más estrictas en sectores ya comprometidos en el marco del AGCS con miras a garantizar un nivel mínimo de trato, o nuevas consolidaciones o compromisos. Esto último puede ser el resultado de la adopción de un enfoque de lista negativa, como en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Los acuerdos Norte-Sur contienen un mayor número de disposiciones OMC-plus y OMC-extra que los acuerdos Norte-Norte o Sur-Sur.

(TLCAN), lo que significa que las obligaciones del ACR respectivo se aplican plenamente a todos los sectores, con sujeción únicamente a las reservas expresas. Por el contrario, algunos ACR, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Acuerdo Marco sobre Servicios de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), mantienen el enfoque de lista positiva del AGCS.

En tercer lugar, en relación con los compromisos ADPIC-plus, los ACR suelen incluir requisitos de aplicación más estrictos o prever un menor número de exenciones (por ejemplo, permitiendo las licencias obligatorias únicamente en situaciones de emergencia). También prohíben las importaciones paralelas, y amplían las obligaciones a cuestiones adicionales de propiedad intelectual (como las formas de vida, la falsificación y la piratería) o los derechos exclusivos a los datos de pruebas (como los relativos a los productos farmacéuticos)²⁶. Además, pueden contener disposiciones sobre propiedad intelectual más detalladas y prescriptivas, y reducir la posibilidad de que los Estados adapten sus leyes de propiedad intelectual a sus entornos nacionales específicos o a las circunstancias cambiantes.

Un cuarto ejemplo son los compromisos MIC-plus. Algunos ACR han ampliado la definición de inversión de modo que el principio de no discriminación se aplique a la prohibición de las prescripciones de resultados de exportación, las demandas de transferencia de tecnología y conocimientos, así como las condiciones previas relativas a la nacionalidad del personal directivo superior y los altos cargos. En los ACR también se pueden ampliar las disposiciones sobre las MIC para cubrir los impuestos y los gastos o las actividades de distribución (por ejemplo el almacenamiento, la descarga y el envío de mercancías). En efecto, dado que los capítulos sobre la inversión en los ACR a menudo se basan en TBI preexistentes, en lugar del Acuerdo sobre las MIC, sus disposiciones se pueden considerar compromisos OMC-extra (se tratan en mayor detalle más adelante)²⁷.

Un último ejemplo de disposiciones OMC-plus en los ACR son los obstáculos técnicos al comercio (OTC), que afectan al costo de la adaptación de los productos extranjeros a las normas y los reglamentos técnicos de los países importadores. Mientras que estos obstáculos pueden adoptar la forma de análisis y certificación, las normas se pueden distinguir

ampliamente en función de si se aplican a productos, procesos o sistemas de gestión, todos los cuales tienen el efecto de discriminar entre las empresas que respetan determinadas normas y las que no lo hacen. En el contexto del fomento de la transformación estructural de la economía nacional, se puede considerar que esa discriminación es un beneficio para las empresas nacionales, puesto que aumentaría el costo para que las empresas extranjeras adapten sus operaciones y demuestren su conformidad con vistas a introducirse en los mercados nacionales. Si bien los acuerdos de la OMC contienen reglas para formular y aplicar normas, así como directrices y recomendaciones para que los miembros de la OMC basen sus medidas en las normas internacionales, en varios ACR se hace referencia a los principales instrumentos de la liberalización en esta esfera, a saber, la armonización y el reconocimiento mutuo (Maur and Shepherd, 2011). Las disposiciones sobre OTC de los ACR en vigor con los Estados Unidos suelen incluir el reconocimiento mutuo, lo que significa que los países están de acuerdo en reconocer los reglamentos, las normas o los procedimientos de evaluación de la conformidad de la otra parte como equivalentes, facilitando de ese modo el flujo sin obstáculos de mercancías en los mercados asociados a pesar de que las normas puedan seguir difiriendo entre sí.

Los ACR en los que participa la Unión Europea suelen preferir la armonización, lo cual mejora la compatibilidad entre los productos importados y los producidos en el país, y facilita la sustitución (Disdier et al., 2013). En la medida en que la armonización requiere la conformidad con las normas de la Unión Europea, las empresas de esta región realizarán economías de escala mediante el acceso a un mercado más grande con las mismas normas. De manera más general, el reconocimiento mutuo y la armonización pueden introducir una discriminación *de facto* contra los países en desarrollo, que tal vez carezcan de la capacidad y los recursos necesarios para lograr la conformidad con determinadas normas técnicas. Se observó, por ejemplo, que la armonización de las normas de la Unión Europea sobre electrónica con las normas internacionales en los años noventa indujo la entrada de nuevos exportadores de los Estados Unidos, pero dio lugar a la retirada de algunos exportadores de países en desarrollo de los mercados de la Unión Europea (Reyes, 2012). Puede haber un efecto negativo adicional en las exportaciones Sur-Sur y en la producción para los mercados internos de un

país, dado que “una vez el productor establecido en el Sur se ha visto obligado a adaptar sus procesos de producción a las normas del Norte para los productos destinados a ese mercado, es probable que adopten los mismos procesos para la totalidad de su producción a fin de evitar cadenas separadas de producción y mayores costos fijos. Cuando esos procesos son más costosos debido a las estrictas normas del Norte, se puede esperar que las corrientes comerciales del país del Sur con todos los asociados resulten afectadas” (Disdier et al., 2013: 11).

En cuanto a las disposiciones OMC-extra, estos compromisos afectan en gran medida a la política de la competencia, la inversión y la circulación de capitales. Un menor número de ACR también ha ampliado su cobertura para incluir cuestiones como la contratación pública, la movilidad laboral²⁸ y las normas ambientales (Kohl et al., 2013). Las disposiciones relativas a la política de la competencia tratan de eliminar o prevenir el abuso de posición dominante, al exigir compromisos de aprobar y/o aplicar leyes de la competencia y una cooperación más estrecha entre las autoridades de la competencia de los asociados de los ACR. Los aspectos más frecuentemente afectados son las acciones concertadas, el abuso de posición dominante y las ayudas estatales, pero también pueden estar relacionados con los monopolios y las empresas estatales. Por ejemplo, las disposiciones pueden requerir el desmantelamiento progresivo de cualquier monopolio comercial de propiedad del Estado, a fin de garantizar que no exista discriminación entre los nacionales de los miembros de los ACR en lo que respecta a las condiciones en que se producen y comercializan los bienes o los servicios²⁹. Ello puede tener efectos asimétricos porque los países en desarrollo suelen tener más empresas públicas, en parte debido a la ausencia de empresarios privados que tengan la voluntad y la capacidad de proporcionar determinados bienes o servicios esenciales.

Los capítulos sobre la inversión de los ACR suelen combinar disposiciones sobre la protección y la promoción de la inversión con disposiciones relativas a la liberalización de la inversión extranjera (como la

prohibición de las prescripciones de contenido local y de nivelación del comercio), así como disciplinas integrales sobre el comercio de servicios. Por lo tanto, abarcan normas y compromisos incluidos en los TBI y, multilateralmente, en el Acuerdo sobre las MIC y en el AGCS. Sirven para facilitar las estrategias empresariales que combinan la IED y el comercio en las redes internacionales de producción y liberalizan el comercio y la inversión en mayor medida de lo que se hace a nivel multilateral (Miroudot, 2011). Una razón importante de la mayor cobertura de estos compromisos es su aplicación del principio de no discriminación a los inversores extranjeros, en combinación con una definición amplia, basada en los activos, de inversión. Además de la IED, esto último también abarca algunos tipos de inversiones de cartera, como las acciones y los bienes raíces, y en algunos casos incluso se extiende a los derechos de propiedad intelectual (Fink, 2011)³⁰.

Por otra parte, diversos ACR incluyen disposiciones sobre inversiones que abarcan tanto la fase

previa al establecimiento (es decir, el acceso a los mercados), como la fase posterior al establecimiento (es decir, la protección de la inversión, en particular en caso de nacionalización o expropiación, y el derecho de entrada temporal de directivos y personal clave de los inversores extranjeros). También se establece una norma de trato justo y equitativo, que, a diferencia de las normas relativas del trato NMF nacional y para terceros

países, es una norma absoluta que confiere el derecho a un determinado nivel mínimo de trato. Algunos de ellos también prevén la circulación sin restricciones de transferencias, incluidos todo tipo de derechos y rendimientos de la inversión.

Otro compromiso clave es la solución de diferencias. Si bien los acuerdos comerciales tradicionales siguen el paradigma de la solución de diferencias entre Estados, algunos ACR (es decir, los que siguen el enfoque del TLCAN) incluyen un mecanismo de solución de diferencias entre los inversores y los Estados. Esta última característica, común en los tratados de inversión, permite a los inversores extranjeros tratar de obtener una indemnización por los daños

Las disposiciones OMC-extra abarcan en gran medida la política de la competencia, la inversión y la circulación de capitales, pero algunas también abarcan la contratación pública, la movilidad laboral y las normas ambientales.

y perjuicios resultantes de las medidas aplicadas por los gobiernos de acogida, por lo general a través del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)³¹.

La inclusión de capítulos sobre la inversión en algunos ACR también implica que estas disposiciones rigen la circulación de capitales bajo un enfoque de lista negativa. Ello va más allá de las disposiciones de la OMC en las que se tratan las corrientes de capitales bajo el enfoque de lista positiva del AGCS. Además, la mayoría de los ACR no prevén excepciones en caso de dificultades graves de la balanza de pagos y la financiación externa (como sí se permite multilateralmente en el artículo XII del AGCS)³².

En lo que respecta a las políticas de contratación pública, los ACR suelen dar respuesta a las preocupaciones sociales, ambientales y de seguridad nacional, así como a las cuestiones relacionadas con la buena gobernanza, pero, históricamente, también se han utilizado para apoyar el desarrollo industrial y regional. La contratación pública se excluye de la obligación de trato nacional del artículo III 8) a) del GATT, y del AGCS, aunque este último dispone que se celebren negociaciones multilaterales sobre la contratación pública de servicios. Esto significa que en el plano multilateral, las políticas de contratación pública se rigen únicamente por el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, acuerdo plurilateral que actualmente solo abarca a 42 miembros de la OMC (incluidos los 27 Estados miembros de la Unión Europea), la mayoría de ellos países desarrollados. Sin embargo, algunos ACR afectan a países que no han suscrito el ACP mediante disposiciones como la reciprocidad y la transparencia, e incluso se pueden extender a la no discriminación. Esto último implica la concesión a las empresas de los países asociados del acceso a los procedimientos de adjudicación de contratos en condiciones no menos favorables que las otorgadas a empresas de cualquier otro país. Esas disposiciones se violarían, por ejemplo, mediante disposiciones de “compra de productos nacionales” en los conjuntos de medidas de estímulo fiscal, como los utilizados por muchos países en 2008-2009, a menos que los entes públicos que administren esos programas de estímulo se mantengan al margen de la cobertura del ACP³³.

Al suscribir ACR, los gobiernos de los países en desarrollo renuncian a parte del espacio de políticas por el que han luchado en el plano multilateral.

3. El carácter cada vez más restrictivo de los compromisos políticos y las redes internacionales de producción

a) Motivos por los que los países en desarrollo participan en ACR

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe preguntarse cuáles son los motivos por los que los gobiernos de los países en desarrollo siguen concluyendo ACR a pesar de la existencia de un régimen de comercio multilateral que respalda la cooperación internacional y limita las oportunidades de aplicar políticas de empobrecimiento del vecino. Esta pregunta es más pertinente si cabe habida cuenta de que, al suscribir ACR, estos gobiernos renuncian a parte del espacio de políticas por el que han luchado en el plano multilateral.

La doctrina económica ha examinado diversos motivos que pueden inducir a las autoridades de los países en desarrollo a suscribir ACR. Uno de ellos es la mejora de la previsibilidad de las políticas. Por ejemplo, unos gobiernos más liberales podrían tratar de participar en ACR con vistas a maniatar a futuros gobiernos que parezcan más influenciados por los grupos nacionales de intereses que traten de obtener protección (Maggi and Rodriguez-Clare, 1998) o que tengan ideologías diferentes. Los ACR también se pueden considerar una segunda opción si las negociaciones multilaterales se estancan durante un largo período. Además, las autoridades tal vez deseen estabilizar y asegurar el acceso preferencial a los mercados que los países desarrollados les concedan unilateral y temporalmente mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y los programas conexos (Manger and Shadlen, 2014)³⁴.

Además, puede haber un “efecto dominó”, puesto que la proliferación de ACR puede aumentar la probabilidad de que se creen nuevos ACR debido al temor de algunos gobiernos a verse excluidos cuando otros países obtengan un acceso preferencial a los mercados y se vuelvan más atractivos como destino

para la IED (Baldwin and Jaimovich, 2012). Ello está relacionado con el énfasis en la promoción de las exportaciones como estrategia de desarrollo que hace que asegurar y aumentar el acceso a los mercados de los países desarrollados, incluso en relación con otros países en desarrollo, sea casi un fin en sí mismo. Por otro lado, la reducción considerable de los derechos arancelarios NMF ha dado lugar a niveles muy bajos de aplicación de aranceles, y los tipos NMF aplicados se han reducido a cero en muchas líneas arancelarias. Al mismo tiempo, la oleada de acuerdos de comercio preferencial ha permitido a numerosos países disfrutar de un acceso preferencial, lo cual ha erosionado aún más el margen de preferencia de cualquier país respecto de otros países. Por lo tanto, desde una perspectiva global, la importancia de las preferencias arancelarias se ha reducido considerablemente (Fugazza and Nicita, 2013).

Sin embargo, estos factores no pueden explicar plenamente los motivos por los que la oleada de ACR se ha visto acompañada por un creciente número de disposiciones que conducen a una integración económica profunda que va más allá de las medidas en frontera, como los aranceles. Esas disposiciones comprenden numerosas políticas y reglamentos nacionales, en particular las que protegen los activos tangibles e intangibles (como el capital extranjero y la propiedad intelectual), facilitan la coordinación de las actividades de producción dispersas (como el flujo de inversiones, experiencia y personas), y rigen las normas sobre productos y procesos. Las autoridades de los países en desarrollo pueden estimar necesario bloquear el acceso preferencial a los mercados a cambio de compromisos en materia de políticas y normas aparentemente necesarios para atraer IED y para permitir a sus empresas sumarse a las redes internacionales de producción.

Las pruebas empíricas sobre la relación entre los ACR y las redes internacionales de producción muestran efectivamente que dos países que ya participen en el comercio dentro de las redes de producción son más propensos a firmar un ACR profundo. Esta es una característica destacada de los acuerdos de los países desarrollados con los países en desarrollo en el Asia Oriental y el Asia Sudoriental, la región en la que el reparto internacional de la producción

ha aumentado más rápidamente (Orefice and Rocha, 2014). Los datos empíricos conexos sobre los TBI y los capítulos relativos a la inversión de los ACR que regulan el trato de la IED, “cuya protección es un elemento central del conjunto de medidas utilizado por muchas naciones en desarrollo para sumarse a las cadenas internacionales de suministro” (Baldwin, 2014: 31), muestran que las disposiciones más estrictas en materia de inversiones

suelen ser firmadas por países en desarrollo en condiciones económicamente débiles con la esperanza de que el aumento de las entradas de IED contribuya a resolver sus problemas económicos (Simmons, 2014). No obstante, aunque las pruebas empíricas de que esas

disposiciones son eficaces para estimular la IED son ambiguas, la tendencia más general a suscribir acuerdos con normas más estrictas sobre inversión recibe el impulso de la difusión competitiva; es decir, las medidas defensivas por parte de los países en desarrollo preocupados por que la IED se desvíe hacia países competidores. Es importante destacar que el contagio también puede ayudar a explicar el aumento de la gravedad de las disposiciones, con los países en desarrollo atrapados en una carrera hacia la conclusión de no solo más acuerdos de ese tipo, sino también cada vez más estrictos (Neumayer et al., 2014).

b) Tendencias hacia una mayor reducción del espacio de políticas

El inicio de la crisis global y el consiguiente colapso del comercio mundial en 2008-2009 provocaron diversos intentos de documentar los cambios en las medidas de política comercial y de inversión. En parte, ello era en respuesta a los temores generalizados de que la Gran Recesión daría lugar a un gran aumento del proteccionismo y causaría una mayor fragmentación del régimen del comercio mundial, así como a un descenso más pronunciado de la actividad económica y una recuperación más lenta relacionada con el comercio. También se consideraba que la documentación de los cambios podría aumentar la transparencia en relación con la adopción de medidas relacionadas con el comercio que pudieran hacer que la inclusión de empresas de países en desarrollo en el comercio internacional fuese más difícil.

Las pruebas empíricas de que las disposiciones estrictas sobre la inversión estimulan la IED son ambiguas.

El temor de que la Gran Recesión desencadenara un importante aumento del proteccionismo se basó en la comparación que se suele hacer entre la Gran Recesión y la Gran Depresión que comenzó en 1929, que dio lugar a una ola de proteccionismo durante los años treinta en el marco de las políticas más generales de empobrecimiento del vecino (véase el capítulo IV y Eichengreen and Irwin, 2010). Los líderes del Grupo de los 20, en declaraciones sucesivas, trataron de disipar este temor, a partir de la cumbre de Washington, en noviembre de 2008, donde los líderes declararon que iban a mantener los regímenes de comercio y de inversión abiertos y evitar el proteccionismo (se añadió el calificativo “en todas sus formas” en la cumbre de Los Cabos en noviembre de 2012). También propusieron el establecimiento de un mecanismo de seguimiento (no vinculante).

Los datos muestran que no ha habido prácticamente ningún aumento de los aranceles industriales, a pesar de que un gran número de países, especialmente de países en desarrollo, podrían haber utilizado su llamado “excedente de consolidación arancelaria” para aumentar los aranceles aplicados en márgenes bastante amplios sin incumplir sus compromisos en el marco de la OMC (Baldwin and Evenett, 2012). Se puede discutir si las autoridades renunciaron voluntariamente a esta opción de la que disponen todavía porque les pareció que los compromisos de la OMC eran suficientemente persuasivos, o porque muchos países afectados por la crisis tenían la posibilidad de dejar que sus monedas se depreciaran, a diferencia de lo que ocurrió en los años treinta, en que los países no contaban con esta opción salvo que abandonaran el patrón oro. En cualquier caso, los historiadores económicos han señalado desde hace mucho tiempo que las crisis económicas suelen originar políticas innovadoras, lo cual implica una divergencia en la naturaleza del proteccionismo de antes y después de la crisis. En los años treinta, por ejemplo, se recurrió en gran medida a las limitaciones voluntarias de la exportación, lo cual significa que la documentación de las medidas de política comercial centradas en instrumentos tradicionales, como los aranceles y las cuotas, no habría captado el cambio hacia el proteccionismo (Eichengreen and Irwin, 2010; Evenett, 2013a).

La caracterización de algunas medidas recientes de política comercial e industrial como “proteccionismo turbio” es problemática, ya que varias de esas medidas una finalidad pública importante.

Ha habido diversos intentos de evaluar la utilización por diferentes países de medidas de política comercial y de inversión en respuesta a la crisis a fin de valorar hasta qué punto esas medidas pueden haber empeorado el trato relativo de los “intereses comerciales de las empresas extranjeras”. Según Global Trade Alert (GTA), a este respecto, Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido se encuentran entre los diez países más proteccionistas del mundo (Evenett, 2013b)³⁵. Las medidas de política comercial más tradicionales, como los aumentos de los aranceles y las medidas de defensa del comercio (como las políticas antidumping) han representado menos de la mitad de todas las medidas registradas. Los datos de los países en desarrollo, en particular de Asia, indican que los países que tienen menos excedentes de consolidación arancelaria han utilizado políticas “no tradicionales”, como los rescates, más que otros países que han solido recurrir a los aumentos de aranceles y las medidas de defensa del comercio. Sin embargo, los países que habían realizado las mayores reducciones arancelarias en el período anterior a la crisis tendieron a adoptar medidas de defensa del comercio, en lugar de revertir esos recortes arancelarios. Por otro lado, los países que estaban en condiciones de adoptar paquetes más grandes de medidas de estímulo fiscal eran menos propensos a usar algunas de estas medidas comerciales y de inversión (Evenett, 2013b and c).

La muy amplia caracterización de “proteccionismo turbio” en la GTA es problemática, puesto que incluye diversas medidas que tienen una finalidad pública importante, no solo para promover la estabilidad financiera y prevenir descensos pronunciados del empleo, sino también para fomentar la capacidad productiva nacional y proteger a los consumidores. Se trata de reglamentos de salud, seguridad, paquetes de medidas de estímulo que destinan el gasto público a los productos nacionales, rescates bancarios, políticas industriales y de innovación, y muchas otras políticas que no violan ningún acuerdo comercial en vigor ni otras disposiciones legales. Algunas de estas medidas han desempeñado un papel importante al permitir que los países en desarrollo se recuperen de la crisis mundial y continúen su proceso de transformación estructural. Por otra

parte, las evaluaciones de la GTA sobre el efecto de estas medidas dependen completamente de un juicio subjetivo. La combinación de estos factores plantea serias dudas sobre la conclusión en ocasiones alarmista de la GTA de que el proteccionismo ha aumentado en los cinco últimos años (Evenett, 2012 y 2013b). Más importante aún, se corre el riesgo de que la estrecha relación entre las medidas

denunciadas como “proteccionistas” por la GTA y sus recomendaciones de que las autoridades deberían seguir la “vía rápida” hacia la industrialización incluyendo a las empresas nacionales en las redes internacionales de producción den a esas evaluaciones una importancia indebida en la agenda de las negociaciones comerciales en el futuro³⁶. Esta relación se aborda en la sección D.

C. La política industrial en una era de espacio de políticas reducido

En los últimos años se ha reactivado a nivel mundial el interés por las políticas industriales. Varios países en desarrollo, incluidos los más grandes, han revaluado los beneficios de la política industrial para la transformación estructural y el crecimiento económico. De hecho, países como el Brasil, China y Sudáfrica en realidad nunca abandonaron el uso de medidas para acelerar la industrialización. En el último decenio incluso han puesto en marcha nuevas iniciativas. Algunas de estas iniciativas pueden considerarse una respuesta a las diversas perturbaciones financieras que afectaron a varios países en desarrollo a fines de los años noventa y principios del nuevo milenio, mientras que otras quizás sean producto de un reconocimiento cada vez mayor de que las políticas asociadas al Consenso de Washington no habían logrado la transformación estructural (*TDR 2003*). Sin embargo, otras pueden obedecer a la fuerte subida de los precios de los productos básicos a partir de 2002-2003, que hizo temer la desindustrialización prematura de algunos países en desarrollo.

La revaluación de los beneficios potenciales de la política industrial no se ha limitado únicamente a los países en desarrollo. Muchos países desarrollados han empezado a reconocer de manera explícita el importante papel que las políticas industriales pueden

desempeñar para el mantenimiento de un sector manufacturero sólido, y sus consiguientes beneficios de aumento de la productividad, innovación y creación de empleo. Así ha ocurrido en especial tras la crisis financiera mundial y la Gran Recesión, cuando los países desarrollados con economías basadas principalmente en los servicios, como el Reino Unido y los Estados Unidos, parecieron mucho más vulnerables a las perturbaciones externas que la mayoría de los que tienen una importante base manufacturera.

Muchos países desarrollados han reconocido el importante papel de la política industrial para mantener un sector manufacturero sólido e impulsar el aumento de la productividad, la innovación y la creación de empleo.

No hay una definición generalmente aceptada de la política industrial. Esto podría deberse en gran medida a que la política industrial se ha basado en una amplia variedad de perspectivas económicas con diferentes fundamentos, objetivos y alcances, y basadas en diversas combinaciones de medidas (véase, por ejemplo, Salazar-Xirinachs et al., 2014). Sin embargo, probablemente hay un consenso general en que “la política industrial es básicamente cualquier tipo de intervención selectiva o política gubernamental que intenta alterar la estructura sectorial de la producción en beneficio de los sectores que se espera que ofrezcan mejores perspectivas de crecimiento económico que las que habría sin esa intervención” (Pack and Saggi, 2006: 2). Por lo general, las medidas destinadas a diversificar la

estructura productiva y a contribuir a la creación de capacidad en nuevos sectores económicos o en nuevos tipos de actividades forman parte de la política industrial llamada “vertical” o “selectiva”³⁷. Se trata, entre otras, de medidas de apoyo en forma de subvenciones a sectores específicos, aranceles y prescripciones de resultados relacionadas con las inversiones que, en general, se han asociado al éxito de la industrialización en el Asia Oriental, donde se han combinado con mecanismos de control como prescripciones de exportación (*TDR 1996 y 2006*). También incluyen medidas que tienen en cuenta las variaciones en el potencial de los distintos sectores para generar, absorber y utilizar comercialmente conocimientos y, en particular, su potencial para ayudar a los países a alcanzar (y luego sobrepasar) la frontera tecnológica mediante un apoyo directo a la innovación y el aprendizaje. Cabe citar como ejemplos de tales medidas el establecimiento de sistemas nacionales de innovación y la mejora de la educación y la formación profesional (Nübler, 2014).

Este tipo de política industrial es el que se ha visto más limitado por el número cada vez mayor de normas y regulaciones existentes en la gobernanza económica internacional. No obstante, limitación no significa prohibición, y el resto de esta sección contiene ejemplos de medidas de política industrial en países específicos. En primer lugar se aborda la forma en que los Estados Unidos y la Unión Europea han tratado de promover su sector manufacturero. A continuación se examinan las medidas adoptadas por los países en desarrollo, que combinan las fuerzas creativas del mercado con actividades públicas para promover el sector manufacturero y elevar los niveles de vida.

1. Políticas proactivas recientes para la reindustrialización de las economías desarrolladas

a) Estados Unidos: múltiples iniciativas de política industrial vertical

Los Estados Unidos son presentados a menudo como un país que prefiere abstenerse de toda política

industrial. No obstante, varios autores han sostenido recientemente que los Estados Unidos han aplicado sistemáticamente una política industrial destinada a mantener una sólida base manufacturera y asegurar el liderazgo tecnológico del país en el mundo. En los últimos años, sus responsables políticos no se han centrado en la formulación de visiones y programas nacionales por organismos de coordinación centralizados para desarrollar industrias específicas, pese a que en ocasiones ese ha sido el modelo seguido en el pasado (Kozul-Wright, 1995; Rohatyn, 2009). Más bien han adoptado un enfoque más descentralizado por el que una serie de iniciativas y programas federales y estatales han prestado apoyo a industrias estratégicas, tanto tradicionales como emergentes (Ketels, 2007; Block, 2008; Schrank and Whitford, 2009; Di Tommaso and Schweitzer, 2013; Mazzucato, 2013; Wade, 2014).

Así pues, dos elementos superpuestos han caracterizado la política industrial de los Estados Unidos, lo que ha llevado a calificar al país al mismo tiempo de “Estado empresario” y “Estado coordinador”. Como “Estado empresario”, ha tomado la iniciativa de asumir riesgos e influir en los mercados para el desarrollo y la comercialización de nuevas tecnologías que se consideraran esenciales para el país. Al financiar investigaciones muy arriesgadas, el “Estado empresario” reduce el riesgo de los inversores privados, haciéndose imprescindible como facilitador de importantes innovaciones.

Según Mazzucato (2013), en los Estados Unidos el Estado es la principal fuente de financiación en las primeras etapas de la innovación, puesto que el sector público representa más del 50% del gasto en investigación básica, en comparación con la aportación inferior al 20% del sector privado. Este tipo de inversión pública abarca diferentes tipos de investigación, en gran parte con perspectivas de rentabilidad particularmente inciertas³⁸.

Como “Estado coordinador”, crea y gestiona redes entre los distintos actores de los sistemas de innovación (por ejemplo, las empresas, las instituciones financieras y de investigación y los fondos del sector público), así como dentro de las organizaciones e instituciones. De este modo, alienta a empresas de diferentes tipos a integrarse en un sistema

Los Estados Unidos pueden considerarse como un “Estado empresario” y un “Estado coordinador” en la forma de aplicar su política industrial.

descentralizado de innovación a nivel sectorial, regional y nacional³⁹. Al funcionar la política industrial en forma de red, y al faltar un único organismo encargado de dicha política, este tipo de intervención estatal para aplicar la política industrial se ha atribuido a veces a un “Estado desarrollista encubierto” (Block, 2008; Schrank and Whitford, 2009).

Al inicio de la Gran Recesión, se adoptó una amplia gama de políticas más visibles con el objetivo común de lograr el “renacimiento de las manufacturas estadounidenses” (Sperling, 2012). Por lo general, esas medidas no se inscriben de manera específica en el marco de una política industrial, ya que su objetivo inmediato es evitar las quiebras y el desempleo a gran escala. Sin embargo, muchas están dirigidas al sector manufacturero nacional por su contribución esencial a la innovación, las exportaciones y la creación de empleos bien remunerados, que hace de “la manufacturación un componente fundamental de una economía competitiva e innovadora” (Sperling, 2012: 1). Estas medidas a largo plazo pueden considerarse parte de una estrategia más amplia adoptada para prevenir el riesgo percibido de que el país pierda su posición de líder tecnológico mundial, así como para corregir los problemas estructurales de la economía de los Estados Unidos que la crisis puso de manifiesto, como la disminución de la importancia del sector manufacturero y sus consiguientes efectos adversos en el empleo (Sperling, 2013; Warwick, 2013)⁴⁰.

Las iniciativas adoptadas para abordar directamente las preocupaciones por la pérdida del liderazgo tecnológico mundial de los Estados Unidos tienen dos componentes principales⁴¹. El primero incluye una serie de programas de I+D previstos en el Programa Avanzado de Manufacturación Nacional, cuyo principal elemento es la Red Nacional para la Innovación Manufacturera. Esta Red está integrada por instituciones manufactureras regionales, que son asociaciones público-privadas cuyo objetivo es reunir los mejores talentos y capacidades de sus tres asociados (la industria, el mundo académico y el Gobierno, en particular los Ministerios de Defensa y Energía)⁴².

El segundo componente es la Ley de Recuperación y Reinversión de 2009, que tiene una dotación de unos 800.000 millones de dólares para el período

2009-2019. El objetivo inmediato de este paquete de medidas de estímulo económico era mitigar los efectos adversos de la Gran Recesión. Pero su objetivo a más largo plazo es utilizar medidas de política industrial vertical para reforzar el sector manufacturero nacional y fomentar su ajuste estructural para que esté en mejores condiciones de hacer frente a la competencia internacional. Por ejemplo, en la Ley se consignaron fondos para reanudar la producción de baterías avanzadas con objeto de aumentar su participación en la producción mundial del 2% en 2009 al 40% en 2015 (Sperling, 2012). Esto se inscribe en los objetivos más generales de: i) repatriar a los Estados Unidos las actividades del sector manufacturero en el extranjero sobre la base de la idea de que la proximidad geográfica de las actividades de producción y diseño facilita a los ingenieros la resolución de los problemas que les plantean los técnicos de las fábricas y, por lo tanto, refuerza el vínculo entre manufacturación e innovación; y ii) promover las industrias de ener-

... y el carácter vertical de su política industrial ha contribuido al logro de al menos algunos de sus objetivos.

gía no contaminante, como la energía eólica y solar, así como los vehículos de bajo consumo de combustible. En el mismo sentido, el rescate de General Motors y Chrysler en el marco del Programa de Alivio de Activos Problemáticos tuvo el efecto inmediato de salvar miles de puestos de trabajo y

reducir los efectos adversos de la Gran Recesión. Sin embargo, la percepción de esos fondos se supeditó a consideraciones ambientales, como la obligación de comenzar a producir vehículos de bajo consumo de combustible, lo que contribuyó a hacer frente a problemas más generales de reestructuración sectorial. Además, en 2009 la Agencia de Protección Ambiental permitió a California imponer normas más estrictas sobre las emisiones de los vehículos (Brunel and Hufbauer, 2009), y la Administración de Servicios Generales anunció que utilizaría fondos de la Ley para la adquisición de vehículos energéticamente eficientes y de combustible alternativo por un valor de 300 millones de dólares⁴³, en cumplimiento de la disposición más general de la Ley que impone la compra de productos estadounidenses (Buy American).

En conjunto, estas medidas reflejan el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos a las industrias que se vieron más afectadas por la desaceleración de la

economía mundial y, en términos más generales, a las actividades encaminadas a ayudar a las empresas estadounidenses a competir en sectores innovadores. No obstante, se plantea la cuestión de si ese apoyo es compatible con las disposiciones multilaterales sobre comercio e inversión. En particular, las medidas de apoyo previstas en la disposición que impone la compra de productos estadounidenses puede considerarse una subvención prohibida en virtud del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC). El rescate de la industria del automóvil en el marco del Programa de Alivio de Activos Problemáticos también puede constituir una subvención en virtud del Acuerdo SMC, dado que las disposiciones ambientales del artículo 8 de dicho Acuerdo, relativo a las subvenciones no recurribles, se suprimieron cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo (es decir, el 1 de enero de 2000). No obstante, puede justificarse en virtud del artículo XX del GATT en razón de las condiciones ambientales a que están sujetas esas medidas, que cabe argumentar que “guardan relación” con la conservación de una reserva agotable⁴⁴.

Sin embargo, cabe señalar que las normas y compromisos de la OMC solo contienen *amenazas* de sanciones. Toda posible imposición de aranceles u otras medidas de represalia por un interlocutor comercial depende de los daños reales causados. Si el daño causado por la infracción de las normas no es importante, es poco probable que un Estado miembro de la OMC invoque el Mecanismo de Solución de Diferencias y ponga en marcha la imposición de sanciones. También es improbable que se invoque dicho Mecanismo si resulta difícil determinar los daños reales causados, y cuando varios países adoptan simultáneamente medidas similares con objetivos similares. Por ejemplo, una amplia variedad de países han adoptado medidas para apoyar a sus industrias del automóvil⁴⁵. En todo caso, los ejemplos citados demuestran que los Estados Unidos han utilizado hábilmente el espacio de políticas no acotado por los Acuerdos de la Ronda Uruguay para prestar apoyo a su sector manufacturero. También ponen de manifiesto que el país ha aplicado una política industrial, y que su carácter vertical ha contribuido al logro de al menos algunos de sus objetivos.

Los Estados Unidos han utilizado hábilmente el espacio de políticas no acotado por los Acuerdos de la Ronda Uruguay para prestar apoyo a su sector manufacturero...

b) Unión Europea: eficacia limitada de una política industrial horizontal

El fomento de la producción industrial ha sido uno de los principales objetivos de la política de integración económica europea desde el final de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, el alcance, los instrumentos y los mecanismos institucionales al respecto han variado considerablemente de un país a otro y a lo largo del tiempo. El fomento del desarrollo industrial mediante medidas sectoriales se impulsó activamente durante la reconstrucción de la posguerra bajo los auspicios del Plan Marshall, y prosiguió bien entrada la década de 1970 en el marco de diversas iniciativas nacionales y regionales (Eichengreen and Kenen, 1994). A principios de los años ochenta, muchos países adoptaron programas de política liberal que limitaron considerablemente el alcance de las medidas proactivas del Estado (Grabas and Nützenadel, 2014; Owen, 2012). En 1990, la

Comisión Europea esbozó su política industrial, siendo la primera vez que se adoptaba un enfoque de política industrial común para la entonces Comunidad Europea en su conjunto (European Commission, 1990)⁴⁶. El objetivo general de este enfoque era mejorar la competitividad de la industria europea y acelerar los ajustes industriales a los cambios

estructurales, entre otras cosas mediante la innovación y el desarrollo tecnológico. Se prestaba especial atención a los aspectos microeconómicos (es decir, con políticas empresariales y de defensa de la competencia), y predominantemente horizontales en el sentido de favorecer la creación de condiciones generales para los empresarios y las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas⁴⁷.

Se han adoptado diversas estrategias a fin de mejorar las condiciones para la industria europea. La Estrategia de Lisboa, aprobada en 2000, formuló algunos objetivos cuantitativos a nivel nacional (como el aumento del gasto en I+D hasta el 3% del PIB), pero en general se ha considerado un fracaso al no cumplir sus múltiples objetivos de aumentar la productividad, el empleo y la convergencia entre los países miembros (por ejemplo, Tilford and Whyte, 2010; Copeland and Papadimitriou, 2012). La Estrategia Europa 2020, en marcha desde 2010, tiene objetivos similares a los de

iniciativas recientes de los Estados Unidos, ya que prevé el fortalecimiento de la innovación, el fomento de las exportaciones y la creación de empleo, pero hace más hincapié en la “competitividad” relacionada con los costos. El Programa Horizonte 2020, establecido en 2014, incluye medidas complementarias y más específicas para fomentar la inversión en innovación, como la consignación de 80.000 millones de euros para investigación e innovación en apoyo de tecnologías facilitadoras esenciales⁴⁸ con miras a redefinir las cadenas de valor mundiales y aumentar la eficiencia de los recursos y la energía⁴⁹. El Programa también financia prototipos y proyectos de demostración a fin de facilitar la comercialización de innovaciones.

A pesar de estas medidas, la política industrial de la UE sigue siendo menos completa que la de los Estados Unidos. Las asignaciones presupuestarias parecen ser demasiado reducidas no solo para superar de manera eficaz los obstáculos a corto plazo al crecimiento, sino también para impulsar la innovación a más largo plazo. La escasez de fondos para

programas probablemente reducirá el volumen de conocimientos y las innovaciones susceptibles de ser comercializadas, en comparación con los recursos mucho más abundantes dedicados a la innovación en los Estados Unidos. Además, la utilización exclusiva de medidas horizontales de política industrial, sin acompañarlas de medidas verticales, como en los Estados Unidos, podría obstaculizar el logro del objetivo declarado de mantener una sólida base manufacturera en Europa⁵⁰. Sin embargo, tal vez no sea posible adoptar medidas de apoyo —verticales— más específicas con la legislación comunitaria vigente. Por ejemplo, en respuesta al rescate de la industria del automóvil en los Estados Unidos, varios Estados miembros de la UE adoptaron medidas para favorecer a sus propias industrias del automóvil. Esas medidas podrían infringir el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se dispone que “serán incompatibles con el mercado interior... las ayudas otorgadas por los Estados... que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”. Sin embargo, la reciente crisis financiera mundial podría considerarse un acontecimiento especial que puede

requerir una mayor flexibilidad en la aplicación de estas normas. El párrafo 3 del artículo 107, que alude a la existencia de una “grave perturbación en la economía”, garantiza que esa flexibilidad sea temporal y excepcional⁵¹. Es poco probable que se hagan ese tipo de exenciones en el futuro, ya que, según las actuales Directrices Comunitarias sobre Ayudas Estatales de Salvamento y de Reestructuración de Empresas en Crisis (European Commission, 2004: párrafos 72 y 73), la ayuda de salvamento o reestructuración es una operación excepcional y, en principio, solo puede concederse una vez cada diez años. Además, en su nuevo proyecto de directrices sobre ayudas estatales,

la Comisión Europea afirma que “las ayudas de salvamento y reestructuración son algunos de los tipos de ayuda estatal que más falsean la competencia” (European Commission, 2013: párrafo 6).

La situación de la UE es un ejemplo de cómo los acuerdos intergubernamentales pueden restringir las opciones políticas de las autoridades nacionales, y de cómo unas políticas industriales que se

limitan simplemente a adoptar medidas horizontales pueden obstaculizar el logro de los objetivos de esas políticas. Además, habida cuenta de estas dificultades y limitaciones, los encargados de la formulación de políticas de la UE pueden creer que, para mantener una base manufacturera saneada, será necesario aumentar las exportaciones a los países en desarrollo. Por lo tanto, la política comercial internacional común de la Unión, que constituye un ámbito fundamental de competencia exclusiva de las instituciones comunitarias, y el consiguiente objetivo de mantener la apertura de los mercados en los países en desarrollo, pueden acabar desempeñando un papel decisivo en los planes para la reindustrialización de Europa.

Los acuerdos intergubernamentales de la Unión Europea son un ejemplo de cómo se pueden restringir las opciones políticas de las autoridades nacionales, y de cómo las medidas horizontales no bastan por sí solas para lograr los objetivos de las políticas industriales.

2. Países en desarrollo: experiencias recientes con las políticas nacionales de desarrollo industrial

El uso generalizado de políticas comerciales e industriales proactivas para el éxito de la transformación de las economías del Asia Oriental se

ha analizado en profundidad en anteriores *Informes sobre el Comercio y el Desarrollo* (en particular en *TDR 1994, 1996 y 2003*) y en otros trabajos (por ejemplo, Akyüz et al. 1998; World Bank, 2005a; Chang, 2011). Sin embargo, la naturaleza y el alcance de las políticas industriales recientes de los países en desarrollo se han visto fuertemente influidos por los cambios en los regímenes mundiales de gobernanza comercial y económica a los que deben ajustarse sus políticas. El más importante de esos cambios ha sido la adhesión de varios países a la OMC y/o su participación en acuerdos comerciales regionales (ACR). Al mismo tiempo, los responsables políticos de los países en desarrollo han tratado de ajustar sus políticas industriales en respuesta a las vulnerabilidades estructurales que han surgido en sus economías en tiempos de cambio del entorno económico mundial, en particular de crisis económicas y alteraciones en la relación de intercambio de sus países. En esta sección se examina, mediante ejemplos de países concretos, cómo esos cambios han afectado a la combinación de políticas de diversos países, en especial desde el inicio del nuevo milenio.

La mejora de la relación de intercambio de las economías que se han beneficiado del aumento mundial de los precios de los productos básicos desde principios de la década de 2000 es uno de los factores que ha despertado un interés cada vez mayor por la política industrial. La subida de los precios de los productos básicos y la fuerte mejora registrada en consecuencia en la relación de intercambio de los países ricos en recursos naturales facilitaron sus intentos de mejorar sus políticas macroeconómicas y cuentas fiscales. No obstante, esto no debería ser motivo de autocomplacencia al diseñar las estrategias de desarrollo de estos países. El principal desafío que tienen por delante sigue siendo el de captar una justa proporción de las rentas generadas por los recursos (véase también el capítulo VII de este *Informe*), evitando una apreciación del tipo de cambio real, que debilitaría la competitividad de sus actividades manufactureras

La naturaleza y el alcance de las políticas industriales recientes de los países en desarrollo reflejan los cambios en los regímenes mundiales de gobernanza comercial y económica a los que deben ajustarse sus políticas...

... así como la conciencia de las vulnerabilidades estructurales surgidas a causa de los cambios en el entorno económico mundial.

de bienes comerciables, y destinar esos ingresos a la inversión en la economía real para fomentar la diversificación y modernización de la producción y las exportaciones. La diversificación y la industrialización son los mejores medios a largo plazo para que los países reduzcan su vulnerabilidad a los efectos negativos de la volatilidad de los precios de los productos básicos y la evolución desfavorable de los precios. Una transferencia más rápida de la mano de obra de actividades de baja productividad del sector primario a actividades de alta productividad en el sector manufacturero fomenta la productividad general y el aumento de los ingresos. Para afrontar el reto de la diversificación hace falta un alto nivel de inversión y la creación de un

vínculo virtuoso entre el comercio y la acumulación de capital. Los responsables políticos podrían facilitar en gran medida esos esfuerzos con una política industrial que apoye al sector privado en la búsqueda y expansión de actividades de mayor valor añadido, así como de sectores que puedan acelerar el aumento de la productividad, y en la producción de bienes con una mayor elasticidad de la demanda en los mercados mundiales. En particular, esas medidas ayudarían a invertir la tendencia de las corrientes de mano de obra a moverse de los sectores de alta productividad a los de baja productividad observada en el período comprendido entre 1990 y 2005 en los países de África y América Latina, la mayoría de ellos ricos en recursos naturales (McMillan et al., 2014).

En 2004, el Brasil estableció un nuevo marco institucional para la política industrial mediante la adopción de tres conjuntos de políticas destinadas a aumentar la inversión, la innovación y la competitividad internacional de sus actividades manufactureras y sus industrias energéticas. Ha dado prioridad al desarrollo de industrias y sectores clave, empresas líderes nacionales y proyectos de infraestructura, en parte mediante consejos de alianzas público-privadas. La financiación de inversiones a largo plazo a través del banco de desarrollo del país (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES))

ha sido un importante instrumento para la aplicación de esas políticas. Por ejemplo, el BNDES ha proporcionado apoyo financiero directo a proyectos industriales y de infraestructura a gran escala, así como a la exportación de determinados bienes y servicios (Ferraz et al., 2014). A fin de promover la modernización económica del Brasil, el BNDES ha venido prestando apoyo a los sectores del automóvil, la tecnología de la información, la aeronáutica y el petróleo mediante préstamos, financiación a largo plazo y en capital social, garantías, subvenciones y seguros de crédito. A diferencia de otros países en desarrollo, el Brasil no ha firmado ningún ACR, por lo que tiene más flexibilidad para promover dichas actividades a través de su banco de desarrollo.

En Sudáfrica, la convicción de que el país ya no podía seguir dependiendo tanto como antes de los productos básicos tradicionales y los servicios no comerciables como base de su crecimiento y desarrollo llevó a la aprobación del Marco Nacional de Política Industrial en 2007 (Department of Trade and Industry, 2007: 10). Ello dio lugar a la aplicación de una serie de medidas horizontales y verticales, como modificaciones arancelarias e incentivos fiscales en sectores específicos, con miras a intensificar el proceso de industrialización y hacerlo más incluyente. Sin embargo, las medidas adoptadas no han sido todo lo beneficiosas que se esperaba, en parte porque la política industrial no se ajustaba debidamente al marco macroeconómico más general del país, y porque no se crearon suficientes vínculos entre los megaproyectos y las empresas más pequeñas que intervenían en sus fases iniciales y finales (Zalk, 2014).

La experiencia de Viet Nam es un ejemplo de cómo la adhesión de un país a la OMC puede limitar sus opciones políticas⁵². Viet Nam pasó a ser miembro de la OMC en enero de 2007, lo que aceleró su transición de una estrategia de sustitución de las importaciones a otra de promoción de las exportaciones. Ese cambio se inició con la introducción del programa de reforma económica *Doi Moi* (“renovación”) en 1986, y se reforzó con la firma de acuerdos bilaterales con los principales socios comerciales del país, como los Estados Unidos, el Japón y la UE y varios países de Asia, en los años noventa y principios de la década de 2000. Las reformas correspondientes crearon un complejo sistema que promovía una doble estrategia de industrialización. Esa estrategia se basaba en el desarrollo simultáneo de las industrias manufactureras

privadas, intensivas en mano de obra y orientadas a la exportación (mediante la atracción de inversores extranjeros, el establecimiento de zonas francas industriales y la creación de sistemas de devolución de derechos para los insumos importados) y las industrias de sustitución de las importaciones (mediante inversiones en industrias pesadas y sectores basados en recursos en los que las empresas estatales siguen desempeñando un importante papel)⁵³.

Ya en el período previo a su adhesión oficial a la OMC, Viet Nam había ajustado algunos aspectos de su política industrial, en particular mediante la eliminación gradual de las prescripciones explícitas de resultados de las exportaciones, las subvenciones relacionadas con el contenido nacional y los incentivos fiscales. Tras la adhesión del país a la OMC, se procedió a una reducción del tipo arancelario medio simple del 18,5% en 2007 al 10,4% en 2013, así como a la liberalización del sector de los servicios.

Al mismo tiempo, Viet Nam ha venido utilizando algunas de las flexibilidades que siguen permitiendo las normas y compromisos de la OMC. Por ejemplo, la diferencia entre los tipos arancelarios consolidados y aplicados ha permitido a Viet Nam modular sus aranceles aplicados a fin de controlar los precios de la energía y proteger ciertas industrias de la competencia de las importaciones. El país también ha impuesto contingentes arancelarios sobre algunos productos alimentarios. Además, ha proporcionado apoyo sectorial en forma de derechos de importación preferenciales, exenciones arancelarias, reducción de los impuestos de sociedades y sobre el uso de la tierra, y préstamos subvencionados y garantías de inversión destinados principalmente a promover la I+D y el desarrollo de infraestructuras, la capacitación y las empresas en las zonas desfavorecidas del país. Aunque el sector de los servicios ha sido objeto de una amplia liberalización, la mayoría de los acuerdos bilaterales vigentes en Viet Nam adoptan un enfoque de listas positivas (por el que los signatarios solo enumeran los sectores que desean liberalizar y dejan los demás sectores intactos). Ello ha hecho que Viet Nam mantenga límites máximos a la propiedad extranjera en los servicios de telecomunicaciones, pueda imponer fletes más elevados a las empresas extranjeras y exija una prueba de necesidades económicas a los minoristas de propiedad extranjera (más allá de los primeros ya establecidos). El Gobierno también ha utilizado medidas de contratación pública para prestar apoyo a los proveedores locales.

No obstante, estas medidas parecen haber sido insuficientes para ayudar a las empresas privadas a superar sus limitaciones de capital y lograr economías de escala suficientemente importantes para ser competitivas a nivel internacional. Además, la estrategia de doble vía solo ha contribuido parcialmente a lograr con mayor rapidez los efectos deseados de la IED, en especial la transferencia de tecnología y la creación de vínculos entre las industrias orientadas a la exportación y las empresas que atienden al mercado interno (Nguyen et al., 2014). Si se materializan, iniciativas como el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica pueden contener normas aún más estrictas en materia de inversiones y derechos de propiedad intelectual, que podrían limitar todavía más la posibilidad de establecer vínculos a nivel nacional y lograr la adaptación tecnológica⁵⁴.

La adhesión de China a la OMC también influyó considerablemente en la naturaleza y el alcance de su política industrial. Debido a sus compromisos de respetar el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC), tuvo que suspender determinadas políticas relativas a la IED, en particular las medidas destinadas a fomentar la transferencia de tecnología y mejorar los vínculos mediante, por ejemplo, prescripciones de contenido nacional. También tuvo que eliminar gradualmente otros elementos de su anterior política industrial, en particular las medidas de protección comercial, y los tipos de interés preferenciales y deducciones fiscales aplicados a sus industrias incipientes, así como algunas formas de asistencia financiera directa a algunas de sus otras industrias (*TDR 2006*).

No obstante, China ha seguido aplicando un enfoque estratégico con respecto a la IED que distingue entre los sectores que se considera que generan considerables divisas y empleo y los que contribuyen más a la mejora de la capacidad productiva nacional en ámbitos fundamentales de la economía (Poon, 2014). El primer tipo de IED, centrado en la búsqueda de eficiencia, se ha beneficiado de la clase de incentivos generalmente asociados a las actividades realizadas en zonas económicas especiales, como las desgravaciones selectivas del impuesto sobre el valor

añadido, las moratorias fiscales a las empresas y la provisión de infraestructura que facilite el comercio internacional (Zeng, 2011). En cambio, el segundo tipo de IED, centrado en la búsqueda de mercados, ha sido objeto de diversos límites a la propiedad extranjera, como la imposición de participaciones minoritarias en los sectores del acero y la banca o de empresas conjuntas al 50% en la industria del automóvil. Se han promovido varias empresas conjuntas en el sector del automóvil a fin de mantener su competitividad y hacerlo más atractivo para que los inversores extranjeros transfieran y modernicen las tecnologías que utilizan en la producción en China. Esto ha venido acompañado de un aumento masivo del gasto público en I+D. Además, se ha recurrido a la contratación pública y las inversiones públicas en infraestructura, como la construcción de una red de carreteras, para impulsar la demanda de automóviles (Lo and Wu, 2014). A mediados de los años noventa, China comenzó a publicar catálogos de orientación sobre IED (con una lista de las industrias

Una gran variedad de medidas pueden facilitar los ajustes en las estructuras de producción de los países en desarrollo, como las regulaciones ambientales, la contratación pública y las políticas fiscales...

en que la inversión extranjera se “alienta”, “restringe” o “prohíbe”), que se han ido revisando con el tiempo mediante la aplicación de umbrales técnicos más exigentes para reflejar la mejora de las capacidades de producción nacional. Por ejemplo, en la versión de 2011 del catálogo sobre la IED, la estipulación sobre empresas conjuntas se suprimió de la fabricación de automóviles para aplicarla en

cambio a la I+D y la fabricación de dispositivos electrónicos para automóviles, así como a algunas piezas y componentes esenciales de los “vehículos de nuevas energías”, como las baterías de alta energía (Dezan Shira & Associates, 2011: 8-9)⁵⁵.

El Gobierno de China también ha mantenido un importante papel director, sobre todo en las industrias pesadas proveedoras y los sectores de bienes de producción, en los que desarrollan su actividad un considerable número de empresas vinculadas al Estado⁵⁶. Si bien el tamaño de estas empresas impide a otras empresas (incluidas las extranjeras) entrar en esos sectores, parece que su número es suficientemente grande para asegurar la competencia y, por lo tanto, una producción eficiente desde el punto de vista económico. Los fabricantes del sector público también están sujetos a disciplinas de exportación,

que se aplican mediante la vigilancia del acceso a los préstamos en condiciones favorables, por ejemplo, del Banco de Desarrollo de China. Esas empresas son supervisadas por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, que es el principal organismo de planificación industrial del país. La propia Comisión también ha prestado apoyo, por ejemplo mediante la elaboración de una política sobre tecnologías de energía verde, en virtud de la cual el Gobierno otorga subvenciones ambientales a las turbinas eólicas. Anteriormente, este apoyo se combinaba con prescripciones de contenido nacional que podrían haberse considerado contrarias a los compromisos de China en el marco de la OMC. Sin embargo, según se informa, la medida ya ha alcanzado su objetivo y fue retirada antes de que otros miembros de la OMC pudieran iniciar un procedimiento ante el OSD (Studwell, 2013).

En términos más generales, las regulaciones ambientales pueden contribuir en gran medida a facilitar los ajustes en las estructuras de producción de los países en desarrollo. Ello se debe, entre otras cosas, a que el llamado “crecimiento ecológico” probablemente ocupará un lugar destacado en las próximas grandes fronteras tecnológicas, cuando el retraso tecnológico de los países en desarrollo podría ser una ventaja al tener menos tecnologías intensivas en carbono que amortizar. Además, habida cuenta de la necesidad de mitigar el cambio climático y de que cada vez se reconocen más limitaciones ecológicas de la utilización de energía tradicional, es poco probable que el consumo en rápido aumento de los países en desarrollo, resultante del incremento de los ingresos y de los intentos de reforzar la contribución de la demanda interna al crecimiento, pueda satisfacerse por la misma vía de consumo intensivo de materiales y energía que las economías desarrolladas han seguido hasta ahora (*TDR 2013*). De hecho, la conversión de las nuevas pautas de consumo y producción en desafíos para la innovación en tecnologías verdes podría ser un poderoso motor de transformación estructural y creación de oportunidades de empleo y remuneración⁵⁷.

Los bancos de desarrollo de los países en desarrollo (como el BNDES y el Banco de Desarrollo de China), que cumplen una función similar a la de

los organismos públicos de los países desarrollados (como la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa en los Estados Unidos), pueden ser los más indicados para conceder los préstamos a largo plazo que requieren esas reorientaciones fundamentales (Chandrasekhar, 2014). Así, no solo se reduciría el riesgo de la financiación privada complementaria en las etapas iniciales de esas reorientaciones, sino que también se podría inducir a la inversión privada a liderar, en última instancia, la transformación estructural fundamental. Se podrían aplicar políticas favorables de intervención en la demanda que incluyeran objetivos de intensidad energética, por ejemplo para los automóviles y edificios, con miras a crear una demanda de sistemas de mayor eficiencia energética y producción de energía limpia. A fin de ayudar a las empresas nacionales a satisfacer esa nueva demanda interna, se podrían reforzar estas políticas por el lado de la oferta con subvenciones y créditos fiscales compatibles con la OMC, además de financiar innovaciones relacionadas con la energía limpia⁵⁸.

La existencia de instituciones adecuadas, como organismos para industrias específicas que disponen de instalaciones de ensayo para garantizar la seguridad y el cumplimiento de las normas sobre productos, también puede ser importante para estimular la innovación más en general. Por ejemplo, puede verse que las economías que han logrado desarrollar industrias nacionales del automóvil (como China, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán) tenían institutos de investigación sobre la industria del automóvil dotados de suficientes recursos. Por el contrario, esos institutos no existían o carecían de suficientes recursos en otros países, como Malasia y Tailandia, donde los intentos de crear una industria dinámica del automóvil tuvieron menos éxito (Ravenhill, 2014).

La contratación pública también puede ser un importante instrumento de la política industrial, en especial para crear demanda a una escala tal que permita a las empresas nacionales establecer instalaciones de producción rentables. La política fiscal es otro instrumento que puede utilizarse en la política industrial. En China, se ha observado que las políticas fiscales favorecen a las empresas orientadas a la

... y los bancos de desarrollo pueden ser los más indicados para conceder los préstamos a largo plazo que requieren dichos ajustes.

exportación, mientras que las empresas que atienden al mercado nacional están sujetas a muchos más impuestos diversos, como derechos de importación, impuestos sobre el valor añadido e impuestos sobre el consumo (Yang, 2014). Tailandia complementó la protección arancelaria con reducciones de los impuestos selectivos y exenciones del impuesto de sociedades para determinados modelos de automóvil a fin de crear oportunidades concretas de ventas en el mercado interno. Esas medidas se introdujeron en 2002 para las camionetas, y en 2007 se adoptaron medidas similares para los vehículos ecológicos. Algunas de estas políticas fiscales estaban vinculadas a prescripciones de contenido nacional (Natsuda and Thoburn, 2013).

En el Brasil, los principales objetivos de las medidas de rebaja fiscal adoptadas en 2012 en el marco de un programa quinquenal llamado Inovar Auto han sido desacelerar el crecimiento de las importaciones y fomentar el establecimiento de

proveedores locales en el sector del automóvil. La política prevé un aumento de 30 puntos porcentuales del impuesto selectivo sobre los productos industriales (*Imposto sobre Produtos Industrializados* (IPI)) aplicado a los automóviles importados de fuera del MERCOSUR, y especifica los requisitos que deben cumplir las empresas para participar en el programa y obtener créditos fiscales del IPI. Algunos de esos requisitos guardan relación con el contenido nacional y la inversión en innovación (ICCT, 2013). Estas medidas complementan otras políticas de apoyo a la industria nacional del automóvil, como la imposición de aranceles relativamente elevados a las piezas de automóviles importadas de fuera del MERCOSUR. Este enfoque proactivo para el desarrollo de una industria nacional del automóvil ha permitido al Brasil atraer IED adicional para nuevas empresas de montaje de vehículos y lograr una delegación progresiva de las actividades de innovación en las filiales brasileñas y sus proveedores locales (UNCTAD, 2014).

D. Problemas actuales de las políticas comerciales e industriales proactivas

1. *Posible disminución de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo*

La gran variación del ritmo y el nivel de desarrollo de las actividades manufactureras según el país indica que los factores específicos de cada país—como la dotación de recursos, el tamaño del mercado nacional, la ubicación geográfica y el desarrollo institucional— probablemente influyen de manera determinante en el momento y el alcance del traspaso de la mano de obra a actividades más productivas, tanto dentro de cada sector como entre sectores

económicos diferentes. Pero la magnitud y el sentido de estos impactos también se ven influidos por las políticas que afectan a la situación macroeconómica, así como por el ritmo y la naturaleza de la inversión y la integración en la economía mundial.

Es evidente que las políticas pueden ser determinantes, como se refleja, por ejemplo, en el crecimiento del sector manufacturero gracias a una política explícita de promoción de la exportación en algunos países en desarrollo, especialmente desde los años ochenta. De hecho, el aumento considerable de la proporción de las exportaciones de esos países correspondiente a las manufacturas ha sido una

característica notable de la rápida expansión más general del volumen del comercio mundial y de la participación cada vez mayor de las exportaciones de los países en desarrollo en el total de las exportaciones mundiales en los 20 años que precedieron al estallido de la crisis mundial en 2007-2008. Como se señala en *TDR 2013*, la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de productos manufacturados aumentó de alrededor de una cuarta parte en 1995 a cerca de un tercio en 2007, en gran medida gracias al comercio de manufacturas entre países en desarrollo.

Las exportaciones pueden promover la transformación estructural de varias maneras. Desde una perspectiva macroeconómica, permiten que las pautas de gastos sectoriales se aparten de las pautas de producción sectoriales. En consecuencia, el nivel de la producción manufacturera puede exceder los límites establecidos por el mercado interno. Y la elevada elasticidad-renta de la demanda de productos manufacturados suele garantizar condiciones favorables en los mercados mundiales. Esto significa que cabe prever que el aumento de las exportaciones de manufacturas dé lugar a un incremento de los ingresos de exportación, a menos que muchos países sigan esta estrategia para los mismos productos al mismo tiempo. Mientras que un mercado mundial en rápida expansión permite a muchos países ampliar sus exportaciones, en una situación de estancamiento un país solo podrá incrementar sus exportaciones si aumenta su cota de mercado a expensas de los demás. En tal caso, los intentos de ampliar constantemente el volumen de las exportaciones pueden tener efectos negativos en los precios y reducir, e incluso eliminar, el aumento previsto de los ingresos de exportación.

Además, es sabido desde hace tiempo que el ritmo de crecimiento de un país creará problemas de balanza de pagos a no ser que las exportaciones generen divisas suficientes para pagar los sustanciales bienes de capital y bienes intermedios —y las tecnologías que llevan incorporadas— que es preciso importar para fomentar las actividades industriales y reforzar su competitividad internacional (Thirlwall, 1979).

Los países en las etapas iniciales de su transformación estructural serán los que más necesiten esas importaciones. Pero, aunque el ritmo al que pueda establecerse una industria nacional de bienes de capital determinará la rapidez con que podrán cubrirse las necesidades de maquinaria y equipo, seguirá siendo necesario importar un volumen considerable de esos bienes.

Además, a medida que aumenten los ingresos per cápita, los consumidores nacionales de rentas más altas exigen cada vez más manufacturas de consumo y servicios más discrecionales, en lugar de productos de primera necesidad como los alimentos. Ese rápido aumento de la demanda interna

de productos manufacturados creará dificultades de balanza de pagos y pondrá en peligro el logro de un crecimiento económico sostenido, a menos que la composición estructural de la producción nacional cambie para ajustarse a la de la demanda interna, o que las exportaciones del sector primario sigan generando las divisas necesarias. De lo contrario, el país acabará acumulando deuda externa, absorbiendo un volumen cada vez mayor de entradas netas de

capital o dejando que se deprecie el tipo de cambio real⁵⁹. Naturalmente, el cambio de la estructura de la producción nacional para adaptarse a la evolución de la demanda interna también requiere que la economía sea suficientemente grande para que la producción nacional tenga una escala competitiva.

Además de estos efectos macroeconómicos, la situación de las empresas también puede influir en las repercusiones que la reasignación y acumulación de los factores tendrán en la productividad agregada. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las empresas, incluso en las industrias restringidas, en cualquier sector puede aumentar la productividad si se desvían recursos de las empresas menos productivas a las más productivas. Las exportaciones pueden desempeñar un papel importante en este contexto, puesto que se ha observado que las empresas manufactureras que exportan suelen ser más productivas que las que no lo hacen. Sin embargo, hay una firme base teórica (por ejemplo, Redding, 2011) y considerables datos empíricos

Las exportaciones impulsan más el crecimiento de los países en desarrollo cuando los países desarrollados experimentan un rápido crecimiento económico y una elevada elasticidad de su demanda de importaciones de los países en desarrollo...

(por ejemplo, Wagner, 2012) que indican que solo un número relativamente reducido de empresas se dedican directamente a la actividad comercial, y que tener una productividad elevada es un requisito previo para participar en las exportaciones, y no el resultado de esta participación. Lo que hace que las empresas más productivas se dediquen a actividades de exportación es la autoselección, ya que son las únicas que pueden absorber los gastos irre recuperables adicionales debidos al aprendizaje acerca de la demanda y a la creación de redes de distribución en los mercados de exportación.

Una vez comienzan a exportar, estas empresas pueden seguir aumentando su productividad por efecto del aprendizaje. Ese efecto se produce en la medida en que su exposición a compradores y competidores internacionales permite a esas empresas mejorar la calidad y el producto aprendiendo a utilizar insumos más costosos y de mejor calidad y vendiendo los productos resultantes más costosos y de mejor calidad a los clientes más exigentes de los mercados de exportación.

Si bien, en general, “no hay apenas pruebas de los efectos del ‘aprendizaje por medio de la exportación’” (WTO, 2013c: 87), cabe mencionar dos nuevos resultados de estudios empíricos. En primer lugar, la mayor parte de los beneficios del aumento de la productividad derivado de la capacidad de exportar se trasladan a los compradores en forma de precios más bajos (Marin and Voigtländer, 2013). Por consiguiente, solo una pequeña proporción, a lo sumo, de esos beneficios revierte a los trabajadores en forma de salarios más altos, o se transforma en mayores ganancias que pueden utilizarse para nuevas inversiones. En segundo lugar, algunos estudios indican que la magnitud de esos efectos del aprendizaje depende en gran medida del nivel de ingresos y el tamaño del mercado de los países de destino. Ello se debe a que los exportadores ajustan la calidad de sus productos según el destino modificando la calidad de sus insumos. Por tanto, el aumento de la productividad será sistemáticamente mayor en el caso de las empresas que exportan productos de mayor calidad a países de elevados ingresos y mayor tamaño (Manova and Zhang, 2012). Esto significa que la variación de los resultados de exportación de las distintas empresas depende no solo de la

heterogeneidad de las empresas, sino también de los socios comerciales.

Por lo tanto, los efectos en la productividad de los exportadores de los países en desarrollo son más favorables cuando los países desarrollados experimentan un rápido crecimiento económico, y cuando ese crecimiento se caracteriza por una gran elasticidad de la demanda de importaciones de los países en desarrollo. Sin embargo, no parece haberse dado ninguna de esas condiciones desde la Gran Recesión.

Es bien sabido que la tasa de crecimiento de los ingresos en las economías desarrolladas desde 2008 ha sido significativamente menor que antes de la crisis, y los datos estadísticos también indican un considerable debilitamiento de la elasticidad-importaciones de la demanda en esos países. El volumen de sus importaciones aumentó casi dos veces más

rápidamente que sus ingresos durante el período anterior a la crisis, pero apenas ha cambiado desde entonces, ni siquiera durante la ligera recuperación del crecimiento de los ingresos registrada en 2012-2013 (gráfico 5.1). Es más, si bien había una fuerte correlación

positiva entre el crecimiento del PIB en los países desarrollados y las exportaciones de los países en desarrollo durante el período anterior a la crisis, después esa correlación pasó a ser prácticamente inexistente, o incluso negativa (gráfico 5.2)⁶⁰.

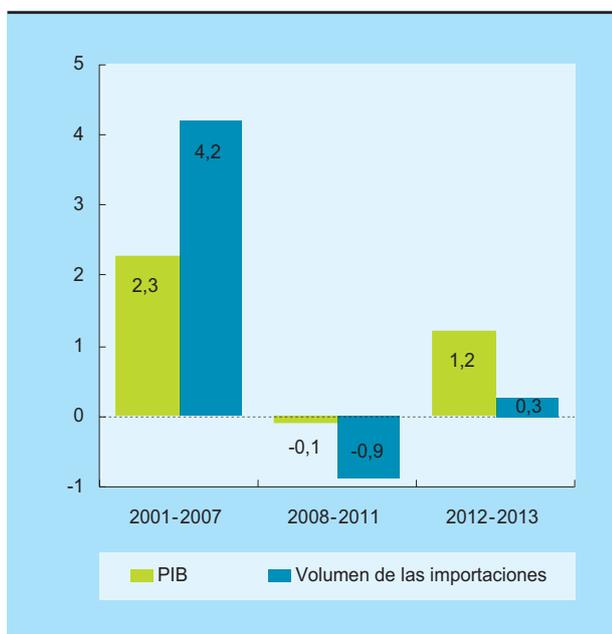
En su conjunto, estos datos muestran que los efectos del crecimiento del PIB de las economías desarrolladas en sus importaciones son cada vez menos importantes, y que también disminuyen los efectos positivos del crecimiento de sus ingresos en las exportaciones de los países en desarrollo. Los problemas de los países en desarrollo para lograr una transformación estructural con unas condiciones favorables de la demanda mundial se agravan cuando no pueden recurrir tanto como antes al aumento de las exportaciones de manufacturas a los países desarrollados para apoyar esa transformación. Pueden verse obligados a reequilibrar sus estrategias de crecimiento otorgando más importancia a la demanda interna y regional, con la consiguiente necesidad de ajustar más la estructura de su producción a la estructura de su demanda, como se vio en *TDR 2013*. En otras palabras, la actual situación

... sin embargo, no parece haberse dado ninguna de esas condiciones desde la Gran Recesión.

Gráfico 5.1

CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL VOLUMEN DE LAS IMPORTACIONES DE LAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS, 2001-2013

(Variación porcentual anual media)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en el cuadro 1.1; y *UNCTADstat*.

Nota: Las economías desarrolladas son Australia, el Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Islandia, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia, el Reino Unido, Suecia, Suiza y la zona del euro (excepto Letonia). Los datos indicados se basan en promedios ponderados.

económica mundial agrava los problemas de los países en desarrollo y requiere políticas industriales creativas.

2. Redes de producción y papel de las políticas industriales

La producción internacional se ha considerado a menudo una forma avanzada de comercio principalmente bilateral, en que una filial extranjera de una ETN importa piezas y componentes que incorporan los conocimientos tecnológicos y otros factores de producción de la empresa matriz y transforma estas importaciones en un producto final montado para su venta en el mercado local, o su exportación al país de origen o a un tercer mercado. La participación de los países en desarrollo en esas redes de producción

se ha limitado sobre todo a actividades escasamente remuneradas e intensivas en mano de obra en las que a veces se recurre a proveedores locales para el suministro de piezas y componentes, en función de su nivel de sofisticación industrial y de la estrategia de política comercial que se haya adoptado. Sin embargo, la combinación de la rápida liberalización del comercio y la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha hecho posible una forma más fragmentada de distribución de la producción. Consiste en empresas de países de salarios altos con tecnologías avanzadas que combinan sus conocimientos de gestión, comercialización y técnicos con tareas de producción y distribución en otros países desarrollados, así como con labores poco remuneradas en varios países en desarrollo. Todo ello se traduce en un movimiento más continuo de capitales, servicios y personal cualificado, y no solo bienes, a través de las fronteras nacionales⁶¹. Por consiguiente, en la actualidad esas redes de producción atraviesan múltiples fronteras nacionales.

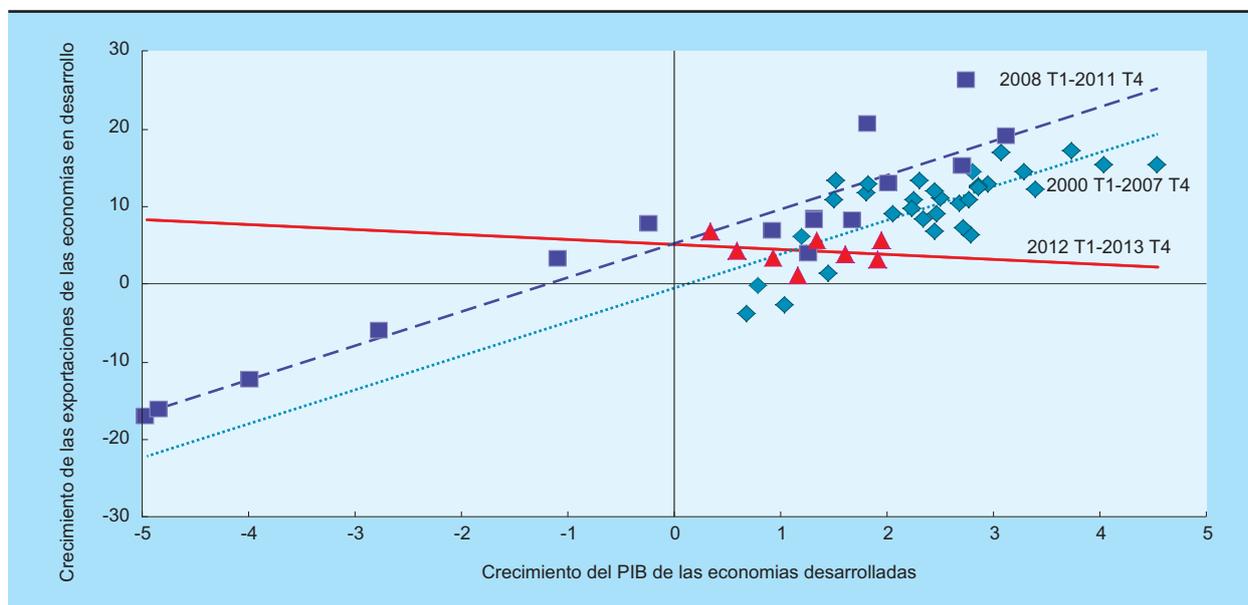
Algunos firmes partidarios de la participación en redes internacionales de producción entienden que esta puede abrir una nueva “vía rápida” para el desarrollo industrial (por ejemplo, Baldwin, 2014; WEF, 2012). Según este argumento, esas redes permiten a las empresas de países en desarrollo participantes especializarse en segmentos específicos del proceso de producción en lugar de verse obligadas a dominar a la vez todas las etapas de producción y crear una industria completa integrada verticalmente. Además, al abrir el acceso a nuevos mercados —y a menudo de mayor valor—, la participación en redes internacionales de producción puede ser una oportunidad para que las industrias incipientes de los países en desarrollo en una fase inicial de industrialización se dediquen a producir bienes de mayor valor añadido. Ello puede ayudar a los países en desarrollo a aumentar el empleo y los ingresos y acumular conocimientos básicos y otras capacidades necesarios para acometer una industrialización basada en actividades manufactureras más sofisticadas desde el punto de vista tecnológico.

Partiendo de la convicción de que la participación en redes internacionales de producción ayudará a impulsar la transformación estructural en los países en desarrollo, se afirma que estos países deben adaptar sus políticas comerciales e industriales en función de un nexo de comercio, inversión extranjera, servicios y propiedad intelectual que sostiene

Gráfico 5.2

CRECIMIENTO DEL PIB DE LAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS Y CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO, 2000-2013

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en *UNCTADstat*; Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB); OCDE, *Main Economic Indicators*; y Eurostat.

Nota: Los datos indicados son tasas de crecimiento interanual basadas en datos trimestrales. Véase una lista de las economías desarrolladas en la nota del gráfico 5.1; el CPB define al grupo de las economías en desarrollo como economías emergentes. Los datos indicados son promedios ponderados. El cálculo del coeficiente de correlación no paramétrico de Spearman indica que no hay correlación alguna entre el crecimiento del PIB de las economías desarrolladas y el de las exportaciones de los países en desarrollo durante el período 2012-2013.

el funcionamiento eficaz de las redes de producción (Baldwin, 2014). En esencia, esto significaría que los gobiernos que deseen que sus empresas nacionales se integren en esas redes tendrían que ajustar sus medidas a los intereses de las empresas principales de las redes (Milberg et al., 2014). Tendrían que eliminar todas las medidas que se consideren obstáculos a la conexión eficiente de las fábricas locales con la red internacional de producción pertinente, y adoptar medidas que protejan la información confidencial de las empresas principales. En la práctica, para facilitar la entrada en esas redes haría falta una política que permitiera más capital extranjero en las empresas nacionales, facilitara la circulación y el empleo de personal clave, suavizara las normas sobre contenido nacional y las relativas a las divisas y la repatriación de beneficios, reforzara la protección de los inversores (incluido su derecho a impugnar las decisiones y regulaciones nacionales), elaborara mecanismos alternativos de solución de diferencias para los inversores extranjeros, y ajustara las leyes

nacionales relativas a aspectos como la nacionalización y la expropiación (Taglioni and Winkler, 2014; Cattaneo et al., 2013).

Muchos partidarios de este enfoque reconocen que un régimen abierto de comercio e inversión no basta por sí solo para que los países se beneficien de la integración en las cadenas de valor mundiales (WEF, 2012: 8; OECD, 2013). Incluso admiten que el “problema es que los inversores extranjeros no buscan activamente esa integración, y a veces se resisten a ella” (Taglioni and Winkler, 2014: 6). No obstante, solo ofrecen una solución limitada a este problema al indicar la necesidad de políticas horizontales, por ejemplo en materia de educación, desarrollo de infraestructuras y transferencia de tecnología, para mejorar el acceso a las cadenas de valor mundiales, lograr beneficios indirectos a nivel local y evitar un sesgo contra la integración local (Taglioni and Winkler, 2014). Como ha señalado Ravenhill (2014: 265), “pese a la repetida afirmación de que

ahora vivimos en un mundo posterior al Consenso de Washington, las principales prescripciones normativas son parecidas a las de entonces” y “probablemente son insuficientes para generar la mejora dentro [de las redes internacionales de producción] que buscan las economías en desarrollo”.

En realidad, y aunque la adición de “mundial” a la terminología de la cadena de valor es casi obligatoria en algunos círculos económicos, la mayoría de las redes internacionales de producción son de carácter regional, y en su reciente expansión por los países en desarrollo ha predominado el Asia Oriental (UNCTAD, próxima publicación). Además, las empresas principales siguen procediendo en su mayor parte de países desarrollados y de un número reducido de sectores como los textiles y el vestido, la electrónica y el automóvil (Nolan, 2012; Starrs, 2014). Si bien estos elementos no excluyen necesariamente la necesidad de aportar nuevas ideas sobre las políticas relacionadas con las redes internacionales de producción, deben servir de advertencia para no diseñar estrategias de transformación estructural basadas exclusivamente en las oportunidades ligadas a las cadenas de valor mundiales. En particular, la necesidad de promover las importaciones no debe usarse como pretexto para negar lo importante que sigue siendo contar con una combinación de medidas proactivas que promuevan la sustitución de las importaciones y la promoción de las exportaciones teniendo en cuenta las condiciones y limitaciones locales.

Además, el alcance de los posibles beneficios de la participación en redes internacionales de producción es una cuestión empírica abierta. Esos beneficios, que variarán considerablemente de un país a otro, al igual que los diversos costos que entrañan, tendrán que sopesarse cuidadosamente al formular políticas específicas relacionadas con la participación en esas redes (*TDR 2002, 2006 y 2013*). En particular, existe el riesgo de que los países en desarrollo se vean

constreñidos a actividades de escaso valor añadido debido a la fuerte presión de las empresas principales y otros proveedores para mantener bajos los costos laborales. Y a esos países les puede resultar imposible ascender por la cadena de valor por las costosas estrategias de explotación de marcas de las empresas principales, que suelen ser de un país desarrollado (Milberg and Winkler, 2013), así como por el hecho de que los diversos eslabones de las cadenas de

suministro han llegado a caracterizarse por una considerable concentración de poder de las empresas, y la organización de una cadena de suministro se ha convertido en una actividad planificada y coordinada de manera integral (Nolan, 2012)⁶². Ello ha aumentado de manera significativa los problemas de

competitividad no solo de las empresas que intentan ascender por la cadena de valor, sino también de las que tratan de entrar en las redes de producción. A las empresas de los países en desarrollo les será difícil superar estos problemas sin el apoyo de las políticas comerciales e industriales de sus países.

Ha sido difícil evaluar empíricamente el grado de valor añadido nacional que contienen las exportaciones de un país, en particular dentro de las redes internacionales de producción. Ello se debe a que tradicionalmente las exportaciones se han consignado en valores brutos (es decir, la suma del valor añadido nacional y el valor de los insumos reexportados)⁶³. Recientemente, varias iniciativas han tratado de evaluar el contenido de valor añadido del comercio internacional⁶⁴. Un resultado inmediato de estas iniciativas ha sido un análisis más amplio y matizado de los distintos tipos de redes internacionales de producción, en particular en la agricultura y las industrias extractivas. Una conclusión

importante que cabe sacar de este análisis es que la proporción del PIB correspondiente al valor añadido nacional del grupo de economías en transición y de las regiones en desarrollo que exportan principalmente productos primarios, como África y el Asia

El alcance de los posibles beneficios de la participación en redes internacionales de producción es una cuestión empírica abierta.

La proporción del PIB correspondiente al valor añadido nacional de los países en desarrollo que exportan principalmente productos primarios es considerablemente mayor que la de aquellos que están muy integrados en redes internacionales de producción dedicadas a la manufacturación.

Occidental, es considerablemente mayor que la de las regiones en desarrollo que están muy integradas en redes internacionales de producción dedicadas a la manufacturación, como el Asia Oriental y Sudoriental y el Caribe (UNCTAD, 2013: 130)⁶⁵. De ello se desprende que la participación en redes internacionales de producción no garantiza necesariamente un crecimiento del PIB por el aumento de la proporción de valor añadido nacional⁶⁶. En el análisis se señalan dos factores más estrechamente relacionados con el valor añadido nacional medido como proporción del PIB: la naturaleza de las exportaciones de los países (en especial los recursos naturales, los servicios o los bienes de demanda final) y el grado de autonomía de la producción para la exportación, que suele guardar relación con el tamaño de una economía. Estas conclusiones siembran dudas sobre el argumento de que la integración en redes internacionales de producción es una “vía rápida” hacia la industrialización.

Además, se sabe desde hace tiempo que la propia lógica del modelo de negocio utilizado en las redes internacionales de producción se basa en relaciones de gobernanza asimétricas, en las que las empresas principales determinan la distribución de los riesgos y los beneficios a su favor (por ejemplo, Gereffi, 2014). Un examen reciente de la parte porcentual de los beneficios percibida por las 2.000 empresas principales por sector muestra, según esta medida, el constante dominio de las empresas de países avanzados, en particular los Estados Unidos (Starrs, 2014). Pese a la aparición de empresas de algunas economías emergentes, sobre todo China, en determinados sectores, su capacidad para ascender por la cadena de valor sigue siendo limitada. Cabe citar el revelador ejemplo del sector de la electrónica; a pesar de ser el principal exportador, China representa únicamente el 3% de los beneficios derivados de este sector (Starrs, 2014: 91). Los datos empíricos correspondientes sugieren que, incluso en los casos en que los países en desarrollo pueden mejorar su situación económica, esto puede ir acompañado de un considerable deterioro de las condiciones de trabajo y otras formas de degradación social (Milberg and Bernhardt, 2013).

El modelo de negocio utilizado en las redes internacionales de producción se basa en relaciones de gobernanza asimétricas, en las que las empresas principales determinan la distribución de los riesgos y los beneficios a su favor.

Quizás lo más importante es que todo hace suponer que lo más probable es que las reformas internas anteriormente mencionadas, que se consideraron necesarias para la integración en las redes internacionales de producción, consoliden esas asimetrías a expensas de los países en desarrollo. Por ejemplo, las normas sobre productos y su armonización mediante acuerdos de comercio e inversión podrían contribuir de manera importante a determinar las pautas de producción y comercio de los países en desarrollo en las redes internacionales de producción⁶⁷. Es cierto que, probablemente, el cumplimiento por los exportadores de los países en desarrollo de las normas de sus socios comerciales de países desarrollados propiciará una mejora de la calidad, la gestión y los procesos de producción. Por lo tanto, el cumplimiento de las normas más estrictas de los mercados de los países desarrollados aportará el tipo de beneficios de aprendizaje por medio de la exportación que se examinan en la sección anterior, incluido “el ascenso en la escala de la calidad”, al facilitar las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados con consumidores más ricos.

No obstante, es probable que, a medida que las empresas de los países en desarrollo traten de seguir ascendiendo por la cadena de valor, cumplir las normas resulte cada vez más difícil, y, en algún momento, ya no sea posible, lo que detendrá esa progresión.

La armonización de las normas sobre productos también abre el mercado de los países en desarrollo a las importaciones de las empresas de países desarrollados. Esas importaciones aumentarán significativamente si las empresas menos productivas del país en desarrollo, como las que no exportan y solo producen para el mercado nacional, no pueden cumplir las normas más estrictas sobre productos. Ello también les impediría seguir suministrando insumos a las empresas exportadoras, lo que repercutirá negativamente en los eslabones de la producción nacional y reducirá el contenido de valor añadido nacional de las exportaciones. Además, la armonización de las normas sobre productos perjudicará el comercio de los países en desarrollo con otros países no incluidos en el acuerdo de comercio o inversión que exija dicha armonización.

En general, en el análisis contenido en esta sección se indica que las redes internacionales de producción pueden ofrecer a los países que se encuentran en una fase inicial de transformación estructural oportunidades para acelerar el desarrollo industrial en algunos sectores. Pero, en la mayoría de los casos, la participación en esas redes no debe considerarse el único elemento de la estrategia de desarrollo industrial de un país. Los países en desarrollo que han logrado cierto grado de desarrollo industrial tendrán que sopesar detenidamente las ventajas e inconvenientes de renunciar a la flexibilidad normativa de que aún disponen al participar en redes internacionales de producción, en particular en qué medida ello contribuye a mejorar su situación económica y social.

Además, la importancia de las redes internacionales de producción puede disminuir si se registra un período prolongado de lento crecimiento en los países desarrollados y/o una reducción de los efectos positivos del aumento de sus ingresos en

las exportaciones de los países en desarrollo, como se documenta en la sección anterior. Esto es algo más que un fenómeno transitorio. Los beneficios

Los países en desarrollo que han logrado cierto grado de desarrollo industrial tendrán que sopesar las ventajas e inconvenientes de renunciar a la flexibilidad normativa de que aún disponen al participar en redes internacionales de producción.

logrados por las empresas de los países desarrollados gracias a la deslocalización han disminuido debido al aumento de los gastos de transporte a raíz de la subida de los precios del petróleo desde principios de la década de 2000. Esto puede reforzar la tendencia a la repatriación de las actividades manufactureras a los países desarrollados y los esfuerzos de esos países para fortalecer sus propios sectores

manufactureros⁶⁸. Por otra parte, la importancia de las redes de producción Sur-Sur, que en la actualidad tienen escasa presencia en la mayoría de las regiones en desarrollo, aumentará si los países en desarrollo reequilibran sus estrategias de crecimiento dando mayor importancia a la demanda interna y regional (*TDR 2013*). Lo principal es que ninguno de estos cambios justifica una renuncia al espacio de políticas para beneficiar a las empresas de los países desarrollados.

E. Conclusiones

La aplicación de estrategias eficaces a fin de cumplir los objetivos mundiales de desarrollo que probablemente se plantearán tras las deliberaciones sobre una agenda para el desarrollo después de 2015 no será posible si no se tiene una mayor flexibilidad en la adopción de políticas. Para crear vías de crecimiento sostenibles e incluyentes sin duda hará falta formular una combinación de políticas macroeconómicas más eficaz y abordar los principales problemas sistémicos del sistema financiero. Sin embargo, la mejora de la gobernanza del comercio mundial deberá ser parte integrante de un paquete de medidas más

amplio e integrado que contribuya a preservar el margen de acción para adoptar políticas comerciales e industriales proactivas, y debe complementar el programa de reforma macroeconómica y financiera.

¿Qué medidas podrían adoptarse para reforzar la gobernanza del comercio mundial en apoyo del desarrollo? Lo más importante sería fortalecer los mecanismos multilaterales. Las normas multilaterales sirven de orientación a los responsables políticos nacionales para garantizar la coherencia de las normas de los distintos países. Aprovechando

el nuevo impulso de la Conferencia Ministerial de Bali de la OMC, celebrada en diciembre de 2013, las negociaciones de la Ronda de Doha deberían avanzar de manera que se justifique su apelativo de “Ronda para el Desarrollo”. Para ello podría hacerse hincapié en las cuestiones de aplicación (párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Doha). También sería necesario mantener el principio de un todo único (establecido en el párrafo 47 de la Declaración de Doha), en vez de optar por una geometría variable según la cual una serie de compromisos básicos obligatorios se vería complementada mediante acuerdos plurilaterales entre solo algunos miembros. El mayor beneficio que se obtenga de todo ello quizás consista simplemente en mantener el carácter de bien público de las normas multilaterales y evitar que los países poderosos impongan a otros una liberalización competitiva que podría no ser adecuada para sus perspectivas de desarrollo.

En segundo lugar, un replanteamiento de las negociaciones comerciales sobre acuerdos multilaterales supondría reconsiderar las disposiciones OMC-plus y OMC-extra; pero también permitiría una mayor flexibilidad en la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Esto podría responder a varias novedades recientes. En la esfera de la protección de los derechos de propiedad intelectual, por ejemplo, cada vez se cuestiona más la contribución de las patentes a la promoción de la innovación (es decir, el trillado argumento para aprobar estrictas normas sobre esa protección). Algunos observadores han señalado que “los datos históricos indican que las políticas sobre patentes, que reconocen sólidos derechos de propiedad intelectual a las primeras generaciones de inventores, pueden *desincentivar* la innovación”, mientras que “las políticas que fomentan la difusión de ideas y modifican las leyes sobre patentes para facilitar la entrada y promover la competencia pueden ser un mecanismo eficaz para estimular la innovación” (Moser, 2013: 40)⁶⁹. También se ha señalado que las leyes sobre patentes pueden influir en la orientación de los cambios técnicos, ya que la

No será posible cumplir los objetivos mundiales de desarrollo de una agenda para el desarrollo después de 2015 si no se tiene una mayor flexibilidad en la adopción de políticas.

La mejora de la gobernanza del comercio mundial deberá ser parte integrante de un paquete de medidas más amplio e integrado.

confidencialidad, los plazos y otras alternativas a las patentes para proteger los derechos de propiedad intelectual pueden desempeñar un papel más importante en algunos sectores que en otros (Moser, 2013). Además, las importaciones paralelas y la concesión obligatoria de licencias pueden ser más fáciles de imponer en algunas industrias que en otras (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014). Esto quiere decir que puede ser conveniente que los países en desarrollo mantengan un sistema flexible de protección de los derechos de propiedad intelectual y reciban al mismo tiempo un apoyo técnico adecuado para aprovechar plenamente las flexibilidades disponibles a fin de promover la adopción de tecnologías y la innovación en todas las etapas de la transformación estructural.

Con respecto a las subvenciones, una gran diversidad de países han aprovechado de las flexibilidades que sigue permitiendo el Acuerdo SMC, que hacen posibles los créditos a la exportación y las medidas para promover un “crecimiento verde”. Cabe considerar que esto indica un reconocimiento del valor del espacio de políticas que permiten los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Es preciso señalar que, en respuesta a la Gran Recesión, una gran variedad de países han adoptado medidas que, en líneas generales, se inscriben en la categoría de subvenciones relacionadas con el medio ambiente y cuya compatibilidad con las normas vigentes sigue siendo dudosa. Tal vez por esa razón no se han impugnado ante el OSD. Esto puede incluso indicar que muchos países consideran que algunas de las normas establecidas por los Acuerdos de la Ronda Uruguay limitan indebidamente sus opciones políticas.

Un replanteamiento de las disposiciones OMC-plus y OMC-extra también supondría renunciar a las disposiciones sobre inversión que van más allá del Acuerdo sobre las MIC. Los argumentos en el sentido de que las redes internacionales de producción constituyen una vía rápida hacia la transformación estructural, y de que la integración en esas redes requiere una actitud de no intervención

con respecto a las empresas internacionales, han dado recientemente un nuevo impulso a la idea de formular disposiciones más restrictivas. Sin embargo, en el caso de los países que se encuentran en las primeras etapas de su transformación estructural, no está nada claro que la adopción de disposiciones de amplio alcance sobre las inversiones permita, o siquiera fomente, la obtención de beneficios en materia de desarrollo gracias a la integración de sus industrias

en esas redes, en particular más allá de los beneficios del aumento del empleo de baja cualificación y de una experiencia inicial en la producción de manufacturas. El riesgo de quedar atrapados en un nicho de bajo nivel de la cadena de valor, y no poder ascender, puede ser excesivo para que los países renuncien a la posibilidad de utilizar instrumentos que en el pasado han resultado eficaces para promover la industrialización y la producción general. ■

Notas

- 1 En este capítulo, el término “espacio de políticas” se refiere a la disponibilidad y la eficacia de los instrumentos de política económica en la consecución de los objetivos fijados, como se introdujo en el *TDR 2006*. Habida cuenta de la atención prestada en el capítulo a las normas y los reglamentos de los acuerdos comerciales y de inversión, se centra en los componentes *de jure* del espacio de políticas. En UNCTAD (2009) se tratan cuestiones específicas de los PMA en esta esfera.
- 2 Por ejemplo, en su nueva evaluación de las experiencias de crecimiento, el World Bank (2005a: 83) llegó a la conclusión de que el “papel de las políticas industriales activistas sigue siendo controvertido, aunque es probable que haya sido importante”. Véase también Commission on Growth and Development, 2008, y *TDR 1996, 2002 y 2006*.
- 3 Véase un análisis de los argumentos teóricos a favor de las políticas comerciales e industriales proactivas en *TDR 2006*. En ese informe se hace hincapié en que gran parte del éxito de la política industrial depende de la aplicación y se examinan complementos institucionales de los diseños de política industrial.
- 4 Véase un análisis detallado de la aplicación de las disposiciones en vigor de trato especial y diferenciado en WTO, 2013a.
- 5 Parte del contenido de esta sección se basa en Thrasher and Gallagher (2014), así como en el *TDR 2006*, cap. V, en el que se examinaron estas cuestiones con más detalle. Otros acuerdos de la Ronda Uruguay tienen una importancia limitada en el contexto de la transformación estructural, como el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), que establece normas básicas destinadas a proteger la vida y la salud humana, animal o vegetal. Otros acuerdos se refieren a medidas que hoy en día rara vez se utilizan. Por ejemplo, las licencias y las prohibiciones de importación, que se desplegaban con frecuencia en el pasado para proteger la industria nacional y estabilizar las economías, se rigen por el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación. Sus objetivos son simplificar, aclarar y reducir al mínimo los requisitos administrativos necesarios para obtener licencias de importación, y asegurarse de que los procedimientos utilizados para conceder esas licencias no restrinjan por sí mismos el comercio. A fin de garantizar la transparencia, el Comité de Licencias de Importación examina anualmente la concesión de las licencias. Por lo general, las restricciones cuantitativas y las prohibiciones de la importación están prohibidas en virtud del GATT de 1994, salvo, por ejemplo, para hacer frente a problemas de la balanza de pagos (artículos XII y XVIII: B), pero esas excepciones, al igual que otras medidas de salvaguardia, están restringidas en algunos ACR (véanse más detalles en Prusa, 2011).
- 6 Las prescripciones de contenido local están estrechamente relacionadas con las normas de origen de los acuerdos comerciales preferenciales entre países

- desarrollados y en desarrollo. Los países desarrollados partes en esos acuerdos pueden adaptar las normas de origen a sus necesidades.
- 7 Está claro, sin embargo, que esos requisitos de rendimiento solo se pueden someter a la solución de diferencias cuando se hayan publicado, lo cual es improbable en el caso de los acuerdos privados entre gobiernos y empresas.
- 8 Por otra parte, el artículo 4 del Acuerdo sobre las MIC establece determinadas condiciones en las que los países en desarrollo pueden “desviarse temporalmente de lo dispuesto en el [Acuerdo]”.
- 9 La concesión de licencias obligatorias es una situación en la que las autoridades conceden licencias a empresas o particulares distintos del propietario de la patente para que utilicen los derechos de la patente —con el fin de fabricar, utilizar, vender o importar un producto bajo patente (es decir, un producto patentado o un producto fabricado mediante un proceso patentado)— sin el permiso del propietario de la patente. Las importaciones paralelas son las importaciones de productos de marca en un mercado, que luego se venden allí sin el consentimiento del titular de la marca en ese mercado.
- 10 Tanto este como el siguiente análisis del Acuerdo sobre los ADPIC se basa en Correa, 2014.
- 11 El Acuerdo SMC sustituyó al Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, acuerdo plurilateral aceptado por solo 24 países, que prácticamente eximía a los países en desarrollo de todas las nuevas disciplinas para las subvenciones. En el artículo 1 del Acuerdo SMC se define subvención como una contribución financiera o de sostenimiento de los precios concedida por un gobierno, que confiere un beneficio a las empresas nacionales. Las subvenciones agrícolas se rigen por el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.
- 12 El Acuerdo SMC no se aplica a los PMA. Además, los países que eran miembros de la OMC cuando se concluyeron los Acuerdos de la Ronda Uruguay están excluidos de este compromiso hasta que su renta per cápita llegue a 1.000 dólares, en dólares constantes de los años noventa, y se mantenga en ese nivel al menos durante tres años consecutivos. Por el contrario, los países de reciente adhesión no están exentos, ni siquiera si caen por debajo de este umbral, como Viet Nam. Véase un análisis detallado sobre el trato especial y diferenciado en virtud del Acuerdo SMC en Coppens, 2013.
- 13 Estas cuatro situaciones son las siguientes: i) el total de la subvención *ad valorem* de un producto excede del 5%; ii) la subvención cubre las pérdidas de explotación de una industria; iii) la subvención cubre las pérdidas de explotación de una empresa, distintas de las medidas excepcionales; o iv) la condonación directa de la deuda de una empresa nacional con el gobierno.
- 14 El artículo 27 del Acuerdo SMC abarca las disposiciones que regulan el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo en los acuerdos SMC, incluidas las flexibilidades tras la expiración del período de transición.
- 15 Por otra parte, en el anexo VII se enumera una serie de países, como los PMA, que, en determinadas circunstancias, pueden utilizar créditos a la exportación subvencionados como instrumento para promover las exportaciones.
- 16 Algunos observadores sostienen que esta flexibilidad ofrece beneficios relativamente mayores a los signatarios del Acuerdo de la OCDE, por ejemplo porque se puede considerar que las disposiciones están preparadas para lograr los objetivos de las políticas de sus miembros, en lugar de los de los países en desarrollo. Además, otros países tendrían problemas para lograr un acuerdo sobre un arreglo alternativo, puesto que sería difícil que los signatarios del Acuerdo de la OCDE suscribieran esa alternativa (Coppens, 2009).
- 17 Véanse ejemplos de países específicos en Nicita et al., 2014.
- 18 Véase, a título de ejemplo, *TDR 2006*, gráfico 5.1.
- 19 Como explica Akyüz (2005: 29, 31), “la mejor manera de utilizar este tipo de flexibilidad es consolidar el arancel medio sin ningún tipo de compromiso por líneas arancelarias; es decir, dejar los aranceles para productos individuales sin consolidar, sujetos a la restricción general de que los aranceles medios aplicados no superen el arancel medio consolidado... Debido a las condiciones iniciales diferentes, no es probable que este enfoque sea compatible con ningún procedimiento basado en fórmulas”.
- 20 En este texto negociado (WTO, 2008) también se tratan las flexibilidades para las diversas categorías de países en desarrollo sujetos a la fórmula. La fórmula suiza es $a_{\text{nuevos}} = (a_{\text{viejos}} M) / (a_{\text{viejos}} + M)$, donde a son los aranceles, en porcentaje, y M es un coeficiente que indica el nivel máximo de la reducción de los aranceles. Reduce los aranceles y los armoniza al mismo tiempo. Véanse más detalles en: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/nama_e.htm.
- 21 Este punto de inflexión se ha solido atribuir a los esfuerzos de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) por estabilizar las relaciones comerciales con los países de Europa Central y Oriental tras el desmantelamiento del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) en 1991, y la competencia por el acceso a los mercados hizo que otros países siguieran su ejemplo (Baldwin and Jaimovich, 2012).
- 22 Véase un análisis de la gran diversidad de normas y disposiciones específicas de los ACR en, por ejemplo, World Bank (2005b), sobre los servicios,

- la inversión y la propiedad intelectual; te Velde and Fahnbulleh (2006), sobre las disposiciones relacionadas con la inversión; diversos capítulos de Estevadeordal et al. (2009), sobre las disposiciones relativas al acceso a los mercados, los obstáculos técnicos al comercio, y las disposiciones sobre los servicios y la competencia; Prusa and Teh (2011), sobre las normas de protección de contingentes; y UNCTAD (2011b), sobre las aduanas y la facilitación del comercio.
- 23 Cabe señalar que estas estadísticas se refieren a los requisitos de notificación, en lugar de simplemente al número de ACR. Ello significa que un ACR que abarque tanto los bienes como los servicios requiere dos notificaciones. Véanse actualizaciones periódicas en: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.
- 24 La evaluación del alcance y la profundidad de estos acuerdos requiere el examen de un gran número de ACR sobre la base de códigos de artículos, y el alcance y la cobertura de las bases de datos existentes varían ampliamente. Dür et al. (2013) afirman que su conjunto de datos sobre la formulación de acuerdos comerciales, que se basa en 587 acuerdos codificados para más de 1.000 artículos, es el más completo. Sin embargo, Kohl et al. (2013) sostienen que, a pesar de abarcar un menor número de acuerdos, su conjunto de datos, que se basa en los utilizados por Horn et al. (2010) y la WTO (2011), es superior porque determina expresamente si las disposiciones son jurídicamente vinculantes. Horn et al. (2010) indican que la exigibilidad jurídica se puede valorar en función de la precisión en la redacción de los acuerdos (por ejemplo, el uso de la palabra “debe”), y de si de la terminología de los acuerdos se desprende la intención de que “se rijan por el derecho internacional”. La complejidad de estos acuerdos es evidente al examinar el conjunto de datos de Horn et al. (2010), actualizado por la WTO (2011), que sintetiza las disposiciones de los ACR en 14 esferas OMC-plus y 38 OMC-extra. Kohl et al. (2013) proporcionan numerosos ejemplos detallados de disposiciones jurídicamente vinculantes y no vinculantes de las 13 esferas OMC-plus y las 4 OMC-extra destacadas en su estudio. Véase una comparación entre las disposiciones jurídicamente vinculantes y otras disposiciones de los ACR con la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos en Baldwin, 2012.
- 25 Según Horn et al. (2010: 1587), que utilizan el término acuerdos de comercio preferencial en lugar del término ACR adoptado en el presente capítulo, “el hecho de que gran parte de la ‘inflación legal’ se produzca en las disposiciones relacionadas con el desarrollo, que son exclusivas de los acuerdos de la CE, sugiere que la UE tiene una mayor necesidad que los Estados Unidos de presentar sus acuerdos de comercio preferencial como no impulsados únicamente por intereses comerciales”. Sin embargo, desde la perspectiva de la ciencia política, también podría argumentarse que esta característica puede reflejar el objetivo de la Unión Europea de utilizar los ACR como instrumento de política exterior, sirviendo así de precursor de la integración política. Véanse más detalles en Fink, 2011.
- 26 Véase un análisis más detallado en el capítulo VI del presente *Informe*.
- 27 La movilidad laboral está prevista en el AGCS, pero diversos ACR ofrecen una mayor liberalización al incluir: i) el trato nacional pleno y el acceso a los mercados para los proveedores de servicios, así como la facilitación para grupos, incluidos los que no sean proveedores de servicios; ii) el acceso al mercado laboral; iii) la circulación temporal de personas de negocios, incluidas las que se dediquen a la inversión o el comercio de mercancías; iv) las condiciones no discriminatorias para los trabajadores; y v) la movilidad laboral para los visitantes de negocios, los profesionales independientes, el personal transferido entre empresas y los proveedores de servicios por contrata. Véanse evaluaciones de los efectos de los ACR en la movilidad laboral en, por ejemplo, Goswami and Sáez, 2013; y Orefice, 2014.
- 28 Véase un análisis más detallado en, por ejemplo, Brusick et al., 2005; Dawar and Holmes, 2011; y WTO, 2011.
- 29 Véase también el capítulo VI del presente *Informe*.
- 30 Las cuestiones relativas a la solución de diferencias sobre inversiones se tratan con más detalle en el capítulo VI del presente *Informe*.
- 31 También cabe señalar que en un estudio reciente que presenta la opinión institucional del FMI se indica que “en la mayor parte de los acuerdos bilaterales y regionales en vigor en los que se aborda la liberalización de las corrientes de capitales no se tiene en cuenta la estabilidad macroeconómica y financiera” (IMF, 2012: 33). De hecho, plantean serios problemas a las políticas macroprudenciales que los países receptores pueden querer aplicar, como se trata con más detalle en el capítulo VI del presente *Informe*.
- 32 Véase un análisis de la Ley de Recuperación y Reinversión de los Estados Unidos de 2009 en Cimino et al., 2014.
- 33 Estos programas de preferencias tienen dos aspectos en común: son condicionales y discrecionales. El país que otorgue preferencias puede establecer, de acuerdo con sus propias opciones políticas, los criterios de elegibilidad del programa y las concesiones conexas, así como los procedimientos en virtud de los cuales se conceden, se modifican o se retiran las excepciones y las exenciones respecto de los límites para países y productos específicos. Como las concesiones unilaterales y voluntarias no están consolidadas en el marco de la OMC, los países en

- desarrollo no tienen ningún recurso para impugnar tales cambios. Un ejemplo en este contexto es la suspensión por los Estados Unidos de la designación de la Argentina como país en desarrollo beneficiario del SGP en marzo de 2012, tras el presunto incumplimiento por ese país de las disposiciones de un tratado bilateral de inversión (White House, 2012).
- 35 Evenett (2013b) ofrece una evaluación detallada de las medidas adoptadas por los países del Grupo de los 20 denunciadas por la GTA como “proteccionismo turbio”. También las compara con las medidas adoptadas por los “diez siguientes países comerciales más importantes”, a saber, Chile, los Emiratos Árabes Unidos, Israel, Malasia, Noruega, la República Islámica del Irán, Singapur, Suiza, Tailandia y Viet Nam.
- 36 Por ejemplo, en mayo de 2012, el Director General de la OMC a la sazón, Pascal Lamy, promovió la idea de estudiar esta relación como manera de romper el estancamiento de la Ronda de Doha; véase http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/gc_rpt_01may12_e.htm. Henn and McDonald (2014) utilizan datos de la GTA para investigar el efecto que las medidas aplicadas desde 2008 han tenido en las corrientes comerciales mundiales, con la sugerencia implícita de que tales datos se utilicen en futuras negociaciones comerciales.
- 37 Desde una perspectiva neoclásica tradicional, esto contrasta con las políticas industriales “horizontales” o “funcionales”, que tienen por objeto la mejora general de las condiciones económicas para todos los sectores y empresas, por ejemplo mediante la mejora de la infraestructura, la regulación y la competencia de un país y del entorno empresarial general. No obstante, cualquiera de estas medidas puede tener efectos sectoriales específicos. Esto se debe a que cada sector presenta características diferentes, de manera que es probable que las políticas funcionales aplicadas en toda la economía afecten de distinto modo a los distintos sectores (Chang, 2011). Además, dado que su aplicación puede resultar demasiado costosa, incluso los responsables políticos que desean aplicar políticas neutrales desde el punto de vista sectorial tendrán que ajustar sus decisiones en función del sector específico del que se trate. Por ejemplo, para el desarrollo de infraestructuras, será necesario determinar si se da prioridad, por ejemplo, a las zonas urbanas o a las rurales; a los puertos, que favorecen a las industrias que producen mercancías voluminosas (como automóviles y maquinaria), o a los aeropuertos, que favorecen las mercancías de alto valor unitario (como los productos farmacéuticos). Unas variantes más matizadas de este planteamiento (por ejemplo, Lin and Treichel, 2014) reconocen el importante papel de los organismos públicos para superar los fallos del mercado al abordar los problemas de información y coordinación y las externalidades inherentes al desarrollo de nuevas actividades y sectores, pero destacan que ese cambio estructural debe seguir una trayectoria consistente en aprovechar las ventajas comparativas latentes, en lugar de desafiarlas.
- 38 Por ejemplo, los Institutos Nacionales de la Salud, que son financiados por el Estado, constituyen una importante base de conocimientos en el sector biofarmacéutico. Producen aproximadamente tres cuartas partes de todas las nuevas entidades moleculares, mientras que los laboratorios privados esencialmente producen variaciones menores de medicamentos existentes. Mazzucato (2013) también atribuye a este tipo de investigaciones financiadas por el Estado varias innovaciones —como Internet, el sistema de orientación terrestre (GPS) y un asistente personal virtual llamado SIRI— que, por ejemplo, permitieron a Apple desarrollar el iPhone y otros productos. En estos tres casos, el Estado financió las primeras etapas arriesgadas de su desarrollo con cargo a su presupuesto militar.
- 39 Las principales instituciones asociadas a este tipo de política industrial han sido: i) la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa, establecida en 1958 en respuesta al lanzamiento del Sputnik por la entonces Unión Soviética con miras a mantener el liderazgo tecnológico mundial al prever la “colaboración directa de sus funcionarios con empresas para encontrar y aplicar los métodos de innovación más prometedores” (Mazzucato, 2013: 79); ii) el programa de Investigación para la Innovación en Pequeñas Empresas (Small Business Innovation Research o SBIR), creado en 1982, que obliga a los organismos públicos con grandes proyectos de investigación a destinar parte de sus fondos de investigación a apoyar a pequeñas empresas cuya principal fuente de financiación para innovaciones tecnológicas a menudo ha sido este programa; iii) la Ley de Medicamentos Huérfanos, aprobada en 1983, que prevé incentivos fiscales, subvenciones y procedimientos acelerados de autorización para la fabricación de medicamentos destinados a tratar enfermedades poco frecuentes; y iv) la Iniciativa Nacional de Nanotecnología, puesta en marcha en 2000. Otros países desarrollados también han adoptado programas SBIR. Por ejemplo, en 2009 el Reino Unido reformó su programa SBIR, establecido en 2001, para asimilarlo más al de los Estados Unidos. Además de algunos efectos tangibles en la industria farmacéutica, este programa ha contribuido sobre todo a indicar los sectores en que puede resultar rentable una continuación de la inversión por parte del sector privado (Bound and Puttick, 2010).
- 40 Según Sperling (2013: 7), “la pérdida efectiva de empleos en el sector manufacturero *en términos absolutos* en los 50 últimos años se produjo principalmente en el último decenio, en que perdimos

- más de 5 millones de puestos de trabajo en ese sector, lo que equivale aproximadamente a un tercio de la mano de obra manufacturera. Entre 1965 y 2000, nuestra producción manufacturera aumentó de manera constante alrededor de un 4% anual, en consonancia con el crecimiento del PIB real. Entre 2000 y 2010, nuestra producción se estancó y por primera vez registró sistemáticamente resultados inferiores a los de la economía” (sin cursiva en el original).
- 41 Además, en febrero de 2012 el Presidente Obama creó el Centro Interinstitucional de Aplicación de Disposiciones Comerciales para supervisar y hacer cumplir las disposiciones comerciales, entre otras cosas mediante el uso de medidas de salvaguardia y la iniciación de varios procedimientos contra China ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD) (Sperling, 2013).
- 42 Además de la Red Nacional para la Innovación Manufacturera, el Programa Avanzado de Manufacturación Nacional puesto en marcha por el Presidente Obama incluye otras tres importantes iniciativas: la Iniciativa Nacional de Nanotecnología, la Iniciativa del Genoma de Materiales y la Iniciativa Nacional de Robótica. La Iniciativa Nacional de Nanotecnología es una iniciativa interinstitucional para acelerar el descubrimiento, el desarrollo y el despliegue de ciencias, ingenierías y tecnologías de nanoescala al servicio del bien público mediante un programa coordinado de investigación y desarrollo. Además de promover un programa de investigación nanotecnológica de nivel mundial, la Iniciativa tiene el mandato primordial de fomentar la transferencia de nuevas nanotecnologías a productos con fines comerciales y de beneficio público. Uno de los principales objetivos de la Iniciativa del Genoma de Materiales es crear nuevos conocimientos, instrumentos e infraestructuras que permitan a las industrias nacionales descubrir, fabricar y desplegar materiales avanzados a un ritmo que duplique el actual. En particular, esta iniciativa pretende acelerar la introducción de materiales avanzados a un costo inferior en las manufacturas de los Estados Unidos. El objetivo de la Iniciativa Nacional de Robótica es acelerar el desarrollo y la utilización en los Estados Unidos de robots que trabajen junto a las personas o en cooperación con ellas. Abarca todo el ciclo vital, desde la investigación y el desarrollo fundamentales hasta la fabricación y el despliegue. Este programa procura desarrollar la próxima generación de robótica y alentar a las comunidades existentes y nuevas a centrarse en áreas de aplicación innovadoras. Véase un examen detallado de la Red Nacional para la Innovación Manufacturera, por ejemplo, en Hart et al., 2012.
- 43 Véase: <http://www.gsa.gov/portal/content/103527>.
- 44 Véase un examen de estas cuestiones jurídicas, por ejemplo, en Brunel and Hufbauer, 2009; y Chukwumerije, 2010.
- 45 Según Warwick (2013), varios países respondieron a la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009 prestando un apoyo directo a la industria del automóvil y fomentando las ventas de automóviles, entre ellos el Canadá, China, España, los Estados Unidos, Estonia, Francia, Israel, el Japón, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido y la República de Corea.
- 46 En este marco comunitario, muchos miembros de la UE han seguido formulando y aplicando sus propias estrategias industriales nacionales, en parte porque “la UE cada vez se consideraba menos como fuente de soluciones y más como un obstáculo a la reestructuración industrial” (Cohen, 2007: 222-223). Por ejemplo, Francia complementó la Estrategia de Lisboa con un conjunto de medidas nacionales a principios de la década de 2000 (*TDR 2006*). Más recientemente, puso en marcha un programa de “recuperación industrial” que sigue conceptos e ideas similares al programa Horizonte 2020 en el sentido de que tiene por objeto promover tecnologías esenciales y facilitar su comercialización. Véanse más detalles en: http://www.redressement-productif.gouv.fr/files/nouvelle_france_industrielle_english.pdf.
- 47 Parlamento Europeo, Principios generales de la política industrial de la UE; disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU%20html> (consultado el 9 de abril de 2014).
- 48 Las tecnologías facilitadoras esenciales “son tecnologías intensivas en conocimientos y capital asociadas a un alto grado de investigación y desarrollo (I+D), ciclos de innovación rápidos e integrados, grandes inversiones de capital y empleos muy cualificados. Su influencia es generalizada y favorecen la innovación en procesos, productos y servicios en toda la economía. Revierten en todo el sistema, son multidisciplinarias y transectoriales, repercuten en muchos ámbitos tecnológicos y tienden hacia la convergencia, la integración tecnológica y el potencial para inducir el cambio estructural” (European Commission, 2011: 10).
- 49 Véase información detallada sobre la asignación de esos 80.000 millones de euros y los principios que rigen su distribución en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1085_en.htm.
- 50 Además, la política industrial de la UE parece caracterizarse por la inexistencia de un plan específico o estrategia común para todos los países miembros. Esto se debe a que en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (véase: <http://old.eur-lex.europa.eu/es/treaties/new-2-47.htm>) se considera la política industrial como un ámbito en que la Unión

- únicamente dispondrá de competencia para “llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de estos en dichos ámbitos” y en que los actos jurídicamente vinculantes de la Unión “no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros” (artículos 6 y 173).
- 51 Sobre esta motivación, véase, por ejemplo, European Commission, Europa press release, “State aid: Commission authorises Romanian temporary aid scheme to grant compatible aid of up to €500 000”; disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1876_en.htm. Véase también Heimler and Jenny (2012), que analizan las disposiciones que rigen la concesión de ayudas estatales en la UE en circunstancias no excepcionales. Las opiniones sobre la idoneidad de estas disposiciones pueden variar enormemente entre los Estados miembros (véase, por ejemplo, “Aides publiques: Montebourg dénonce les ‘talibans du droit’ à Bruxelles”, *Le Monde*, 20 de febrero de 2014; disponible en: http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/02/20/aides-publiques-montebourg-denonce-les-talibans-de-droit-a-bruxelles_4370721_3234.html).
- 52 Este y los dos párrafos siguientes se basan en Thoburn, 2013, Nguyen et al., 2014, y Thrasher and Gallagher, 2014.
- 53 Nguyen et al. (2014: cuadro 1) ofrece un panorama general de la matriz de política industrial de Viet Nam.
- 54 Con respecto a los derechos de propiedad intelectual, por ejemplo, Fergusson et al. (2013: 34) señalan la “negociación de disposiciones que van más allá del nivel de protección previsto en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), más recientemente en el marco de las negociaciones del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica. Por ejemplo, los Estados Unidos han procurado que sus países asociados firmen el Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas, un acuerdo en el que Brunei, Malasia, Nueva Zelandia y Viet Nam no son partes”.
- 55 El trato de la IED en China es una cuestión importante en las negociaciones en curso sobre un tratado bilateral de inversión entre los Estados Unidos y China, como se indica, por ejemplo, en Price and Smart, 2013.
- 56 Véase información más detallada sobre la política industrial de China, por ejemplo, en Studwell, 2013; Wu, 2013; y Lo and Wu, 2014.
- 57 El avance hacia una “economía circular” se ha convertido en una estrategia de desarrollo oficial en China, como se explica, por ejemplo, en Su et al., 2013.
- 58 Por ejemplo, esas medidas pueden estar comprendidas en las disposiciones relacionadas con el medio ambiente del artículo 8 del Acuerdo SMC antes mencionadas (que se examinan en detalle en *TDR 2009*: 156-159).
- 59 Estas alternativas a modificar la composición de la producción nacional pueden aplicarse durante un tiempo que depende en gran medida del entorno económico exterior, y pueden derivar rápidamente en una crisis de la balanza de pagos. Véase un análisis más detallado en *TDR 2013*, cap. II.
- 60 Un estudio reciente de Cubeddu et al. (2014) contiene datos econométricos en apoyo de esta afirmación. Destaca la importante contribución de la demanda externa de las economías desarrolladas al crecimiento de los países en desarrollo no exportadores de productos básicos durante la primera década del siglo XXI. Por otra parte, en el caso de los países en desarrollo exportadores de productos básicos, fue la demanda externa de las grandes economías emergentes la que más contribuyó a impulsar el crecimiento. En el estudio también se indica que la contribución de la demanda externa fue mayor en los países en desarrollo con una mayor participación de las exportaciones en su PIB, y que, pese al aumento del comercio Sur-Sur, su crecimiento siguió siendo más sensible a la demanda de los países desarrollados que de los países en desarrollo.
- 61 Esta forma de comercio dentro de redes de producción se ha denominado “segunda desagregación”. La “primera desagregación” se refería a la integración progresiva de las economías nacionales mediante la reducción de los costos comerciales, principalmente gracias a la disminución de los costos de transporte, que permitía separar geográficamente la producción y el consumo de bienes pero mantenía las fases de producción agregadas en fábricas en el mismo lugar a fin de reducir al mínimo los costos de comunicación y coordinación. La “segunda desagregación” se refiere a la desagregación de las fábricas debido a la dispersión geográfica de las fases de producción. Esto fue posible gracias a una reducción de los costos de las comunicaciones y el intercambio de información y a la consiguiente modificación de los métodos de trabajo y los diseños de producto, que hacen que la producción sea más modular (Baldwin, 2006).
- 62 Nolan (2012: 21) indica, por ejemplo, “que solo 2 empresas producen el 75% de la oferta mundial de sistemas de frenado para grandes aeronaves comerciales, ... 3 empresas producen el 75% de la oferta mundial de juntas homocinéticas para automóviles [y] ... 3 empresas producen el 80% de la oferta mundial de gases industriales”.
- 63 Véase una primera evaluación del contenido de valor añadido nacional de las exportaciones de productos

manufacturados de los países en desarrollo en *TDR 2002*. Sobre la base de un análisis de datos correspondientes al período 1980-1997, la conclusión principal de la evaluación fue que los países en desarrollo “comerciaban más, pero ganaban menos”. En otras palabras, su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas había aumentado, pero su participación en el valor añadido de la industria manufacturera mundial había disminuido.

- 64 Estas iniciativas para medir el comercio en valor añadido se basan en parte en las estadísticas contenidas en la matriz de insumo-producto sobre países de la base de datos de la OCDE y la OMC sobre comercio en valor añadido, y en la base de datos World Input-Output financiada por la Comisión Europea, que se basa en cuadros de oferta y utilización elaborados a partir de estadísticas nacionales compiladas por un consorcio de 11 instituciones y disponible en la Universidad de Groningen. Esos datos, sobre 18 sectores industriales, abarcan 57 economías (incluidos todos los países de la OCDE, el Brasil, China, la Federación de Rusia, la India, Indonesia y Sudáfrica) y corresponden al período 1995-2009. Se han utilizado, por ejemplo, para evaluar el grado de participación de distintos países en procesos de producción fragmentados de manera vertical (por ejemplo, Backer and Miroudot, 2013). Por el contrario, los datos utilizados en UNCTAD (2013) se basan en cuadros de insumo-producto elaborados a partir del cuadro de insumo-producto global multiregional del proyecto Eora. Esta información se basa en datos comunicados con interpolaciones y estimaciones preliminares a fin de proporcionar una serie cronológica para el período 1990-2010 sobre 187 países, incluido un gran número de países en desarrollo, sobre los que a veces no hay muchos datos. Véase información detallada sobre el equilibrio entre la cobertura de datos y el rigor estadístico en UNCTAD (2013: 124).
- 65 El mismo fenómeno se puede observar en América Latina y el Caribe, donde la proporción de valor añadido nacional de las exportaciones de un país es considerablemente superior en las economías más basadas en recursos de América del Sur que en los países de América Central y el Caribe, cuya participación en cadenas de valor se basa más en la actividad manufacturera (UNCTAD, 2014: gráfico II.12).
- 66 Al centrarse en las economías desarrolladas, la base de datos sobre comercio en valor añadido ofrece datos limitados sobre los países en desarrollo. Sin embargo, en OECD (2013: 56) se indica que

“actualmente las exportaciones de China consisten en tareas de montaje con un alto nivel de contenido extranjero, lo que dio lugar a una disminución significativa de su relación entre valor añadido nacional y producción entre 2005 y 2009”. Por otra parte, el contenido nacional de las exportaciones de China ha aumentado. El motivo está estrechamente relacionado con la pérdida de importancia del tráfico de perfeccionamiento, con su alto nivel de contenido extranjero, en el comercio total de China (OECD 2013: 147). Sin embargo, el valor añadido nacional del tráfico de perfeccionamiento de China solo aumentó ligeramente, de aproximadamente un 38% a alrededor de un 40% entre 2007 y 2011. La misma fuente no proporciona datos sobre México para el mismo período, pero muestra que la participación del valor añadido nacional en el tráfico de perfeccionamiento de México también aumentó ligeramente entre 2000 y 2006, aunque siguió siendo inferior al 30% (OECD 2013: 147). A pesar de que, claramente, los resultados económicos correspondientes a ambos períodos también se vieron afectados por diferentes entornos económicos exteriores, en su conjunto estos datos parecen indicar que la mayor proporción de valor añadido nacional en las exportaciones de bienes elaborados de China guardaba relación con sus políticas comerciales e industriales proactivas. Este argumento también se apoya en los distintos resultados de las industrias del automóvil de México y el Brasil (UNCTAD, 2014: 65-69).

- 67 Parte de este párrafo se basa en Disdier et al., 2013.
- 68 Por ejemplo, se espera una repatriación de actividades manufactureras a los Estados Unidos como consecuencia de la caída de los precios en el mercado del gas de ese país, como se señala en UNCTAD (2014: 12).
- 69 Según Moser (2013: 40), “los datos históricos indican que en los países con legislación sobre patentes la mayoría de las innovaciones se producen fuera del sistema de patentes. En algunos períodos, los países que carecen de legislación sobre patentes han producido tantas innovaciones como los países que tienen dicha legislación, y sus innovaciones han sido de una calidad comparable”. Se puede considerar que esto indica que “las patentes como tales no incentivan la innovación. Responden a los incentivos derivados de las oportunidades de mercado, de las que sus titulares pueden o no beneficiarse en virtud de sus derechos exclusivos” (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014: 3).

Bibliografía

- Akyüz Y (2005). The WTO negotiations on industrial tariffs: What is at stake for developing countries? Trade & Development Series No. 24. Penang, Third World Network.
- Akyüz Y, Chang HJ and Kozul-Wright R (1998). New perspectives on East Asian development. *Journal of Development Studies*, 34(6): 4–36.
- Backer KD and Miroudot S (2013). Mapping global value chains. Trade Policy Paper No. 159. OECD, Paris.
- Baldwin RE (2006). Globalisation: The great unbundling(s). Geneva, Graduate Institute of International Studies; available at: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/Baldwin/Publications/Chapters/Globalization/Baldwin_06-09-20.pdf.
- Baldwin RE (2012). WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. Policy Insight No. 64, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, December.
- Baldwin RE (2014). Multilateralising 21st century regionalism. OECD Global Forum on Trade, 11 February; available at: <http://www.rieti.go.jp/en/events/bbl/13070401.html>.
- Baldwin RE and Evenett SJ (2012). Beggar-thy-neighbour policies during the crisis era: Causes, constraints, and lessons for maintaining open borders. *Oxford Review of Economic Policy*, 28(2): 211–234.
- Baldwin RE and Jaimovich D (2012). Are free trade agreements contagious? *Journal of International Economics*, 88(1): 1–16.
- Block FL (2008). Swimming against the current: The rise of the hidden developmental state in the United States. *Politics and Society*, 36(2): 169–206.
- Bound K and Puttick R (2010). Buying power? Is the Small Business Research Initiative for procuring R&D driving innovation in the UK? Research Report, National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA), London; available at: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/buying_power_report.pdf.
- Brunel C and Hufbauer G (2009). Money for the auto Industry: Consistent with WTO rules? Policy Brief No. 09-4. Peterson Institute for International Economics, Washington DC, February.
- Brusick P, Alvarez AM and Cernat L, eds. (2005). *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains*. UNCTAD/DITC/CLP/2005/1, New York and Geneva, United Nations.
- Cattaneo O, Gereffi G, Miroudot S and Taglioni D (2013). Joining, upgrading and being competitive in global value chains. Policy Research Working Paper No. 6406, World Bank, Washington, DC.
- Chanda R (2002). GATS and its implications for developing countries: Key issues and concerns. Discussion Paper No. 25. ST/ESA/2002/DP.25, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Chandrasekhar CP (2014). National Development Banks in a Comparative Perspective. Jawaharlal Nehru University, New Delhi, February.
- Chang HJ (2011). Industrial policy: Can we go beyond an unproductive confrontation? In: Lin JY and Pleskovic B, eds, *Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*. Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics – Global 2010. Washington, DC, World Bank: 83–109.
- Chukwumerije O (2010). Obama's trade policy: Trends, prospects, and portends. *Journal of International Law and Policy*, 16(1): 39–79.
- Cimino A, Hufbauer GC and Schott JJ (2014). A proposed code to discipline local content requirements. Policy Brief 14-6, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- Cohen E (2007). Industrial policies in France: the old and the new. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3–4): 213–227.
- Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC, World Bank.
- Copeland P and Papadimitriou D, eds. (2012). *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*. London, Palgrave Macmillan.
- Coppens D (2009). How much credit for export credit support under the SCM Agreement? *Journal of International Economic Law*, 12(1): 63–113.
- Coppens D (2013). How special is the special and differential treatment under the SCM Agreement? A legal and normative analysis of WTO subsidy disciplines on developing countries. *World Trade Review*, 12(1): 79–109.

- Correa C (2014). Intellectual property: How much room is left for industrial policy? Background paper for the *Trade and Development Report 2014*. Geneva, UNCTAD.
- Cubeddu L, Culiuc A, Fayad G, Gao Y, Kochhar K, Kyobe A, Oner C, Perrelli R, Sanya S, Tsounta E and Zhang Z (2014). Emerging markets in transition: Growth prospects and challenges. Staff Discussion Note 14-06, IMF, Washington, DC.
- Di Tommaso MR and Schweitzer SO (2013). *Industrial Policy in America: Breaking the Taboo*. Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.
- Dawar K and Holmes P (2011). Competition policy. In: Chauffour JP and Maur JC, eds, *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 347–366.
- Deere C (2009). *The implementation game: The TRIPS Agreement and the global politics of intellectual property reform in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Department of Trade and Industry (South Africa) (2007). *National Industrial Policy Framework*. Pretoria.
- Dezan Shira & Associates (2011). *Foreign Investment Industrial Guidance Catalogue* (2011 version). Hong Kong (China SAR).
- Disdier AC, Fontagné L and Cadot O (2013). North-South standards harmonization and international trade. Policy Research Working Paper No. 6710, World Bank, Washington, DC.
- Dür A, Baccini L and Elsig M (2013). The design of international trade agreements: Introducing a new dataset. *The Review of International Organizations*: 1–23; available at: <http://rd.springer.com/article/10.1007/s11558-013-9179-8>.
- Eichengreen BJ and Irwin D (2010). The slide to protectionism in the Great Depression: Who succumbed and why? *The Journal of Economic History*, 70(4): 871–897.
- Eichengreen BJ and Kenen PB (1994). Managing the world economy under the Bretton Woods system: an overview. In Kenen PB, ed, *Managing the World Economy: 50 Years After Bretton Woods*. Washington, DC, Institute for International Economics: 3–57.
- Estevadeordal A, Suominen K and Teh R, eds. (2009). *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge, Cambridge University Press.
- European Commission (1990). Industrial policy in an open and competitive environment: Guidelines for a Community approach. Document COM(1990) 556, Brussels.
- European Commission (2004). Community guidelines on State Aid for rescuing and restructuring firms in difficulty. *Official Journal of the European Union*, 2004/C 244/02, October; available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:EN:PDF>.
- European Commission (2011). High Level Expert Group on Key Enabling Technologies: Final Report; available at: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/kets/hlg_report_final_en.pdf.
- European Commission (2013). Draft guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty; available at: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rescue_restructuring/draft_guidelines_en.pdf.
- Evenett SJ (2012). Executive summary. In: Evenett SJ, ed, *Débâcle: The 11th GTA Report on Protectionism*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013a). *What Restraint? Five years of G20 Pledges on Trade. The 14th GTA Report*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013b). Mapping crisis-era protectionism in Latin America and the Caribbean. Discussion paper no. 9782. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013c). Mapping crisis-era protectionism in the Asia-Pacific region. Discussion paper no. 9783, Centre for Economic Policy Research, London.
- Felipe J, Abdon A and Kumar U (2012). Tracking the middle-income trap: What is it, who is in it, and why? Working paper no. 715, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY.
- Fergusson IF, Cooper WH, Jurenas R and Williams BR (2013). The Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations and issues for Congress. Document R42694, Congressional Research Service, Washington, DC; available at: <http://fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.
- Ferraz JC, Kupfer D and Marques FS (2014). Industrial policy as an effective developmental tool: Lessons from Brazil. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds, *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, International Labour Organization (ILO): 291–305.
- Fink C (2011). Intellectual property rights. In: Chauffour JP and Maur JC, eds, *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*, Washington, DC, World Bank: 387–405.
- Fosu AK, ed. (2013). *Achieving Development Success. Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford, Oxford University Press.
- Fugazza M and Nicita A (2013). The direct and relative effects of preferential market access. *Journal of International Economics*, 89(2): 357–368.
- Gereffi G (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1): 9–37.
- Goswami AG and Sáez S (2013). How well have trade agreements facilitated temporary mobility? In: Sáez S, ed. *Let Workers Move: Using Bilateral Labor Agreements to Increase Trade in Services*. Washington, DC, World Bank: 17–38.
- Grabas C and Nützenadel A, eds. (2014). *Industrial Policy in Europe after 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hart DM, Ezell SJ and Atkinson RD (2012). Why America needs a national network for manufacturing innovation. Washington, DC, The Information Technology & Innovation Foundation; available at: <http://www.itif.org/publications/why-america-needs-national-network-manufacturing-innovation>.

- Heimler A and Jenny F (2012). The limitations of European Union control of state aid. *Oxford Review of Economic Policy*, 28(2): 347–367.
- Henn C and McDonald B (2014). Crisis protectionism: The observed trade impact. *IMF Economic Review*, 62(1): 77–118.
- Horn H, Mavroidis PC and Sapir A (2010). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *The World Economy*, 33(11): 1565–1588.
- ICCT (2013). Brazil's Inovar-Auto incentive program. International Council on Clean Transportation; available at: http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCTupdate_Brazil_InovarAuto_feb2013.pdf.
- IMF (2012). *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Kaldor N (1968). Productivity and growth in manufacturing industry: A reply. *Economica*, 35(140): 385–391.
- Ketels CHM (2007). Industrial policy in the United States. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3–4): 147–167.
- Kohl T, Brakman S and Garretsen H (2013). Do trade agreements stimulate international trade differently? Evidence from 296 trade agreements. University of Groningen, unpublished; available at: http://www.tristankohl.org/site/KohlBrakmanGarretsen_296Agreements.pdf.
- Kozul-Wright R (1995). The myth of Anglo-Saxon Capitalism: Reconstructing the history of the American State. In: Chang HJ and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press: 235–251.
- Krugman PR (1993). Toward a counter-counterrevolution in development theory. In: Summers LH and Shah S, eds. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, Supplement to The World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer*. Washington, DC, World Bank: 15–62.
- Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2): 139–191.
- Lin JY and Treichel V (2014). Making industrial policy work for development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 65–78.
- Lo D and Wu M (2014). The State and industrial policy in Chinese economic development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 307–326.
- Maggi G and Rodriguez-Clare A (1998). The value of trade agreements in the presence of political pressures. *Journal of Political Economy*, 106(3): 574–601.
- Manger MS and Shadlen KC (2014). Political trade dependence and North–South trade agreements. *International Studies Quarterly*, forthcoming.
- Manova K and Zhang Z (2012). Export prices across firms and destinations. *Quarterly Journal of Economics*, 127(1): 379–436.
- Marin AG and Voigtländer N (2013). Exporting and plant-level efficiency gains: It's in the measure. Working paper no. 19033, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Maur JC and Shepherd B (2011). Product standards. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 197–216.
- Max Planck Institute for Innovation and Competition (2014). Declaration on patent protection: Regulatory sovereignty under TRIPS; available at: <http://www.ip.mpg.de/en/pub/news/patentdeclaration.cfm>.
- Mazzucato M (2013). *The Entrepreneurial States. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London, Anthem Press.
- McMillan M, Rodrik D and Verduzco-Gallo I (2014). Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. *World Development*, forthcoming.
- Milberg W and Bernhardt T (2013). Does industrial upgrading generate employment and wage gains? In: Bardhan A, Jaffee D and Kroll C, eds. *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*. Oxford, Oxford University Press: 490–531.
- Milberg W and Winkler D (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Milberg W, Jiang X and Gereffi G (2014). Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 151–178.
- Miroudot S (2011). Investment. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 307–326.
- Moser P (2013). Patents and innovation: Evidence from economic history. *Journal of Economic Perspectives*, 27(1): 23–44.
- Natsuda K and Thoburn J (2013). Industrial policy and the development of the automotive industry in Thailand. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 18(3): 413–437.
- Naudé W (2010). Industrial policy: Old and new issues. Working paper no. 2010/106, UNU-WIDER, Helsinki.
- Neumayer E, Nunnenkamp P and Roy M (2014). Are stricter investment rules contagious? Host country competition for foreign direct investment through international agreements. Working paper ERSD-2014-04, WTO, Geneva.
- Nguyen TTA, Luu MD and Trinh DC (2014). The evolution of Vietnamese industry. Working paper 2014/076, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki.
- Nicita A, Olarreaga M and Silva P (2014). Cooperation in the tariff waters of the World Trade Organization. Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 62. UNCTAD, Geneva.
- Nolan P (2012). *Is China Buying the World?* Cambridge and Malden, Polity.

- Nübler I (2014). A theory of capabilities for productive transformation: Learning to catch up. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 113–149.
- OECD (2013). *Interconnected Economies. Benefiting from Global Value Chains*. Paris.
- Orefice G (2014). International migration and trade agreements: The new role of PTAs. *Canadian Journal of Economics*, forthcoming.
- Orefice G and Rocha N (2014). Deep integration and production networks: An empirical analysis. *The World Economy*, 37(1): 106–136.
- Owen G (2012). Industrial policy in Europe since the Second World War. What has been learnt? Occasional paper no. 1/2012, European Centre for International political Economy, Brussels.
- Pack H and Saggi K (2006). The case for industrial policy: A critical survey. Policy Research Working Paper No. 3839, World Bank, Washington, DC.
- Poon D (2014). China's development trajectory: A strategic opening for industrial policy in the South. UNCTAD discussion paper, forthcoming. Geneva, UNCTAD.
- Price DM and Smart MJ (2013). BIT by BIT: A Path to Strengthen US-China Economic Relations. Paulson Policy Memorandum. Chicago, The Paulson Institute; available at: http://www.paulsoninstitute.org/media/102532/bit_by_bit_pricesmart_english_final.pdf.
- Prusa TJ (2011). Trade remedy provisions. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. World Bank, Washington, DC: 179–196.
- Prusa TJ and Teh R (2011). Contingent protection rules in regional trade agreements. In: Bagwell KW and Mavroidis PC, eds. *Preferential Trade Agreements. A Law and Economics Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ranis G and Fei JC (1961). A theory of economic development. *American Economic Review*, 51(4): 533–565.
- Ravenhill J (2014). Global value chains and development. *Review of International Political Economy*, 21(1): 264–274.
- Redding SJ (2011). Theories of heterogeneous firms and trade. *Annual Review of Economics*, 3: 77–105.
- Reyes JD (2012). The pro-competitive effect of international harmonization of product standards. In: Cadot O and Malouche M, eds. *Non-tariff Measures: A Fresh Look at Trade Policy's New Frontier*. London and Washington, CEPR and World Bank, 167–185.
- Rodrik D (2008). Industrial policy: Don't ask why, ask how. *Middle East Development Journal*, Demo Issue, 1–29.
- Rohatyn FG (2009). *Bold Endeavors: How Our Government Built America, and Why It Must Rebuild Now*. New York, Schuster & Schuster.
- Roncolato L and Kucera D (2014). Structural drivers of productivity and employment growth: A decomposition analysis for 81 countries. *Cambridge Journal of Economics*, forthcoming.
- Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R (2014). Industrial policy, productive transformation and jobs: Theory, history and practice. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 1–38.
- Schrank A and Whitford J (2009). Industrial policy in the United States: A neo-Polanyian interpretation. *Politics and Society*, 37(4): 521–553.
- Simmons BA (2014). Bargaining over BITS, arbitrating awards: The regime for protection and promotion of international investment. *World Politics*, 66(1): 12–46.
- Sperling G (2012). Remarks by Gene Sperling at the conference on the Renaissance of American Manufacturing; Washington DC, The National Press Club; available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/administration-official/sperling_-_renaissance_of_american_manufacturing_-_03_27_12.pdf.
- Sperling G (2013). The case for a manufacturing renaissance. Remarks at the Brookings Institution; available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/the_case_for_a_manufacturing_renaissance_gene_sperling_7-25-2013_final_p....pdf.
- Starrs (2014). The Chimera of Global Convergence. *New Left Review*, 87(May/June): 81–96.
- Studwell J (2013). *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. London, Profile Books.
- Su BW, Heshmati A, Geng Y and Yu XM (2013). A review of the circular economy in China: Moving from rhetoric to implementation. *Journal of Cleaner Production*, 42(March): 215–227.
- Taglioni D and Winkler D (2014). Making global value chains work for development. Economic Premise No. 143, World Bank, Washington, DC.
- te Velde DW and Fahnbulleh M (2006). Investment-related provisions in regional trade agreements. In: te Velde DW, ed. *Regional Integration and Poverty*. Aldershot, Ashgate.
- Thirlwall AP (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 128: 45–53.
- Thoburn J (2013). Vietnam as a role model for development. In: Fosu AK, ed. *Achieving Development Success: Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford, Oxford University Press: 99–118.
- Thrasher RD and Gallagher K (2008). 21st century trade agreements: Implications for long-run development policy. The Pardee Papers, No. 2, Boston University, Boston, MA; available at: <http://www.bu.edu/pardee/files/documents/PP-002-Trade.pdf>.
- Thrasher RD and Gallagher K (2014). The soft foundations and hard consequences of “soft protectionism”. Background paper prepared for UNCTAD's *Trade and Development Report 2014*. Boston University, Boston, MA, unpublished.
- Tilford S and Whyte P (2010). The Lisbon Scorecard X: The road to 2020. London, Centre for European Reform; available at: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_967-251.pdf.

- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009 – The State and Development Governance*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.9, New York and Geneva.
- UNCTAD (2011a). Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths. Document UNCTAD (XIII)/1, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2011b). Trade Facilitation in Regional Trade Agreements. Document UNCTAD/DTL/TLB/2011/1, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.5, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). *World Investment Report 2014 – Investing in the SDGs: An Action Plan*. United Nations publication, sales no. E.14.II.D.1, New York and Geneva.
- UNCTAD (forthcoming). Global Value Chains and the Growth of South-South Trade. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report, 1994*. United Nations publication, sales no. E.94.II.D.26, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report, 1995*. United Nations publication, sales no. E.95.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1996*. United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1998). *Trade and Development Report, 1998. Financial instability. Growth in Africa*. United Nations publication, sales no. E.98.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report, 2002. Developing Countries in World Trade*. United Nations publication, sales no. E.02.II.D.2, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- UNIDO (2013). *Industrial Development Report 2013. Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change*. Vienna, United Nations Industrial Development Organization.
- Wade R (2014). The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 379–400.
- Wagner J (2012). International trade and firm performance: A survey of empirical evidence since 2006. *Review of World Economics*, 148(2): 235–267.
- Warwick K (2013). Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends. Science, Technology and Industry Policy Paper No. 2, OECD, Paris.
- White House (2012). To modify duty-free treatment under the Generalized System of Preferences and for other purposes. Proclamation of the Office of the Press Secretary, The White House, Washington, DC; available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/26/modify-duty-free-treatment-under-generalized-system-preferences-and-othe>.
- World Bank (2005a). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2005b). *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development*. World Bank, Washington, DC.
- WEF (2012). The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy. Geneva, World Economic Forum.
- WTO (2008). Fourth revision of draft modalities for non-agricultural market access. TN/MA/W/103/Rev.3, Geneva.
- WTO (2011). *World Trade Report 2011. The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to coherence*. Geneva.
- WTO (2013a). Special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions. WT/COMTD/W/196, Geneva.
- WTO (2013b). WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries (1995–2012). Geneva.
- WTO (2013c). *World Trade Report 2013. Factors shaping the future of world trade*. Geneva.
- Wu HX (2013). Rethinking China's path of industrialization. In: Szirmai A, Naudé W and Alcorta L, eds. *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. Oxford University Press, Oxford: 155–192.
- Yang C (2014). Market rebalancing of global production networks in the post-Washington Consensus globalizing era: Transformation of export-oriented development in China. *Review of International Political Economy*, 21(1): 130–156.
- Zalk N (2014). Industrial policy in a harsh climate: The case of South Africa. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 327–354.
- Zeng DZ (2011). How do special economic zones and industrial clusters drive China's rapid development? Policy Research Working Paper No. 5583, World Bank, Washington, DC.

FINANZAS INTERNACIONALES Y ESPACIO DE POLÍTICAS

A. Introducción

Para ser plenamente eficaces, las políticas orientadas a la transformación estructural requieren un marco macroeconómico favorable. Esto significa que la política económica debe procurar mantener las variables macroeconómicas fundamentales (tipos de interés, salarios y tipos de cambio) a unos niveles que favorezcan una vigorosa acumulación de capital, el crecimiento del mercado interno y la competitividad comercial. Además, la política macroeconómica ha de evitar la inestabilidad excesiva o los desequilibrios internos y externos insostenibles. En todas estas cuestiones, las finanzas internacionales pueden desempeñar un papel importante, pero a veces pueden tener un efecto perturbador. De hecho, las entradas de capitales extranjeros, según su volumen y su composición, pueden ampliar o reducir el margen de maniobra de la política económica y, más en general, favorecer o frenar el crecimiento y el desarrollo.

En lo que respecta al volumen, ni la extrema escasez ni la sobreabundancia de capital extranjero tienen incidencias positivas en el espacio de políticas. Por un lado, la escasez puede provocar una restricción del volumen de las importaciones de bienes esenciales para la aceleración del proceso de desarrollo, en particular bienes de capital que no se pueden producir a nivel nacional, en la medida en que esas importaciones no puedan financiarse con los ingresos actuales de exportación. Así pues, la insuficiencia de

la financiación externa puede obstaculizar las políticas destinadas a sostener el crecimiento del PIB, la inversión y la diversificación. Por otra parte, una sobreabundancia de entradas de capitales extranjeros suele ser causa de burbujas financieras, apreciación de la moneda, déficits por cuenta corriente y un creciente endeudamiento de los agentes nacionales. Todo ello afecta también al espacio de políticas, pues debilita el probable impacto de las políticas monetarias y crediticias y la regulación de los precios macroeconómicos fundamentales. Sin una gestión de la cuenta de capital, la situación en las economías en desarrollo y en transición con acceso a los mercados financieros internacionales (y, por ende, expuestas a sus vaivenes) tiende a pasar de un extremo al otro: la sobreabundancia conduce a la acumulación de obligaciones externas, seguida por interrupciones repentinas o incluso inversiones de sentido de las corrientes de capitales, lo cual puede precipitar una crisis financiera, seguida a su vez de un período de escasez de capital.

Las economías son particularmente vulnerables a la inestabilidad financiera cuando los flujos internacionales de capitales son principalmente a corto plazo. A diferencia de los capitales extranjeros que se destinan a la formación de capital fijo¹, los flujos a corto plazo se utilizan normalmente para la adquisición de activos financieros, inversiones en

bienes raíces o crédito al consumo, directamente o por mediación de los sistemas financieros nacionales. Esos flujos son especialmente propensos a ciclos de auge y depresión, sujetos principalmente a la evolución de los acontecimientos en las economías más desarrolladas. Exacerban la fragilidad y la vulnerabilidad de los sistemas financieros nacionales y generan déficits por cuenta corriente insostenibles.

De hecho, la exposición excesiva a flujos externos de capitales y el hecho de que, en gran medida, no estuvieran destinados a usos productivos fueron factores determinantes de la gestación de las crisis económicas que han castigado a los países en desarrollo y emergentes en los últimos decenios, empezando por las crisis de la deuda que sacudieron a América Latina en los años ochenta. No se trataba solo de crisis de la balanza de pagos y crisis bancarias; también eran crisis fiscales, pues los propios Estados recurrieron a empréstitos externos y, además, se vieron obligados a rescatar a deudores privados y socializar sus pérdidas (Díaz-Alejandro, 1985). El resultado fue una drástica reducción de su espacio de políticas fiscales, pues los Estados debían sufragar el servicio de su deuda externa, al tiempo que la recesión económica disminuía los ingresos fiscales y se agotaba el acceso al crédito privado. En tal situación, las únicas fuentes de crédito que quedaban eran las instituciones oficiales (principalmente las instituciones de Bretton Woods), cuyos préstamos iban acompañados de condicionalidades políticas que hacían recaer toda la carga del ajuste en países que se convirtieron en deudores, alterando aún más su espacio de políticas. Esta experiencia se ha reproducido recientemente en algunos países desarrollados que se vieron gravemente afectados por la crisis financiera mundial que comenzó en 2007-2008.

Entre otras cosas porque han quedado escarmentadas con esas experiencias negativas, las autoridades de varios países en desarrollo han tratado de reducir su dependencia de los capitales extranjeros. Han procurado evitar los déficits por cuenta corriente y reducir su deuda externa, y muchas de ellas han aumentado considerablemente sus reservas internacionales, a fin de reducir su vulnerabilidad a los factores externos. Algunos países se han mostrado especialmente reacios a retomar programas de ajuste dirigidos por el FMI.

Por consiguiente, los gobiernos tienen buenos motivos para gestionar los flujos de capitales,

procurando influir no solo en el volumen de los movimientos de capitales extranjeros, sino también en su composición y utilización. La adopción de esa actitud pragmática y selectiva hacia los flujos de capitales, en vez de optar por la apertura irrestricta o la prohibición total, podría contribuir a ampliar al máximo el espacio de políticas en el marco de una determinada estrategia de desarrollo y con arreglo a los acuerdos institucionales internacionales vigentes. En el presente capítulo se examinan vías posibles para la aplicación de las políticas necesarias en el contexto de la globalización financiera así como los diversos obstáculos a esas políticas (véase también el capítulo V)².

Las limitaciones a la capacidad de los gobiernos para adoptar políticas proactivas pueden ser *de facto* o *de jure*. Las restricciones *de facto* a la gestión de capitales se originan en presiones de los prestamistas y los inversores existentes y potenciales. Estos pueden considerar que los controles de capitales aplicados en un país son perjudiciales para el “entorno empresarial” y reducir los flujos de capitales con ese destino o amenazar con retirar sus inversiones. El riesgo de que esto ocurra puede disuadir a los gobiernos de adoptar medidas de gestión de capitales, pero ello puede acentuar el riesgo simétrico de entradas excesivas o salidas repentinas de capitales a corto plazo.

Los obstáculos *de jure* se originan en reglas acordadas a nivel multilateral o bilateral que prohíben o limitan la aplicación de medidas de gestión de capitales. Por ejemplo, los países que se adhieren a la OCDE o a la Unión Europea se comprometen a mantener abiertas sus cuentas de capital para los demás miembros de esas organizaciones y muchos acuerdos comerciales regionales prevén que los países signatarios se comprometan a liberalizar el comercio de servicios financieros.

En los 25 últimos años, numerosos países han suscrito acuerdos internacionales de inversión (AII), ya sea en forma de tratados bilaterales de inversión (TBI) o de “capítulos sobre inversión” en acuerdos comerciales regionales (ACR). Tales acuerdos prevén un trato especial para los inversores extranjeros, lo que suele reducir el espacio de políticas de los gobiernos participantes. Un componente esencial de esos acuerdos es el mecanismo de “solución de diferencias entre inversores y Estados”, con arreglo al cual los gobiernos nacionales aceptan la competencia de centros de arbitraje extranjeros en cuestiones que puedan

afectar directa o indirectamente la rentabilidad de las inversiones extranjeras y los derechos de los inversores extranjeros estipulados en las disposiciones de los AII. Los inversores extranjeros pueden valerse de dichos mecanismos para demandar a los gobiernos y reclamar una indemnización pecuniaria en resarcimiento por la aplicación de medidas que, a su juicio, menoscaban de una forma u otra la rentabilidad de sus empresas. Algunas de esas medidas consisten en normas directamente relacionadas con el interés público o con opciones para el desarrollo, por ejemplo con respecto a la salud pública, la protección del medio ambiente o el tipo de fuentes energéticas que el país en cuestión ha decidido explotar. Otras tienen que ver con la gestión macroeconómica, por ejemplo la gestión de los tipos de cambio y la reestructuración del sistema bancario en tiempos de crisis.

El presente capítulo está organizado de la manera siguiente. En la sección B se analiza la necesidad de gestionar los capitales y adoptar otras medidas prudenciales que permitan a los gobiernos preservar su espacio de políticas para adoptar políticas macroeconómicas y aplicar estrategias nacionales de desarrollo. Se pasa revista a las experiencias

de países en desarrollo que sufrieron los efectos de flujos volátiles de capitales antes y después de la crisis financiera mundial. Luego se analizan los obstáculos a las políticas de gestión de capitales y se examinan las políticas que los países pueden aplicar —y en algunos casos están aplicando— a pesar de esos obstáculos para evitar el impacto macroeconómico potencialmente disruptivo de los flujos de capitales y encauzarlos mejor hacia la financiación de inversiones y la consecución de los objetivos de desarrollo. En la sección C se abordan los desafíos que los AII plantean a las autoridades de los países, que se ven enfrentadas a la dificultad de conciliar lo que a su juicio es una forma de alentar las entradas de inversiones extranjeras con la defensa de su soberanía en varias áreas estratégicas. Se examina de qué forma y en qué medida esos acuerdos han reducido el espacio de políticas de los gobiernos deseosos de adoptar políticas industriales proactivas, y por lo tanto podrían haber menoscabado la contribución de las inversiones extranjeras al desarrollo. Por último, se examinan algunos de los planteamientos alternativos que están estudiando los responsables de las políticas de los países en desarrollo para subsanar las grandes deficiencias de los AII.

B. La gestión de capitales en la era de las finanzas globalizadas

1. *Los flujos de capitales y su impacto en el espacio de políticas macroeconómicas*

Al referirse a la forma en que la apertura a los flujos de capitales afecta a la gestión macroeconómica, es tradicional hablar de “trinidad imposible” o “trilema”, expresiones acuñadas por Robert Mundell, según el cual un país no puede tener a la vez una cuenta de capital abierta, un tipo de cambio fijo y soberanía monetaria. Por ejemplo, con la apertura de la cuenta de capital y un tipo de cambio fijo, el banco central pierde su capacidad de controlar la oferta monetaria, ya que una política monetaria expansiva

tendería a bajar los tipos de interés. Esto provocaría salidas de capitales, con la consiguiente reducción de las reservas internacionales y la base monetaria, con lo cual se anularía la expansión monetaria inicial. Los mismos mecanismos funcionarían a la inversa para compensar los efectos de una política monetaria contractiva.

Ahora bien, a menudo la realidad es más matizada, puesto que los países no optan por una apertura completa de su cuenta de capital o un tipo de cambio totalmente fijo, ni los bancos centrales pretenden tener autonomía absoluta, sin contar que no puede haber cuentas de capital completamente cerradas en la era de la globalización. Por consiguiente, el

verdadero reto parece ser cómo gestionar con flexibilidad la cuenta de capital y otras variables de política económica a fin de generar un marco macroeconómico favorable al crecimiento y la transformación estructural en un momento en que el volumen y las tendencias de los flujos internacionales de capitales superan la capacidad de la mayor parte de los países de absorberlos y darles un uso productivo.

En la presente sección se examinan dos formas importantes en que la rápida apertura de los países en desarrollo a los flujos internacionales de capitales desde finales de los años setenta

ha incidido en su capacidad de conducir la política macroeconómica. Por un lado, los movimientos de capitales tienen repercusiones directas en las variables macroeconómicas fundamentales, como los tipos de cambio, los agregados monetarios y los tipos de interés, que a su vez influyen en la disponibilidad y el costo del crédito interno, los precios de los activos y las decisiones sobre el consumo y la inversión. Por otro, los principales agentes financieros internacionales han adquirido mayor influencia en las decisiones de política económica. Esto se debe a que, con frecuencia, las autoridades deben tener en cuenta los objetivos, las percepciones y los intereses de los inversores extranjeros al formular las políticas macroeconómicas, ya que las decisiones de cartera de dichos inversores pueden tener repercusiones considerables en el crecimiento económico y la estabilidad de los sistemas financieros nacionales.

a) *Impacto de los flujos de capitales en las variables macroeconómicas*

Habida cuenta del volumen de los activos financieros mundiales acumulados, incluso las variaciones marginales de los flujos internacionales de capitales pueden tener enormes repercusiones en la estabilidad macroeconómica de un país (Haldane, 2011). Estas corrientes suelen seguir las pautas de un ciclo financiero mundial, en el que ciertos “factores de expulsión” de las economías

desarrolladas, de donde proceden los principales proveedores de créditos internacionales, predominan sobre los “factores de atracción” propios de cada país (es decir la demanda de crédito de cada país) (Rey, 2013)³. De hecho, casi todas las grandes

“oleadas” de entradas de capitales recibidas por los países en desarrollo desde finales de los años setenta fueron provocadas por la aplicación de políticas monetarias expansivas en los países desarrollados (Akyüz, 2012) y amplificadas por los ciclos de apalancamiento de los bancos internacionales (Bruno and Shin, 2013). También obedecían a la influencia de las per-

cepciones del riesgo en los mercados financieros de los países desarrollados. Por lo general, esas oleadas terminaban con un endurecimiento de las políticas monetarias en los países cuya moneda se utiliza como divisa de reserva. Esta pauta se repitió después de la crisis financiera mundial. Además, las entradas de capitales recibidas por las economías en desarrollo y emergentes han estado sincronizadas desde la crisis (gráfico 6.1). Después de la huida masiva

de capitales hacia inversiones más seguras a finales de 2008, con la consiguiente retirada de una considerable cantidad de inversiones extranjeras de cartera y de “otras inversiones” de los países en desarrollo, los flujos de capitales hacia esos países volvieron a alcanzar su nivel de antes de la crisis y

en algunos casos lo superaron. Esto ocurrió en un momento en que los países desarrollados seguían políticas monetarias muy expansivas y los países en desarrollo parecían haberse recuperado de la crisis mundial. La sucesión alterna de períodos de tensión financiera y de restablecimiento de la confianza en los países desarrollados, pese a una relajación prolongada de las políticas monetarias, tal vez pueda explicar la disminución de los flujos de capitales hacia los países en desarrollo observada a mediados de 2011 y su posterior repunte un año después. La percepción del riesgo también varió mucho, debido a la previsión de cambios en la política monetaria de los Estados Unidos, lo cual se reflejó en la renovada volatilidad de los flujos de capitales hacia los países en desarrollo.

El ciclo financiero mundial obedece principalmente a las decisiones económicas de los países desarrollados, que se guían por las necesidades de sus economías nacionales...

... por lo que este ciclo no se ajusta necesariamente a las necesidades financieras de las economías en desarrollo o en transición.

Dado que el ciclo financiero mundial obedece principalmente a las condiciones y decisiones económicas de los países desarrollados, no tiene por qué ajustarse a las condiciones macroeconómicas y las necesidades financieras de las economías en desarrollo o en transición. Si bien los grandes países desarrollados que emiten monedas de reserva se han comprometido a tener en cuenta todas las repercusiones que podrían tener sus medidas en otros países, sus autoridades monetarias atienden esencialmente a las necesidades de su propia economía nacional. Esto puede dar lugar a divergencias entre sus objetivos y los de los demás países. Por ejemplo, desde la crisis financiera de 2008, la Reserva Federal de los Estados Unidos ha adoptado una política monetaria sumamente expansiva para apoyar la actividad económica interna del país. Esta política ha generado grandes flujos de capitales dirigidos hacia distintas economías emergentes en las que se ha observado un auge del crédito interno y una apreciación no deseada de la moneda. A la inversa, la reducción progresiva de los estímulos monetarios en los Estados Unidos podría dar lugar a una crisis financiera en las economías emergentes, resultante de la inversión de los flujos de capitales, la subida de los tipos de interés y la disminución del crédito.

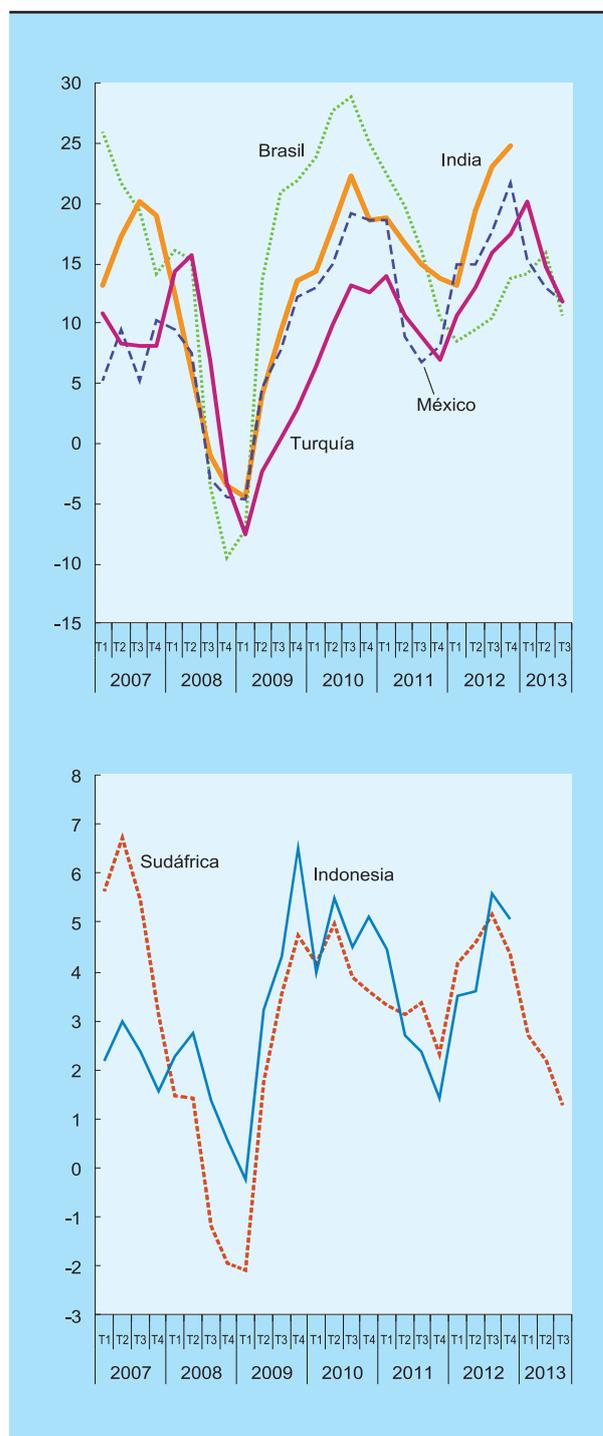
Los flujos internacionales de capitales suelen activar un ciclo financiero en los países receptores. Las entradas de capitales suelen causar un aumento de la oferta de crédito de los bancos nacionales, una disminución de las primas de riesgo en los tipos de interés y una apreciación de los activos internos y el tipo de cambio. Esto da un nuevo estímulo al aumento del crédito interno, pues la economía tiende a crecer con mayor rapidez y la subida de los precios de los activos aumenta la solvencia (aparente) de los prestatarios. Por otra parte, también es un estímulo para nuevas entradas de capitales, entre ellas movimientos que responden a operaciones de arbitraje (*carry trade*)⁴. Ahora bien, esos efectos de las entradas de capitales agravan enormemente la fragilidad financiera, ya que el endeudamiento creciente y el deterioro de las balanzas por cuenta corriente causan, a la postre, la inversión de esos flujos y pueden incluso provocar una crisis financiera.

Para poder crear y mantener condiciones macroeconómicas y financieras internas propicias al crecimiento y la transformación estructural, los gobiernos deben disponer de instrumentos y políticas adecuados para prevenir o hacer frente a esas perturbaciones

Gráfico 6.1

ENTRADAS DE CAPITALES, PRIMER TRIMESTRE DE 2007 A TERCER TRIMESTRE DE 2013

(En miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD, basados en FMI, base de datos *Balance of Payments Statistics*.

Nota: Las entradas de capitales incluyen los flujos de inversiones de cartera y de "otras inversiones" (media móvil de tres trimestres).

recurrentes. Deben estar en condiciones de aplicar políticas fiscales y financieras anticíclicas, entre otras cosas mediante gastos fiscales discrecionales y la adaptación del apalancamiento bancario a un nivel moderado de crédito durante los períodos de auge económico, evitando el desapalancamiento durante los períodos de depresión. También deben poder mantener las variables financieras fundamentales, como los tipos de interés y el tipo de cambio real, a unos niveles que promuevan la inversión productiva, amplíen la demanda y los ingresos internos e incrementen la competitividad externa. Para ello puede ser precisa la intervención activa de los bancos centrales y la adopción de medidas macroeconómicas complementarias, como una política de ingresos.

Una combinación de políticas macroeconómicas y financieras puede constituir un marco coherente para una estrategia de crecimiento de convergencia y una transformación estructural. Esas políticas incluirían tipos de interés bajos, una gestión del tipo de cambio tendiente a fomentar una economía competitiva, políticas fiscales y financieras orientadas a la inversión y una política de ingresos destinada a estimular la demanda interna. Todo ello debería acompañarse de políticas prudenciales que puedan regular los movimientos de capitales a fin de limitar las repercusiones indeseadas que pudieran tener en las variables macroeconómicas, como las analizadas anteriormente. Ahora bien, estas políticas se encuentran con la oposición de quienes sostienen que la liberalización financiera contribuye a la optimización de la asignación de los factores. Estos destacan que, para prevenir los impactos financieros negativos y poner las finanzas al servicio del desarrollo, la clave está en granjearse y conservar la confianza de los mercados financieros.

b) *El juego de la confianza*

Tras la liberalización de las cuentas de capital y una serie de perturbaciones financieras internacionales a partir de los años ochenta, los países en desarrollo se vieron sometidos a una fuerte presión de parte de las instituciones financieras internacionales para que adoptaran políticas de fomento de la confianza y

reformas estructurales. Dichas instituciones consideraban que tales medidas contribuirían a la estabilidad económica y ayudarían a reducir el riesgo de que estallaran crisis económicas a consecuencia de la volatilidad de los flujos. Las políticas recomendadas consistían entre otras cosas en medidas de austeridad fiscal y soluciones extremas para los regímenes cambiarios (es decir, tipos de cambio totalmente fijos o totalmente flexibles), lo cual, supuestamente, permitiría resistir ataques especulativos contra la moneda nacional. Ello debía acompañarse de reformas económicas tendientes a la liberalización de los mercados y la privatización de los activos del Estado y de la prestación de servicios esenciales.

Esas recomendaciones, particularmente influyentes en los años noventa, iban estrechamente ligadas a un conjunto más amplio de medidas de ajuste que las instituciones financieras internacionales venían aconsejando desde

la crisis de la deuda externa de los años ochenta (*TDR 2006*, cap. II). Las políticas y reformas que proponían se basaban en la idea de que el libre mercado era garantía de una asignación eficiente de los recursos y, por ende, de estabilidad y crecimiento. Por consiguiente, se aconsejaba a los países que aplicaran medidas que demostraran a los mercados financieros

que estaban optando por políticas “creíbles”. Esas medidas de fomento de la confianza de los mercados atraerían un flujo constante de entradas de capitales y contribuirían a evitar una crisis económica en gran escala. Los dirigentes que entraban en ese “juego de la confianza” (Krugman, 1998) se veían obligados a intentar adivinar qué políticas eran, a juicio de los agentes de los mercados financieros, adecuadas para hacer frente a determinadas condiciones económicas y a aplicarlas, incluso en contra de su propia opinión y la de un número nada despreciable de economistas.

Los flujos internacionales de capitales suelen activar un ciclo financiero en los países receptores y acentuar su fragilidad financiera, lo cual puede terminar provocando una crisis financiera.

sistema financiero o de medidas anticíclicas. Además, esa percepción puede cambiar muy rápidamente, incluso sin que haya habido cambio alguno en las políticas y la situación de esos países⁵. El resultado de esas percepciones cambiantes es que, en épocas de turbulencia económica en los mercados financieros internacionales, los países difícilmente pueden tener la certeza de que al elegir opciones políticas “creíbles” lograrán mitigar los principales efectos de las turbulencias en su economía y, en última instancia, evitar una crisis económica. Al mismo tiempo, dada la estrecha relación entre el concepto de políticas de fomento de la confianza imperantes en los mercados y el razonamiento económico dominante, los gobiernos tienen pocas posibilidades de adoptar políticas macroeconómicas alternativas, aun cuando consideren que estas serían más adecuadas para hacer frente a sus dificultades económicas⁶.

En particular, la responsabilidad fiscal es un elemento importante de los argumentos a favor de una estrategia de fomento de la confianza, debido a que los operadores del mercado y las agencias de calificación crediticia suelen atribuir gran importancia al saldo fiscal cuando evalúan el riesgo crediticio, no solo el riesgo de los bonos soberanos, sino también el de la deuda emitida por el sector privado nacional. De hecho, en esto se funda la opinión de que la integración en los mercados mundiales de capitales tiene repercusiones positivas en la disciplina fiscal y, por ende, en la estabilidad macroeconómica⁷.

Sin embargo, esta opinión no tiene en cuenta el hecho de que, en muchos casos, los desequilibrios económicos y la consiguiente inestabilidad están causados por el endeudamiento y los gastos excesivos del sector privado, incentivados por el fácil acceso a la financiación externa. Esto quedó ampliamente demostrado en momentos de gran afluencia de capitales, que correspondían a períodos en que se habían adoptado políticas monetarias expansivas en los países desarrollados (como, por ejemplo, en los períodos comprendidos entre 1976 y 1981, 1991 y 1997 y 2001 y 2007), épocas en que la política fiscal no tenía sino un papel menor en el rápido aumento de la demanda interna, el endeudamiento del sector privado y el deterioro de los saldos externos. A la inversa, cuando los flujos de capitales disminuían o se invertían, en muchos casos desencadenando una crisis financiera, la austeridad fiscal —cuando se aplicaba— no bastaba para restablecer la confianza de los mercados financieros y reactivar los flujos de

entrada de capitales privados. Por el contrario, al disminuir aún más la demanda interna, las medidas de recorte del gasto público exacerbaban la depresión económica y, por consiguiente, acentuaban la percepción del riesgo crediticio.

En la medida en que desencadenan ciclos de auge y caída, los grandes movimientos inestables de capitales afectan a la política fiscal y al espacio fiscal. Eso no se debe a que favorezcan el equilibrio de las cuentas fiscales o bajos índices de endeudamiento sino más bien a que las crisis financieras que causan acarrear grandes costos fiscales, derivados de los onerosos rescates de bancos privados y deudores no financieros y de la merma de las recaudaciones resultante de la disminución de los ingresos imponibles. Así pues, el gasto fiscal no siempre disminuye después de las crisis, pero su composición varía, ya que aumentan los pagos en concepto de servicio de la deuda y disminuyen los gastos en inversiones, transferencias sociales y servicios públicos.

En épocas de gran afluencia de capitales se ha aconsejado a los países que opten por un régimen de tipo de cambio totalmente fijo o bien totalmente flexible, las llamadas “soluciones extremas” (Eichengreen, 1994; Obstfeld and Rogoff, 1995). Se les decía que, si optaban por una u otra de estas soluciones extremas, estarían en mejores condiciones para resistir impactos externos, y por lo tanto podrían evitar crisis monetarias que podían convertirse rápidamente en crisis económicas generalizadas. Sin embargo, los resultados observados en los años noventa dicen poco en favor de estos consejos. Ni la flexibilidad cambiaria total ni las paridades inamovibles fueron acompañadas de estabilidad económica. Por el contrario, ambas soluciones contribuyeron a exacerbar los efectos de la volatilidad de los flujos de capitales. En las épocas de expansión monetaria en los países desarrollados y creciente afición al riesgo de los inversores internacionales, los países en desarrollo carecían de los instrumentos macroeconómicos para absorber las entradas de capitales resultantes y darles un uso productivo evitando grandes desequilibrios macroeconómicos internos. En un régimen cambiario flotante, las entradas de capitales causaban una marcada apreciación del tipo de cambio nominal, debilitando así la competitividad internacional de las exportaciones y las industrias que competían con las importaciones. En cambio, en un régimen de tipo de cambio “super-fijo”, las entradas de capitales causaban una expansión del crédito

interno, generaban burbujas de precios de activos y provocaban una apreciación del tipo de cambio real. En ambos casos, el resultado era casi siempre la aparición o profundización de déficits por cuenta corriente, lo que hacía que esas economías se volvieran excesivamente dependientes de las continuas entradas de capitales. Cuando los flujos de entrada disminuían o se convertían en flujos de salida de capitales, la reacción habitual de los responsables de las políticas consistía en subir abruptamente los tipos de interés a corto plazo y adoptar una política fiscal contractiva para mantener la confianza de los inversores internacionales, intensificando así los efectos recesivos de las salidas de capitales⁸. Por lo general, no lograban evitar la fuerte depreciación de la moneda, sus repercusiones inflacionarias y el rápido deterioro de los balances de los agentes que tenían deudas netas en monedas extranjeras, incluido el sector público.

Tras las crisis de finales de los años noventa y principios de la década de 2000, en la mayoría de las economías en desarrollo y emergentes había disminuido la confianza en la capacidad de los mecanismos del mercado de hacer frente a grandes movimientos de capital volátiles. Entre 2003 y 2008, cuando se produjo una nueva oleada de entradas de capitales, la mayoría de esos países adoptaron un enfoque más práctico de los sistemas cambiarios y en general establecieron regímenes de “flotación controlada” para evitar la volatilidad excesiva y la manipulación de los precios. Prefirieron acumular reservas internacionales antes que aceptar pasivamente una fuerte apreciación de su moneda⁹. Además, la institución de controles de capitales en algunos países y la aplicación de políticas bancarias más prudentes evitaron la generación de nuevas burbujas de crédito. En consecuencia, la mayoría de las economías en desarrollo y emergentes lograron poner en marcha políticas anticíclicas y evitar dificultades financieras cuando estalló la crisis financiera mundial de 2008-2009. Pese a todo, eso no supuso el fin del “juego de la confianza”. En los años posteriores al estallido de la crisis, se reactivó la presión de los agentes de los mercados financieros a favor de la austeridad fiscal y en contra de la intervención estatal en los mercados financieros. Las políticas de austeridad fiscal, especialmente en las

En una economía cada vez más globalizada, es imposible regular las finanzas internas cuando los mercados financieros internacionales están totalmente liberalizados.

economías desarrolladas, se consideraban esenciales para “evitar que las dudas respecto de la solvencia fiscal causaran una nueva pérdida de la confianza” en los mercados financieros, ya que ello podía desencadenar una nueva crisis (IMF, 2010: 28). En los países en desarrollo, como se explicó en el capítulo II, el nuevo brote de inestabilidad en la cuenta financiera de la balanza de pagos reforzó la influencia de los actores que pedían que las políticas cambiarias y de gestión de capitales estuvieran más “basadas en el mercado”.

2. Necesidad de un espacio de políticas para el control de capitales

La crisis financiera mundial puso de manifiesto, una vez más, que se deben regular las finanzas. En la actualidad hay amplio consenso acerca de la necesidad de regular mejor los sistemas financieros nacionales. Las iniciativas tendientes a contener el apalancamiento de los bancos, la banca paralela y los activos tóxicos, han empezado a dar resultados, tanto a nivel internacional (por ejemplo en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Junta de Estabilidad Financiera), como a nivel nacional (por ejemplo la Ley Dodd-Frank en los Estados Unidos y la propuesta de establecer una separación estricta entre las instituciones que reciben depósitos y las actividades de los bancos de inversión en el Reino Unido)¹⁰. Además, se están estudiando normas macroprudenciales destinadas a evitar los riesgos endógenos y el contagio dentro del sector financiero, así como la propagación de los efectos negativos del ámbito financiero al resto de la economía (Galati and Moessner, 2011; Moreno, 2011; IMF, 2013; Tarullo, 2013; Esen and Binatli, 2013). Con todo, esos esfuerzos son incipientes y encuentran obstáculos considerables en varios frentes.

Primero, como los mercados financieros internos y los internacionales están estrechamente relacionados entre sí, parece imposible regular los primeros si los segundos están totalmente liberalizados. De hecho, para los países, los flujos de capitales extranjeros, cuando son demasiado abundantes y volátiles,

son causa de fragilidad financiera, no solo porque facilitan el acceso al crédito, incitando a asumir riesgos excesivos a nivel microeconómico, sino también porque generan distorsiones macroeconómicas que dan origen a riesgos sistémicos. Por consiguiente, es indispensable adoptar un enfoque más selectivo de las entradas de capitales para mantenerlas en unos niveles manejables y encauzarlas hacia usos productivos. Al mismo tiempo, las autoridades supervisoras en los países de origen de los flujos no pueden pasar por alto el impacto potencialmente negativo de la posible acumulación de créditos improductivos en los balances de sus instituciones financieras, que terminaría por debilitar sus propios sistemas financieros.

Segundo, los grandes actores financieros privados siguen recurriendo a presiones *de facto* y a la persuasión para disuadir a las autoridades de aplicar medidas de regulación, en particular controles de capitales. Ahora bien, es comprensible que los grandes bancos y otras instituciones financieras con intereses directos en las transacciones internacionales se opongan a las restricciones reguladoras aduciendo que sus actividades lucrativas son de interés general, pero este argumento es profundamente engañoso. Igualmente engañoso es equiparar el comercio de activos y pasivos financieros con el comercio de cualquier otro bien o servicio, dando a entender que por ese motivo no se justifica ninguna regulación especial (véase, por ejemplo, Fama, 1980).

Tercero, los responsables políticos y las instituciones internacionales se han mostrado reacios a regular los flujos de capitales. En efecto, está muy difundida la creencia de que, con una buena regulación interna, un sector financiero cada vez más eficiente y sólidos parámetros macroeconómicos fundamentales, cualquier economía puede beneficiarse de la libre circulación de capitales, pues en tales condiciones se reduce al mínimo la inestabilidad económica que pueden generar los movimientos de capitales y se aumenta al máximo su impacto positivo en el crecimiento. Según esta forma de ver las cosas, aunque en circunstancias excepcionales, por ejemplo en caso de crisis de la balanza de pagos, puede ser necesaria alguna forma de gestión de capitales, esto debería ser la excepción y no la regla. Los partidarios de

esta opinión sostienen además que en circunstancias normales los países deberían abstenerse de aplicar controles de capital, solución fácil pero precaria, y hacer frente en cambio a las deficiencias estructurales o macroeconómicas, que son las verdaderas razones de la fragilidad financiera. Con ciertos matices, esta ha sido la posición del FMI y de la OCDE y, en cierta medida, ello se ha reflejado en las normas oficiales establecidas por estas instituciones como obstáculos *de jure* a los controles de capitales. Esta última limitación del espacio de políticas merece ser analizada con mayor detenimiento.

Aunque el Convenio Constitutivo del FMI autoriza explícitamente la aplicación de controles de capital, el FMI los ha desaconsejado durante muchos años. En 1997, en la Reunión Ministerial que se celebró en la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), el Director Gerente llegó incluso a proponer que se incorporara la libre circulación de capitales como uno de los compromisos de los miembros del FMI. Sin embargo, la sucesión de crisis financieras que se desencadenaron inmediatamente después de la reunión, y el hecho de que se señalara la circulación de capitales como causa principal de esas crisis, restaron apoyo a una apertura total de las cuentas de capital.

No fue sino en 2012 que el FMI dio a conocer su “opinión institucional” sobre esta cuestión (IMF, 2012). Propuso un proceso planificado y escalonado de liberalización que maximizaría los beneficios que podían obtener los países del

capital extranjero y minimizaría los costos de los “flujos de capitales grandes y volátiles”. Entre las políticas propuestas figuraban una serie de reformas de apoyo que se irían profundizando y ampliando, entre ellas la reforma del marco jurídico, de la regulación prudencial y de la supervisión, y el desarrollo de los mercados de capitales (incluida una ampliación de los mercados nacionales de bonos y valores y de los fondos de pensiones). El FMI admitió que “el restablecimiento temporal de la gestión de flujos de capitales en ciertas circunstancias era compatible con una estrategia general de liberalización de los flujos de capitales” (IMF, 2012: 15), y podía por lo tanto utilizarse para prevenir factores de riesgo para la estabilidad, junto con medidas de ajuste

Es indispensable adoptar un enfoque selectivo de las entradas de capitales para mantener esos flujos en unos niveles manejables y encauzarlos hacia usos productivos.

macroeconómico y medidas macroprudenciales. Sin embargo, no confería el mismo rango a todos esos instrumentos. El FMI indicaba que las medidas de gestión de los flujos de capitales podían resultar útiles en determinadas circunstancias para complementar (nunca para sustituir) las de ajuste macroeconómico, pero las políticas macroeconómicas, estructurales y financieras seguían siendo los instrumentos principales para hacer frente a flujos de capitales desestabilizadores. Además, como las medidas de gestión de los flujos de capitales entrañan costos y distorsiones, habían de ser “focalizadas, transparentes y, en general, temporales” y, por lo tanto, se revocarían una vez se hubieran reducido las entradas o salidas de capitales causantes de los trastornos (IMF, 2012: 36). Para el FMI la liberalización sigue siendo la regla y los controles de capitales una excepción temporal, sujeta a las obligaciones establecidas en su Convenio Constitutivo. En particular, la legalidad de los controles de capital dependería del objetivo que persiguieran: un país no estaría autorizado a restringir las entradas de capitales para mantener su moneda infravalorada de forma artificial, pero tendría derecho a hacerlo por motivos macroprudenciales o para evitar una depreciación o una apreciación excesiva de su moneda causada por la especulación financiera (IMF, 2012).

Algunos países se han comprometido específicamente a abrir su cuenta de capital. En particular, la adhesión a la Unión Europea está supeditada a la liberalización total de dicha cuenta¹¹. De igual manera, los 34 miembros de la OCDE han adoptado el Código de Liberalización de los Movimientos de Capitales, que los obliga a “abolir progresivamente las restricciones a los movimientos de capitales entre los miembros en la medida necesaria para una cooperación económica eficaz”. Además, “los miembros deberán procurar ampliar las medidas de liberalización a todos los miembros del Fondo Monetario Internacional” (OECD, 2013: 9). Cada país puede formular reservas a la libertad de circulación de capitales¹² y el Código establece que no se puede impedir que un miembro adopte medidas destinadas a mantener el orden público y preservar intereses de seguridad esenciales. Además, ciertas medidas de liberalización pueden ser revocadas por un país si provocan trastornos económicos y financieros graves, o suspendidas temporalmente en caso de que el país tenga dificultades graves de balanza de pagos. Una vez más, se supone que esas medidas son excepcionales.

Las normas más bien estrictas de liberalización de capitales de la Unión Europea y la OCDE se aplican sobre todo a los países desarrollados, aunque interesan también a varios países en desarrollo, como Chile, México y Turquía, así como a varias antiguas economías en transición que han pasado a formar parte de la Unión Europea. Sin embargo, las principales restricciones *de jure* a la gestión de la cuenta de capital por las economías en desarrollo y emergentes se derivan de los acuerdos comerciales internacionales. De hecho, como ya se analizó en el capítulo V del presente *Informe*, las cuestiones relacionadas con el comercio de mercancías no son la única materia ni la materia principal de dichos acuerdos; estos recogen además un gran número de disposiciones relativas a otras áreas, incluidos los movimientos de capitales. A nivel multilateral, el más pertinente de dichos acuerdos es el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)¹³.

Desde los años noventa, más de un centenar de países han contraído la obligación de aplicar toda una serie de medidas de liberalización del sector financiero, conforme a lo previsto en el AGCS y su Anexo sobre Servicios Financieros. Esta obligación no solo atiende a ciertos intereses del sector privado, sino también a la convicción general de la época de que los mercados —entre ellos los mercados financieros— podían autorregularse sin comprometer el funcionamiento del resto de la economía. Los acontecimientos de los últimos años han evidenciado los peligros que entraña esa lógica y han originado nuevos intentos de volver a regular las finanzas.

Ahora bien, esos intentos de regulación financiera —incluso los acordados en instituciones internacionales como el Comité de Basilea y la Junta de Estabilidad Financiera— pueden no ser plenamente compatibles con los compromisos sobre los servicios financieros contraídos en virtud del AGCS (véase *TDR 2011*). En consecuencia, podrían dar lugar a litigios con arreglo a los procedimientos establecidos en el AGCS, lo que podría afectar el acceso a los mercados de otros bienes y servicios. Además, hay imprecisiones en la redacción del AGCS —y su Anexo sobre Servicios Financieros— que restan claridad a la definición de las áreas de posibles conflictos (para un análisis detallado, véase Tucker y Ghosh, 2011). Como en otras cuestiones relacionadas con la OMC, cuando una disposición es impugnada por terceros, los grupos especiales de solución de diferencias y el Órgano de Apelación de la OMC deberían aclarar

el significado de términos como “restricciones”, “reglamentos” y “prudencial”.

Precisamente porque existe la posibilidad de que surjan conflictos, algunas partes contratantes han intentado adoptar medidas preventivas llegando a un acuerdo sobre la interpretación de ciertos términos¹⁴. Por una parte, en el artículo XI (pagos y transferencias) se establece que no se aplicarán restricciones a las transferencias y pagos internacionales en la cuenta corriente (sección 1) o en la cuenta de capital (sección 2) si son “incompatibles” con determinados compromisos. Por consiguiente, los controles de capitales podrían impugnarse en virtud de este artículo¹⁵.

Además, de conformidad con el párrafo 2 del artículo XVI (acceso a los mercados), una vez contraídos los compromisos relativos al acceso a los mercados, ya no es posible fijar límites a aspectos tales como la magnitud del servicio prestado, el número de sucursales, el tipo de productos ofrecidos, el carácter jurídico y la participación de capital extranjero. La mayoría de estas consideraciones podrían entrar en conflicto con los intentos de, por ejemplo, impedir que los bancos lleguen a ser “demasiado grandes para quebrar”, imponer una barrera de separación estricta entre las actividades de recepción de depósitos y las de la banca de inversión, o funcionar como empresa constituida en el país —con capital propio— y no como filial de una institución extranjera. Todos estos aspectos de la regulación financiera son actualmente objeto de debate y en algunos países ya se están llevando a la práctica.

Por otra parte, el AGCS contiene disposiciones que reafirman el derecho de los países a aplicar medidas de regulación. El cuarto párrafo del preámbulo del AGCS dice: “Reconociendo el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, y la especial

necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho, dadas las asimetrías existentes en cuanto al grado de desarrollo de las reglamentaciones sobre servicios en los distintos países...”. Más concretamente, en el Anexo sobre Servicios Financieros, en el artículo 2, relativo a la reglamentación nacional,

figura una reserva general que contempla la posibilidad de que los países no cumplan, por motivos específicos, sus compromisos en materia de liberalización de los servicios, en particular los servicios financieros: “a) No obstante las demás disposiciones del Acuerdo, no se impedirá que un Miembro adopte medidas por motivos cautelares, entre ellos la protección de inversores, depositantes, tenedores de pólizas o personas con las que un

proveedor de servicios financieros tenga contraída una obligación fiduciaria, o para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero. Cuando esas medidas no sean conformes a las disposiciones del Acuerdo, no se utilizarán como medio de eludir los compromisos u obligaciones contraídos por el Miembro en el marco del Acuerdo”¹⁶.

A pesar de la ambigüedad de la última frase, esta cláusula de “excepción cautelar” es el fundamento jurídico de la adopción por los gobiernos de medidas de gestión de capitales a título preventivo; es decir *antes* de que los flujos de capitales no deseados generen trastornos macroeconómicos. Los controles de capital constituirían entonces un instrumento normal en manos de las autoridades económicas y no una medida excepcional y temporal para situaciones críticas.

Más en general, y allende las interpretaciones del AGCS, los gobiernos que deseen volver a regular las finanzas deberían

atenerse a ese objetivo al negociar nuevos acuerdos sobre comercio e inversión. En muchos casos, ellos mismos introducen cláusulas que exigen la liberalización total de los flujos de capitales y la desregulación de los servicios financieros, en contradicción directa con las políticas que aplican o tienen intención de

La gestión de capitales debería aplicarse a título preventivo y considerarse un instrumento normal a disposición de las autoridades económicas y no una medida excepcional y temporal reservada a las situaciones críticas.

Al negociar acuerdos sobre comercio e inversión, los gobiernos que deseen volver a regular sus sistemas financieros deberían rechazar las cláusulas que exijan la plena liberalización de los flujos de capitales y la desregulación de los servicios financieros.

aplicar en sus propios sistemas financieros. Además, como se indicó anteriormente, la expresión “inversión internacional” a veces se amplía para abarcar todo tipo de flujos de capitales, de modo que los compromisos de no restringirlos resultan mucho más estrictos de lo inicialmente previsto. En tales casos, existe el riesgo de que los intentos legítimos de gestión de los capitales sean descalificados con acusaciones de “turbio proteccionismo” en materia de inversiones.

3. Regulación macroprudencial y gestión de capitales

a) Necesidad de una gestión de capitales

En vista de la creciente volatilidad macroeconómica causada por los movimientos internacionales de capitales y de que las llamadas “políticas de fomento de la confianza de los mercados” no habían traído consigo la estabilidad y el crecimiento duradero esperados, los responsables de las políticas de los países en desarrollo decidieron controlar los tipos de cambio, bajar los tipos de interés y adoptar políticas fiscales anticíclicas. Tras la crisis financiera mundial, esas medidas de apoyo al crecimiento empezaron a ganar aceptación en las instancias políticas internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales¹⁷.

Algunos países lograron, en cierta medida, ampliar su margen de maniobra para formular políticas gracias a que habían acumulado reservas internacionales, reducido la deuda pública externa y creado amortiguadores fiscales, todo ello posibilitado por el entorno económico internacional favorable de la década de 2000. Respondieron a la crisis financiera mundial con políticas fiscales anticíclicas y con una expansión de la liquidez, lo cual contribuyó a estimular su economía y apoyar a los sectores más expuestos a las perturbaciones externas. Pudieron utilizar sus reservas internacionales para evitar una depreciación excesiva de su moneda, y eso contribuyó a reducir las presiones inflacionarias y proteger a los diversos sectores de desajustes monetarios en sus balances. También pudieron utilizar sus reservas para financiar los déficits por cuenta corriente, agravados por las políticas expansivas, y para contrarrestar cualquier contracción repentina de la demanda externa.

Con todo, incluso estos países en desarrollo, al igual que otros menos afortunados que no contaban con los amortiguadores antes descritos, siguen enfrentándose a grandes obstáculos que les impiden adoptar políticas macroeconómicas más activas que apoyen un crecimiento de convergencia y la transformación estructural de su economía. Una cuenta de capital abierta puede constituir una limitación muy grande a la autonomía de la política monetaria que, por ejemplo, puede utilizarse de forma anticíclica si la economía está en pleno auge de resultados de las entradas de capitales, incluso con un régimen de flotación cambiaria¹⁸. En esas condiciones de auge, la alternativa recomendada por instituciones como el FMI, y supuestamente favorecida por los mercados financieros, consiste en adoptar una política fiscal restrictiva para gestionar la demanda agregada. Ahora bien, puede resultar problemático adoptar ese tipo de medidas, ya que ello supone recortar gastos, generalmente en la inversión pública. Empero, esos gastos son necesarios para apoyar sectores de la economía que son importantes para el crecimiento de convergencia, la transformación estructural y la inclusión social.

La consecución del objetivo que se persigue con un tipo de cambio competitivo es igualmente difícil. En caso de afluencia de un gran volumen de capitales, el banco central puede verse obligado a intervenir en el mercado de divisas para evitar la apreciación de la moneda acumulando reservas internacionales y realizando operaciones de esterilización monetaria a fin de evitar el aumento excesivo de la liquidez. Sin embargo, esas operaciones pueden resultar costosas desde el punto de vista fiscal si los intereses internos abonados por los bonos emitidos son mucho más elevados que los que se obtienen de las reservas.

Esas dificultades de gestión macroeconómica sugieren que una forma más eficaz de gestionar los flujos de capitales consistiría en aplicarles las medidas directamente y desde el principio, en vez de limitarse a intentar mitigar sus efectos. Es indudable que sería poco realista intentar desvincularse completamente del ciclo financiero mundial, y las políticas anticíclicas y de estímulo del crecimiento, tanto en la esfera fiscal como en la del crédito, seguirán siendo de primordial importancia. Sin embargo, una reducción del volumen y del impacto negativo de los flujos de capitales indeseados mejoraría la gestión macroeconómica y crearía el espacio necesario para desarrollar políticas favorables al crecimiento. Por

consiguiente, convendría considerar detenidamente la posibilidad de establecer un marco para la gestión eficaz de la cuenta de capital.

b) *Experiencias recientes de gestión de la cuenta de capital*

La gestión de la cuenta de capital no es ninguna novedad en los países en desarrollo, de hecho, se remonta al siglo XIX. Apenas unos pocos meses después de que muchos países de América Latina hubiesen acumulado un retraso enorme en el servicio de su deuda y dado que algunos de ellos no eran parte en el Plan Brady —y sufrían desequilibrios macroeconómicos graves— empezó un nuevo ciclo de ingentes flujos de capitales privados. Ello se debió a la política de la Reserva Federal de los Estados Unidos de aplicar tipos de interés cercanos a cero como solución a la frágil situación del sistema bancario del país. Muchos países en desarrollo, en vez de aprender de su experiencia anterior, ante la facilidad con que les suministraban fondos, volvieron a reaccionar introduciendo medidas de liberalización financiera a finales de los años ochenta y principios de los noventa. Algunos de ellos, sin embargo, se dotaron de un mecanismo especialmente destinado a la gestión de los capitales para regular el volumen de las entradas y sus plazos de vencimiento. El objetivo último de los controles era mitigar los efectos macroeconómicos negativos de las entradas de capitales, como la apreciación del tipo de cambio y la necesidad de medidas de esterilización monetaria para hacer frente al exceso de liquidez, lo cual entrañaba costos fiscales (Massad, 1998). La experiencia de Chile con las reservas obligatorias no remuneradas es muy conocida y ha sido ampliamente analizada por los estudiosos del tema y los responsables políticos, pero otros países también experimentaron con distintos tipos de controles en los años noventa. Por ejemplo, en Colombia se utilizaron instrumentos similares a los de Chile, y en el Brasil los controles consistieron en un impuesto a la entrada de capital en ciertas transacciones, junto con otras restricciones, principalmente con respecto a los valores de renta fija a corto plazo (Prates, 1998; Epstein et al., 2004).

En general, los controles de las entradas de capitales sirvieron para ayudar a los países a recuperar cierto grado de autonomía en la política monetaria y fiscal, reducir las presiones cambiarias y alargar los vencimientos de los flujos. No obstante, la mayoría

de los controles se eliminaron a finales de los años noventa, cuando empezaron a escasear los capitales al desencadenarse la crisis del Asia Oriental en el segundo semestre de 1997¹⁹.

Con el inicio de un nuevo ciclo de entradas de capitales en 2002-2003, los países en desarrollo tuvieron que encontrar, una vez más, formas de gestionarlas. Muchos países respondieron interviniendo masivamente en sus mercados de divisas para evitar la apreciación excesiva de la moneda y constituyendo reservas de divisas como mecanismo de autoprotección. Otros países, como la India, nunca llegaron a eliminar completamente los controles, manteniendo restricciones como los límites a los préstamos externos contraídos en el extranjero. La crisis financiera mundial de 2008 causó una inversión repentina de los flujos de capitales, que empezaron a salir de esos países, pero fue de corta duración, pues le sucedió un nuevo ciclo de grandes entradas de capital, que incluso superaron los niveles anteriores a la crisis en países como el Brasil, Indonesia, la República de Corea y Tailandia (IMF, 2011). Como estos flujos empezaban, una vez más, a ejercer una presión al alza en sus monedas, además de generar un exceso de liquidez, el rápido crecimiento del crédito y burbujas de activos, varios países en desarrollo optaron por imponer nuevos controles de capitales. Si bien variaban en su forma e intensidad de un país a otro, esos controles tenían el propósito común de contener las entradas de capitales para mitigar sus efectos macroeconómicos negativos²⁰.

Las medidas adoptadas se aplicaban tanto a los precios como a las cantidades, e incluían impuestos a cierto tipo de flujos de capitales, reservas obligatorias no remuneradas, límites máximos a diferentes tipos de flujos de capitales y operaciones con derivados, y períodos mínimos de permanencia (Ocampo, 2012). El Brasil aplicó impuestos a los flujos de cartera y, más adelante, a los derivados financieros; el Perú aumentó el derecho cobrado a los no residentes por la compra de bonos del Banco Central; la República de Corea volvió a introducir un impuesto de retención sobre las compras de bonos del Tesoro y del Banco Central por extranjeros; Indonesia instituyó un período mínimo de tenencia para los bonos del Banco Central y un límite a los préstamos a corto plazo contraídos por los bancos; Tailandia aplicó un impuesto de retención a los inversores extranjeros en bonos del Estado; y Turquía modificó la tasa del impuesto de retención sobre los bonos emitidos por

empresas turcas en el extranjero, fijando tasas más bajas para los vencimientos más largos. Esos países también se valieron de su reglamentación financiera interna macroprudencial para influir en los flujos de capitales, por ejemplo con reservas obligatorias por las posiciones cortas en divisas de los bancos (Brasil), requisitos adicionales de capital para limitar la exposición al riesgo cambiario (Perú), exigencia de mayor cobertura para los depósitos en moneda extranjera (Indonesia) y límites máximos a las posiciones en divisas de los bancos (República de Corea)²¹.

En el período 2009-2010, esas medidas ayudaron a los países a moderar las entradas de capitales, al menos durante un tiempo. Además, las continuas intervenciones en los mercados de divisas redujeron las presiones al alza sobre los tipos de cambio. Más en general, las medidas abrieron mayores posibilidades para la gestión de la política macroeconómica, de conformidad con los objetivos de estabilidad macroeconómica y crecimiento sostenido que se habían fijado los países. Por ejemplo, algunos, como Indonesia, no modificaron sus tipos de interés a pesar de las grandes entradas de capitales y la posibilidad de un sobre calentamiento, y Sudáfrica y Turquía incluso llegaron a bajar los suyos, aunque su objetivo, más que mantener una política favorable al crecimiento, era evitar que las entradas aumentaran aún más. En materia fiscal, el Brasil y Turquía mantuvieron su política expansiva, mientras Indonesia, la República de Corea y Tailandia se abstuvieron de seguir una política fiscal más proactiva para contener los efectos inflacionarios de las entradas de capitales (IMF, 2011).

Pese a todo, este nuevo ciclo de flujos de capitales está resultando más corto que los anteriores. Entre mayo de 2013 y febrero de 2014, las turbulencias registradas en los mercados financieros internacionales afectaron a los países en desarrollo en dos ocasiones, primero a consecuencia del anuncio de cambios en la política monetaria de los Estados Unidos y luego con la aplicación de las primeras medidas en ese sentido. Estos impactos recientes han mostrado que los países en desarrollo siguen siendo vulnerables a la inversión repentina de los

flujos de capitales. Esto ocurre a pesar de la gestión de la cuenta de capital y otras medidas de precaución que muchos de ellos adoptaron en la década de 2000 para restringir las entradas de capitales especulativos y reducir las posibles consecuencias negativas de su posterior salida. Entre las medidas de precaución figuraban la acumulación de reservas internacionales, la reducción de la deuda pública en proporción al PIB, la prórroga de los vencimientos de la deuda y un incremento de la deuda en moneda local, así como una reglamentación macroprudencial más estricta para corregir los desajustes monetarios en el sistema financiero interno (UNCTAD, 2014).

Durante las turbulencias financieras más recientes, algunos países en desarrollo han utilizado sus reservas para intentar neutralizar su impacto en los tipos de cambio, mientras que otros, que carecían de

Las medidas de gestión de capitales aplicadas recientemente por los países en desarrollo han ampliado el espacio para la adopción de políticas anticíclicas conformes a los objetivos de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido.

reservas o no estaban dispuestos a utilizarlas, han optado por las respuestas políticas habituales, como drásticos aumentos de los tipos de interés para detener la depreciación de la moneda y contener las presiones inflacionarias, así como medidas de austeridad fiscal destinadas a restablecer o mantener la confianza de los mercados. Estas medidas demuestran, una vez más, lo difícil que es poner en marcha y mantener políticas favorables al crecimiento en

el entorno internacional actual. Esa dificultad se ve acentuada por la frecuencia de los impactos financieros, pues esta impide que los países afectados terminen de recuperarse de los impactos anteriores y reconstituyan las reservas de divisas que les sirven de amortiguador²².

Este último ciclo de entradas de capitales indica que los países en desarrollo distan todavía mucho de haber logrado una gestión plenamente efectiva de su cuenta de capital. El período mínimo de tenencia de bonos del Banco Central fijado por Indonesia indujo a los inversores no residentes a aumentar su cartera de bonos del Estado, puesto que estos no estaban sujetos a la misma condición. El Brasil aumentó su impuesto a las inversiones de cartera en dos ocasiones y lo hizo extensivo a las transacciones en productos derivados; también introdujo reservas obligatorias por las posiciones cortas de los bancos residentes en

el mercado cambiario para aumentar la eficacia de los controles (IMF, 2011). La experiencia de Indonesia ejemplifica las dificultades que se plantean cuando los controles no son suficientemente amplios para contener las entradas de capitales. De igual manera, en un principio, el Brasil vaciló y tardó en aplicar esas medidas, y solo cuando sus autoridades instituyeron una serie más amplia de controles lograron frenar los flujos de entrada. Sin embargo, el retraso en reforzar los controles significó que, cuando estos dejaron sentir realmente sus efectos, ya había ingresado en el país un volumen sustancial de capitales, de modo que siguió siendo vulnerable a los flujos de salida repentinos.

Lo que se puede aprender de las experiencias de esos países es que la gestión de la cuenta de capital debe ser firme, integral y suficientemente dinámica para colmar las posibles lagunas jurídicas que los inversores no tardan en aprovechar en beneficio propio. Además, las medidas de gestión de la cuenta de capital deben contar con el apoyo de una administración con autoridad y capacidad suficientes para aplicarlas de manera efectiva. De hecho, sobre la base de análisis empíricos recientes, Eichengreen y Rose (2014) sostienen que es más fácil ajustar los controles en función de las necesidades cíclicas si los países ya aplican controles y disponen del aparato burocrático necesario. Además, los controles deben aplicarse tanto a los flujos de entrada como a los de salida y establecer una distinción entre los diferentes grupos de actores financieros, de modo que se apliquen a determinados inversores, así como a tipos específicos de flujos para que sean eficaces (Gallagher et al., 2012).

Estas recomendaciones para la gestión de capitales van más allá de las formuladas por el FMI (2012). Esto se debe a que la gestión de la cuenta de capital no solo es un medio de hacer frente a las crisis; también tiene una función macroprudencial y, por ende, preventiva fundamental. Esto es particularmente cierto habida cuenta de que los instrumentos más convencionales, como la flexibilidad cambiaria y la política de austeridad fiscal, rara vez sirven para prevenir la agravación de los desequilibrios macroeconómicos resultantes de los flujos de capitales.

Así pues, en el entorno económico internacional actual, el desafío a corto plazo a que se enfrentan los países consiste en elaborar un marco de gestión macroeconómica que sea suficientemente sólido y eficaz para hacer frente a flujos de capitales privados volátiles. El desafío a largo plazo consiste en desarrollar su capacidad de utilizar una gama más amplia de instrumentos para lograr no solo una reducción de la volatilidad, sino también un crecimiento de convergencia sostenido. Además de un marco macroeconómico coherente, es preciso que las políticas industriales y de desarrollo utilicen otros instrumentos y mecanismos de gestión de capitales.

c) *Utilización del capital con fines productivos*

La reducción de la inestabilidad resultante de la volatilidad de los flujos de capitales puede reforzar la capacidad de utilizar instrumentos macroeconómicos para aplicar políticas orientadas al crecimiento y la inclusión social; sin embargo, no garantiza que las entradas de capital se utilicen en forma productiva. Para que ello ocurra, tiene que formularse como objetivo político explícito. La gestión de la cuenta de capital debe utilizarse para intentar influir en la composición y los vencimientos de los flujos. Concretamente, se han de fomentar los flujos a largo plazo y desalentar los de carácter especulativo. De igual manera, se han de redoblar los esfuerzos para captar flujos destinados a financiar la inversión antes que el consumo. Los responsables políticos disponen de varios instrumentos para gestionar la cuenta de capital con este propósito, incluidas las reservas obligatorias no remuneradas y los períodos mínimos de permanencia, destinados a prorrogar los vencimientos de los flujos o prohibir cierto tipo de flujos, como las inversiones en los mercados de derivados. La reglamentación bancaria interna también puede utilizarse para alentar o desalentar la toma de diferentes tipos de préstamos extranjeros.

Con todo, si bien esas medidas de gestión de la cuenta de capital pueden dar resultados positivos, su capacidad de influir en el uso final de los capitales externos probablemente sea algo limitada. Debido a

La gestión de la cuenta de capital debe ser firme, integral y suficientemente dinámica para colmar las posibles lagunas jurídicas que los inversores podrían aprovechar en beneficio propio.

la complejidad creciente de los mercados financieros se ha vuelto difícil establecer, *ex ante*, qué flujos son a corto o a largo plazo y cuáles se van a utilizar con fines productivos. Esta dificultad se aplica a todos los tipos de capitales, incluida la IED, que suele considerarse un flujo a largo plazo y a menudo exclusivamente como una inversión pionera. Sin embargo, la IED también puede englobar préstamos bancarios a corto plazo y operaciones de cobertura potencialmente desestabilizadoras y puede estar más relacionada con fusiones y adquisiciones que con proyectos pioneros.

Dejando aparte la incertidumbre con respecto a la naturaleza de los flujos de capitales, la gestión de la cuenta de capital solo puede dirigir los capitales hacia fines productivos hasta cierto punto porque, antes que nada, la forma en que los capitales se introducen en una economía y el uso definitivo que se les da dependen sobremanera de la forma en que el sistema financiero del país en cuestión está estructurado y regulado. Después de todo, la mayor parte de los capitales que entran en un país pasan en algún momento por el sistema financiero nacional.

La liberalización y las reformas económicas emprendidas por la mayor parte de los países en desarrollo en los 35 últimos años han consistido principalmente en la desregulación de los mercados y la privatización. Estas medidas no solo han privado a sus gobiernos de instrumentos de política macroeconómica, sino también de recursos financieros y otros instrumentos y medios necesarios para el crecimiento y el desarrollo. La desregulación de los mercados financieros y, en muchos países, la privatización de bancos de propiedad estatal han reducido sustancialmente el número de instrumentos de política industrial, financiera y social. Las inversiones productivas han resultado particularmente afectadas por estos cambios.

Se esperaba que la privatización de la actividad financiera estimulara la inversión productiva, la transformación estructural y el crecimiento, mediante una asignación más eficiente del capital, es decir encauzando el capital hacia los usos más productivos. Pero esto no ha ocurrido: el sector financiero privado nacido de esas reformas no ha podido, ni con mucho, llenar el vacío creado por la retirada del sector público de esa esfera. De hecho, por lo general se ha obtenido exactamente el resultado opuesto. Los bancos y las

demás instituciones financieras han concentrado cada vez más sus actividades en el suministro de financiación a corto plazo —en gran parte créditos al consumo— y no en la financiación a largo plazo necesaria para proyectos de infraestructura y proyectos industriales.

Así pues, dada la forma en que los sistemas financieros distribuyen el crédito interno, tampoco cabe esperar que los capitales externos que transitan por ellos se destinen a usos productivos. Sería pues necesario reformar las políticas y los sistemas financieros nacionales para restablecer la capacidad de los países de proporcionar financiación a las actividades productivas (*TDR 2013*, cap. III). Las reformas deberían consistir en: medidas de los bancos centrales y los gobiernos tendientes a alentar las operaciones de transformación de los vencimientos por los bancos comerciales, de modo que concedan más créditos a largo plazo; en el sistema bancario, políticas de concesión de créditos que apoyen sectores o ámbitos productivos específicos de vital importancia para el desarrollo, como la infraestructura básica y la investigación; y la creación de instituciones, en particular bancos de desarrollo, especializadas en la financiación a largo plazo. Los bancos de desarrollo son instituciones cruciales para los países en desarrollo porque proporcionan créditos a largo plazo que los bancos privados no ofrecen, especialmente para proyectos orientados al desarrollo que generen externalidades económicas y sociales positivas. Como tienen el mandato claro de desempeñar esa función, la estructura de su capital y su financiación está diseñada para darles los medios de cumplir eficazmente ese cometido.

El Brasil es uno de los pocos países en desarrollo con una sólida red de bancos de desarrollo. En el centro de la red está el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que concede préstamos e invierte en acciones de empresas y también concede préstamos a otros bancos de desarrollo. La financiación de esos préstamos e inversiones procede de fuentes diversas, como los ahorros obligatorios de los trabajadores brasileños²³, transferencias del tesoro, depósitos del Estado derivados de los fondos procedentes de privatizaciones, emisiones de bonos y recursos de organizaciones multilaterales. Los préstamos y las inversiones apoyan una gran diversidad de sectores industriales (Chandrasekhar, 2014).

Al igual que el Brasil, la República de Corea cuenta con varias instituciones financieras orientadas al desarrollo, como el Banco Coreano de Desarrollo, que concede créditos a largo plazo para actividades industriales con cargo a fondos procedentes de préstamos del Estado, instituciones financieras internacionales y bancos extranjeros, así como de la emisión de bonos. En Turquía, el Banco de Desarrollo Industrial de Turquía (TSKB) figura entre las principales instituciones de financiación del desarrollo del país. Es un banco privado, pues su capital social procede de las instituciones financieras privadas del país, pero también tiene otras fuentes de financiación, entre ellas el Estado e instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones y la Corporación Financiera Internacional. Así pues, el TSKB puede conceder préstamos y realizar inversiones de capital en muchos sectores distintos de la economía de Turquía. También ayuda a las empresas públicas a acceder a créditos de bancos nacionales y extranjeros (Chandrasekhar, 2014)²⁴.

También hay ejemplos de bancos nacionales de desarrollo en algunos PMA. Etiopía, por ejemplo, tiene tres bancos estatales. Uno de ellos, el Development Bank of Ethiopia (DBE), suministra financiación a largo plazo a sectores prioritarios

señalados por el Gobierno, como la agricultura comercial, las actividades agroindustriales y las manufacturas. Sus fondos proceden de préstamos del Commercial Bank of Ethiopia (otro banco de propiedad estatal), préstamos en condiciones de favor de los donantes, y fondos del banco central, el National Bank of Ethiopia (NBE), captados mediante la emisión de bonos. El NBE, a su vez, se financia emitiendo letras que son de compra obligatoria para el sistema bancario privado (Alemu, 2014).

Esos son ejemplos de bancos nacionales de desarrollo cuyas fuentes de financiación incluyen pasivos a largo plazo o que gozan de garantías del Estado, que a su vez les permiten financiar proyectos a largo plazo. Según un estudio realizado por el Banco Mundial sobre 90 bancos de desarrollo de todo el mundo, el 64% de esas instituciones tiene garantías estatales para los préstamos y otros pasivos, gracias a lo cual pueden contraer préstamos a menor costo y traspasar ese beneficio a sus propios prestatarios (Luna-Martínez and Vicente, 2012). Además, esas instituciones tienen capacidad para contraer préstamos en el extranjero y luego canalizar esos recursos hacia actividades productivas o, como el Banco de Desarrollo Industrial de Turquía, pueden ayudar a las empresas a obtener recursos en el extranjero para financiar sus actividades en la economía real.

C. El espacio de políticas con respecto a las inversiones extranjeras

La captación de capitales extranjeros no es un objetivo en sí misma. Como se analizó anteriormente, los capitales extranjeros pueden tener efectos tanto positivos como negativos en la estabilidad macroeconómica y el desarrollo económico según cuáles sean su volumen, su naturaleza y su utilización. No es de extrañar pues que sean varios los autores que no han podido establecer ninguna correlación positiva entre las entradas de capitales y el crecimiento (Bhagwati, 1998; Prasad et al., 2003; Stiglitz, 2004;

Prasad et al., 2007) y tampoco negativa (Aizenman, 2005). Está claro pues que es esencial tener políticas nacionales para gestionar esos flujos, no solo los flujos de cartera y a corto plazo, sino también los capitales a más largo plazo, incluida la IED. Lo mucho (o poco) que las ETN contribuyen al dinamismo y a la diversificación económica, la conservación del medio ambiente, las transferencias de tecnología, la recaudación de impuestos y la buena salud de la balanza comercial depende sobre todo del marco

macroeconómico y reglamentario de los países en que estas empresas operan. Uno de los objetivos principales de las políticas industriales ha sido intentar influir en su contribución en algunos de esos aspectos, como se observó en el capítulo V y en anteriores estudios de la UNCTAD (véase, por ejemplo, UNCTAD, 2003 y 2012)²⁵. Sin embargo, esos instrumentos se han visto progresivamente limitados por los Acuerdos de la Ronda Uruguay, así como por un gran número de acuerdos bilaterales y plurilaterales sobre comercio e inversión. En la presente sección se examina cómo esos acuerdos restringen el espacio de políticas y se estudian diferentes formas posibles de ayudar a superar esas restricciones.

1. Normas de protección de las inversiones

a) Normas que rigen las relaciones entre los inversores y los Estados

Tradicionalmente, el marco jurídico principal para la inversión extranjera en todos los países ha sido la legislación interna, en la que se indica qué inversiones de empresas extranjeras son permisibles, los procedimientos de admisión y establecimiento, y las obligaciones de los inversores. Las relaciones contractuales entre los inversores extranjeros y los países receptores también se rigen por la legislación interna. Normalmente se garantiza a los inversores extranjeros asentados en el país el mismo trato por parte de las autoridades públicas y las mismas garantías jurídicas que a los inversores nacionales.

Además, varios países en desarrollo que dan alta prioridad a la captación de mayores entradas de IED han promulgado leyes especiales de promoción de las inversiones que prevén diversos incentivos para los inversores extranjeros, en particular incentivos

fiscales. De esta forma, los Estados pueden determinar el contenido de sus leyes nacionales relativas a las relaciones del Estado con los inversores y sustraerse, en gran medida, a la jurisdicción de tribunales extranjeros (en virtud del principio de la inmunidad del Estado). En caso de litigio, las empresas extranjeras pueden acudir a los tribunales nacionales, igual que cualquier empresa nacional (principio de trato nacional).

Este marco jurídico ha parecido insuficiente a posibles inversores extranjeros. En consecuencia, estos han ejercido

presión para conseguir una liberalización de las inversiones y garantías suplementarias para sus derechos de propiedad y las ganancias que esperaban obtener. Con el aumento de los flujos de IED hacia los países en desarrollo y varios países recién independizados en los años sesenta, los inversores internacionales (procedentes casi exclusivamente de economías desarrolladas) impulsaron la creación de un órgano judicial que complementara o reemplazara las legislaciones y los tribunales nacionales de los países en desarrollo, que, a su juicio, no eran suficientemente independientes ni imparciales. En el consiguiente debate Norte-Sur, los países en desarrollo se adherieron a la doctrina Calvo, que abogaba por el principio de trato nacional, y los Estados Unidos y los países europeos a la doctrina de una “norma mínima

internacional”, según la cual los inversores extranjeros debían estar amparados por el derecho internacional (independientemente de las leyes nacionales)²⁶.

Mientras la OCDE celebraba largos e infructuosos debates que no desembocaron en la creación de un órgano judicial que complementara o sustituyera las legislaciones y los tribunales nacionales de los países en desarrollo²⁷, el Convenio sobre Arreglo de

Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, que se negoció paralelamente bajo los auspicios del Banco Mundial, fue aprobado en 1965. Este Convenio sigue regulando la protección de las inversiones hoy en día. No contiene

La contribución de las ETN al dinamismo y a la diversificación de la economía depende sobre todo del marco macroeconómico y reglamentario de los diferentes lugares en que operan.

Uno de los objetivos principales de las políticas industriales ha sido tratar de influir en los resultados de las ETN, pero se han visto progresivamente limitadas por los Acuerdos de la Ronda Uruguay y muchos otros acuerdos sobre comercio e inversión.

disposiciones sustantivas a ese respecto pero establece normas procesales para la solución de diferencias mediante arbitraje. Para ello se creó, en virtud del Convenio, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), una de las cinco instituciones que integran el Grupo del Banco Mundial.

La falta de acuerdo sobre un marco jurídico internacional común para la inversión extranjera pese a los intentos realizados desde los años sesenta significa que no hay un régimen uniforme que rijas las relaciones entre los inversores y los Estados. Existen normas jurídicas diferentes, recogidas en toda una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la liberalización y la protección de las inversiones (Schill, 2014).

Ciertas normas de liberalización de las inversiones (por ejemplo las que reducen los obstáculos al acceso de los inversores internacionales a los mercados) forman parte del derecho mercantil internacional. El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) y el AGCS contienen disposiciones relativas a inversiones, como se dijo en el capítulo V del presente Informe y la sección B de este capítulo. La legislación de la Unión Europea también recoge disposiciones sobre la liberalización de las inversiones, a saber, el derecho de establecimiento y libre circulación de los capitales. De igual manera el Código de Liberalización de Movimientos de Capital y el Código de Liberalización de Operaciones Corrientes Invisibles, de la OCDE, obligan a los miembros de dicha organización a asumir compromisos de no discriminación y de ese modo promueven hacia la liberalización de las inversiones en sectores específicos.

Sin embargo, la mayoría de las nuevas normas internacionales forman parte de acuerdos bilaterales entre Estados, que incorporan mecanismos de protección de las inversiones. Al final de 2012 se habían suscrito 2.857 tratados bilaterales de inversión (TBI) y había más de 339 capítulos sobre inversión en acuerdos de libre comercio (UNCTAD, 2013a). Esos acuerdos se basan en principios sustantivos generales

similares, como la protección de la propiedad y el estado de derecho, y en general prevén mecanismos de solución de diferencias entre los inversores y los Estados, que permiten que los inversores de los países signatarios hagan valer los derechos que les reconocen los acuerdos suscritos por los países receptores. El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, antes mencionado, y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) son dos de los centros de arbitraje más activos. (Cuando un tratado bilateral contempla más de una posibilidad, generalmente es el inversor quien elige el centro de arbitraje.)

b) *Restricciones crecientes al espacio de políticas*

Al crear un mecanismo de solución de diferencias sin que exista la legislación correspondiente necesaria, los tribunales de inversión han adquirido una función particularmente importante: en vez de aplicar normas preexistentes a los hechos constitutivos de cada causa generan las normas ellos mismos²⁸. Esta estrategia ha conferido un poder extraordinario a los árbitros, sobre todo porque las condiciones de los acuerdos bilaterales de protección de las inversiones por lo general son vagas y el marco jurídico en el que operan suele ser muy laxo.

En realidad, solo pocas de las normas de protección que figuran en los tratados internacionales de inversión se han elaborado como reglas específicas con un ámbito de aplicación claramente delimitado, y para hacer frente a conductas específicas. La mayoría de ellas se formulan como normas laxas y sujetas a interpretación. El concepto de “expropiación indirecta” y las normas de trato justo y equitativo, trato nacional, trato de la nación más favorecida, protección y seguridad plenas, y libertad de transferencia de capitales, están formulados de un modo que deja un espacio considerable a la discrecionalidad de los tribunales de arbitraje. La jurisprudencia ha demostrado que también pueden aplicarse a medidas adoptadas por un gobierno receptor, incluso cuando dichas medidas se adoptan en defensa del interés público, como por ejemplo

Desde los años sesenta los inversores internacionales han pretendido que se cree un órgano judicial que sustituya las legislaciones y los tribunales nacionales de los países en desarrollo y les dé garantías jurídicas suplementarias.

internacionales de inversión se han elaborado como reglas específicas con un ámbito de aplicación claramente delimitado, y para hacer frente a conductas específicas. La mayoría de ellas se formulan como normas laxas y sujetas a interpretación. El concepto de “expropiación indirecta” y las normas de trato justo y equitativo, trato nacional, trato de la nación más favorecida, protección y seguridad plenas, y libertad de transferencia de capitales, están formulados de un modo que deja un espacio considerable a la discrecionalidad de los tribunales de arbitraje. La jurisprudencia ha demostrado que también pueden aplicarse a medidas adoptadas por un gobierno receptor, incluso cuando dichas medidas se adoptan en defensa del interés público, como por ejemplo

la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo nacional. De hecho, puede ocurrir que los Estados se encuentren con que están obligados por compromisos que contrajeron sin darse cuenta al firmar esos tratados.

Para empezar, en muchos tratados no se explicita de forma inequívoca la definición misma de “inversión”. Por consiguiente, lo que es objeto de protección queda sujeto al juicio de los árbitros. Un gobierno puede creer que ha concedido garantías especiales solo a la IED y darse cuenta posteriormente de que otros tipos de movimientos de capitales, en particular las inversiones de cartera y la deuda soberana, también están comprendidos en determinado TBI. Por consiguiente, si ese Estado necesita reestructurar una deuda extranjera, por ejemplo, los tenedores de instrumentos de deuda (incluidos los fondos buitres) pueden recurrir a mecanismos de solución de controversias entre inversores y Estados para cobrar la totalidad del valor nominal de la deuda original en vez de participar en el proceso de reestructuración (UNCTAD, 2011)²⁹.

Además la vaguedad de las disposiciones de los tratados de inversión puede restringir de manera indebida la libertad de los gobiernos receptores de ejercer su función de regulación en defensa del interés público y confiere un poder considerable a los tribunales. Por ejemplo, los tribunales pueden determinar qué constituye una expropiación indirecta susceptible de indemnización y qué entra en la categoría de regulación general no sujeta a indemnización, el ámbito del trato nacional, el contenido del trato justo y equitativo y el grado de flexibilidad que confiere al poder decisorio del gobierno. En este último caso, según la interpretación aceptada del trato justo y equitativo, de conformidad con el derecho internacional consuetudinario, son susceptibles de indemnización los casos de denegación de justicia, entendidos como “denegación de las debidas garantías en procesos judiciales o administrativos o denegación de protección policial”. Ahora bien, los árbitros adoptan con frecuencia una interpretación más amplia del trato justo y equitativo para incluir el derecho a un “entorno reglamentario estable y previsible” y, por consiguiente, consideran que todo cambio en las políticas de regulación o las políticas fiscales constituye una violación de lo dispuesto en los acuerdos internacionales de inversión³⁰. En consecuencia, los Estados pueden ver restringidas sus funciones normales por la amenaza de tener

que indemnizar a inversores extranjeros si aplican medidas normativas destinadas a hacer frente a circunstancias cambiantes (como las crisis financieras³¹ o los nuevos descubrimientos científicos) o atender las peticiones de la ciudadanía con leyes de aplicación general (Wallach, 2012). La sola posibilidad de infringir un tratado de inversión puede ser suficiente para disuadir a un Estado de adoptar cualquier medida que pueda alterar el entorno empresarial, incluso cuando esta es necesaria por motivos económicos, sociales o ambientales (se habla entonces de “congelación de la regulación”).

En este contexto pueden citarse muchos casos, como los arbitrajes relacionados con la crisis económica que afectó a la Argentina en 2001-2002, las concesiones del servicio de suministro de agua en Bolivia, la Argentina, y la República Unida de Tanzania, un programa de acción afirmativa destinado a remediar las injusticias remanentes del sistema de *apartheid* en Sudáfrica, la prohibición de productos químicos nocivos en el Canadá y los Estados Unidos, la protección del medio ambiente en el Canadá, Alemania y México, la legislación contra el tabaco en el Uruguay y Australia y el abandono progresivo de la energía nuclear en Alemania³². En esos casos, los términos jurídicos vagos, muy numerosos, utilizados en los TBI suscitan el temor de que los tribunales de arbitraje los utilicen para coartar las medidas de los gobiernos destinadas a proteger el medio ambiente, los derechos humanos y las normas laborales y sociales, o en caso de crisis financiera, para favorecer al inversor, sin tener en cuenta los intereses públicos afectados.

La idea general detrás del establecimiento de los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados era “dar más prioridad al procedimiento que al contenido”, con la esperanza de que este proceso generara un marco jurídico aceptado para la inversión internacional. Sin embargo este “procedimiento” no ha sido suficientemente transparente y equilibrado para generar un ordenamiento jurídico aceptado por todos. Para empezar, el principio en sí confiere un poder enorme a un órgano integrado por árbitros que no son elegidos democráticamente y cuyos laudos han sido a menudo objeto de críticas (Eberhardt and Buxton, 2012).

Los derechos de los inversores, como el de recibir un trato justo y equitativo, protección y seguridad plenas para su inversión, recibir el trato nacional, y

protección contra la expropiación indirecta, dejan un amplio margen de discrecionalidad a los tribunales para determinar el contenido normativo de esos principios y aplicarlos a los hechos concretos de un caso. De hecho, los principios de la protección de las inversiones internacionales suelen ser tan amplios que cabe compararlos con las cláusulas generales de los códigos civiles que delegan considerables facultades normativas en los órganos de solución de diferencias. En consecuencia, los tribunales arbitrales se perfilan como legisladores importantes del derecho internacional sobre inversiones cuando transforman los principios generales de la protección de las inversiones en normas más precisas que rigen la forma en que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de un Estado receptor deben conducir las actividades que afectan a los inversores extranjeros (Sornarajah, 2008). A menudo lo consiguen, no mediante la aplicación de los principios de interpretación de los tratados consagrados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ni recurriendo al derecho internacional consuetudinario, sino más bien decantándose por la jurisprudencia arbitral y basándose en ella.

Esta forma de elaborar normas basándose en los precedentes suscita preocupación porque permite que los tribunales de tratados de inversión asuman una función que, en derecho internacional, suele estar a cargo de los Estados y normalmente se ejerce mediante la concertación de tratados internacionales o los procesos de adopción de decisiones de las organizaciones internacionales. También es problemática porque por lo general los Estados disponen de pocos mecanismos de control para anular las decisiones de los tribunales con las que no estén de acuerdo y restringir el efecto de esas decisiones como precedentes en casos futuros. Algunas veces, los tratados de inversión prevén mecanismos institucionales mediante los cuales las partes contratantes en un acuerdo internacional de inversión pueden emitir interpretaciones conjuntas de los acuerdos subyacentes que tienen efectos vinculantes para arbitrajes futuros, pero esos mecanismos siguen siendo una excepción. Además hay un desequilibrio entre el posible efecto de determinadas decisiones arbitrales

que sientan precedentes para todo el sistema y la estructura bilateral de los tratados de inversión, con arreglo a los cuales generalmente no cabe esperar que los Estados sigan de cerca arbitrajes en que no son partes o que tienen lugar con arreglo a tratados en que tampoco son partes. Esta estructura favorece la facultad de interpretación de los tribunales arbitrales en detrimento de las facultades interpretativas que tienen los Estados en virtud del derecho internacional. Como esos tribunales suelen tratar los casos desde el punto de vista del arbitraje comercial, no se puede esperar que tengan en cuenta los aspectos de derecho público de los litigios relacionados con el alcance de las facultades de regulación del Estado receptor, como, por ejemplo, los litigios relativos a los límites de las facultades de excepción, la supervisión por órganos reguladores de las empresas de servicios públicos y de las tarifas que aplican, el control o la prohibición de sustancias nocivas, la protección de la propiedad cultural o la aplicación de políticas de no discriminación. Por consiguiente, difícilmente se puede esperar de ellos que tengan en cuenta los intereses del conjunto de una economía y los aspectos de una estrategia general de desarrollo.

c) *Aumento de las críticas a los procedimientos actuales de arbitraje*

Los problemas que plantea el arbitraje se fueron haciendo más visibles conforme más países se fueron adhiriendo al sistema y más inversores fueron presentando demandas (Schill, 2011). Entre 1965 y 2000, los centros de arbitraje para la solución de controversias entre inversores extranjeros y Estados atendieron solo 50 casos (una media de menos de 1,5 casos al año), mientras que para el final de 2013, el número acumulado de casos conocidos había aumentado a 568 (una media de casi 40 casos anuales desde 2000) (UNCTAD, 2014). Las críticas más frecuentes al procedimiento de solución de controversias cuestionan su coherencia y transparencia y su imparcialidad, puesto que parece favorecer al inversor; más en general, se ponen cada vez más en duda su legitimidad e idoneidad para ocuparse de asuntos relacionados con las políticas públicas

Las críticas a los mecanismos de arbitraje entre inversores y Estados cuestionan su coherencia, su transparencia, su imparcialidad (parecen favorecer al inversor) y su idoneidad para ocuparse de cuestiones de política pública.

(véanse por ejemplo Franck, 2005; Van Harten, 2007; y Van Harten et al., 2010).

El núcleo de las críticas es que, aunque los litigios relacionados con tratados de inversión tienen que ver a menudo con cuestiones de política pública y derecho público, el mecanismo de solución de diferencias, o sea el arbitraje entre inversores y Estados, sigue un modelo concebido para la solución de diferencias entre entidades comerciales privadas³³.

Esas normas no tienen en cuenta los intereses públicos que podrían resultar afectados en un arbitraje sobre un tratado de inversión (Kingsbury and Schill, 2009). Una de las máximas procesales es el carácter confidencial del arbitraje relacionado con tratados de inversión³⁴. La confidencialidad es un problema porque los que resultan afectados por los arbitrajes, en particular la población del Estado receptor —incluidos los ciudadanos y las empresas competidoras de las ETN— no tienen ningún acceso a información sobre actuaciones que afectan sus intereses y la conducta de su gobierno³⁵. Además la confidencialidad restringe la posibilidad de que los procesos democráticos internos vigilen las actuaciones arbitrales y determinen si dan lugar a decisiones equilibradas y justas en las controversias relacionadas con la inversión extranjera. La confidencialidad también es incompatible con la forma en que las demandas contra el Estado suelen resolverse en los tribunales nacionales, en actuaciones abiertas y accesibles al público.

La cuestión de la falta de transparencia está estrechamente ligada a la del acceso de terceros al arbitraje, en particular aquellos que desean manifestar un interés concreto en relación con el litigio. Si bien los tribunales arbitrales aceptan a veces escritos de *amici curiae*, la idea de que el arbitraje es un proceso de propiedad de las partes no es compatible con la apertura de las actuaciones a personas ajenas a él. Esta cuestión se aborda cada vez más en los tratados de inversión más recientes y también en el Reglamento de la CNUDMI sobre la Transparencia en los Arbitrajes entre Inversionistas y Estados en

el Marco de un Tratado, de 2014, pero sigue siendo problemática en un gran número de casos.

Otro aspecto importante de las críticas de varios gobiernos, estudiosos y organizaciones de la sociedad civil tiene que ver con el grado de independencia e imparcialidad de los árbitros y su deontología profesional. A este respecto, uno de los problemas es que no hay reglas que delimiten claramente las funciones de árbitro y de asesor jurídico dentro del sistema de solución de diferencias relacionadas con inversiones. Así pues, a no ser en los casos de predisposición doctrinal de un árbitro (*issue conflict*), en la práctica del arbitraje sobre inversiones se acepta, por lo general, que una misma persona sea árbitro en un caso y asesor jurídico o abogado en otro. De igual manera, las normas deontológicas aplicables a los árbitros y

Los tribunales de arbitraje siguen un modelo desarrollado para resolver diferencias entre entidades comerciales privadas y, por consiguiente, no tienen motivos para tener en cuenta los intereses más generales de un país receptor ni su estrategia de desarrollo.

los abogados suelen ser imprecisas y prestarse a distintas interpretaciones, lo cual da lugar a criterios de independencia e imparcialidad mucho menos estrictos de los que se aplican en los procedimientos ante los tribunales nacionales. Según un estudio reciente, los árbitros más prominentes habían acumulado, simultánea o sucesivamente, las funciones de abogado o asesor jurídico, estudioso, representante de un gobierno, perito y cargos

directivos en empresas privadas. En el ejercicio de cada una de esas funciones habían podido promover un sistema del que se beneficiaban (Eberhardt and Buxton, 2012). Además, los árbitros tienen intereses pecuniarios y profesionales que los llevan a aceptar ocuparse de casos por cuenta de los inversores y, por consiguiente, a hacer una interpretación amplia de las normas de inversión, lo cual da origen a más demandas. En un estudio empírico, Van Harten (2012) analizó cómo los árbitros de litigios sobre inversiones resolvían sobre la admisibilidad de las reclamaciones en los casos en los que un tratado de inversión era ambiguo o guardaba silencio. Llegó a la conclusión de que, en la resolución de las cuestiones impugnadas, los árbitros tenían tendencia a favorecer a los demandantes haciendo una interpretación amplia del tratado de inversión y admitiendo más demandas a trámite³⁶.

La facilidad con que se puede demandar a un Estado ante instancias de solución de diferencias relativas a inversiones otorga al inversor un gran poder contra el Estado receptor. Aunque una demanda no desemboque en una resolución final, la sola posibilidad de que una causa pueda elevarse a dichas instancias altera los términos de todo acuerdo negociado. En varios casos, los acuerdos han consistido en pagos de algún tipo o ventajas comerciales otorgadas a los inversores a cambio de que retiren de la demanda, cosa a la que el gobierno receptor probablemente no hubiera accedido si no lo hubieran amenazado con una multa onerosa.

La predisposición en favor del inversor de los mecanismos de solución de controversias se explica en parte por la estructura de incentivos para los árbitros pero, más en general, también puede deberse a la naturaleza misma de la solución de diferencias entre inversores y Estados, pues esta se ha diseñado para dar garantías suplementarias a los inversores y no para obligarlos a respetar las leyes y reglamentos del país receptor. Por consiguiente, quienes pueden interponer una demanda e incluso elegir el centro de arbitraje son los inversores y no los Estados. Así pues, las ETN implantadas en varios países también pueden escoger qué tratado van a invocar estableciendo su sede social en consecuencia.

Por consiguiente, el derecho internacional sobre inversiones no prevé que se puedan imponer obligaciones al inversor con respecto a, por ejemplo, las normas laborales, los derechos humanos o la protección del medio ambiente. Antes bien, las obligaciones directamente vinculantes para los inversores extranjeros figuran principalmente en el ordenamiento jurídico del Estado receptor. Sin embargo, no siempre es fácil para un Estado obtener reparación de parte de un inversor extranjero que, por ejemplo, haya incurrido en evasión fiscal (en el caso de Malí contra Randgold; véase el capítulo VII, sección D) o que haya causado daños al medio ambiente (como por ejemplo en el caso del Ecuador contra Chevron). De hecho, en algunas ocasiones las ETN se han valido de los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados en represalia por las demandas presentadas contra ellas por presuntas infracciones.

Esto pone de manifiesto una asimetría de la gobernanza en las relaciones internacionales: mientras que la protección de las inversiones está profundamente arraigada en el marco actual de las

inversiones, basado en acuerdos internacionales de inversión, no hay instituciones comparables que hagan respetar a nivel internacional los intereses de las otras partes, tanto públicas como privadas, los derechos de los Estados y las obligaciones de los inversores extranjeros. Es más, si bien los derechos humanos están amparados por los tratados de derechos humanos y las consideraciones ambientales están recogidas en el derecho internacional del medio ambiente, esos regímenes internacionales tienen mecanismos mucho más débiles de solución de diferencias y ejecución que el marco de los tratados sobre inversiones³⁷. Esto también tiene repercusiones directas en el espacio de políticas: los gobiernos que intentan introducir políticas tendientes a una realización progresiva de los derechos humanos de sus ciudadanos, incluido el derecho al desarrollo, o a evitar que los actos de los inversores internacionales vulneren esos derechos, pueden tener que enfrentarse a problemas relacionados con las estipulaciones de protección de los inversores en diversos tratados sobre comercio e inversión.

Solo pocos años después de que empezaran los primeros arbitrajes sobre tratados de inversión, se puso de manifiesto el problema de las decisiones contradictorias y los procedimientos paralelos. Se planteó después de que dos tribunales arbitrales constituidos en virtud de dos TBI distintos conocieran de dos casos distintos de solución de diferencias relacionados con los mismos hechos y dictaran resoluciones opuestas³⁸. En la jurisprudencia arbitral se presentan también otras incoherencias similares en relación con las interpretaciones por tribunales diferentes de cláusulas idénticas, o esencialmente comparables, de TBI distintos o de una misma norma de derecho internacional consuetudinario. Son bien conocidos los ejemplos de interpretaciones contradictorias de las cláusulas de nación más favorecida —en particular las resultantes de procedimientos arbitrales o de la jurisdicción arbitral— de las cláusulas de alcance general, la aplicación de la defensa del estado de necesidad y las cláusulas sobre medidas no prohibidas que recogen los acuerdos internacionales de inversión, así como el tratamiento del acceso a los requisitos previstos en el procedimiento de arbitraje.

La incoherencia es un obstáculo evidente a la estrategia de generar el “contenido” del derecho internacional sobre inversiones mediante la convergencia de la jurisprudencia de los tribunales de arbitraje. Ahora bien, al parecer los tribunales arbitrales se

basan cada vez más en su jurisprudencia, de diferentes maneras, por ejemplo, optando por una forma de proceder relativamente prudente, en la que los precedentes sirven de guía del significado ordinario de determinada disposición de un tratado³⁹ o de “fuente de inspiración”⁴⁰ para su interpretación; o bien de manera más atrevida, en que los precedentes se convierten en un dispositivo de fijación de normas o incluso en un instrumento normativo de alcance sistémico⁴¹. Sin embargo, el peligro de que se dicten resoluciones contradictorias persiste porque el derecho aplicable consagrado en los tratados bilaterales está redactado en términos vagos cuya interpretación recae en tribunales de arbitraje constituidos *ad hoc* y no en un sistema judicial permanente y centralizado⁴². Sobre todo, atenerse a la jurisprudencia no significa mejorar el sistema para que sea más justo y racional, si por ejemplo resulta que ciertas resoluciones anteriores están viciadas y no han sido anuladas ni corregidas por el comité de anulación del CIADI, ni siquiera después de que se hayan detectado “errores de derecho manifiestos” (UNCTAD, 2014: 3)⁴³.

2. El debate actual sobre las normas de protección de las inversiones y las políticas propuestas

a) Necesidad de cambio

Como ya se ha mencionado, en los años noventa proliferaron los tratados de inversión, incluida la solución de diferencias entre inversores y Estados, en un momento en que se veía en la IED la clave para desbloquear el potencial de desarrollo de un país y de hecho se lo consideraba casi un objetivo en sí misma. En esa época el pensamiento económico dominante se oponía a la intervención activa del Estado en la economía. En este contexto, se consideraba que el aumento previsto de las entradas de inversiones directas bien valía la pérdida de espacio de políticas.

Esta percepción empezó a cambiar en la década de 2000. En particular, el impacto de la IED en los resultados económicos — entre ellos la inversión fija, las transferencias de tecnología, la prestación de servicios públicos, la recaudación fiscal, el empleo, las exportaciones y la balanza de pagos— resultó ser menos importante y más imprevisible de lo que se esperaba en los países en que la IED no había ido

acompañada de vigorosas políticas industriales. Sin embargo, también se hizo evidente que las normas sobre inversiones podían obstruir las políticas tendientes a potenciar el impacto de la IED en la economía. Esto quedó reflejado en el drástico aumento del número de demandas interpuestas ante mecanismos de arbitraje en respuesta a las políticas gubernamentales de varios países. Al mismo tiempo, los estudios econométricos sobre el impacto de los TBI en los flujos de IED llegaron a conclusiones ambiguas⁴⁴: en varios de ellos se observó que la existencia de TBI u otros acuerdos que recogieran disposiciones de protección de las inversiones apenas tenía influencia en los flujos bilaterales de IED de países desarrollados hacia países en desarrollo (véase el anexo del presente capítulo).

Mientras que los beneficios de los TBI se hacían menos evidentes, los costos financieros que podían entrañar aparecían claramente y en algunos casos eran exorbitantes y difíciles de justificar⁴⁵. Desde el punto de vista de los gobiernos, la forma en que percibían la relación costo-beneficio de los acuerdos internacionales de inversión, que por una parte entrañaban una pérdida de espacio de políticas y por otra estimulaban los flujos de IED, empezó a cambiar, lo cual dio pie a una revisión general de dichos acuerdos, en particular de su instrumento jurídico principal, los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados.

Paradójicamente, están en curso nuevas negociaciones sobre tratados de inversión que en su mayoría tienen características muy similares a los antiguos, al tiempo que se llevan a cabo serios debates sobre la utilidad real de ese tipo de instrumentos, los graves problemas que representan para los gobiernos contratantes y el hecho de que quizás no respeten ciertos principios básicos del derecho internacional. Estos principios figuran en los instrumentos constitutivos de las Naciones Unidas y en instrumentos constitucionales nacionales comparables. Un principio básico es la protección de la *libre determinación*, que refleja el derecho de los gobiernos receptores a determinar sus estrategias de desarrollo en forma independiente y ejecutarlas en consecuencia⁴⁶. El principio de libre determinación es pues el fundamento de la reivindicación de un espacio de políticas suficientemente amplio y de la idea de permitir a los gobiernos receptores que controlen y regulen a los inversores extranjeros en aras del interés público y en consonancia con su política económica general y sus estrategias de desarrollo a más largo plazo.

El principio de *igualdad soberana* exige que las normas sobre inversión no sean asimétricas ni parciales en perjuicio de determinados Estados⁴⁷. Esto no solo excluye los tratados que imponen obligaciones solo a una categoría de partes contratantes (es decir los países en desarrollo que importan capitales); también excluye los tratados que benefician unilateralmente a una categoría de partes contratantes y sus inversores, a saber, los países exportadores de capitales, sin reconocer al mismo tiempo las obligaciones de los inversores y sus Estados de procedencia para garantizar que tanto los países importadores de capital como los exportadores puedan ejercer su soberanía aprobando reglamentaciones en defensa del interés público.

La protección de los *derechos humanos* es otro principio de los instrumentos constitutivos de las Naciones Unidas que debería guiar las relaciones con los inversores internacionales⁴⁸. Junto con la protección de la propiedad, las debidas garantías procesales y el acceso a la justicia de todos los inversores, nacionales o extranjeros, este principio pone de relieve la responsabilidad de los Estados receptores de regular eficazmente a los inversores extranjeros para proteger los derechos humanos de su población como, por ejemplo, el derecho a un medio ambiente saludable, al agua potable y a la sanidad pública. Esta responsabilidad también debería abarcar las políticas macroeconómicas e industriales necesarias para el *desarrollo*, otro objetivo esencial de los instrumentos constitutivos de las Naciones Unidas⁴⁹.

Si bien se reconocen cada vez más los problemas que plantea el actual marco internacional de inversión, basado en acuerdos internacionales de inversión (lo reconocen incluso quienes anteriormente promovieron esos acuerdos), hay menos consenso acerca de cómo resolverlos. Algunos observadores que consideran que el sistema debería ser reformado en profundidad proponen una serie de cambios y métodos para ponerlos en práctica; otros

consideran que los países deberían evitar del todo concertar tratados de este tipo y de hecho deberían considerar la posibilidad de retirarse de los que ya hayan suscrito, tal como se analiza más adelante.

b) *La ardua tarea de reformar las normas internacionales sobre inversión*

Es característica esencial de todo buen ordenamiento jurídico la posibilidad de enmendarlo para corregir sus deficiencias o adaptarlo a las preferencias cambiantes de la comunidad a la que se aplica. Precisamente, otro problema de la normativa actual sobre inversiones es que es difícil de reformar.

En los últimos años ha habido toda una serie de iniciativas y propuestas para reformar las normas actuales sobre inversiones internacionales a fin de preservar mejor el espacio de

políticas de los Estados receptores (véase en particular UNCTAD, 2013b). Las reformas propuestas consisten en que en los futuros tratados se aclaren y mejoren las normas sustantivas y se cambien los procedimientos relativos al arbitraje entre inversores y Estados, de modo que los tratados de inversión se interpreten de una forma que sea aceptable para todas las partes interesadas.

En lo que se refiere al primer aspecto, para dar mayor claridad a las normas de protección de las inversiones se podría realizar un examen del ámbito de protección de los tratados a fin de determinar a qué tipos de inversiones se aplican y a qué inversores protegen⁵⁰. Se podría especificar si la deuda soberana habría de estar protegida como inversión directa o si debería haber normas especiales con respecto a la deuda, como es el caso en ciertos tratados de inversión más recientes⁵¹. En

los tratados se podría reafirmar también el derecho de los Estados a reglamentar con el fin de proteger el medio ambiente, la sanidad y la seguridad públicas,

En vista de los problemas que plantea el actual marco internacional de inversión, basado en acuerdos internacionales de inversión, algunos observadores consideran que el sistema debería ser reformado en profundidad...

... mientras que otros consideran que los países deberían evitar del todo concertar tratados de este tipo y de hecho deberían considerar la posibilidad de retirarse de los que ya hayan suscrito.

ciertos asuntos sociales y la diversidad cultural, y se podrían introducir aclaraciones en este sentido en las disposiciones más importantes sobre la expropiación indirecta y el trato justo y equitativo. Todas estas consideraciones se han incorporado, por ejemplo, en el capítulo sobre inversión del Acuerdo Económico y Comercial Global entre el Canadá y la Unión Europea, en el que se subraya la intención de ambas partes contratantes de concertar un tratado que respete el derecho de las partes a reglamentar.

Con respecto a la solución de diferencias, el tratado entre el Canadá y la Unión Europea y, más en general, la política de inversión de la Unión Europea, recogen disposiciones de tratados de inversión que impiden que los inversores interpongan múltiples demandas a nivel internacional y nacional y normas que permiten que los tribunales de arbitraje detecten y descarten las reclamaciones espurias o frívolas desde el inicio de las actuaciones arbitrales, evitando así los elevados costos que entraña la celebración de una vista. Además, la transparencia de los procedimientos de arbitraje se refuerza mediante la referencia al nuevo Reglamento de la CNUDMI sobre la Transparencia en los Arbitrajes entre Inversionistas y Estados en el Marco de un Tratado, que entró en vigor el 1 de abril de 2014. Asimismo, está previsto incluir reglas de deontología profesional más estrictas para los árbitros de inversiones en los futuros acuerdos de inversión de la Unión Europea. En el tratado entre la Unión Europea y el Canadá, las partes contratantes también han convenido en una lista de árbitros, de modo que solo ciertas personas puedan actuar como árbitros en las diferencias relativas al acuerdo. Este es un aspecto fundamental, puesto que uno de los principios básicos del derecho internacional es que los árbitros deben contar con la aprobación explícita de todas las partes litigantes, principio que no se respeta en los procedimientos del CIADI⁵². En el tratado se establece además que las partes contratantes han convenido en considerar la posibilidad de crear en el futuro un mecanismo de apelación contra los laudos arbitrales, a fin de dar coherencia y más legitimidad al sistema. Por último se prevén mecanismos de interpretación conjunta del acuerdo aplicable, al igual que mecanismos para que las partes contratantes puedan filtrar y eliminar conjuntamente los procedimientos de arbitraje en el sector financiero.

Esta forma de proceder tiene varias limitaciones. En primer lugar, aun cuando las definiciones se redactaran de modo más claro y preciso en los

nuevos tratados no hay garantía de que esto se traduciría en resoluciones concretas, como ha quedado demostrado en el caso de la Railroad Development Corporation (RDC) contra Guatemala. En el caso del CIADI relativo al Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR), el Gobierno de los Estados Unidos intentó restringir la posibilidad de interpretación del “trato justo y equitativo” mediante un anexo de derecho internacional consuetudinario, pero el tribunal hizo caso omiso del anexo, hizo, aun así, una interpretación amplia del trato justo y equitativo, y declaró culpable al Gobierno de Guatemala⁵³.

En segundo lugar, los cambios se aplicarían únicamente a los acuerdos nuevos, sin tocar nada de lo ya acordado hasta la fecha, a menos que se volvieran a negociar los tratados, para lo cual sería necesario el acuerdo de todos los gobiernos interesados. Como los tratados seguirán siendo bilaterales, toda mejora tendría efecto únicamente para el acuerdo bilateral de que se tratara. En este marco, los inversores extranjeros podrían eludir las restricciones al ámbito de protección de las inversiones que figuran en algunos tratados invocando cláusulas de nación más favorecida o estructurando sus inversiones para quedar amparados por un tratado distinto que tuviera disposiciones más favorables en materia de protección de las inversiones.

Para hacer frente a los problemas que entraña ese “enfoque fragmentario”, otras propuestas tienen por objeto reformar del sistema de arbitraje al que se referirían todos los acuerdos internacionales de inversión. Se podría modificar el funcionamiento de los centros de arbitraje. Por ejemplo, una reforma del Convenio del CIADI podría consistir en pedir a los Estados contratantes que aprueben con antelación varios árbitros posibles de la Lista de Árbitros establecida en la sección 4 del Convenio, lo cual restringiría las facultades discrecionales que actualmente ejerce el Presidente del Banco Mundial⁵⁴. Ciertas propuestas más ambiciosas consisten en crear un mecanismo de apelación o reemplazar los tribunales de arbitraje *ad hoc* por un tribunal internacional de inversiones, integrado por jueces permanentes nombrados por los Estados (Van Harten, 2008). Según se argumenta, esas instituciones darían mayor coherencia al derecho internacional de inversiones: aunque seguiría siendo necesario interpretar centenares de tratados potencialmente diferentes, las interpretaciones serían por lo menos más coherentes entre sí

que las dadas por muchos tribunales *ad hoc* distintos (UNCTAD 2013b). Ahora bien, estas instituciones, si bien podrían conducir a una mayor convergencia del derecho internacional de inversiones, también podrían desarrollar el derecho en direcciones que los Estados no habrían previsto ni podrían controlar. La centralización podría conducir hacia una mayor coherencia pero no necesariamente hacia una mayor justicia.

Los cambios en el sistema actual no pueden limitarse a los procesos. Como se analizó anteriormente, una de las causas profundas de las deficiencias actuales de la solución de diferencias entre inversores y Estados es que los procedimientos preceden al contenido. A consecuencia de esto, un número reducido de árbitros no elegidos democráticamente, que trabajan sin estar sujetos a ningún control, sin coherencia ni transparencia, ha asumido la función de generar un *corpus* legislativo sobre inversiones internacionales. No solo se debe mejorar el procedimiento de solución de diferencias, sino que debe cambiar toda la lógica subyacente: se debe volver a definir el contenido, de forma que respete los fundamentos y los principios constitucionales presentados en la subsección a) *supra*. También debe reconocer que las cuestiones que interesan a gobiernos y al espacio de políticas de un país son consustanciales al derecho público, no al derecho privado. El derecho público y el privado no solo difieren porque se aplican a diferentes sujetos de derecho, sino también por las profundas diferencias en sus contenidos y en el espíritu que los anima. El derecho privado se aplica a particulares considerados iguales ante la ley, mientras que en derecho público, lo importante es el interés general, defendido por autoridades públicas. Es por esto que se dan soluciones diferentes a problemas que en sí podrían parecer comparables o incluso idénticos (de Laubadère and Devolvé, 1986). En pocas palabras, el interés general prima en las interpretaciones de derecho público y los intereses privados en las de derecho privado. Un nuevo examen de los principios jurídicos debería conducir a una reorientación radical de la forma en que se resuelven esas diferencias: en particular, “el modelo privado de solución de diferencias (es decir el arbitraje) no es apropiado para asuntos de derecho público” (UNCTAD, 2013a: 116; véase también Van Harten, 2008).

¿Podría una institución multilateral proporcionar un marco alternativo basado en el derecho público? Para responder a esta pregunta se deberían

examinar varias cuestiones que quedan por resolver, abordando en particular el problema de la lógica sesgada según la cual los inversores siempre son los demandantes y los gobiernos los demandados. Más en general, se debería analizar si tal institución multilateral seguirá siendo un mecanismo de solución de diferencias entre Estados e inversores privados, o si será necesario crear un mecanismo de solución de diferencias entre Estados, como en la OMC, por ejemplo. Además, los países podrían juzgar conveniente preservar su propia interpretación del derecho público, en función de sus valores y orientaciones nacionales, en vez de aceptar un conjunto de leyes uniforme en cuya definición podrían intervenir muy poco. Este es un motivo de preocupación importante, lo que explica la renuencia de la mayoría de los países en desarrollo y también de algunos países desarrollados a aceptar iniciativas como el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), negociado en la OCDE entre 1995 y 1998.

c) *Terminación de los tratados y regreso al derecho nacional*

En sentido estricto, los mecanismos de solución de diferencias entre los inversores y los Estados no resuelven el problema que justificó su creación. Si el sistema judicial de un país no administra justicia de forma independiente o no respeta el estado de derecho (incluida la protección de la propiedad privada), la respuesta apropiada debería consistir en subsanar esas deficiencias, en vez de permitir que un grupo reducido de agentes (es decir los inversores extranjeros) busquen justicia ante otras instancias. Esto permitiría atacar la raíz del problema sin renunciar a importantes aspectos de la soberanía nacional y sin vulnerar el principio de igualdad ante la ley dando ventaja a las empresas extranjeras con respecto a las empresas nacionales.

No cabe duda de que mejorar el sistema judicial interno de un país puede resultar difícil y llevar mucho tiempo, pero depender de un sistema basado en tratados bilaterales de inversión y otros acuerdos internacionales de inversión no puede considerarse una alternativa a esas reformas, porque un sistema de ese tipo tiene deficiencias graves desde el punto de vista jurídico, ya que implica un sacrificio de la soberanía jurídica nacional y puede obstaculizar la consecución de objetivos de política nacional. De ser necesario, se debería dar prioridad a subsanar las deficiencias

del sistema jurídico interno en vez de dedicar los escasos recursos jurídicos y administrativos disponibles a negociar tratados internacionales de ese tipo y luego a defender al Estado cuando es demandado ante tribunales de solución de diferencias entre inversores y Estados. Además, aunque los responsables políticos den alta prioridad a la captación de IED, no hay pruebas contundentes de que estos tratados aumenten de manera significativa dichas inversiones (véase el anexo del presente capítulo). E incluso si la concertación de acuerdos internacionales de inversión aumentara el atractivo de los países en desarrollo para las ETN, esto simplemente vendría a sumarse a otros factores de atracción de la IED más determinantes, en particular el funcionamiento general de la economía receptora (UNCTAD, 2009). Por consiguiente, si la pérdida de espacio de políticas y las cargas financieras que estos acuerdos pueden entrañar para los gobiernos afectan negativamente el crecimiento económico, ello no solo frenará las entradas de IED, sino que también debilitará su contribución potencial a la aceleración del crecimiento y la transformación estructural de la economía. Desde el punto de vista de los gobiernos receptores, la pérdida de espacio de políticas y las posibles multas significa pagar un precio muy alto por unas ganancias escasas, si las hay.

Por los motivos anteriores, lo más sensato podría ser no firmar tratados de este tipo, una decisión que una serie de países en desarrollo ya han adoptado. Pero, ¿qué pasa cuando un país ya es signatario de tratados de este tipo? Una alternativa podría consistir en renegociar los acuerdos existentes pero ello presenta muchas dificultades, como ya se vio anteriormente. Sobre todo, esta posibilidad no permite expiar el “pecado original” de los acuerdos internacionales de inversión, que consiste en reducir el espacio de políticas de los gobiernos aplicando el derecho comercial privado a asuntos públicos (y, además, en forma desequilibrada, puesto que el demandante solo puede ser el inversor). La cuestión no residiría entonces en lograr acuerdos internacionales de inversión más “equilibrados”, sino en regresar al derecho público, que da prioridad a los intereses generales con respecto a los privados. Otra estrategia seguida por algunos países consiste en poner término a los tratados de inversión que han suscrito y/o retirarse del Convenio del CIADI. Por ejemplo, Bolivia, el Ecuador, y la República Bolivariana de Venezuela se han retirado del Convenio del CIADI; algunos países, como la República Checa, el Ecuador, Indonesia, Sudáfrica y la República Bolivariana de

Venezuela, ya han puesto término a ciertos tratados de inversión o han anunciado la revocación general de sus programas de tratados.

La justificación de esas medidas es, una vez más, lograr que las relaciones entre los inversores y los Estados se rijan exclusivamente por el derecho interno y los tribunales internos. Por ejemplo, en Sudáfrica está previsto reemplazar la protección prevista en los tratados de inversión por una ley de promoción y protección de las inversiones. En el caso de algunos países eso no significa necesariamente que se elimine el arbitraje en foros distintos del CIADI y el consiguiente problema de la aplicación de normas jurídicas distintas. El Ecuador ha propuesto la creación de un mecanismo dentro de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que aplicaría normas jurídicas diferentes⁵⁵. Otros países, como la República Checa e Indonesia, han optado por mantener cierto nivel de protección de las inversiones con arreglo a otros acuerdos jurídicos internacionales (por ejemplo los de la Unión Europea y de la ASEAN, respectivamente).

La terminación de tratados de inversión o la retirada del Convenio del CIADI conllevan una serie de condiciones previas y limitaciones (UNCTAD, 2010 y 2013a). Primero, para que la retirada sea efectiva, un Estado receptor tiene que retirarse de todos los tratados de inversión que haya suscrito; de otro modo, los inversores podrían estructurar o reestructurar sus inversiones para incluirlas en el ámbito de protección de algún otro de los tratados restantes. Segundo, la terminación de tratados de inversión afecta a nuevas inversiones, pero por lo general no significa el cese inmediato de la protección de las inversiones existentes, puesto que la mayor parte de los tratados de inversión tienen cláusulas de continuidad o de extinción que extienden dicha protección por períodos de entre 10 y 15 años. Para eludir esas cláusulas de continuidad, la República Checa ha optado por una forma de proceder algo diferente de la terminación de los tratados con el consentimiento de algunos de los cosignatarios de los tratados de inversión en que es parte. Como primera medida, los cosignatarios han aceptado enmendar las cláusulas de continuidad, de modo que ya no sean aplicables; en segundo lugar, han aceptado poner término al tratado de inversión de forma conjunta y con efecto inmediato. Por último, en lo que respecta a la retirada del Convenio del CIADI, la mayoría de los tratados de inversión prevén el consentimiento

del Estado receptor a la competencia de diversos foros de arbitraje, por ejemplo el arbitraje con arreglo a las normas de la CNUDMI o el arbitraje *ad hoc*. Por consiguiente, que un país se retire del Convenio del CIADI no significa que se retire totalmente del sistema de tratados de inversión y del arbitraje entre inversores y Estados, aunque ello puede restringir las opciones del inversor al eliminar la institución que más críticas ha recibido por cuestiones de falta de transparencia y justicia⁵⁶.

En todo caso, la retirada de un tratado de inversión sigue siendo una opción que un país soberano puede elegir sin depender de la aprobación de otros actores y tiene un efecto inmediato en todas las inversiones extranjeras nuevas. Además, poner término a un tratado también podría constituir una estrategia de negociación para reformar otros tratados vigentes, para hacer presión en favor de una revisión completa del sistema actual y, de paso, para recuperar parte del espacio de políticas.

D. Resumen y conclusiones

Los flujos de capitales extranjeros hacia las economías en desarrollo y en transición pueden apoyar las inversiones, la diversificación económica y el crecimiento o generar inestabilidad macroeconómica, desequilibrios externos y alternancia de episodios de auge y caída del crédito. Esos efectos dependen mucho de su volumen, su composición y su utilización. Es preciso que los gobiernos apliquen políticas de gestión de capitales para establecer un marco macroeconómico adecuado para la inversión y el crecimiento, influir en el volumen y el tipo de entradas de capitales que reciban y encauzarlas hacia usos productivos. Esto también vale para la IED, ya que su contribución a la transformación estructural, la modernización tecnológica, el acceso a los mercados mundiales, la generación de empleo y el crecimiento de la producción depende sobremanera del marco reglamentario y de políticas del país receptor. Sin embargo, los diversos acuerdos sobre comercio e inversión pueden reducir el margen de que disponen los gobiernos receptores para regular los movimientos de capitales y coartar su capacidad de influir en el comportamiento de los inversores para lograr que la IED apoye su estrategia de desarrollo.

En este capítulo se han examinado las formas en que las economías en desarrollo y en transición se ven

afectadas por un ciclo financiero mundial impulsado principalmente por las condiciones económicas y las decisiones de política monetaria de los países desarrollados. Los consiguientes movimientos de capitales no coinciden necesariamente con las necesidades de los países en desarrollo. Además, dada su magnitud y volatilidad, suelen tener efectos disruptivos en el terreno macroeconómico y financiero. De hecho, los flujos internacionales de capitales generalmente crean un ciclo financiero en los países receptores. Las entradas de capitales tienden a causar un aumento de la oferta de crédito de los bancos nacionales y una apreciación de los activos en el país y del tipo de cambio. Estos efectos, a su vez, tienden a acentuar la fragilidad financiera, ya que el endeudamiento creciente y el deterioro de las cuentas corrientes conducen, a la postre, a una inversión de esos flujos y, posiblemente, a una crisis financiera.

Por motivos macroprudenciales y de desarrollo, los gobiernos necesitan suficiente espacio de políticas para poder gestionar los flujos de capitales extranjeros, influir en su volumen y su composición y encauzarlos hacia usos productivos. A fin de crear y mantener condiciones macroeconómicas y financieras internas que apoyen el crecimiento y la transformación estructural, los gobiernos deberían

disponer de instrumentos normativos apropiados para gestionar los flujos de capitales y para prevenir o afrontar los trastornos recurrentes que estos puedan provocar. Para ello, es preciso utilizar las medidas de gestión de capitales a título preventivo como un instrumento normal en manos de las autoridades económicas y no como medida excepcional y temporal que deba aplicarse únicamente en situaciones críticas. Varios países en desarrollo han adoptado últimamente medidas de gestión de la cuenta de capital a las que, a pesar de algunas deficiencias, se puede atribuir la reducción de su vulnerabilidad financiera y el aumento de su resiliencia al empezar la crisis financiera mundial.

Puede haber obstáculos *de facto* y *de jure* a la puesta en práctica de políticas de gestión de capitales. Los primeros tienen que ver con la actuación de agentes financieros y los segundos con los compromisos oficiales contraídos en favor de la liberalización de los capitales. Con respecto a estos últimos, a pesar de ciertas opiniones divergentes, al parecer las normas multilaterales recogidas en el Convenio Constitutivo del FMI y el AGCS de la OMC permiten a los gobiernos gestionar sus cuentas de capital por motivos prudenciales, entre otras cosas mediante controles de capital. Sin embargo, algunos nuevos acuerdos bilaterales y/o plurilaterales que se han firmado o se están negociando introducen compromisos más estrictos de liberalización financiera que podrían reducir aún más el espacio de políticas en este contexto. Por consiguiente, los gobiernos que deseen mantener la estabilidad macroeconómica y volver a regular sus sistemas financieros deberían examinar con sumo cuidado los riesgos que asumen al contraer tales compromisos.

En el presente capítulo se analiza además cómo las normas incorporadas en los acuerdos internacionales de inversión pueden restringir el espacio de políticas de los gobiernos y las repercusiones que dichas restricciones podrían tener en sus posibilidades de desarrollo. Esos acuerdos pueden ayudar a los responsables políticos a centrarse en la mejor forma de captar la IED. Sin embargo, como se ha observado desde una perspectiva histórica, la percepción que se tiene de dichos instrumentos ha cambiado. Cuando se concertaron la mayoría de los acuerdos internacionales de inversión durante los años noventa, se estimó que toda pérdida de espacio de políticas era pagar un bajo precio por el aumento previsto de las entradas de IED. Este punto de vista

empezó a cambiar a principios de la década de 2000, pues había un creciente temor de que las normas relativas a la inversión obstaculizaran las políticas encaminadas a mejorar el impacto de la IED en la economía. Esto se refleja en el drástico aumento del número de demandas interpuestas por los inversores ante tribunales de arbitraje en respuesta a las políticas de los gobiernos, que en algunos casos han supuesto altos costos financieros para los Estados. Además, después de varios decenios de funcionamiento de los acuerdos internacionales de inversión, no hay evidencia empírica contundente de que los acuerdos hagan aumentar de manera significativa las entradas de IED, lo cual era su principal razón de ser.

El aspecto más polémico de los efectos de los acuerdos internacionales de inversión en el espacio de políticas es la solución de diferencias entre los inversores y los Estados, que se efectúa ante tribunales de arbitraje cuyo objetivo es hacer cumplir las normas generales de los acuerdos. Como estas reglas en muchos casos se han formulado como normas laxas y sujetas a interpretación, los tribunales tienen amplio margen para ejercer su discrecionalidad al determinar su contenido normativo. En consecuencia, los tribunales de arbitraje se han convertido en importantes legisladores del derecho internacional sobre inversiones, asumiendo una función que normalmente recae en los Estados. Además, la falta de transparencia y coherencia que se observa a menudo en el funcionamiento de esos tribunales *ad hoc* y el hecho de que parezcan favorecer sistemáticamente a los inversores han suscitado dudas acerca del mecanismo de solución de diferencias en su conjunto. Esto ha dado pie a diferentes iniciativas relacionadas con la solución de diferencias entre los inversores y los Estados, con el fin de recuperar espacio para las políticas nacionales de desarrollo. Entre ellas figuran: i) reformas graduales y fragmentarias, que incluían la adición de nuevos principios para la redacción de acuerdos que fomenten el desarrollo sostenible y la renegociación de los tratados bilaterales uno por uno (UNCTAD, 2013b); ii) la creación de un tribunal internacional centralizado y permanente que se ocupe de las inversiones; y iii) la retirada de los tratados de inversión y el regreso a la legislación nacional.

Si la razón para establecer mecanismos de solución de diferencias entre los inversores y los Estados es subsanar las deficiencias de los sistemas judiciales nacionales que no imparten justicia de forma independiente o no hacen respetar la protección de

la propiedad privada, la respuesta adecuada debería consistir en la corrección de esas deficiencias, en vez de permitir que los inversores extranjeros busquen justicia ante otras instancias. Hasta la fecha, el marco jurídico para las inversiones internacionales basado en acuerdos internacionales de inversión y tribunales de arbitraje *ad hoc* no ha podido ofrecer una alternativa legítima a los tribunales nacionales.

Como las controversias relativas a inversiones suelen estar relacionadas con cuestiones de política pública y derecho público, el mecanismo de solución de diferencias ya no puede seguir un modelo elaborado para dirimir controversias entre entidades comerciales privadas. En cambio, debería tener en cuenta los intereses públicos que podrían resultar afectados en el arbitraje relativo a los tratados de inversión. ■

Notas

- 1 Los flujos de capitales a largo plazo que financian la formación de capital pueden incluir inversiones pioneras y algunos créditos o inversiones de cartera a largo plazo. Ahora bien, no todas las corrientes de IED (por ejemplo, las fusiones y adquisiciones) sirven para expandir la capacidad productiva y tampoco son todas a largo plazo (por ejemplo, los créditos intraempresariales a corto plazo de las ETN).
- 2 Para un análisis anterior de cuestiones relacionadas con este tema, véase *TDR 2006*, caps. IV y V.
- 3 Rey (2013) pone de relieve la interdependencia entre la percepción del riesgo, el apalancamiento y los flujos de capitales mundiales, evidenciada por el hecho de que los países y las regiones receptoras toman préstamos al mismo tiempo. Como observa Rey, “hay un ciclo financiero mundial de los flujos de capitales, los precios de los activos y el crecimiento del crédito. Este movimiento es paralelo al del índice VIX, que mide la incertidumbre y la aversión al riesgo de los mercados”. La autora observa además: “... un factor determinante del ciclo financiero mundial es la política monetaria del país situado en el centro, que incide en el apalancamiento de los bancos mundiales, en las corrientes de crédito y en el crecimiento del crédito en el sistema financiero internacional” (Rey, 2013: 17). Por consiguiente, el volumen de préstamos transfronterizos concedidos y contraídos depende de lo que acontece en los países en que tienen su sede las grandes instituciones financieras que encauzan el crédito.
- 4 Las operaciones de arbitraje se refieren a flujos de capital motivados por la oportunidad de percibir ganancias resultantes de los diferenciales entre los tipos de interés nominales de diferentes países, y por la previsión de una apreciación del tipo de cambio en el país de destino (véase *TDR 2011*, cap. VI).
- 5 En su análisis de las interacciones entre la política, la credibilidad y la confianza, Martínez and Santiso (2003) muestran, por ejemplo, cómo la percepción que tenían los inversores de Wall Street de la sostenibilidad de la deuda nacional del Brasil cambió repentinamente, en cuestión de días, durante las elecciones presidenciales celebradas en ese país en 2002.
- 6 Véase Grabel (2000) para un análisis detallado de la relación entre la credibilidad de las políticas y el fomento de la confianza en los mercados emergentes.
- 7 Un buen ejemplo de esta opinión es la de Domingo Cavallo, que era Ministro de Economía de la Argentina en abril de 1995, cuando estalló la “crisis del tequila”: “Pocas personas negarían que las entradas de capitales de principios de los años noventa ayudaron a la economía argentina. Ahora bien, yo sostendría la opinión, más controvertida, de que las salidas de capitales que ha experimentado la Argentina más recientemente también han sido beneficiosas. Lo fueron porque, a pesar del impresionante

- aumento de la transparencia conseguido por la economía argentina en los últimos años, algunos políticos seguían sin entender el mensaje (es decir, que era necesario mantener una disciplina fiscal). (...) A raíz de las presiones ejercidas por los recientes flujos de salida de capitales, se han aprobado por fin varias reformas importantes que el ejecutivo venía presentando año tras año al Congreso sin éxito” (Cavallo, 1996: 47).
- 8 Para una reseña temprana de las experiencias de los países con las entradas y salidas de capitales desde principios de los años noventa, véase Gavin et al., 1995; para un análisis más reciente, véase Akyüz, 2013. Con respecto al papel determinante de las políticas de fomento de la confianza en los resultados macroeconómicos, véase Bresser-Pereira, 2001.
- 9 Las reservas internacionales en poder de los países en desarrollo pasaron de 1.350 billones a 4.257 billones de dólares entre el final de 2002 y el final de 2007 (FMI, base de datos *International Financial Statistics*).
- 10 Los países en desarrollo han adoptado también nuevas medidas para regular sus sistemas bancarios, como la elaboración de normas de supervisión y la orientación del crédito. En la Argentina, por ejemplo, en 2012, tras la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central en 2012, el banco quedó facultado para orientar el crédito bancario por diversos motivos.
- 11 Directiva 88/361/CEE, 24 de junio de 1988, art. 63 de la Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- 12 Las reservas más frecuentes se refieren a la IED en la banca, las estaciones de radio y televisión, la energía, los sectores primarios, las telecomunicaciones y el transporte. La OCDE examina regularmente las reservas con el fin de asistir a los miembros para que finalmente las retiren.
- 13 El AGCS es un acuerdo basado en listas positivas (es decir los países enumeran sus compromisos en relación con cada modo y con los servicios concretos que van a liberalizar, pero conservan su autonomía con respecto a todos los demás sectores (véase además el capítulo V, sección B.1)). En el acuerdo se definen cuatro modos diferentes de suministro para la prestación de servicios: el modo 1 se refiere al suministro transfronterizo, el modo 2 al consumo en el extranjero, el modo 3 a la presencia en el territorio de otro miembro (IED) y el modo 4 a la presencia del prestador de servicios en el territorio de otro miembro.
- 14 En particular, en 2009 y 2011, en el Comité del Comercio de Servicios Financieros de la OMC, la República del Ecuador sostuvo que era necesario aclarar la redacción de algunos artículos del AGCS y su Anexo sobre Servicios Financieros relativos a las medidas macroprudenciales y, sobre todo, la gestión de los flujos de capitales. El asunto distaba mucho de haberse resuelto pero permanecía en el programa del Comité. Posteriormente, en su reunión de marzo de 2013, varios países hicieron exposiciones sobre su marco macroprudencial pero no se llegó a ningún consenso acerca de la compatibilidad de esos marcos con las disposiciones pertinentes del AGCS.
- 15 Además, de conformidad con el artículo XVI (acceso a los mercados), parte III, si un miembro ha concedido acceso a un servicio prestado desde el territorio de otro miembro, debe permitir los movimientos de capitales que sean “parte esencial” de la prestación de dicho servicio o “correspondan” a ella.
- 16 A primera vista, la segunda frase parece anular a la primera, es decir, no quedaría ninguna posibilidad de regular nada en sentido contrario a un compromiso ya contraído. Sin embargo se ha sostenido que, en primer lugar, la declaración: “no obstante las demás disposiciones del Acuerdo...” proporciona una excepción para las medidas adoptadas por motivos cautelares, lo cual podría significar que, aunque fueran incompatibles con las obligaciones generales y los compromisos específicos de un miembro, no se infringiría el Acuerdo al autorizarlas. En segundo lugar, la lista de medidas cautelares es simplemente indicativa, como lo indica la expresión “entre ellos”. Por consiguiente, cualquier otra medida adoptada por “motivos cautelares” podría resultar aceptable. Además ni siquiera tendría que tratarse de una medida “cautelar”, sería suficiente que se hubiera adoptado por “motivos cautelares”. En tercer lugar, con respecto a la segunda frase, se ha sostenido que solo impone una obligación de buena fe en cuanto a la adopción de esas “medidas por motivos cautelares” que, por consiguiente, no pueden ser medidas *ad hoc* para eludir las obligaciones contraídas (véanse Leroux, 2002; Von Bogdandy and Windsor, 2008).
- 17 Sin embargo, esa aceptación no es uniforme, como se mencionó anteriormente al analizar la ambigüedad de la postura del FMI con respecto a dichas políticas.
- 18 Véase, por ejemplo, Rey (2013), quien sostiene que en cuestiones macroeconómicas internacionales los países no se enfrentan a un “trilema” sino a un “dilema”; es decir que “es posible conducir una política monetaria independiente siempre y cuando se gestione la cuenta de capital”.
- 19 En Chile los controles de capital instituidos a principios de los años noventa permitieron ampliar no solo el espacio de políticas monetarias sino también el espacio fiscal. Como el Gobierno recién elegido procuraba aumentar el gasto público y las transferencias sociales, se propuso controlar la demanda agregada y la inflación elevando los tipos de interés, y la única forma de evitar que esto provocara entradas excesivas de capital que habrían afectado a la política monetaria eran los controles de capital aplicados a las entradas de IED. En 1998, Malasia respondió a la

- crisis en su región imponiendo controles a las salidas de capitales —y no a las entradas como otros países habían hecho a principios de los años noventa— para contener esas salidas y recuperar el control de la política macroeconómica (Ariyoshi et al., 2000).
- 20 Véase, por ejemplo, Eichengreen and Rose (2014) y su análisis de los motivos que justifican la adopción de esos controles por países como el Brasil, Indonesia, Tailandia y la República de Corea.
- 21 Si bien el objetivo era restringir la entrada de capitales, algunos países, como el Perú, la República de Corea y Sudáfrica, también cambiaron su reglamentación con el fin de alentar mayores salidas de capitales (IMF, 2011: 30-34).
- 22 Véase, por ejemplo, IADB (2014), en que se señala que en América Latina, por ejemplo, desde la crisis mundial de 2008, se han deteriorado los saldos fiscales reales y estructurales, al tiempo que han aumentado las ratios de deuda pública. Esto pone de relieve la necesidad de reconstruir las reservas de amortiguación en la región a fin de que los países tengan la capacidad fiscal suficiente para hacer frente a futuras crisis.
- 23 En el Brasil, el Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) es un fondo de indemnización por despido o retiro de los trabajadores, alimentado por contribuciones obligatorias de los empleadores de hasta el 8% de los salarios, que se depositan en un banco público de desarrollo, la Caixa Econômica Federal.
- 24 Véase también: IDFC, 2014, en: <http://www.idfc.org/Members/tskb.aspx> (consultado el 21 de marzo de 2014).
- 25 Según la UNCTAD (2003: 87), “La captación de IED puede no ser suficiente para que el país receptor obtenga todos los beneficios económicos que esta puede aportar. La liberalización de los mercados puede no inducir a los inversores extranjeros a transferir suficiente tecnología nueva o a transferirla eficazmente y al nivel deseado por el país receptor. Sin embargo, las políticas pueden inducir a los inversores a que actúen de formas que potencien el impacto de las inversiones en el desarrollo —fomentando la capacidad local, utilizando proveedores locales y modernizando las competencias, la capacidad tecnológica y la infraestructura locales—. Más recientemente, la UNCTAD (2012: 102) incluyó entre los “principales retos para las políticas de inversión” la necesidad de “conectar el marco de políticas de inversión con una estrategia de desarrollo general o una política de desarrollo industrial que se inscriba en el contexto de las economías nacionales, y de garantizar la coherencia con otras áreas de las políticas, entre ellas el desarrollo general del sector privado o de las empresas, y con políticas que impulsen el progreso tecnológico, el comercio internacional y la creación de empleos.
- Las políticas de inversión de 'nueva generación' incorporan cada vez más objetivos específicos para encauzar las inversiones hacia esferas clave para el desarrollo económico o industrial y para reforzar, mantener y mejorar la capacidad productiva y la competitividad internacional”.
- 26 La resolución 1803 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1962, titulada Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, A/RES/1803(XVII), en 2 I.L.M. 223 (1963), representa una solución de compromiso sobre esta cuestión, aunque reconoce claramente los derechos de propiedad sobre los recursos naturales de los pueblos de los países productores.
- 27 Proyecto de Convenio para la Protección de los Bienes Extranjeros y Resolución del Consejo de la OCDE sobre el Proyecto de Convenio, 7 I.L.M. 117 (1968).
- 28 Al crear el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, a mediados de los años sesenta, Aron Broches, en aquel entonces Consejero Jurídico General del Banco Mundial, defendía la idea de “dar más prioridad al procedimiento que al contenido”. Para salir del *impasse* en que se encontraba la búsqueda de un consenso mundial sobre las normas de protección de la propiedad en las épocas de la descolonización y la Guerra Fría, Broches abogaba por el establecimiento de un marco para la solución de diferencias entre inversores y Estados que pudiera ir elaborando normas sustantivas sobre la marcha.
- 29 El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones ha admitido a trámite tres causas contra la Argentina, interpuestas en virtud del tratado bilateral de inversión entre la Argentina e Italia.
- 30 Algunos tratados contienen excepciones parciales aplicables a las medidas fiscales, según las cuales si los gobiernos emisores y receptores acuerdan en el período especificado que determinada medida fiscal no constituye una expropiación, el inversor no puede recurrir a la solución de diferencias entre inversores y Estados para impugnar esta medida fiscal.
- 31 Por ejemplo, la Argentina se vio obligada a devaluar drásticamente su moneda a principios de 2002, lo cual dio lugar a un gran número de demandas contra ese país. De igual manera, Chipre fue demandado en 2012 por haber intervenido un banco para evitar la implosión de su sistema bancario y Grecia también fue objeto de una demanda por la renegociación de sus bonos soberanos.
- 32 Véanse, respectivamente: 1) *CMS Gas Transmission Co. c. la República Argentina*, caso CIADIN° ARB/01/8, laudo de 12 de mayo de 2005; *LG&E Energy Corp, LG&E Capital Corp, LG&E International Inc c. la República Argentina*, caso CIADI N° ARB/02/1, decisión sobre responsabilidad, 3 de octubre de

- 2006; *BG Group plc c. la República Argentina*, CNUDMI, laudo final de 24 de diciembre de 2007; *Continental Casualty Co c. la República Argentina*, caso CIADI N° ARB/03/9, laudo de 5 de septiembre de 2008; *National Grid plc c. la República Argentina*, CNUDMI, laudo de 3 de noviembre de 2008; 2) *Aguas del Tunari SA c. la República de Bolivia*, caso CIADI N° ARB/02/3, decisión sobre las objeciones en materia de jurisdicción opuestas por el demandado, 21 de octubre de 2005; *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona SA y Vivendi Universal SA c. la República Argentina*, caso CIADI N° ARB/03/19 y *AWG Group c. la República Argentina*, decisión sobre responsabilidad de 30 de julio de 2010; *Biwater Gauff (Tanzania) Ltd v. United Republic of Tanzania*, caso CIADI N° ARB/05/22, laudo de 24 de julio de 2008; 3) *Piero Foresti, Ida Laura de Carli and ors v. Republic of South Africa*, caso CIADI N° ARB(AF)/07/1, laudo de 4 de agosto de 2010; 4) *Methanex Corp v. US*, CNUDMI/Tratado de Libre Comercio de América del Norte, laudo final sobre la jurisdicción y el fondo, 3 de agosto de 2005; *Chemtura Corp (formerly Crompton Corp) v. Canada*, CNUDMI/Tratado de Libre Comercio de América del Norte, laudo de 2 de agosto de 2010; 5) *Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG & Co KG v. Federal Republic of Germany*, caso CIADI N° ARB/09/6, solicitud de arbitraje, 30 de marzo de 2009; *Metalclad Corporation c. los Estados Unidos Mexicanos*, caso CIADI N° ARB(AF)/97/1 (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), laudo de 30 de agosto de 2000; *SD Myers, Inc v. Canada*, CNUDMI (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), laudo parcial de 13 de noviembre de 2000; 6) *FTR Holding SA, Philip Morris Products S.A. y Abal Hermanos SA c. la República Oriental del Uruguay*, caso CIADI N° ARB/10/7, notificación de arbitraje, 19 de febrero de 2010 (pendiente); *Philip Morris Asia Limited v. Australia*, CNUDMI, notificación de arbitraje, 21 de noviembre de 2011 (pendiente); y 7) *Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany*, caso CIADI N° ARB/12/12, registrado el 31 de mayo de 2012 (pendiente).
- 33 De hecho, muchos litigios se resuelven con arreglo a las mismas normas de solución de diferencias que se aplican en el arbitraje entre entidades privadas, como las del Instituto de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Estocolmo, o en algunos casos los de la Cámara de Comercio Internacional, o con arreglo a normas elaboradas según esos modelos, como las normas de arbitraje de la CNUDMI.
- 34 Recientemente se han registrado cambios positivos en el sentido de una mayor transparencia, entre otros en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y otros tratados de inversión más recientes, en las revisiones efectuadas en 2006 en el Reglamento de Arbitraje del CIADI y el nuevo Reglamento de la CNUDMI sobre la Transparencia en los Arbitrajes entre Inversionistas y Estados en el Marco de un Tratado, de 2014.
- 35 El arbitraje relativo al abandono progresivo de la energía nuclear en Alemania, por ejemplo, se mantiene bajo una estricta confidencialidad; en el sitio web del CIADI solo figuran la admisión a trámite del caso y algunos detalles procesales.
- 36 Van Harten (2012) examinó la frecuencia con que las normas se interpretaban de forma amplia o restrictiva con respecto a las cuestiones en que un tratado de inversión era ambiguo o guardaba silencio. Las resoluciones basadas en una interpretación amplia solían favorecer a los demandantes y dar lugar a la admisión a trámite de más demandas. Según el estudio, se encontraron “indicios provisionales de un sesgo sistémico” resultante de la interpretación amplia de los tratados, sobre la base de la resolución de cuatro cuestiones: el concepto (amplio o estricto) de inversión, la admisibilidad de las demandas presentadas por accionistas minoritarios, la admisibilidad de las demandas presentadas por empresas cuando la propiedad del capital se extendía a lo largo de una cadena de empresas que iba desde el Estado receptor hasta el Estado de origen de la inversión pasando por un tercer Estado; y la admisibilidad de demandas paralelas. El sesgo era incluso más pronunciado cuando el demandante procedía de un Estado occidental exportador de capitales.
- 37 Por ejemplo las demandas por vulneraciones de los derechos humanos, ya sea ante uno de los tribunales regionales de derechos humanos o ante los comités del sistema universal de derechos humanos solo se pueden interponer de forma regular una vez agotadas las vías de recurso internas; en el derecho internacional del medio ambiente, el acceso de los particulares es aún más limitado. Esto lleva a una aplicación asimétrica de las normas internacionales de protección de las inversiones en detrimento de otros regímenes jurídicos internacionales.
- 38 Se trataba del caso de una inversión en el sector de las telecomunicaciones de la República Checa. Una de las demandas fue incoada por el propio inversor y la otra por sus accionistas. Aunque los tratados bilaterales de inversión aplicables eran prácticamente idénticos, uno de los tribunales declaró al Estado demandado responsable de daños y perjuicios por unos 270 millones de dólares, mientras que el otro no encontró ninguna infracción que justificara el pago de una indemnización. Compárese *CME Czech Republic B.V. v. The Czech Republic*, CNUDMI, laudo parcial, 13, 13 de septiembre de 2001, laudo final, 14 de marzo de 2003, con *Ronald S. Lauder v. The Czech Republic*, CNUDMI, laudo final, 3 de septiembre de 2001.

- 39 Véase, por ejemplo, *Azurix Corp. c. la República Argentina*, caso CIADI N° ARB/01/12, laudo de 14 de julio de 2006, párr. 391.
- 40 *AES Corp. c. la Argentina*, caso CIADI N° ARB/02/17, decisión sobre jurisdicción, 26 de abril de 2005, párr. 31. Pueden encontrarse similitudes en *Gas Natural c. la Argentina*, caso CIADI N° ARB/03/10, decisión sobre jurisdicción, 17 de julio de 2005, párr. 36. De igual manera, el caso *Romak S.A. v. Republic of Uzbekistan*, CNUDMI, caso de la Corte Permanente de Arbitraje N° AA280, laudo de 26 de noviembre de 2009, párr. 170; *Chevron Corp. y Texaco Petroleum Co. c. la República del Ecuador*, CNUDMI, caso de la Corte Permanente de Arbitraje N° 34877, laudo parcial sobre el fondo, 30 de marzo de 2010, párr. 164.
- 41 Sobre los diferentes usos de los precedentes en el derecho internacional, véase Jacob, 2011.
- 42 La UNCTAD (2014) presenta varias decisiones adoptadas en 2003 como ejemplos de interpretaciones contradictorias.
- 43 Véase *CMS Gas Transmission Company c. la República Argentina*, caso CIADI N° ARB/01/8, decisión del Comité *ad hoc* sobre la solicitud de anulación, 25 de septiembre de 2007.
- 44 Véase UNCTAD (2009), Anexo: A summary of econometric studies on the impact of BITs on FDI.
- 45 Hasta la fecha, la indemnización más alta es la que se exigió al Ecuador, que fue condenado a pagar 1.800 millones de dólares por haber rescindido el contrato con una compañía petrolera que no había cumplido las condiciones en él establecidas. Véase *Occidental Petroleum Corporation y Occidental Exploration and Production Company c. la República del Ecuador* (caso CIADI N° ARB/06/11), laudo de 5 de octubre de 2012.
- 46 Véase la Carta de las Naciones Unidas, Art. 1, párr. 2 y Art. 2, párr. 7 (acerca de la no injerencia en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados).
- 47 Carta de las Naciones Unidas, Art. 2, párr. 1.
- 48 Carta de las Naciones Unidas, Preámbulo, segundo considerando, y Art. 55 c).
- 49 Carta de las Naciones Unidas, Preámbulo, tercer considerando (“progreso social”), Arts. 55 y ss.
- 50 Para ayudar a elaborar tratados de inversión que refuercen la dimensión de desarrollo y reequilibren los derechos y las obligaciones de los Estados y los inversores y puedan hacer frente a la complejidad sistémica del régimen de acuerdos internacionales de inversión, la UNCTAD (2012) presenta una lista detallada de cláusulas modelo alternativas con respecto a cada una de las cuestiones que suelen figurar en tratados de inversión, empezando por las definiciones de inversión e inversor, y siguiendo por las normas sustantivas, como la expropiación indirecta y el trato justo y equitativo y las disposiciones relativas a la solución de diferencias entre los inversores y los Estados.
- 51 Por ejemplo, en el Acuerdo de Libre Comercio entre la República del Perú y la República de Corea, que entró en vigor el 1 de agosto de 2011, se indica (en el anexo 9 d): “Las Partes reconocen que la compra de deuda emitida por una Parte implica un riesgo comercial. Para mayor certeza, ningún laudo podrá ser emitido a favor del inversionista contendiente por una reclamación con respecto a un incumplimiento de pago de deuda emitida por una Parte, salvo que el inversionista contendiente cumpla con probar que tal incumplimiento constituye una expropiación [...] o una violación de cualquier otra obligación de este Capítulo”. Y: “Ninguna reclamación de que una reestructuración de deuda emitida por una Parte incumpla una obligación conforme este Capítulo podrá ser sometida a arbitraje de acuerdo a este Capítulo, o si ya se encuentra sometida, continuará en el mismo, si la reestructuración ha sido negociada al momento del sometimiento, o se convierte en una reestructuración negociada después de dicho sometimiento, salvo el caso de la reclamación de que la reestructuración viola los artículos 9.3 o 9.4 [es decir el trato nacional o el trato de nación más favorecida]”.
- 52 El artículo 37.2 b) indica: “Si las partes no se pusieren de acuerdo sobre el número de árbitros y el modo de nombrarlos, el Tribunal se constituirá con tres árbitros designados, uno por cada parte y el tercero, que presidirá el Tribunal, de común acuerdo”. El artículo 38 dice: “Si el Tribunal no llegare a constituirse dentro de los 90 días siguientes a la fecha del envío de la notificación del acto de registro, hecho por el Secretario General conforme al apartado 3) del artículo 36, o dentro de cualquier otro plazo que las partes acuerden, el Presidente, a petición de cualquiera de estas y, en lo posible, previa consulta a ambas partes, deberá nombrar el árbitro o los árbitros que aún no hubieren sido designados”. El artículo 5 especifica que: “El Presidente del Banco será *ex officio* Presidente del Consejo Administrativo (en lo sucesivo llamado el Presidente)”. Se podría reformar el Convenio del CIADI de modo que los Estados contratantes tuvieran que aprobar con antelación a varios árbitros posibles de la lista de árbitros establecida la sección 4 del Convenio.
- 53 Véase: <http://www.citizen.org/documents/RDCvs-Guatemala-Memo.pdf>. Varios intentos de restringir el trato justo y equitativo han sido ignorados por los tribunales de solución de diferencias entre inversores y Estados, hasta el punto de que ciertos especialistas en derecho de inversiones están empezando a pensar que no es posible una formulación precisa de las cláusulas de trato justo y equitativo.
- 54 Véanse los artículos 5, 13.2, 14.2 y 38 del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, disponible en: <https://>

icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=RulesMain.

- 55 La principal diferencia entre el arbitraje del CIADI y las opciones alternativas es que cuando se trata de arbitrajes ajenos al CIADI los tribunales internos pueden ejercer mayor control y supervisión y que el cumplimiento de los laudos de tribunales distintos del CIADI se hace de conformidad con la Convención de Nueva York sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, que prevé, entre otras cosas, una excepción al reconocimiento y la ejecución por razones de política pública.
- 56 Además el artículo 72 del Convenio establece que la retirada del Convenio “no afectará a los derechos

y obligaciones, conforme a este Convenio, de dicho Estado, sus subdivisiones políticas u organismos públicos, o de los nacionales de dicho Estado nacidos del consentimiento a la jurisdicción del Centro dado por alguno de ellos con anterioridad al recibo de dicha notificación por el depositario”. La forma en que se interprete esta disposición y la cuestión de si solo se refiere al efecto de los procedimientos arbitrales iniciados por inversores extranjeros antes de que se produzcan los efectos de denuncia del Convenio o si garantiza la continuidad de todos los consentimientos al arbitraje del CIADI contenidos en todos los tratados de inversión anteriores son objeto de muchas controversias que por el momento siguen sin resolverse.

Bibliografía

- Aizenman J (2005). Financial liberalization in Latin America in the 1990s: A reassessment. NBER Working Paper No. 11145, February.
- Akyüz Y (2012). The boom in capital flows to developing countries: Will it go bust again? *Ekonomi-tek*, 1: 63–96.
- Akyüz Y (2013). Waving or drowning: Developing countries after the financial crisis. Research Paper 48, South Centre, Geneva.
- Alemu G (2014). Financial regulation and inclusive growth in Ethiopia. Paper prepared under the UK DFID-ESRC project, Financial Regulation in Low-Income Countries: Balancing Inclusive Growth with Financial Stability. Addis Ababa, Addis Ababa University.
- Ariyoshi A, Habermeier K, Laurens B, Ötoker-Robe I, Canales-Kriljenko J and Kirilenko A (2000). Capital controls: Country experiences with their use and liberalization. IMF Occasional Paper No 190, IMF, Washington, DC.
- Bhagwati J (1998). The capital myth: The difference between trade in widgets and dollars. *Foreign Affairs*, May/June: 7–12.
- Bresser-Pereira LC (2001). Incompetência e confidence building por trás de 20 anos de quase estagnação da América Latina. *Revista de Economia Política*, 21(1): 141–166.
- Bruno V and Shin HS (2013). Capital flows, cross-border banking and global liquidity. Griswold Center for Economic Policy Studies. Working paper No. 237a, June.
- Cavallo D (1996). Commentary to Gavin M, Hausmann R and Leiderman L, The macroeconomics of capital flows to Latin America: experience and policy issues In: Hausmann R and Rojas-Suarez, eds. *Volatile Capital Flows. Taming their impact on Latin America*. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- Chandrasekhar CP (2014). National development banks in a comparative perspective. New Delhi, Jawaharlal Nehru University.
- de Laubadère A and Delvolvé P (1986). *Droit Public Économique*, Paris, Dalloz.
- Diaz-Alejandro C (1985). Good-bye financial repression, hello financial crash. *Journal of Development Economics*, 19: 1–24. North-Holland.
- Eberhart P, Olivet C, Amos T and Buxton N (2012). Profiting from injustice. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom. Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, Brussels and Amsterdam,

- November; available at: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profitfrominjustice.pdf>.
- Eichengreen B (1994). *International Monetary Arrangements for the 21st Century*. Washington, DC, Brookings Institution.
- Eichengreen B and Rose AK (2014). Capital controls in the 21st century. *VOX*; available at: <http://www.voxeu.org/article/capital-controls-21st-century>.
- Epstein G, Grabel I and Jomo KS (2004). *Capital Management Techniques in Developing Countries: An Assessment of Experiences from the 1990s and Lessons for the Future*. G-24 Discussion Paper Series No. 27, March.
- Esen O and Binatli AO (2013). *The Minsky Perspective on Macroprudential Policy*, PERI Working Paper Series, No. 308, University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Fama E (1980). Banking in the theory of finance. *Journal of Monetary Economics*, 6: 39–57.
- Franck S (2005). The legitimacy crisis in investment treaty arbitration: Privatizing public international law through inconsistent decisions, *73 Fordham Law Review*, 1521.
- Galati G and Moessler R (2011). *Macroprudential policy – a literature review*. BIS Working Papers No. 337, Bank for International Settlements, Basel.
- Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA (2012). Capital account regulations for stability and development: A new approach. In: Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA, eds. *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*. Pardee Center Task Force Report, Boston University, Boston, MA.
- Gavin M, Hausmann R and Leiderman L (1995). The macroeconomics of capital flows to Latin America: Experience and policy issues. Revised version of a background paper prepared for a seminar on International Capital Flows: Prospects and Policy Issues at the Annual Meetings of the Inter-American Development Bank in Jerusalem, 3 April.
- Grabel I (2000). The political economy of ‘policy credibility’: The new-classical macroeconomics and the remaking of emerging economies. *Cambridge Journal of Economics*, 24(1): 1–19.
- Haldane AG (2011). The big fish, small pond problem. Speech delivered at the Annual Conference of the Institute for New Economic Thinking, Bretton Woods, New Hampshire, 9 April 2011.
- Hallward-Driemeier M (2003). Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit...and they could bite. World Bank Development Research Group (DECRG), July.
- IADB (2014). *Global Recovery and Monetary Normalization: Escaping a Chronicle Foretold?* Latin American and Caribbean Macroeconomic Report, 2014. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- IEO (2007a). *The IMF and aid to sub-Saharan Africa*. Washington, DC, Independent Evaluation Office, IMF.
- IEO (2007b). *Structural conditionality in IMF-supported programs*. Washington, DC, Independent Evaluation Office, IMF.
- IMF (2010). *Fiscal Monitor*. Washington, DC, May.
- IMF (2011). *Recent experiences in managing capital inflows – Cross-cutting themes and possible policy framework*. Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department. Washington, DC, February.
- IMF (2012). *The liberalization and management of capital flows: An institutional view*. Washington, DC, November.
- IMF (2013). *Key aspects of macroprudential policy*. Background paper, June.
- Jacob M (2011). Precedents: Lawmaking through international adjudication. *12 German Law Journal*: 1005–1032.
- Kingsbury B and Schill S (2009). Investor-State arbitration as governance: Fair and equitable treatment, proportionality, and the emerging global administrative law. In: Van den Berg AJ, ed. *50 Years of the New York Convention*, ICCA Congress Series, 14: 5–68. London, Kluwer Law International.
- Krugman P (1998). The confidence game: How Washington worsened Asia’s crash; available at: www.pkarchive.org/crises/krugman1.html.
- Leroux E (2002). Trade in financial services under the World Trade Organization. *Journal of World Trade*, 36(3): 413–442.
- Luna-Martinez J and Vicente CL (2012). *Global survey of development banks*. Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC.
- Martinez J and Santiso J (2003). Financial markets and politics: The confidence game in Latin American emerging economies. *International Political Science Review*, 24(3): 263–395.
- Massad C (1998). The liberalisation of the capital account: Chile in the 1990s. In: Fischer S, ed. *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility? Essays in International Finance*, No. 207: 34–46. Princeton, NJ, Princeton University.
- Moreno R (2011). Policymaking from a “macroprudential” perspective in emerging market economies. BIS WP No.336, Bank for International Settlements, Basel.
- Obstfeld M and Rogoff K (1995). The mirage of fixed exchange rates. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 73–96.
- Ocampo JA (2012). The case for and experience with capital account regulations. In: Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA, eds. *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*. Pardee Center Task Force Report, Boston University, Boston, MA.
- OECD (2013). *OECD Code of liberalization of capital movements*; available at: http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/CapitalMovements_WebEnglish.pdf.

- Prasad E, Rajan R and Subramanian A (2007). Foreign capital and economic growth. *Brookings Papers on Economic Activity*, (1): 153–209.
- Prasad E, Rogoff K, Shang-Jin W and Kose MA (2003). The effects of financial globalization on developing countries: Some empirical evidence. IMF Occasional Paper 220, Washington, DC.
- Prates D (1998). Investimentos de portfolio no mercado financeiro domestico. *Abertura Externa e Sistema Financeiro*. Final report, chapter 1, São Paulo, Fundacion para el Desarrollo.
- Rey H (2013). The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence. London, London Business School, CEPR.
- Schill S (2011). Enhancing International Investment Law's Legitimacy: Conceptual and methodological foundations of a new public law approach. *Virginia Journal of International Law*, 52 (1): 57–102.
- Schill S (2014). International investment law as international development law. *Yearbook on International Investment Law and Policy*. New York, NY, Oxford University Press.
- Sornarajah M (2008). A coming crisis: Expansionary trends in investment treaty arbitration. In: Sauvant K, ed. *Appeals Mechanism in International Investment Disputes*. New York, NY, Oxford University Press: 39–80.
- Stiglitz J (2004). Capital-market liberalization, globalization and the IMF. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(1): 57–71.
- Tarullo DK (2013). Macroprudential Regulation. Speech at the Yale Law School Conference on Challenges in Global Financial Services, New Haven, CT, September.
- Tucker T and Ghosh J (2011). WTO conflict with financial re-regulation. *Economic and Political Weekly*, XLVI(51): 75–79.
- Turner P (2014). The global long-term interest rate, financial risks and policy choices in EMEs. BIS Working Papers No 441, Bank for International Settlements, Basel.
- UNCTAD (2003). *World Investment Report 2003 – FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). The role of international trade agreements in attracting foreign direct investment to developing countries. UNCTAD Series in International Investment Policies for Development, Geneva.
- UNCTAD (2010). Denunciation of the ICSID Convention and BITs: Impact on investor-State claims. IIA Issues Note No. 2. Geneva, December.
- UNCTAD (2011). Sovereign debt restructuring and international investment agreements. IIA Issues Note No. 2. Geneva, July.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012 – Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013a). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.5, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013b). Reform of investor-State dispute settlement: in search of a roadmap. IIA Issue Note No. 2. Geneva, June.
- UNCTAD (2014). The recent turmoil in emerging economies. Policy Brief No. 29, Geneva, March.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- Van Harten G (2007). *Investment Treaty Arbitration and Public Law*. New York, NY, Oxford University Press.
- Van Harten G (2008). *A Case for an International Investment Court*. Inaugural Conference of the Society for International Economic Law, 16 July; available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153424.
- Van Harten G (2012). Arbitrator behaviour in asymmetrical adjudication: An empirical study of investment treaty arbitration. *Osgoode Hall Law Journal* 50(1): 211–268; available at: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol50/iss1/6/>.
- Van Harten G et al. (2010). Public statement on the international investment regime, 31 August; available at: http://www.osgoode.yorku.ca/public_statement.
- Von Bogdandy A and Windsor J (2008). Annex on financial services. In: Wolfrum R, Stoll P-T and Feinäugle C, eds. *Max Plank Commentaries on World Trade Law, Vol. VI: WTO – Trade in Services*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers: 640–666.
- Wallach L (2012). 'Fair and equitable treatment' and investor's reasonable expectations: Rulings in the US FTAs & BITs demonstrate FET definition must be narrowed. Washington DC, Public Citizen, 5 September.

¿SIRVEN LOS TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN PARA ATRAER FLUJOS DE IED HACIA LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO?

En este anexo se presenta un ejercicio de econometría que tiene por objeto determinar si, en el período comprendido entre 1985 y 2012, los tratados bilaterales de inversión (TBI) fomentaron los flujos de inversión extranjera directa (IED) de las economías desarrolladas hacia las economías en desarrollo.

Modelo y fuentes de los datos

Se utiliza un modelo gravitacional estándar con datos de panel, según el cual la IED entre los países de origen y los países receptores es proporcional al tamaño de sus mercados e inversamente proporcional a la distancia geográfica que los separa:

- La variable explicada es la IED, medida por las salidas netas de IED bilateral de países desarrollados (países de origen) hacia países en desarrollo (países receptores), en millones de dólares. Los datos sobre salidas de IED bilateral proceden principalmente de la base de datos sobre inversiones directas internacionales (*International Direct Investment Database*) de la OCDE. Se completaron las series con datos procedentes de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos y de bases de datos de la UNCTAD.
- El tamaño de los mercados se midió según el PIB real de los países de origen y los países receptores en dólares constantes de 2005, con datos procedentes de la base de datos de los principales agregados de las cuentas nacionales de las Naciones Unidas (*National Accounts Main Aggregates*) y de fuentes nacionales. Se preveía que los coeficientes de ambos PIB fueran de signo positivo. Cuanto más grande el tamaño del país de origen, mayor debía ser la cuantía de IED que saliera del país; y cuanto mayor el tamaño del país receptor, mayor debía ser la demanda potencial del producto de los inversores extranjeros.
- La distancia geográfica entre las capitales de los países de origen y los países receptores se obtuvo de la base de datos *CEPII GeoDist* (Mayer and Zignago, 2011). Se utiliza como medida sustitutiva de los costos de transacción y transporte así como de las distancias institucionales y culturales entre los países. El signo del coeficiente indica el tipo de IED predominante. Un signo positivo significaría que las exportaciones y la IED son sustitutivas, porque las

empresas atienden a los clientes invirtiendo en el país receptor en vez de exportar desde el país de origen. Un signo negativo indicaría que hay complementariedad entre la IED y el comercio bilateral, por lo general en inversiones relacionadas con una red internacional de producción de la que forman parte el país de origen y el país receptor.

Se incluyó un conjunto de variables ficticias, correspondientes a aspectos que no varían con el tiempo, procedentes de la base de datos *CEPII GeoDist*. Estas variables reflejan similitudes geográficas, culturales e históricas que fomentan las relaciones económicas entre dos países o reducen los costos de transacción. Su valor es igual a 1 cuando los países de que se trata comparten frontera terrestre, usan el mismo idioma o tienen una historia colonial común. Se preveía que los coeficientes de estas variables fueran de signo positivo.

Se modificó el modelo gravitacional estándar introduciendo las variables relacionadas con los TBI y otros factores determinantes de la IED para completar la ecuación estimable, según se indica a continuación:

- Una variable ficticia toma valor 1 después de que el par de países de que se trate haya suscrito un TBI, según datos de la UNCTAD. Como se supone que los TBI reducen los riesgos de las inversiones, se puede considerar que constituyen un incentivo para los inversores; por consiguiente, se prevé que esta variable tenga signo positivo. En las estimaciones se utilizaron tres variables alternativas correspondientes a los TBI: dos variables ficticias (firma de un TBI y entrada en vigor de un TBI) y una variable que medía el número de años transcurridos desde la firma del TBI.
- El nivel de calificación de la mano de obra se midió según el promedio de años de estudios secundarios de la población adulta (mayores de 25 años) de los países receptores. Los datos proceden de Barro and Lee (2010) e indican el nivel

educativo a intervalos de cinco años de 1950 a 2010. Se utilizó un método de interpolación lineal para obtener datos anuales. Se preveía que este coeficiente fuera de signo positivo.

- La diferencia en la duración media de la escolaridad se utilizó como medida sustitutiva de la diferencia absoluta de calificación entre la mano de obra del país de origen y la del país receptor¹. De ser el acceso a los mercados el factor determinante de la IED, debía preverse que esta variable fuera de signo negativo, pues “las diferencias absolutas de nivel de calificación de la mano de obra reducen las ventas de empresas afiliadas” (véase Blonigen et al., 2002); en cambio, si la IED estaba motivada por costos salariales más bajos en el país receptor, se preveía un signo positivo.
- El grado de apertura se midió por la ratio importaciones/PIB. Los datos se obtuvieron de bases de datos de la UNCTAD y de fuentes nacionales. Se preveía una correlación positiva, que podía interpretarse como medida del grado general de apertura.
- Se introdujo la variable ficticia ACR (acuerdos comerciales regionales) con valor 1 si los países en cuestión habían firmado un acuerdo bilateral de libre comercio o un acuerdo comercial regional. Los datos se tomaron de una base de datos que figura en de Sousa (2012). Se preveía una correlación positiva, dado que los ACR rebajan las barreras comerciales y facilitan el movimiento de productos intermedios y finales entre empresas de los países de origen y sus filiales extranjeras en los países receptores. Además, algunos ACR incluyen otras condiciones, como normas de reglamentación de inversiones que faciliten la movilidad de los fondos y los flujos de capital. Como ciertos ACR recogen cláusulas relacionadas con la IED, se excluyó a los ACR de las ecuaciones estimables para aislar el efecto de los TBI. En este caso se preveía un sesgo al alza en el coeficiente de las variables TBI.

Métodos de estimación y resultados

Se utilizó un amplio panel de datos sobre las salidas de IED bilateral hacia 119 economías en desarrollo procedentes de 27 economías desarrolladas en el período comprendido entre 1985 y 2012 para examinar el efecto de los TBI en la IED dirigida a las economías en desarrollo. La ecuación de gravedad modificada se estimó según dos métodos de estimación: mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y pseudo máxima verosimilitud de Poisson (PMVP). Todas las variables explicativas que varían en función del tiempo se consideraron con un período de retraso para reducir los problemas de endogeneidad.

Mínimos cuadrados ordinarios (MCO)

- Dado que la ecuación de gravedad es multiplicativa, el método habitual consiste en tomar los logaritmos naturales de las variables explicadas y explicativas (excluyendo a las variables ficticias) y aplicar mínimos cuadrados ordinarios a la ecuación logarítmica lineal resultante².
- Para corregir el sesgo de las variables omitidas, los efectos fijos “país de origen” y “país receptor” se incluyeron mediante variables ficticias que tienen en cuenta todas las características de los países de origen o receptores que no varían en función del tiempo³. También se incluyeron efectos fijos de tiempo para recoger todas las perturbaciones que afectarían a todos los países.
- En las columnas 1 a 5 del cuadro 6.A.1 figuran los resultados de las estimaciones obtenidas mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios, junto con los errores estándar robustos y tres tipos de efectos fijos (año, país receptor y país de origen). En general, esta especificación explica cerca del 50% de la variación de las salidas de IED bilateral. Los resultados muestran que, a excepción del grado de apertura y la frontera común, todos los coeficientes son

significativos desde el punto de vista estadístico. En particular, la “distancia geográfica” tiene un efecto considerable: su signo negativo indica que la IED está relacionada con el comercio bilateral o que los costos de funcionamiento son elevados debido a la distancia geográfica y las diferencias culturales e institucionales. El coeficiente de “calificación de la mano de obra” en los países receptores tiene signo positivo, lo cual indica una influencia preponderante de los mercados internos. Todas las demás variables tienen el signo previsto. En esta especificación los coeficientes TBI son significativos y positivos. Sin embargo, la proporción de la IED que puede atribuirse a los TBI es muy pequeña, como lo indica el cambio insignificante en el coeficiente de determinación R^2 cuando se incluye una variable TBI.

Pseudo máxima verosimilitud de Poisson (PMVP)

- Santos Silva y Tenreyro (2006) han demostrado que, debido a la desigualdad de Jensen⁴, la utilización de modelos gravitacionales log-linealizados con mínimos cuadrados ordinarios puede generar estimaciones sesgadas⁵ y producir conclusiones engañosas. Sugirieron que se estimaran los coeficientes de la ecuación de gravedad en su forma multiplicativa y propusieron que se utilizara el método de estimación de pseudo máxima verosimilitud de Poisson (PMVP). Este método conserva su coherencia en presencia de heterocedasticidad y ofrece una forma de tratar la presencia de valores iguales a cero (a diferencia de las especificaciones logarítmicas).
- En las columnas 6 a 10 figuran los resultados obtenidos con el método PMVP, junto con los errores estándar robustos y tres efectos fijos. El

Cuadro 6.A.1

RESULTADOS DE LA REGRESIÓN, 1985-2012

(IED bilateral, en millones de dólares)

Variable explicativa	MCO: en IED					Pseudo máxima verosimilitud de Poisson (PMVP): IED									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
En PIB – origen	0,93***	0,96***	0,90***	0,88***	0,94***	1,16***	1,19***	1,16***	1,15***	1,16***	1,22***	1,23***	1,22***	1,21***	1,22***
En PIB – receptor	2,40**	2,33**	2,42**	2,41**	2,40**	0,97**	0,93*	0,97**	0,98**	0,97**	1,40**	1,40**	1,41**	1,40**	1,40**
En nivel de calificación – receptor	3,94***	3,89***	3,90***	3,87***	3,95***	1,58***	1,48***	1,60***	1,57***	1,58***	1,93***	1,91***	1,88***	1,88***	1,93***
En diferencia de calificación	2,57***	2,58***	2,48***	2,39***	2,59***	0,95**	0,96**	0,98***	0,90**	0,94**	1,44***	1,46***	1,36***	1,32***	1,40***
En grado de apertura	-0,10	-0,11	-0,13	-0,14	-0,10	0,36**	0,40**	0,36**	0,35***	0,36**	0,45***	0,47***	0,44***	0,43***	0,43***
Acuerdo comercial regional		0,35**					0,42***				0,20**				
TBI – firma			0,25**					-0,04					0,09		
TBI – entrada en vigor				0,44***					0,06					0,14	
TBI – años desde la firma					0,00					0,00					0,01
Variables que no varían en función del tiempo															
En distancia	-2,61***	-2,57***	-2,59***	-2,58***	-2,62***	-0,73***	-0,68***	-0,73***	-0,73***	-0,73***					
Frontera común	-0,06	-0,10	-0,00	0,00	-0,06	0,53**	0,47**	0,52**	0,54**	0,52**					
Idiomas oficiales comunes	2,54***	2,54***	2,56***	2,56***	2,53***	0,92***	0,88***	0,92***	0,94***	0,93***					
Historia colonial común	1,51***	1,51***	1,48***	1,46***	1,51***	0,26**	0,31***	0,27***	0,24**	0,25**					
Número de observaciones	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573
R^{2a}	0,500	0,500	0,500	0,500	0,500	0,734	0,737	0,734	0,734	0,734	0,825	0,826	0,825	0,825	0,825
Efectos fijos															
Año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
País receptor	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
País de origen	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Par de países											Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: *** Significativo a partir del 1%. ** Significativo a partir del 5%. * Significativo a partir del 10%.

Origen: economías desarrolladas. Destino: economías en desarrollo.

^a Se indica el coeficiente pseudo R² en el caso del método PMVP.

coeficiente de diferencia de nivel de calificación de la mano de obra es significativo desde el punto de vista estadístico y su signo positivo es un argumento que confirma la hipótesis de una IED motivada por costos salariales más bajos en el país receptor. Los valores representativos del tamaño del mercado, el nivel de calificación de la mano de obra, el grado de apertura y los ACR son significativos desde el punto de vista estadístico y tienen el signo previsto, mientras que los coeficientes de las variables TBI no son significativos. Los coeficientes de las cuatro variables que no varían en función del tiempo —la distancia geográfica, la frontera común, el idioma común y una historia colonial común— son significativos desde el punto de vista estadístico.

- Ruiz y Villarrubia (2007) sostienen que, como los factores culturales e históricos son difíciles de medir, los modelos gravitacionales deberían estimarse utilizando los efectos fijos del tiempo y el par de países que se considere⁶. En las columnas 11 a 15 figuran los resultados de las estimaciones por el método PMVP, tratando el año y los pares de países como efectos fijos. Con excepción de las variables TBI, todos los coeficientes que varían en función del tiempo son significativos desde el punto de vista estadístico.

Los coeficientes son, en general, de mayor magnitud que los obtenidos con el método PMVP, teniendo en cuenta los efectos fijos de año, país de origen y país receptor.

- De la comparación de los resultados, se desprende que las estimaciones efectuadas con el método MCO suelen ser mucho mayores que las obtenidas con el método PMVP. Esto demuestra que los resultados son muy sensibles a la especificación elegida. Por este motivo, los resultados de estudios anteriores basados en el método MCO deben interpretarse con cautela.
- Para las pruebas de robustez, las ecuaciones de gravedad también se estimaron incluyendo definiciones alternativas de variables como el grado de apertura (definido como comercio total/PIB), la diferencia de calificación de la mano de obra (considerando el valor absoluto y los valores positivos y negativos) y el TBI (considerando el número de años transcurridos desde la ratificación de un TBI). Además, se intentaron diversas transformaciones de las variables de IED⁷. En todas estas especificaciones las estimaciones de los coeficientes de TBI efectuadas con el método PMVP siguieron siendo significativas desde el punto de vista estadístico.

Observaciones finales

Este análisis econométrico demuestra que los modelos gravitacionales estándar permiten explicar los flujos de IED bilateral de los países desarrollados hacia los países en desarrollo. Sin embargo, cuando se incluye la variable TBI, se obtienen resultados ambivalentes. Con una de las metodologías (estimación de la regresión logarítmica lineal con el método MCO), los resultados indican que los TBI tienen repercusiones positivas en la IED bilateral, aunque la magnitud estimada de ese impacto es modesta. Dado que, según publicaciones recientes, esa metodología produce estimaciones sesgadas, se utilizó además un método alternativo (PMVP). Con este procedimiento se demostró que los TBI no parecen tener incidencia alguna en los flujos de IED bilateral Norte-Sur: el valor de los

coeficientes estimados es cercano a cero. Además, los coeficientes de TBI no son significativos desde el punto de vista estadístico: en otras palabras, los resultados no corroboran la hipótesis de que los TBI fomentan la IED bilateral.

Estas conclusiones concuerdan con las publicaciones actuales sobre este tema, en que se observa que el estado actual de la investigación no permite explicar por completo los factores determinantes de la IED y, en particular, los efectos de los TBI en la IED. Así pues, los responsables políticos de los países en desarrollo no deben dar por sentado que la firma de TBI impulsará la IED. Por el contrario, deben acoger con cautela toda recomendación de que fomenten activamente los TBI. ■

Notas

- 1 La diferencia de nivel de calificación de la mano de obra es igual al logaritmo de la ratio entre el promedio de años de escolaridad más alto y el más bajo en los dos países.
- 2 Los datos relativos a la IED utilizados comprenden 15.983 observaciones, de las cuales 2.844 son iguales a cero y 3.410 son negativas. Puesto que es habitual en las publicaciones evitar borrar observaciones al aplicar los logaritmos, el valor de la IED se incrementó en 1 dólar y se borraron los valores negativos.
- 3 En las estimaciones del datos de panel, los coeficientes pueden estar sujetos al sesgo de las variables omitidas; es decir que el coeficiente estimado de una variable explicativa está sesgado cuando ciertas variables importantes que no se conocen o son difíciles de medir no están incluidas en la ecuación y están correlacionadas con dicha variable explicativa. Véase Anderson and van Wincoop (2003) para un análisis del sesgo de las variables omitidas en las publicaciones sobre modelos gravitacionales del comercio.
- 4 Según la desigualdad de Jensen, el valor medio de un logaritmo no es igual al logaritmo de un valor medio.
- 5 Demostraron que en un modelo gravitacional, incluso cuando se controlan los efectos fijos, la presencia de heterocedasticidad puede afectar la coherencia de los estimadores. Esto se debe a que, debido a la desigualdad de Jensen, el logaritmo de la variable explicada cambia las propiedades del término de error de una forma que distorsiona los coeficientes.
- 6 Todas las variables ficticias correspondientes a los pares de países absorben los efectos de todas las variables omitidas propias de cada par de países pero se mantienen constantes en el tiempo, incluidas las variables gravitacionales estándar (distancia geográfica, frontera común, idioma común e historia colonial común).
- 7 La primera prueba de robustez tuvo en cuenta únicamente los valores estrictamente positivos de la IED. En la segunda se incluyó el valor negativo aplicando la transformación de Levy-Yeyati y otros (2007), es decir reemplazando la variable original de IED por: $\text{signo}(\text{IED}) \cdot \log(\text{abs}(\text{IED}) + 1)$. Por último, los valores nominales de la IED se deflactaron aplicando el deflactor del PIB de los Estados Unidos.

Bibliografía

- Anderson JE and van Wincoop E (2003). Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle. *American Economic Review*, 93(1): 170–192.
- Barro RJ and Lee JW (2010). A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. NBER Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Blonigen BA, Davies RB and Head K (2002). Estimating the Knowledge-Capital Model of the Multinational Enterprise: Comment. NBER Working Paper No. 8929, NBER, Cambridge, MA.
- de Sousa J (2012). The currency union effect on trade is decreasing over time. *Economics Letters*, 117(3): 917–920.
- Levy-Yeyati E, Panizza U and Stein E (2007). The cyclical nature of North-South FDI flows. *Journal of International Money and Finance*, 26(1): 104–130.
- Mayer T and Zignago S (2011). Notes on CEPII's distances measures (GeoDist). CEPII Working Paper No. 2011-25, Paris.
- Ruiz JM and Vilarrubia JM (2007). The wise use of dummies in gravity models: Export potentials in the EuroMed region. Research Paper No. WP-0720, Bank of Spain, Madrid.
- Santos Silva JMC and Tenreyro S (2006). The log of gravity. *The Review of Economics and Statistics*, 88(4): 641–658.

Capítulo VII

ESPACIO FISCAL PARA LA ESTABILIDAD Y EL DESARROLLO: RETOS ACTUALES

A. Introducción

Un entorno macroeconómico adecuado y políticas industriales que persigan la modernización y la diversificación de la producción deben ser elementos permanentes de una estrategia de desarrollo a largo plazo, pero se han vuelto aún más fundamentales en un contexto en que las economías se ven forzadas a adaptarse al nuevo panorama económico que ha surgido de la crisis financiera (*TDR 2013*). Los anteriores capítulos del presente *Informe* han mostrado cómo los acuerdos internacionales vigentes sobre comercio y flujos de capitales pueden inhibir el espacio de políticas nacional que necesitan los países para adaptarse; también han sugerido formas de promover otros modelos de integración económica que abran nuevas oportunidades tanto a los países en desarrollo como a sus socios comerciales. Sin embargo, esto solo es una parte de la cuestión: aunque se permita a los gobiernos, en el marco de los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales, llevar adelante la estrategia de desarrollo de su elección, seguirán teniendo que financiarla. Para preservar el espacio de políticas, es esencial asegurar los ingresos fiscales, no solo porque son más sostenibles que otras fuentes de financiación a largo plazo, sino también porque están menos limitados por restricciones y condiciones que reducen el espacio de políticas.

Como se señala en informes anteriores de la UNCTAD, las estrategias para fortalecer las finanzas públicas han sido fundamentos esenciales de los Estados desarrollistas, y también son imprescindibles

para la estabilidad macroeconómica (UNCTAD, 2009). No obstante, la economía globalizada plantea importantes obstáculos a un aumento de los ingresos fiscales. En el presente capítulo se examina cómo han afectado al espacio fiscal la competencia tributaria entre países y la elusión de impuestos de las empresas internacionales y los hogares ricos, así como los problemas específicos que afrontan los países que dependen en gran medida de las rentas procedentes de los recursos naturales. Se estudian algunas formas de hacer frente a estos problemas centrándose en aspectos relacionados con la recaudación nacional de impuestos y otros ingresos públicos corrientes. La asistencia para el desarrollo y la financiación mediante endeudamiento pueden proporcionar fuentes alternativas de ingresos y son particularmente importantes para algunos países en desarrollo. Los diferentes problemas que plantean estos flujos para el espacio fiscal y de políticas se han analizado con mayor detalle en los *TDR 2008, 2010, 2011 y 2013*, por lo que no se estudian detenidamente en el presente *Informe*.

Por espacio fiscal se entiende la capacidad de un gobierno de utilizar instrumentos fiscales para perseguir diversos objetivos de política económica, social y de desarrollo. Un aumento de los ingresos públicos puede ampliar las posibilidades de utilizar ciertos instrumentos, como tipos impositivos diferenciados, subvenciones y transferencias sociales, para alcanzar objetivos sociales y de desarrollo. El espacio fiscal

tiene una dimensión cuantitativa o presupuestaria, que puede calcularse aproximadamente midiendo la proporción de los ingresos públicos en el PIB. Sin embargo, la noción de espacio fiscal no debería restringirse a los niveles actuales de los ingresos públicos. En particular, no debería considerarse un equivalente de equilibrio fiscal; un gobierno puede registrar un déficit, y sin embargo ser capaz de financiar gastos adicionales de su elección que generen crecimiento, o puede endeudarse si esto no amenaza la estabilidad ni otros objetivos de sus políticas. Por espacio fiscal también se entiende la posibilidad de aumentar el gasto público, entre otras cosas en medidas que promuevan la transformación estructural, y de modificar este gasto como instrumento de gestión de la demanda.

El espacio fiscal también tiene una dimensión cualitativa, relacionada con el nivel y la composición de los ingresos y los gastos públicos. Las decisiones en este ámbito pueden verse restringidas *de jure* por arreglos y acuerdos internacionales, por condiciones impuestas desde el exterior y por normas jurídicas como las que fijan límites máximos de déficit, pero también *de facto*, por ejemplo por las presuntas exigencias de los inversores y los mercados financieros mundiales, o por el poder de los grupos de interés nacionales.

El espacio fiscal es un concepto dinámico, dado que las variaciones del gasto público repercuten en la economía y, por consiguiente, en los ingresos del Estado. A corto plazo, puede ampliarse mediante los efectos multiplicadores de las políticas favorables al crecimiento. En particular, en un contexto de recesión, en el que puede requerirse un estímulo anticíclico, es posible crear espacio fiscal aumentando los ingresos por conducto de diferentes medidas a corto plazo, además de incrementar el endeudamiento público (*TDR 2011*). No obstante, con una perspectiva de desarrollo a más largo plazo, el espacio fiscal supone la capacidad de financiar gastos que aumentan y varían con el transcurso del tiempo. De hecho, en el proceso de desarrollo, crece el gasto público como porcentaje del PIB, en particular el gasto en infraestructura, transferencias sociales y servicios básicos, al igual que los ingresos para financiarlo. El espacio fiscal es un elemento esencial

del espacio de políticas necesario para el desarrollo, y al mismo tiempo el espacio fiscal aumenta con el desarrollo.

En la sección B del presente capítulo se estudian las tendencias actuales de los ingresos fiscales de diferentes grupos de países, y los retos que afrontan los gobiernos que intentan mejorar el volumen y la composición de esos ingresos. Se presentan las tendencias a largo plazo del espacio fiscal, y se muestra que este es parte integrante del proceso de desarrollo. También se examina cómo la globalización y las opciones políticas conexas han alterado la composición de los ingresos fiscales.

Las siguientes secciones se centran en las maneras en que la gobernanza mundial y los actores internacionales afectan considerablemente al espacio fiscal, tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados. En la sección C se examina cómo los paraísos fiscales, las jurisdicciones secretas y los flujos financieros ilícitos erosionan la base imponible, reducen la equidad del sistema tributario y distorsionan las pautas del comercio y la inversión. Además, se calcula el monto de las fugas

El espacio fiscal es un elemento esencial del espacio de políticas necesario para el desarrollo, y al mismo tiempo el espacio fiscal aumenta con el desarrollo.

tributarias que causan estos mecanismos, y se describen algunas iniciativas nacionales y multilaterales adoptadas para afrontar este problema. En la sección D se analizan cuestiones relacionadas con las industrias extractivas que revisten particular importancia para muchos países en desarrollo. Dado el auge de los precios de los productos

básicos, estas industrias ofrecen un enorme potencial para incrementar los ingresos fiscales. No obstante, este potencial no siempre se aprovecha debidamente en razón de la inadecuación de las normas tributarias o las dificultades para aplicarlas, ya que las ETN de esos sectores con frecuencia recurren a técnicas de elusión de impuestos. En esa sección también se estudia cómo la renta de los recursos naturales se distribuye en algunos países, y se explica cómo han cambiado en los últimos años las normas que afectan a esa distribución. Por último, en la sección E se resumen las principales conclusiones y se dan algunas orientaciones para mejorar el espacio fiscal con el fin de aplicar estrategias de desarrollo.

B. Los Estados desarrollistas y su espacio fiscal

1. Estados desarrollistas

Los Estados desarrollistas prósperos han tenido la precaución y la capacidad de alentar el desarrollo del sector privado, entre otras cosas aumentando los beneficios y la inversión en mayor medida de lo que hubiera sido posible basándose únicamente en las fuerzas del mercado. También han sido capaces de concebir mecanismos eficaces para disciplinar a los inversores privados y dirigir sus recursos a áreas en que los beneficios económicos y sociales podían ser particularmente importantes (*TDR 1996, 1997, 2003 y 2009*). Con esta perspectiva, Adelman (2000) ha determinado los elementos esenciales de un Estado desarrollista próspero. Entre estos se cuentan un considerable grado de autonomía, la capacidad y la credibilidad para formular políticas que favorezcan los intereses nacionales, la voluntad de los dirigentes de impulsar el desarrollo económico, buenas políticas económicas, y el grado necesario de autonomía económica con respecto al entorno internacional.

Los capítulos anteriores se han centrado, en particular, en el último de estos elementos esenciales para contar con el espacio de políticas necesario. Sin embargo, los Estados desarrollistas también deben movilizar y asignar recursos, que probablemente serán esenciales para su éxito a largo plazo. Estos recursos son necesarios para apoyar el desarrollo de la infraestructura invirtiendo en capital físico y humano, en los ámbitos en que el sector privado, en particular en los países en desarrollo, tiende a ser débil o inexistente, y dependa de buenas infraestructuras para sus actividades lucrativas. No obstante, el trato básico entre el Estado y las empresas abarca mucho más que el suministro de buena infraestructura; en diferentes

momentos y en diverso grado, requiere asimismo que el Estado asuma también otras funciones, como aumentar la oferta de recursos disponibles para la inversión, socializar los riesgos de la inversión a largo plazo, y prestar servicios de apoyo en ámbitos como la tecnología, la formación y la exportación. La acumulación y el progreso tecnológico patrocinados por el Estado probablemente entrañen, en distinto grado, la transferencia de activos de los sectores menos productivos a los más productivos, el control del sistema financiero, la adquisición de tecnologías extranjeras y su adaptación a las condiciones locales, y la inversión pública directa en algunas actividades, junto con la determinación de las prioridades de inversión para estimular la diversificación y la modernización.

Estas actividades solo pueden llevarse a cabo en el marco de una estrategia integral sustentada en una visión común del desarrollo del país, y dependen de la formación de un consenso social amplio, respaldado por mecanismos institucionales de diálogo y coordinación permanentes con los principales interesados. La financiación pública, incluida la movilización de los ingresos fiscales, es un componente esencial de la legitimación del papel del Estado y el establecimiento de ámbitos de responsabilidad gubernamental en las esferas económica y social. Ocampo (2007) enumera cinco componentes de este “pacto fiscal” esenciales para una movilización eficaz de los recursos por parte del Estado: normas claras de disciplina fiscal, acompañadas de una recaudación fiscal adecuada para financiar las funciones que la sociedad asigna al Estado; la transparencia del gasto público; la formulación de criterios de eficiencia para la gestión de los recursos del Estado; el reconocimiento de la función esencial del presupuesto público en el suministro de “bienes de valor social” y, en general, en

la distribución de los ingresos; y el establecimiento de instituciones fiscales equilibradas y democráticas abiertas a la participación de los ciudadanos.

El reto es particularmente difícil cuando los niveles de ingresos y desarrollo son menores y las posibles fuentes de ingresos limitadas, aún más en el caso de los países que dependen en gran medida de los recursos naturales para dar el impulso inicial al desarrollo. La mayoría de las industrias extractivas tienen un mercado local limitado y persiguen maximizar sus ingresos de exportación. Esto puede generar considerables beneficios y valiosos ingresos en divisas que, de gestionarse debidamente, pueden allanar un cierto número de obstáculos a un crecimiento acelerado. Sin embargo, esto es más difícil en la práctica: el “síndrome holandés”, o sea la situación en que la expansión del sector minero provoca una apreciación real de la moneda y un descenso de la producción y el empleo en otros sectores comerciables, puede dar lugar a graves desequilibrios macroeconómicos y aumentar la volatilidad del tipo de cambio y la vulnerabilidad económica. No obstante, gran cantidad de datos sugieren que esto es manejable cuando las autoridades disponen del espacio de políticas necesario (IMF 2003; UNCTAD, 2005).

Más perjudicial para las perspectivas a largo plazo es el caso en que este tipo de expansión genera un modelo de integración interna desequilibrada mediante la creación de economías de enclave. Debido a la estructura de los mercados internacionales de productos básicos, cuando las autoridades invitan a las ETN a desarrollar el sector, se encuentran en una posición negociadora desventajosa, ya que estas empresas muy grandes disponen de mejor información que el gobierno del país receptor, así como de mayores ventajas financieras, tecnológicas y de mercado, entre ellas la amenaza de la fuga de capitales. Además, la imposibilidad de predecir los beneficios debida a la volatilidad de los precios puede distorsionar gravemente la estructura general de incentivos, añadiendo una dimensión especulativa a la planificación de las inversiones tanto en el sector privado como en el público. La solución no radica en la propiedad estatal o extranjera de los recursos naturales; tiene que ver con la mejor manera de gestionar las rentas que generan teniendo en cuenta objetivos de desarrollo a largo plazo. Como se examinó en los capítulos anteriores, en los últimos años el péndulo se ha dirigido hacia la atracción de IED a este sector, habiéndose prestado una atención insuficiente

al fortalecimiento de la posición negociadora de los gobiernos de los países receptores para que los Estados obtengan más beneficios de su base de recursos naturales y para estimular la modernización y la diversificación de la producción nacional. Volver a centrarse en desarrollo a largo plazo exigirá modificar las disposiciones fiscales y legislativas vigentes con miras a aumentar los ingresos y asegurar que una mayor proporción de valor añadido sea captada por la economía receptora, como se analiza a continuación.

2. Tendencias fiscales a largo plazo

En general, los países desarrollados tienen un mayor espacio fiscal que los países en desarrollo, ya que recaudan mayores ingresos como porcentaje del PIB. Este es el resultado de un largo proceso histórico: a principios de la década de 1900, los ingresos recaudados por el Gobierno del Reino Unido correspondían al 15% del PIB, en comparación con un 40% un siglo después (Clark and Dilnot, 2002); en los Estados Unidos, los ingresos públicos aumentaron de menos del 10% al 30% del PIB en el mismo período (Maddison, 2001). Esta ampliación de la base imponible fue resultado no solo del crecimiento del sector moderno (y formal) de la economía, sino también de ajustes de la legislación, la introducción de nuevos impuestos y otros gravámenes, y de su evolución con el tiempo, así como de considerables esfuerzos para fortalecer la administración tributaria y el cumplimiento de la normativa fiscal (Besley and Persson, 2013). A su vez, la mayor capacidad de recaudación proporcionó los medios para satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos por parte de los ciudadanos, con arreglo al concepto del Estado de bienestar. En términos más generales, permitió financiar un mayor gasto público generador de crecimiento, lo que se tradujo en una relación positiva entre desarrollo y espacio fiscal. En el período 2011-2012, los países desarrollados recaudaron en promedio ingresos públicos totales equivalentes al 41,5% del PIB, mientras que los ingresos fiscales por sí solos ascendieron al 25,5% del PIB. En cambio, durante ese período, los ingresos totales y los ingresos fiscales del gobierno general en los PMA fueron del 23% y del 14,5% del PIB, respectivamente.

A pesar de esta relación general entre los niveles de ingresos y los ingresos fiscales, no hay un valor de

referencia para la relación entre los ingresos públicos y el PIB. Esta relación depende tanto de la capacidad de una economía para generar ingresos públicos —y de su capacidad administrativa para recaudarlos— como de las opciones políticas. Asimismo, varía considerablemente entre países de renta per cápita similar, en función de sus circunstancias históricas, diferentes capacidades de generación de ingresos y opciones políticas socialmente aceptadas sobre el papel del Estado. Estas opciones políticas se refieren a la función redistributiva del Estado y a la medida en que el sector público presta servicios de importancia social y los instrumentos de las finanzas públicas se usan para la gestión macroeconómica y el fomento de políticas de transformación estructural.

Se aprecia una relación positiva entre los ingresos públicos como porcentaje del PIB y el PIB per cápita en un amplio conjunto de economías desarrolladas, en desarrollo y en transición, pero también una importante dispersión dentro de esos grupos (véase el gráfico 7.1). Por ejemplo, en la mayoría de los países europeos de altos ingresos, como (en orden decreciente) Noruega, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Francia, Bélgica, Austria, Italia, los Países Bajos y Alemania, los ingresos públicos superan o se aproximan al 50% del PIB, mientras que en el Japón, los Estados Unidos y Australia, representan alrededor del 30% del PIB. Esta diferencia refleja diferentes modelos de cobertura social y de Estado de bienestar. En el otro extremo del orden de ingresos, los PMA también muestran una cierta heterogeneidad; sus ingresos públicos van de alrededor del 15% del PIB (en orden ascendente) en Haití, Sierra Leona, Uganda, Etiopía, Guinea-Bissau y la República Centroafricana, a cerca del 30% en Malawi, la República Democrática del Congo y Mozambique. Estos dos últimos países son exportadores de minerales y metales, lo que les proporciona ingresos públicos con independencia de los ingresos medios de la población.

La capacidad para obtener ingresos públicos de las industrias extractivas, en gran medida independientes de la renta per cápita, es evidente en los países en desarrollo y las economías en transición exportadores de petróleo y gas. Mientras que en la mayoría de los demás países, la recaudación del impuesto sobre la renta aporta alrededor de dos terceras partes de los ingresos públicos, en los países exportadores de petróleo esta proporción es cercana a la tercera parte (compárense los gráficos 7.1A y 7.1B). Los ingresos públicos de Angola, la Arabia

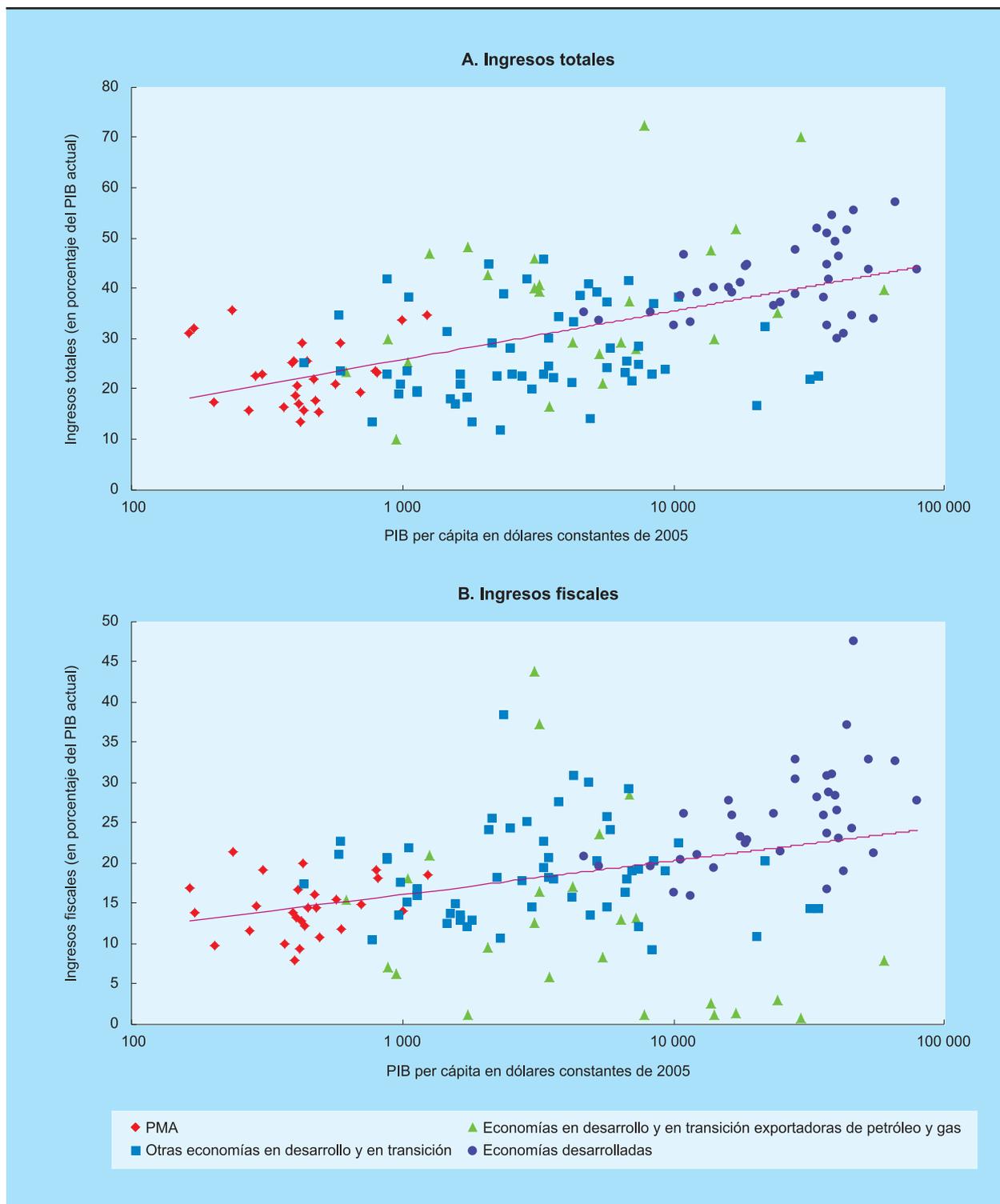
Saudita, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Iraq, Kuwait, Libia y Omán se aproximan al 50% del PIB o superan esta cifra, a pesar de que el nivel de ingresos de estos países varía de medio-bajo a alto. La mayor parte de sus ingresos públicos proceden directamente de dividendos de las empresas extractivas propiedad del Estado, regalías o acuerdos de reparto de la producción, mientras que el impuesto sobre la renta aporta una proporción menor. No obstante, exportar minerales o hidrocarburos no garantiza altos niveles de ingresos públicos, como indican los datos del Perú, Turkmenistán y Zambia. Eso depende en gran medida de las políticas nacionales de distribución de las rentas de los recursos naturales, como se examina en la sección D del presente capítulo.

Las economías en desarrollo y en transición no exportadoras de petróleo, en su mayoría países de ingresos medios, presentan un nivel intermedio de ingresos públicos, con un promedio no ponderado del 26,8% del PIB. En este grupo heterogéneo, las economías en transición tienen niveles de ingresos públicos claramente superiores al promedio (sobre todo Bosnia y Herzegovina, Serbia, Ucrania y Uzbekistán), en parte debido a la importancia de las contribuciones sociales. Este es también el caso de varios países de América Latina que tienen sólidas políticas redistributivas, y cuyos sistemas de seguridad social y jubilaciones siguen dependiendo del Estado (por ejemplo, la Argentina, el Brasil y Cuba). En cambio, los ingresos públicos son comparativamente bajos en varios países de Centroamérica (como Guatemala y Honduras) y el Asia Meridional (como el Pakistán y Sri Lanka).

La diferencia entre los ingresos públicos como porcentaje del PIB de varios países desarrollados y en desarrollo se ha reducido en las dos últimas décadas, como resultado de la creciente movilización de recursos internos en la mayoría de las economías en desarrollo y en transición. En América Latina y África, los ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB aumentaron considerablemente, impulsados por un crecimiento económico más dinámico y un entorno macroeconómico en general favorable (véase el gráfico 7.2)¹. A esto también contribuyó el aumento de los ingresos públicos procedentes de las exportaciones de productos básicos, que reflejaron los mayores precios de estos productos y, en algunos casos, cambios en las condiciones de los contratos acordados con las empresas petroleras y mineras. En América Latina, el menor desempleo, el aumento

Gráfico 7.1

RELACIÓN ENTRE LOS INGRESOS PÚBLICOS Y EL PIB PER CÁPITA, 2012



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la CEPAL, *CEPALSTAT*; Eurostat *Statistics Database*; base de datos *OECD.StatExtracts*; Comisión Europea, *Annual macro-economic database (EC-AMECO)*; y FMI, bases de datos *World Economic Outlook* y *Government Finance Statistics*.

Nota: Los datos corresponden a 2012 o al último año disponible. Los datos de ingresos se refieren a los ingresos públicos generales, excepto en los casos de la Argentina, Colombia, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, México, Panamá, el Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, en los que se refieren al sector público no financiero. Los datos del PIB per cápita se muestran en una escala logarítmica.

Gráfico 7.2

INGRESOS PÚBLICOS POR FUENTE, GRUPOS DE PAÍSES SELECCIONADOS, 1991-2012

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la CEPAL, *CEPALSTAT*; FMI, bases de datos *World Economic Outlook* y *Government Finance Statistics*; Eurostat, *Statistics Database*; base de datos *OECD.StatExtracts*; y base de datos *EC-AMECO*.

Nota: Los datos se refieren al promedio quinquenal de la observación media de los ingresos públicos generales, excepto en los casos de la Argentina, Colombia, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, México, Panamá, el Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, en los que se refieren al sector público no financiero. Los datos de China corresponden solo a los ingresos presupuestarios; no incluyen fondos extrapresupuestarios ni de la seguridad social. "Otros ingresos" incluye los ingresos de capital.

de los salarios reales y la mayor proporción de empleo formal también elevaron las contribuciones sociales. La consiguiente reducción progresiva de la desigualdad se vio acompañada de un incremento de los impuestos al consumo y los impuestos indirectos. A esto se sumaron la introducción de nuevos impuestos y los avances de la administración fiscal (ECLAC, 2014a). En África, el crecimiento global de los ingresos públicos fue menor, en parte debido a la baja de la contribución de los derechos de aduana, que siguen siendo un importante componente de los ingresos fiscales totales. Los ingresos públicos totales también se incrementaron considerablemente en el Asia Occidental y las economías en transición, en gran medida gracias a las ganancias resultantes del aumento de los precios del petróleo. En general, en todas las regiones en desarrollo y las economías en transición, con la excepción del Asia Oriental, Meridional y Sudoriental, aumentó la proporción de los ingresos públicos en el PIB. Las bajas tasas de crecimiento de la recaudación fiscal con respecto al PIB en partes de Asia y el Pacífico, a pesar de años de rápido crecimiento económico, se han atribuido a los bajos niveles del impuesto sobre la renta de las personas físicas y la alta dependencia del impuesto sobre el valor añadido (IVA) (ESCAP, 2013). Por otra parte, en los países desarrollados, la parte de los ingresos públicos en el PIB se redujo levemente, de un promedio del 43% en 1991-1995 al 41,5% en 2011-2012.

El crecimiento de la producción tiene amplios efectos positivos en el espacio fiscal. En la mayoría de las economías en desarrollo y en transición, en especial en las de ingresos medios, los ingresos públicos han tendido a aumentar más rápido que el PIB. Un estudio de 17 países de América Latina y 6 países del Asia Sudoriental sugiere que, en 1990-2012, un incremento del 1% del PIB dio lugar a un aumento del 1,15% de los ingresos públicos (Weeks, 2014). Esto puede explicarse en parte por las transformaciones estructurales que se produjeron en paralelo con el crecimiento de la producción, sobre todo como resultado de la expansión del sector moderno de la economía y un incremento de la proporción de la fuerza de trabajo empleada en empresas medianas y grandes. Esto aumenta a su vez la base imponible, incluida la de los impuestos directos. Por otra parte, en los

países en desarrollo de bajos ingresos per cápita y altos niveles de empleo informal, los gobiernos tienen menos vías para captar más fondos procedentes de los ingresos privados. Por consiguiente, el crecimiento de sus ingresos fiscales como porcentaje del PIB es menor que en los países en desarrollo de ingresos medios. Probablemente, la principal excepción la constituyan los países en los que los ingresos se ven incrementados por diferentes impuestos sobre las grandes empresas de los sectores extractivos, como se examina en la sección D.

3. Composición de los ingresos públicos y espacio fiscal

La composición de los impuestos es importante debido a sus efectos distributivos y su papel en la generación de incentivos para ciertos elementos de la demanda y la oferta. Por ejemplo, aplicar tipos impositivos diferenciados a algunos sectores es una forma de política industrial. Los impuestos directos, en especial los impuestos sobre la renta de las sociedades y las personas físicas, pueden adaptarse con fines distributivos y actuar como estabilizadores automáticos, ya que aumentan en

las épocas de auge y disminuyen en las recesiones. En los países desarrollados, el impuesto sobre la renta sigue siendo la principal fuente de ingresos, seguida por las contribuciones sociales (véase el gráfico 7.2).

Los países en desarrollo tienden a depender en mayor medida de la recaudación de impuestos indirectos al consumo y al comercio. En 2012, el IVA representaba por sí solo el 22% de los ingresos totales en África, el 26% en América Latina y el 29% en el Asia Oriental, Meridional y Sudoriental. Solo en el Asia Occidental su contribución era relativamente modesta (12%), dado que la mayoría de los ingresos provenían de las industrias extractivas. Además, desde comienzos de los años noventa, el porcentaje del IVA en el PIB aumentó en todas las regiones del mundo. Incluso los países desarrollados aplican cada vez más impuestos al consumo, que se han convertido en la segunda fuente de ingresos fiscales después de los impuestos sobre la renta.

La composición de los impuestos es importante debido a sus efectos distributivos y su papel en la generación de incentivos para ciertos elementos de la demanda y la oferta.

Esta tendencia tiene un efecto distributivo negativo, dado que el IVA y otros impuestos indirectos son regresivos en comparación con los impuestos sobre la renta. Algunos países han intentado reducir su carácter regresivo por medio de exenciones y un trato diferenciado. En América Latina, se aplica a algunos productos un tipo cero y se ofrecen exenciones a ciertos sectores industriales o a determinadas categorías de consumidores (ECLAC, 2014a)². Otros países usan tipos de IVA diferenciados para impulsar prioridades ambientales, por ejemplo fijando tipos más altos para la compra de plástico, combustibles y vehículos automotores. También en América Latina, varios países han adoptado recientemente sistemas tributarios duales, similares a los que utilizan los países escandinavos, con tipos impositivos normales para las rentas del capital, tipos más altos para los impuestos sobre las sociedades y tipos progresivos sobre la renta del trabajo. En otros países de la región se han utilizado instrumentos fiscales para estimular el empleo formal, contribuyendo a desplazar la carga impositiva de empresas en sectores que emplean a más trabajadores formales a aquellas, como las ETN del sector extractivo, que son más intensivas en capital (ECLAC, 2014a).

Sin embargo, otras políticas han favorecido una fiscalidad regresiva. Ortiz y Cummins (2013) concluyeron que incrementar el IVA o el impuesto sobre las ventas o eliminar exenciones se contaban entre las medidas de ajuste posteriores a la crisis más frecuentemente empleadas por 94 gobiernos de 63 países en desarrollo y 31 países de altos ingresos.

Además, la constante reducción de los tipos de los impuestos sobre la renta de las sociedades es una tendencia importante en todas las regiones, ya que los Estados compiten por atraer o retener a inversores móviles (*TDR 2012*, cap. V). Los tipos medios del impuesto sobre las sociedades en muchos países de la OCDE cayeron de más de un 45% a principios de los años ochenta a menos de un 25% en 2012. Estos tipos también descendieron considerablemente en los países en desarrollo, en promedio de un 38% a principios de los años noventa a un 32% a principios de los 2000 (Keen and Simone, 2004), y nuevamente a alrededor del 27% en 2012³. Estas reducciones de los impuestos sobre las sociedades no se tradujeron necesariamente en disminuciones proporcionales de la recaudación fiscal correspondiente. En algunos casos se vieron compensadas por una ampliación de la base imponible, mientras que en otros resultaron

amplificadas por medidas como moratorias fiscales, la fijación de menores tipos nominales para sectores o regiones particulares, y desgravaciones fiscales directas para exportadores y zonas francas.

Reducir los impuestos sobre las sociedades en los países en desarrollo parece contradecir la recomendación habitual de que amplíen sus ingresos fiscales: si esos países tienen enormes necesidades de ingresos públicos para financiar inversiones y una capacidad limitada para recaudar ingresos por otros medios, ¿por qué querrían reducir los tipos impositivos que se aplican a los agentes económicos más fácilmente imponibles (por lo menos en el plano técnico)? Una posible razón es que “quizás sus estructuras políticas e institucionales sean más vulnerables a las injerencias de los grupos de interés, incluidas las multinacionales extranjeras” (Keen and Simone, 2004: 1321). Esta tendencia también puede ser una respuesta a la mayor competencia para atraer inversores mundiales, si bien las diferencias impositivas no son, al parecer, el principal factor determinante de la IED. Esto se pone de manifiesto en las economías desarrolladas, en las que los incentivos fiscales a las empresas no han dado lugar a un aumento de la inversión productiva. A pesar del constante descenso de los tipos nominales de los impuestos sobre la renta de las sociedades desde principios de los años ochenta y de la adopción de otros incentivos fiscales destinados a alentar las inversiones, la formación bruta de capital fijo bajó en un gran número de países desarrollados, incluso antes de la crisis mundial (*TDR 2012*, cap. V, sección C).

En 2011-2012 aumentó la proporción en el PIB de ingresos públicos en concepto de impuestos sobre las empresas, a pesar del continuado descenso de los tipos de esos impuestos, en primer lugar porque la parte de los beneficios en el PIB se incrementó en la mayoría de los países. Los ingresos públicos en concepto de impuestos sobre las empresas se elevaron considerablemente en la mayoría de las regiones del mundo en desarrollo, en la medida en que los beneficios de las empresas se vieron impulsados por el crecimiento económico y el aumento del comercio internacional. No obstante, la proporción de los impuestos sobre las empresas en los ingresos totales ha variado y, en general, no aumentó al mismo ritmo que los beneficios en esos años (UN-DESA, 2013).

Otro importante cambio en la composición fiscal debido a las influencias mundiales se refiere a

los derechos de aduana y los impuestos al comercio. En general, los ingresos en concepto de aranceles representaban una gran proporción de los ingresos públicos de los países en desarrollo, y en especial de los PMA. Esto obedecía principalmente a que se trata de impuestos bastante fáciles de aplicar, que solo requieren una institución relativamente simple, como una autoridad aduanera en la frontera, en comparación con otros impuestos como el IVA o los que gravan la renta de particulares y sociedades. Sin embargo, los acuerdos de liberalización comercial y las reducciones progresivas de los aranceles han tenido un importante impacto en una de las —hasta entonces— principales fuentes de ingresos para los gobiernos de muchos países en desarrollo⁴. En 2012, casi el 40% del comercio internacional gozaba de franquicia arancelaria en régimen de nación más favorecida, y un 35% adicional, en el marco de acuerdos preferenciales bilaterales o regionales. Además, en vista de las numerosas negociaciones en curso de acuerdos de asociación económica bilaterales y multilaterales, cabe prever que la contribución de los derechos de aduana a los ingresos públicos siga disminuyendo en los próximos años.

Esta tendencia tendría considerables efectos adversos en los ingresos fiscales de varios países de bajos ingresos. En África, los derechos de aduana representaban el 15% de los ingresos públicos en 2011-2012. Los ingresos por este concepto siguen siendo particularmente importantes para los PMA; de hecho, su importancia ha incluso aumentado en los últimos años, en parte debido a la creciente participación de estos países en el comercio internacional (tanto en lo que respecta a las importaciones como a las exportaciones), y en parte porque sus aranceles siguen siendo más altos que los de los demás países (UNCTAD, 2014). Por ejemplo, las importaciones totales de los países del África Subsahariana se elevaron más de un 70% entre 2006 y 2011. Los ingresos por aranceles representaron en promedio un 5% del PIB en los PMA, en comparación con solo un 0,5% en los países desarrollados (véase el gráfico 7.2).

También pueden aplicarse impuestos a la exportación; estos gravan sobre todo la exportación de metales, incluidos desechos y desperdicios, minerales y productos básicos agrícolas. Los tipos de estos impuestos pueden ser relativamente altos, de alrededor del 20% para los productos básicos no elaborados y del 13% al 17% para los productos

semielaborados y elaborados (UNCTAD, 2014). Los gobiernos aplican estos impuestos con varios fines, además del de aumentar los ingresos, entre los que se cuentan conservar los recursos naturales, proteger la salud y el medio ambiente, fomentar las actividades nacionales de adición de valor en la transformación de los productos primarios y “esterilizar” los beneficios excepcionales derivados del aumento de los precios. Sin embargo, muchas de las negociaciones comerciales en curso a nivel multilateral y bilateral prevén la reducción o eliminación de estos impuestos, lo que significa que su uso podrá reducirse en el futuro. Dados los muchos propósitos que cumplen los impuestos a la exportación, estas restricciones pueden tener efectos negativos, y no solo en los ingresos fiscales.

Muchos gobiernos han estudiado la posibilidad de utilizar nuevas fuentes de recaudación fiscal relacionadas con el sector financiero y las transacciones financieras, como gravámenes a la compraventa de acciones, bonos y derivados (en la Unión Europea), o a la repatriación de beneficios (en los Estados Unidos). De implementarse, podrían provocar importantes cambios en las estructuras fiscales. El impuesto sobre las transacciones financieras propuesto podría considerarse una versión globalizada del derecho de timbre, uno de los impuestos más antiguos que existen. El derecho de timbre fue creado en el Reino Unido hace más de 300 años, y se ha aplicado por largos años a la compra de acciones y bienes inmuebles, también en varios otros países. Como muchas cargas fiscales, obedecen a múltiples objetivos. El impuesto sobre las transacciones financieras no solo se propone por su capacidad para generar importantes ingresos, sino también como un instrumento para influir en el comportamiento de los agentes económicos. Podría frenar actividades especulativas potencialmente perjudiciales para el resto de la economía, y asegurar un trato más equitativo del sector financiero en comparación con los demás.

Por consiguiente, diferentes fuerzas parecen estar incidiendo en la composición y el nivel de los ingresos fiscales, en ocasiones en direcciones opuestas. No se trata de cuestiones puramente técnicas, dado que la ampliación o la reducción del espacio fiscal es fundamental para la aplicación de diferentes estrategias de desarrollo. Además, estas se traducen en una distribución de la carga fiscal, que tiene efectos distributivos y económicos que benefician (o perjudican) a unos agentes más que a otros.

En este contexto, cabe mencionar la injerencia generalizada, de hecho, de complejos grupos de cabildeo y de intereses en la formulación de las políticas nacionales e internacionales, con frecuencia insuficientemente reconocida. El cabildeo, un hecho de larga data y aceptado en los Estados Unidos, también está cobrando más importancia en otros países desarrollados y en desarrollo. Estos grupos de presión pueden beneficiar a la sociedad en su conjunto, transmitiendo información compleja de los expertos a los legisladores y los burócratas, pero también pueden dar origen a la generación y captación de rentas por privados, en detrimento de la sociedad. El cabildeo es caro, y los problemas de realizar una acción colectiva reducen la probabilidad de que los hogares, los consumidores y los grupos de actividad compuestos por muchos actores de poca entidad y diferentes intereses estén adecuadamente representados. El sector financiero, por ejemplo, está bien organizado y tiene muchas “armas” para influir en la formulación de políticas fiscales, que superan considerablemente las de los hogares que utilizan o se ven afectados por los servicios financieros⁵. Su influencia en el espacio fiscal puede ser directa; por ejemplo, más de 900 de las 1.700 modificaciones normativas propuestas por los parlamentarios de la Unión

Europea para regular las actividades de los fondos de cobertura y las entidades de capital-riesgo habían sido concebidas por grupos de presión del sector financiero, y era evidente que gran cantidad de texto había sido “copiado y pegado” de los documentos proporcionados por esos grupos (Corporate Europe Observatory et al., 2014). De manera análoga, en los Estados Unidos se ha constatado que las empresas que aumentaban sus gastos en cabildeo un 1% en un año reducían sus tipos impositivos efectivos entre 0,5 y 1,6 puntos porcentuales al año siguiente (Richter et al., 2009). La hipótesis de que el cabildeo estratégico arroja beneficios cuantificables a determinados grupos se ve respaldada por la escala de los recientes esfuerzos de las empresas para promover un paquete de reducciones tributarias de un costo estimado de 46.000 millones de dólares en 2014 y de alrededor de 700.000 millones de dólares en 10 años, según datos de la Oficina Presupuestaria del Congreso publicados en una investigación reciente⁶. En particular, cuando se combinan con la “puerta giratoria” que frecuentemente permite a los legisladores, burócratas y cabilderos intercambiar sus puestos, estas prácticas afectan directa e indirectamente a las políticas fiscales. Su reciente proliferación en varios países en desarrollo es otro factor que afecta al espacio fiscal.

C. Fugas tributarias y gobernanza fiscal internacional

Hasta el siglo XX, la recaudación de impuestos y el cumplimiento de la normativa fiscal eran sobre todo una cuestión interna, con escasos efectos en los sistemas tributarios de otros países. Hoy en día, si bien la recaudación de impuestos sigue siendo principalmente una cuestión nacional, el proceso de globalización ha hecho que los sistemas tributarios de algunos países puedan afectar a la recaudación de ingresos públicos de otros. Esto ha tenido el efecto negativo de crear nuevos canales por conducto de los cuales algunos contribuyentes —sobre todo los particulares muy acaudalados y las ETN— pueden reducir

su tributación o incluso evitar pagar impuestos. Los particulares acaudalados evitan pagar impuestos sobre el patrimonio y las sucesiones, así como sobre los ingresos procedentes de esos activos, principalmente colocando sus activos financieros en paraísos fiscales. Además, parte de sus ingresos son a veces canalizados por estas jurisdicciones para ocultarlos a las autoridades fiscales. En el caso de las ETN, la elusión de impuestos adopta principalmente la forma de prácticas de “contabilidad creativa”, aunque también pueden poseer activos financieros o registrar activos no financieros en paraísos fiscales.

Tres aspectos son importantes al examinar la dimensión internacional de las fugas tributarias. En primer lugar, estas prácticas dan lugar a pérdidas enormes de ingresos públicos. En segundo lugar, una gran proporción de los flujos financieros que resultan de esta contabilidad creativa pasa por centros financieros extraterritoriales radicados en paraísos fiscales o, más precisamente, en jurisdicciones secretas. En tercer lugar, la arquitectura tributaria internacional sigue presentando muchos fallos y no se ha adaptado debidamente a la realidad actual.

1. Conceptos fundamentales

a) Paraísos fiscales, jurisdicciones secretas y centros financieros extraterritoriales

Paraísos fiscales, jurisdicciones secretas y centros financieros extraterritoriales con frecuencia se consideran sinónimos. No obstante, los tres términos se refieren a diferentes aspectos del mismo problema. Los paraísos fiscales son jurisdicciones políticas —no todas ellas correspondientes a Estados soberanos— que tienen suficiente autonomía para establecer sus propias leyes y reglamentos tributarios, financieros y de otra índole para crear un marco legislativo destinado a ayudar a particulares o empresas no residentes a eludir las obligaciones legales que deben cumplir en los lugares en los que llevan a cabo lo esencial de sus transacciones económicas (Palan et al., 2010). Proporcionan un lugar para registrar, con fines contables y fiscales, transacciones que tienen efectos en otras partes (Tax Justice Network, 2012). No solo ofrecen la forma de eludir impuestos, sino también muchas otras normas y reglas, porque las estructuras creadas con arreglo a su legislación local pueden utilizarse de forma completamente anónima o casi (Shaxson, 2011). Además, el enjuiciamiento de los delitos económicos y financieros y la cooperación judicial con otros países son con frecuencia extremadamente limitados. Por estas razones, también se los denomina habitualmente “jurisdicciones secretas”, ya que garantizan el secreto a los operadores comerciales de los centros financieros extraterritoriales y a sus clientes, facilitando así diferentes tipos de flujos financieros ilícitos.

En muchos sentidos, los centros financieros extraterritoriales son espacios ficticios. La expresión

se refiere más a un conjunto de actividades que a un emplazamiento geográfico⁷. El término extraterritorial se deriva del hecho de que las transacciones registradas en las jurisdicciones secretas en realidad se celebran en otros lugares. A veces se hace una sutil distinción entre paraísos fiscales y jurisdicciones secretas, por una parte, y centros financieros extraterritoriales por otra. Estos últimos comprenden contadores, abogados y banqueros, además de sus sociedades fiduciarias e intermediarios financieros asociados, que venden servicios a los residentes de otros territorios o jurisdicciones que desean aprovechar los mecanismos creados por la legislación de los paraísos fiscales o las jurisdicciones secretas. En la práctica, estos operadores pueden trasladar fácilmente sus operaciones donde y cuando quieran; de hecho, en ocasiones han aprovechado esa posibilidad para amenazar con abandonar una jurisdicción que no garantice la legislación que desean (Murphy, 2008).

A nivel internacional, la OCDE ha encabezado la lucha contra el problema de los paraísos fiscales, utilizando varios criterios sobre la amplitud y la transparencia de las normas fiscales para identificar estos lugares (OECD, 1998)⁸. Sobre la base de esos criterios, la Organización determinó en 2000 que 35 jurisdicciones eran paraísos fiscales, pero esta lista fue criticada por varios investigadores porque omitía muchas jurisdicciones que presentaban las características de los paraísos fiscales⁹. Entre 2000 y abril de 2002, la mayoría de los paraísos fiscales incluidos en esa lista formularon oficialmente el compromiso de aplicar las normas de transparencia e intercambio de información de la OCDE y fueron por consiguiente retirados de ella; solo siete jurisdicciones que no se comprometieron a aplicar las normas de la OCDE fueron calificadas de “paraísos fiscales no cooperativos” pero, después de que asumieran diferentes compromisos, salieron de la lista entre 2003 y 2009. Por consiguiente, ninguna jurisdicción figura actualmente en la lista de “paraísos fiscales no cooperativos” de la OCDE, aunque nuevas listas se han publicado recientemente en el marco del Foro Mundial (véase la subsección 4 a) *infra*).

El índice de secreto financiero (FSI) elaborado en 2013 por la Tax Justice Network (TJN) ofrece una alternativa al enfoque de la OCDE (TJN, 2013). Con arreglo a este índice se ha establecido una lista de 82 jurisdicciones que garantizan el secreto financiero, ordenadas por el grado de secreto y su importancia relativa en las finanzas mundiales. Por lo tanto,

la atención deja de centrarse en los problemas de gobernanza dentro de los países para fijarse en la responsabilidad de las jurisdicciones por ofrecer secreto financiero a nivel mundial. En vez de basarse en un indicador binario, que con frecuencia se presta a negociaciones políticas, el FSI depende de una escala de secreto calculada a partir de 15 indicadores, y que va de 0 (transparencia financiera total) a 100 (secreto financiero total)¹⁰. Ninguna de las jurisdicciones estudiadas ha registrado un valor inferior a 30, lo que sugiere que no existe una clara línea divisoria entre las “jurisdicciones secretas” (o paraísos fiscales) y las demás, y que hay muchos grados diferentes de secreto.

Desde esta perspectiva, algunos de los principales proveedores de secreto financiero se cuentan entre los países más grandes y ricos del mundo. Esto contrasta con la difundida percepción según la cual los paraísos fiscales son pequeñas islas (con frecuencia tropicales) o microestados¹¹. De hecho, los paraísos fiscales no funcionan en los márgenes de la economía mundial sino como parte integrante de las prácticas empresariales modernas. Según una estimación, 2 millones de empresas comerciales internacionales y miles (si no millones) de sociedades fiduciarias, fondos de inversión, fondos de cobertura y empresas de seguros cautivas se encuentran en los 56 países que podían considerarse paraísos fiscales en 2009. Alrededor del 50% de todos los préstamos bancarios internacionales se canalizan a través de estas jurisdicciones, y del 30% al 40% del acervo mundial de IED está contabilizado como activos de empresas allí registradas (Palan et al., 2010).

Se ha señalado que varios países desarrollados, e incluso lugares de estos países¹², presentan algunas características fundamentales de los paraísos fiscales más tradicionales. Recientemente, *The Economist* se ha hecho eco de este punto de vista al observar que “algunos de los mayores paraísos fiscales son de hecho economías de la OCDE”. Asimismo, ha destacado que estas economías “proporcionan algo que las islas no pueden: un destino para el dinero más que un mero canal”¹³. También aprovechan la percepción de que, en general, gozan de estabilidad política y cuentan con poderosos grupos de presión que respaldan su condición de paraíso fiscal. Por

consiguiente, los centros financieros extraterritoriales y las jurisdicciones secretas que los acogen no forman parte de un sistema económico paralelo; están plenamente integrados en el sistema financiero mundial y no existen necesariamente en oposición al Estado sino que con frecuencia cuentan con su consentimiento. Es más, como se analiza con mayor detalle en la subsección 2, muchos contribuyentes notorios, tanto particulares como empresas, recurren a ellos con un cierto grado de impunidad y (por lo menos declarada) inocencia. Según la Tax Justice Network¹⁴, las consecuencias para la política de poder mundial son importantes y podrían contribuir a explicar por qué los esfuerzos internacionales para reprimir los paraísos fiscales, los centros financieros extraterritoriales y el secreto financiero han sido hasta la fecha bastante ineficaces, a

pesar de los repetidos anuncios del Grupo de los 20 y los países de la OCDE acerca de la necesidad de afrontar estos problemas. De hecho, algunos de los residentes con poder económico de estas economías son los primeros beneficiarios de los denominados “flujos financieros ilícitos” y pueden influir en las reglas del juego (Rodrik, 2014).

b) *Flujos financieros ilícitos*

Una de las principales funciones de las jurisdicciones secretas es facilitar los flujos financieros ilícitos. Hay dos definiciones de estos flujos. En sentido estricto, se trata de todas las salidas de capitales privados no registrados que han sido obtenidos, transferidos o utilizados de manera ilegal. En este sentido, son generalmente utilizados por los residentes para acumular activos extranjeros en contravención de los marcos reguladores nacionales pertinentes. Por consiguiente, aun cuando los fondos provengan de actividades económicas legítimas, su transferencia al extranjero en violación de las leyes locales, como la normativa cambiaria o fiscal, hará ilícito ese capital. En sentido más amplio, los flujos financieros ilícitos abarcan también todos los tipos de arreglos artificiales establecidos con el propósito esencial de eludir la ley o su espíritu. En consecuencia, por ilícito puede no entenderse necesariamente una infracción de la letra de la ley sino también una contradicción de su espíritu. En este caso, ilícito puede designar un hecho oculto o disimulado.

Los paraísos fiscales no funcionan en los márgenes de la economía mundial sino como parte integrante de las prácticas empresariales modernas.

En general se acepta que la definición estricta es inadecuada para describir los flujos financieros ilícitos por motivos tributarios, ya que no contempla varias prácticas que tienen por objeto reducir las obligaciones tributarias y que son contrarias a los intereses de la sociedad y, en último término, perjudican a la mayoría de los ciudadanos, aunque no pueda demostrarse su ilegalidad. En el presente *Informe*, el criterio esencial es si estos flujos financieros ilícitos por motivos tributarios se justifican desde un punto de vista económico. Cuando un determinado flujo financiero internacional es parte de una táctica de “optimización fiscal”, sin una actividad económica concreta conexas, puede considerarse “ilícito”. A modo de ejemplo concreto, varias ETN han aprovechado un controvertido resquicio del derecho mercantil irlandés¹⁵, conocido como “doble irlandés”. Esto les permite estar registradas en Irlanda sin ser consideradas residentes fiscales, porque, en lo que respecta a las autoridades irlandesas, la empresa es residente fiscal en las Bermudas, que tiene un tipo cero de impuesto sobre las sociedades. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las actividades económicas reales no se llevan a cabo ni en Irlanda ni en las Bermudas. Esta planificación fiscal agresiva también debe tenerse en cuenta al analizar los factores que pueden reducir el espacio fiscal.

Según estimaciones empíricas, los flujos financieros ilícitos por motivos tributarios representan el grueso de todos los flujos financieros ilícitos¹⁶. Particulares y sociedades recurren a flujos financieros ilícitos y paraísos fiscales por tres grandes motivos: delito, corrupción y evasión fiscal. Solo alrededor de la tercera parte de los flujos financieros ilícitos representan dinero generado mediante actividades delictivas, relacionadas principalmente con la droga, la extorsión y el terrorismo. Cabe destacar que se calcula que el dinero procedente de la corrupción asciende a apenas un 3%. El tercer factor, al que corresponden las dos terceras partes restantes del total, se refiere a las transacciones transfronterizas por motivos tributarios, aproximadamente la mitad de las cuales se realizan mediante la fijación de precios de transferencia entre empresas (Baker, 2005).

Según estimaciones empíricas, los flujos financieros ilícitos por motivos tributarios representan el grueso de todos los flujos financieros ilícitos.

2. Mecanismos transfronterizos para evitar el pago de impuestos

Las prácticas internacionales para evitar el pago de impuestos adoptan muchas formas, todas ellas destinadas a reducir las obligaciones tributarias. Estas prácticas abarcan todo un espectro de diferentes grados de legalidad (Herson, 2014). Una de ellas es la *evasión de impuestos*, que tienen carácter ilegal y se refiere a los intentos de los contribuyentes de escapar a las obligaciones tributarias que les impone la legislación de un país. En general, comprende el ocultamiento a las autoridades fiscales de ingresos y activos imponibles o, en el caso del fraude, la falsificación de documentos. Supone una actividad delictiva o, por lo menos, la omisión de formular la declaración correspondiente¹⁷. Muchas prácticas de evasión de impuestos pueden darse solo en el plano nacional, pero como el objeto del presente capítulo es analizar las estructuras de la economía mundial que pueden fomentar estas conductas, las prácticas puramente nacionales se dejarán de lado.

Otra forma de evitar el pago de impuestos es la *elusión*, que comprende la planificación fiscal agresiva, mediante la cual los particulares o las empresas aprovechan resquicios legales para pagar menos impuestos. Estas prácticas, aunque no infrinjan la ley, pueden considerarse éticamente reprobables. En general, por elusión de impuestos se entiende una práctica destinada a obtener una ventaja fiscal contraviniendo la intención, pero no la letra, de la legislación (Herson, 2014). En los hechos, la diferencia entre elusión y evasión de impuestos con frecuencia no está clara. Por ejemplo, puede evitarse el pago de impuestos utilizando técnicas de manipulación de los precios en las transacciones dentro de una misma sociedad o registrando pagos artificialmente altos de deuda intraempresarial. La legalidad de estas maniobras es cuestionable. Mucho depende de cómo se redacten las leyes nacionales para evitar resquicios. Además, algunas estrategias que se han presentado como “elusión” se consideraron “evasión” en los tribunales. Esto es aún más importante cuando estas tácticas abarcan varias jurisdicciones. Dado que la tributación internacional es sumamente compleja,

los contribuyentes que optan por esas estrategias de optimización fiscal a menudo no están seguros de que sean completamente legales (Palan et al., 2010). Por esa razón, en el presente *Informe* se habla de flujos financieros ilícitos por motivos tributarios cuando la estructuración internacional de las transacciones o las carteras de activos tiene poca o ninguna sustancia económica, y su objetivo es claramente reducir las obligaciones tributarias.

A los fines de la elusión de impuestos, las empresas suelen crear una o varias filiales, compañías afiliadas o sociedades ficticias en uno o varios paraísos fiscales. Esto permite a sus verdaderos beneficiarios económicos reubicar, por lo menos sobre el papel, una parte de sus actividades en jurisdicciones con un bajo nivel de imposición o en jurisdicciones secretas, a fin de reducir al mínimo sus obligaciones tributarias. Estas técnicas de reubicación con frecuencia aseguran el secreto de la propiedad, no entrañan la obligación de declarar, ofrecen protección contra los acreedores, presentan bajos costos de constitución y permiten otros subterfugios que facilitan las operaciones falsas¹⁸.

En todo el mundo existen muchas tácticas para eludir impuestos. Los datos parecen indicar que, en los países en desarrollo, la manipulación de los precios comerciales y de transferencia es la principal vía para la elusión y la evasión de impuestos y la fuga de capitales por motivos tributarios a través de paraísos fiscales (Palan et al., 2010)¹⁹. La fijación de precios de transferencia es el mecanismo por el cual se determina el precio de las transacciones transfronterizas dentro de una misma sociedad. Se utiliza con frecuencia en las transacciones mundiales de las ETN consistentes en la transferencia de bienes o servicios entre compañías afiliadas de la misma ETN. La OCDE ha calculado que alrededor de la tercera parte del comercio mundial se realiza entre estas “partes vinculadas” (Lanz and Miroudot, 2011)²⁰. Si el precio intraempresarial no refleja el valor real, es posible trasladar de hecho los beneficios a jurisdicciones libres de impuestos o de baja tributación, y las pérdidas y deducciones, a jurisdicciones de elevada tributación. Claramente, estas prácticas provocan una erosión general de la base imponible y, en igualdad de circunstancias, un descenso de los ingresos.

En general, se acepta que la fijación de precios refleja el verdadero valor de las transacciones —también en el sentido del artículo 9 de la

Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la Doble Tributación entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo— cuando se da “en régimen de plena competencia” (UN-DESA, 2011). Este principio significa que el precio de transferencia corresponde al que se pagaría en un mercado en el que cada participante actuara de forma independiente en su propio interés. No obstante, en la práctica es a menudo difícil evaluar si el precio declarado corresponde a una valoración en condiciones de plena competencia. Muchas transacciones intraempresariales se refieren a bienes especializados que no se comercian en ningún mercado, o a pagos por el uso de activos intangibles (como regalías por marcas) cuyo valor es intrínsecamente difícil de determinar. Por ende, esta fijación de precios se presta a abusos fiscales. La práctica de trasladar los beneficios para minimizar los derechos de aduana o los impuestos distorsionando los precios de transferencia se denomina manipulación de los precios de transferencia.

Uno de los objetos de la reglamentación de los precios de transferencia es determinar claramente cómo se distribuyen los beneficios de una empresa entre dos jurisdicciones para evitar la doble imposición (esto es, que las actividades transfronterizas de una empresa que opera en varios países puedan ser gravadas por más de una autoridad fiscal). Sin embargo, debido al principio de identidad contable en los convenios fiscales, que restringe la adopción de un enfoque unitario de los grupos empresariales y exige la aplicación del denominado principio de plena competencia, las normas tributarias internacionales han proporcionado un incentivo perverso a la “planificación” o elusión fiscal por conducto de entidades intermedias en jurisdicciones secretas. Por consiguiente, en la práctica la proliferación de convenios fiscales bilaterales con frecuencia ha dado lugar a una doble exoneración.

La manipulación de los precios de transferencia y otras prácticas de elusión de impuestos pueden ser cuestionadas por las autoridades fiscales. Sin embargo, el proceso puede ser difícil, ya que estas conductas son resultado de la creciente globalización de los procesos de producción, la competencia internacional entre los países para atraer capitales y el aprovechamiento agresivo de las zonas grises de la legislación tributaria. Esto es habitual sobre todo en el caso de las ETN que operan en varias jurisdicciones y contratan a profesionales y consultores especializados para que se ocupen específicamente

de la planificación fiscal. Además, dado que la cooperación internacional entre países sobre cuestiones fiscales sigue siendo limitada, por ejemplo en lo que respecta a la transparencia y el intercambio de información, una determinada administración fiscal tendrá dificultades para controlar la manipulación de los precios de transferencia y otras prácticas de elusión de impuestos. Esto es especialmente cierto en los países de bajos ingresos, cuyos gobiernos cuentan con menores recursos para luchar contra la fuga de capitales por motivos tributarios y la erosión de la base imponible que las empresas que recurren a una planificación fiscal agresiva. Además, las administraciones de los paraísos fiscales no tienen gran interés en cooperar con las autoridades de países que puedan tener reclamaciones legítimas, dado que obtienen beneficios de la situación.

Las normas internacionales vigentes ofrecen considerables posibilidades de “erosión de la base imponible y traslado de beneficios” (EBITB). Esto hace referencia a las estrategias de planificación fiscal, que permiten a las empresas aprovechar los resquicios y las discordancias de las normas tributarias para hacer “desaparecer” beneficios a efectos tributarios, trasladándolos de las jurisdicciones en las que se están realizando las actividades a jurisdicciones de baja tributación, para pagar poco o nada en concepto de impuesto general sobre las sociedades (OECD, 2013a y b).

El efecto global de la EBITB es una tendencia a asociar más beneficios a entidades jurídicas y a derechos y obligaciones intangibles, y a desplazar jurídicamente los riesgos dentro de un grupo de empresas, lo que reduce la proporción de los beneficios asociados a operaciones sustantivas (OECD, 2013c). Esta tendencia se ha hecho más pronunciada con el tiempo, en la medida en que las actividades económicas se basan cada vez más en la tecnología de la información y los intangibles. El efecto general de estas estrategias de planificación fiscal de las empresas es una erosión de la base imponible del impuesto sobre las sociedades de muchos países de una manera no prevista por las políticas nacionales. Esto refleja el hecho de que la EBITB aprovecha una combinación de características de los sistemas tributarios establecidos por los países de origen y los países receptores (OECD, 2013c). Por consiguiente,

si bien es preferible la cooperación internacional o bilateral para luchar eficazmente contra las conductas de EBITB, los países también pueden adoptar medidas individuales para combatir algunas de estas prácticas.

3. **Magnitud e impacto de los abusos fiscales internacionales en la movilización de los ingresos públicos**

La escala de los flujos financieros ilícitos, el monto de los activos que los extranjeros mantienen en paraísos fiscales y la magnitud de las pérdidas de ingresos públicos conexas son difíciles de estimar. Por su propia naturaleza, estas actividades se caracterizan por la falta de transparencia, y las estimaciones del monto de esos activos no siempre tienen en cuenta exactamente los mismos elementos o se basan en las mismas metodologías y/o supuestos.

Sin embargo, algunos estudios recientes y bien documentados permiten hacerse una idea de las cantidades en cuestión.

Se ha estimado que la riqueza financiera extraterritorial mundial se elevaba a 5,9 billones de dólares en 2008, lo

que indica que aproximadamente el 8% de la riqueza financiera neta de los hogares del mundo (depósitos bancarios, acciones, bonos y contratos de seguros, libres de deuda) se encontraba en paraísos fiscales, las tres cuartas partes sin registrar. Residentes de países en desarrollo poseen alrededor del 30% de toda la riqueza extraterritorial, y un tercio de este monto pertenece a residentes de países exportadores de petróleo (Zucman, 2013). Probablemente, estas cifras sean inferiores a la realidad; según otras estimaciones, se trataba de entre 21 y 32 billones de dólares en 2010, de los que aproximadamente la tercera parte (entre 7,3 y 9,3 billones de dólares) procedían de los países en desarrollo (Henry, 2012)²¹. Cabe notar que ninguno de estos estudios tiene en cuenta la riqueza no financiera (como propiedades inmobiliarias, yates, caballos de carreras y lingotes de oro) que también puede ser “propiedad” de sociedades ficticias extraterritoriales. Esto corresponde aproximadamente a entre el 10% y el 15% de toda la riqueza mundial estimada, financiera y no financiera²².

La cooperación internacional entre países sobre cuestiones fiscales sigue siendo limitada.

La pérdida de ingresos públicos resultante de la radicación de activos en paraísos fiscales con fines de evasión de impuestos es enorme. Henry (2012) calcula que si los entre 21 y 32 billones de dólares no declarados hubieran generado una modesta rentabilidad del 3%, y esos ingresos hubieran sido gravados con un impuesto del 30%, esto hubiera dado lugar a una recaudación de impuestos sobre la renta de entre 189.000 y 288.000 millones de dólares anuales. En el caso de los países en desarrollo, un cálculo similar arroja una pérdida fiscal de entre 66.000 y 84.000 millones de dólares anuales, el equivalente a alrededor de dos terceras partes del total de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Las anteriores son, en virtud del método de cálculo, estimaciones conservadoras, en especial porque no tienen en cuenta la pérdida de impuestos sobre la renta generados por este capital antes de que fuera transferido a paraísos fiscales. Asimismo, este valor sería considerablemente superior si se incluyeran otros impuestos sobre este capital, como los que gravan las sucesiones, las ganancias de capital y el patrimonio.

En lo que respecta a la magnitud de los flujos financieros ilícitos, las estimaciones son también muy elevadas. Las salidas ilícitas nominales de capitales comerciales de los países en desarrollo se elevaron a 946.700 millones de dólares en 2011, una cifra un 13,7% superior a la de 2010; y se calcula que equivalieron a alrededor del 4% del PIB en la última década (Kar and LeBlanc, 2013). En África, por ejemplo, según estimaciones conservadoras, las salidas ilícitas de capitales acumuladas sumaron 437.000 millones de dólares en el período 2000-2008 (Kar and Cartwright-Smith, 2010). Del mismo modo, Boyce y Ndikumana (2012) han calculado que las salidas ilícitas de capitales de un grupo de 33 países del África Subsahariana sumaron 814.000 millones de dólares (en dólares constantes de 2010) entre 1970 y 2010.

Al estimar las pérdidas de ingresos debidas a los flujos financieros ilícitos, Christian Aid (2008) sugiere que los países en desarrollo pierden anualmente 160.000 millones de dólares de ingresos en concepto de impuestos sobre las sociedades debido a la manipulación de los precios de transferencia y la falsificación de facturas en el comercio internacional. Si bien estas prácticas solo son un subconjunto de

las actividades ilícitas que provocan la pérdida de ingresos públicos, en 2007 representaron más de 1,5 veces la suma de los presupuestos de ayuda de todo el mundo desarrollado. FitzGerald (2012) estudió la diferencia entre la suma que debería recaudarse según la legislación y los ingresos reales resultantes de las infracciones fiscales asociadas a beneficios expatriados no declarados y activos en el extranjero, y calculó que la pérdida de ingresos públicos de los países en desarrollo era de entre 200.000 y 250.000 millones de dólares anuales a mediados de la década de 2000. Es probable que esta cifra haya aumentado en los años siguientes debido al crecimiento de la economía mundial y al avance de la integración financiera. Según una estimación anterior de Cobham (2005), la pérdida de ingresos de los países en desarrollo era de 385.000 millones de dólares anuales. Este cálculo incluía las pérdidas de recaudación fiscal imputables a la “actividad económica sumergida” nacional y al impago de impuestos sobre las rentas de los activos colocados en centros financieros extraterritoriales y sobre los beneficios del sector empresarial trasladados a jurisdicciones de menor tributación. TJN (2011) utiliza estimaciones de Schneider et al. (2010) sobre el tamaño de la economía sumergida (que incluye

pero no se limita a los centros financieros extraterritoriales). Concluye que la evasión de impuestos cuesta a todos los países del mundo más de 3,1 billones de dólares anuales. De este total, 79.000 millones corresponden a África, 666.000 millones a Asia, 1,5 billones a Europa, 453.000 millones a América del Norte, 46.000 millones a Oceanía, y 376.000 millones a América del Sur.

Algunas de estas estimaciones se han cuestionado por razones metodológicas²³. No obstante, en la mayoría de los casos, su magnitud se corresponde con los cálculos de las autoridades fiscales nacionales u otras fuentes oficiales²⁴. A pesar de las limitaciones inherentes a estas evaluaciones, hay un amplio consenso en que las pérdidas de ingresos públicos debidas a los abusos fiscales son enormes. Esta situación requiere mejores controles fiscales, pero también la adopción de medidas para impedir las fugas de capitales por motivos tributarios y las complejas tácticas que se sirven de paraísos fiscales y sociedades ficticias y cuya única función es reducir las obligaciones fiscales sin crear valor económico alguno.

Hay un amplio consenso en que las pérdidas de ingresos públicos debidas a los abusos fiscales son enormes.

4. Intentos recientes de poner coto a las fugas tributarias

Los efectos de la crisis financiera mundial de 2008-2009 dieron lugar a redoblados esfuerzos, tanto a nivel nacional como internacional, para luchar contra los abusos fiscales y las jurisdicciones secretas que facilitan estas prácticas. Las fugas tributarias siempre han sido un grave problema para los países en desarrollo, pero en un contexto de austeridad fiscal y recortes del gasto en las economías desarrolladas, sus gobiernos y opinión pública cobran cada vez más conciencia de la necesidad de afrontarlo. A continuación se resumen algunas de las principales iniciativas recientes en este ámbito que tienen efectos transnacionales.

a) Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales

El Foro Mundial ha sido el principal marco multilateral de la labor sobre transparencia e intercambio de información con fines fiscales y otros asuntos conexos desde 2000²⁵. La OCDE, que inició el proceso, abrió luego esta plataforma a países no miembros de la Organización. En septiembre de 2009, el Foro se reestructuró en respuesta a una solicitud del Grupo de los 20 de que se intensificara el intercambio de información para proteger las bases imponibles de los Estados del incumplimiento de su legislación tributaria²⁶. La labor del Foro comprende tres iniciativas principales que se describen a continuación.

i) Clasificación de países y proceso de examen *inter pares*

El Foro Mundial ha empezado a elaborar informes sobre países, con arreglo a las normas fiscales internacionalmente acordadas. Según su clasificación, los países se dividen en tres grupos: jurisdicciones que han aplicado sustancialmente las normas fiscales internacionalmente acordadas (incluidas en la denominada “lista blanca”); jurisdicciones que se han adherido a estas normas pero aún no las han aplicado sustancialmente (“lista gris”); y jurisdicciones que no se han adherido a ellas (“lista negra”). En abril de 2009, la tercera categoría estaba vacía, y desde entonces la mayor parte de las jurisdicciones han pasado de la segunda a la primera categoría. Esto no

fue difícil: para salir de la lista negra, bastaba con que una jurisdicción asegurara solemnemente a la OCDE que se proponía respetar los acuerdos internacionales en el futuro. Para ser aceptada en la lista blanca, una jurisdicción tenía que haber firmado 12 o más acuerdos que cumplieran las normas. Por consiguiente, varias jurisdicciones de la lista gris firmaron acuerdos fiscales bilaterales entre sí para alcanzar ese mínimo. Así, la aparente desaparición de los paraísos fiscales (según esta nueva norma de la OCDE) fue sobre todo el resultado de una hábil diplomacia. Según algunos críticos “aun los centros financieros extraterritoriales más notorios han logrado librarse rápidamente de toda sospecha de complicidad con los evasores”²⁷. Johannesen y Zucman (2014) demuestran que estos nuevos acuerdos solo han afectado a una pequeña proporción de los depósitos extraterritoriales, que sobre todo se trasladaron entre paraísos fiscales, pero no han dado lugar a una importante repatriación de fondos. Los paraísos que menos han aplicado estas normas parecen haber atraído depósitos, mientras que los que las han puesto en práctica en mayor medida parecen haber perdido algunos, sin que se produjeran cambios significativos del monto total de la riqueza administrada en centros extraterritoriales. Mientras tanto, el proceso de examen *inter pares* del Foro Mundial empezó en 2010 y, en noviembre de 2013 se aprobaron calificaciones del nivel de cumplimiento de las normas de intercambio de información internacionalmente acordadas. No obstante, este proceso ha sido criticado por favorecer normas conformes a los intereses de los Estados miembros de la OCDE y por otorgar a notorios países fiscales plena participación desde el primer momento, lo que puede explicar por qué las normas acordadas son tan flexibles (Meinzer, 2012).

ii) Declaración sobre el Intercambio Automático de Información en Materia Fiscal

En la reunión que celebraron en la Federación de Rusia en septiembre de 2013, los dirigentes del Grupo de los 20 formularon la Declaración sobre el Intercambio Automático de Información en Materia Fiscal (AEOI). Esta fue ratificada en mayo de 2014 por los 34 países miembros de la OCDE y por la Arabia Saudita, la Argentina, el Brasil, China, Colombia, Costa Rica, la India, Indonesia, Letonia, Lituania, Malasia, Singapur y Sudáfrica. En virtud de esta declaración, los países se comprometieron a aplicar una nueva norma única mundial sobre intercambio automático de información en materia fiscal²⁸.

La norma incorpora principalmente elementos de iniciativas de la UE y de la Ley de los Estados Unidos de Tributación de Cuentas Extranjeras (FATCA), que han servido para impulsar un avance hacia el intercambio automático de información en un contexto multilateral.

Sin embargo, el hecho de que los países en desarrollo no hayan participado en la etapa de formulación del nuevo sistema y la prematura inclusión de países que son conocidos paraísos fiscales pueden debilitar el nuevo sistema²⁹. Los países más pobres que todavía no están en condiciones de proporcionar información recíproca no se beneficiarán demasiado; asimismo, algunos países desarrollados han sugerido que se excluya a los países en desarrollo porque no puede confiarse en que mantengan la confidencialidad de la información sobre sus propios contribuyentes³⁰. Una solución podría ser fijar un período de transición de algunos años durante el cual las economías en desarrollo y en transición puedan recibir datos sin reciprocidad. Esto les permitiría comprobar el valor de los datos, adaptar sus propios sistemas para aprovecharlos e invertir en la capacidad necesaria para dar información recíproca (Cobham, 2014).

iii) Iniciativas sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios

En julio de 2013, a solicitud de los Ministros de Finanzas del Grupo de los 20, la OCDE puso en marcha un Plan de Acción sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (EBITB) con el fin de formular nuevas normas tributarias mundiales para luchar contra ese problema. El Plan contiene 15 medidas para abordar una serie de cuestiones relacionadas con la transparencia fiscal, la responsabilidad, el intercambio de información y otros posibles cambios en la tributación internacional. También insiste en la necesidad de coordinación y cooperación internacionales para que los países no tengan que actuar unilateralmente. Hay seis ámbitos en los que es urgente adoptar medidas (OECD, 2013c):

- Las discordancias internacionales en la clasificación de las entidades y los instrumentos, en particular los mecanismos híbridos y el arbitraje;
- La aplicación de conceptos de los convenios fiscales a los beneficios derivados del suministro de bienes y servicios digitales;

- El régimen fiscal aplicable a la financiación mediante endeudamiento entre partes vinculadas, las transacciones de las compañías de seguros cautivas y otras transacciones dentro de un grupo de empresas;
- Los precios de transferencia, en particular respecto de la transmisión de riesgos e intangibles, la distribución artificial de la propiedad de los activos entre diferentes entidades jurídicas del mismo grupo, y la realización entre esas entidades de transacciones que normalmente no tendrían lugar entre partes independientes;
- La eficacia de las medidas de lucha contra la elusión de impuestos, en particular la norma general contra las prácticas abusivas, los regímenes de las sociedades extranjeras controladas, las normas relativas a la infracapitalización y las normas destinadas a evitar toda utilización abusiva de los convenios fiscales; y
- La existencia de regímenes preferentes perjudiciales.

Otro tema que se repite en todo el Plan de Acción es el de las declaraciones de impuestos de las empresas a las autoridades fiscales país por país. Se exigirá a las ETN que, utilizando un modelo común, proporcionen a todas las autoridades competentes la información necesaria sobre su asignación de ingresos, actividades económicas e impuestos pagados en todo el mundo. Aunque la mayoría de los dirigentes empresariales apoyan actualmente la presentación de informes por países, algunos representantes de las empresas y algunos gobiernos nacionales se oponen rotundamente a la publicación de estos datos³¹.

b) Otras iniciativas del Grupo de los 20 e iniciativas conexas

Además de las iniciativas en el contexto del Foro Mundial ya mencionadas, en noviembre de 2008 los dirigentes del Grupo de los 20 declararon su intención de promover el intercambio de información con respecto a todo tipo de abusos y actividades fraudulentas (G20, 2008). En la cumbre que celebraron en Londres en abril de 2009 anunciaron que la era del secreto bancario había terminado. Instaron a todas las jurisdicciones a “adherirse a las normas internacionales sobre regulación prudencial, fiscalidad y

lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo”, con el fin de proteger sus finanzas públicas y frenar los abusos fiscales. Desde entonces, diferentes actores, además de la OCDE, han puesto en marcha varias iniciativas que podrían contribuir a la lucha contra los abusos fiscales. En particular, la Junta de Estabilidad Financiera se ha dedicado a establecer un sistema mundial de identificación de entidades jurídicas, que atribuirá un código de referencia para identificar de manera única a cada entidad jurídicamente distinta que participe en una transacción financiera. Esto facilitaría un seguimiento de los flujos financieros, incluso en las jurisdicciones secretas.

c) *Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación*

La labor del Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación (órgano subsidiario del Consejo Económico y Social) ofrece un marco útil para afrontar los retos fiscales internacionales. En particular, tiene por objeto aumentar la capacidad técnica de los países en desarrollo para manejar complejas cuestiones de tributación. Recientemente, el Comité ha hecho dos importantes contribuciones destinadas a influir en las prácticas fiscales internacionales. La primera es la revisión en 2011 de la *Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la Doble Tributación entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo* (UN-DESA, 2011). En esta se tratan los posibles abusos en lo que respecta a las ganancias de capital, la importancia del intercambio de información y la asistencia para la recaudación de impuestos. La segunda es el *United Nations Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries* [Manual práctico de las Naciones Unidas sobre precios de transferencia para países en desarrollo] (United Nations, 2013a). Este ofrece orientaciones prácticas a los responsables políticos y los administradores sobre la aplicación del principio de plena competencia, tanto entre países en desarrollo como países desarrollados. En lo que respecta al proyecto de la OCDE y el Grupo de los 20 relativo a la EBITB, en octubre de 2013 el Comité creó un subcomité específicamente encargado del seguimiento de las novedades sobre estas cuestiones y de la comunicación con los funcionarios de los países en desarrollo.

d) *Otras iniciativas regionales, multilaterales y nacionales con efectos generales*

La cooperación regional entre las autoridades fiscales a través de plataformas regionales, como el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y el Foro Africano sobre Administración Tributaria (ATAF), ha contribuido a intensificar la asistencia mutua y el fomento de la capacidad. En particular, el recién creado Foro Africano ha procurado aumentar el nivel de tributación voluntaria, en paralelo con la lucha contra la evasión y la elusión de impuestos. En comparación con estas iniciativas, hasta la fecha la cooperación regional entre las autoridades fiscales de la región de Asia y el Pacífico para establecer marcos y prácticas ha sido modesta (Araki, 2014).

Paralelamente a los avances del Foro Mundial mencionado sobre el intercambio automático de información en materia fiscal, recientemente se han firmado numerosos tratados fiscales bilaterales y acuerdos de intercambio de información tributaria. No obstante muchos países en desarrollo no se benefician de ellos. De hecho, solo el 8% de los tratados fiscales bilaterales y el 5% de los acuerdos de intercambio de información tributaria³² celebrados desde 2008 han sido firmados con PMA. Además, algunos paraísos fiscales miembros de la OCDE han utilizado las negociaciones con los países en desarrollo para incluir cláusulas de intercambio de información como medio de presión para obtener importantes concesiones de sus socios en los acuerdos³³.

En los *Estados Unidos*, en el contexto de los escándalos posteriores a la crisis relacionados con los bancos extranjeros que facilitaban la evasión fiscal, la Ley de Tributación de Cuentas Extranjeras tuvo por objeto recuperar ingresos fiscales federales dificultando a los contribuyentes ocultar activos en cuentas extraterritoriales y sociedades ficticias. En particular, la Ley exige a todos los ciudadanos de los Estados Unidos, incluidos los que viven en el extranjero, que informen de las cuentas que tienen fuera del país. También exige a las instituciones financieras extranjeras que informen de sus clientes estadounidenses al Internal Revenue Service. No obstante, esta medida solo afectará a los intereses de los depósitos propiedad directa de particulares en bancos no comerciales. Las personas adineradas que utilicen empresas y sociedades de responsabilidad limitada registradas en Delaware, por ejemplo, no se verían afectadas³⁴.

En diciembre de 2012, la Comisión Europea presentó un plan de acción para luchar más eficazmente contra la evasión y la elusión de impuestos en la *Unión Europea*. Este plan abarca un exhaustivo conjunto de medidas para ayudar a los Estados miembros a proteger sus bases imponibles y recuperar miles de millones de euros que legítimamente les corresponden. En el plan se destaca la necesidad de promover un intercambio automático de información como norma internacional, y de poner fin a la “doble exoneración” de empresas y particulares. Lo anterior abarca, por ejemplo, la Directiva Modificada de Fiscalidad del Ahorro, aprobada en marzo de 2014. Los gobiernos de la Unión Europea deben aplicar las normas modificadas y aprobar una ley de lucha contra los abusos en toda la Unión —una salvaguardia contra las prácticas fiscales abusivas— a más tardar a fines de 2014.

En el *Reino Unido*, en noviembre de 2012, el Comité de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes examinó la conducta de tres grandes ETN de los Estados Unidos que habían utilizado pagos transfronterizos de regalías, precios de transferencia y la ubicación de sus sedes regionales para reducir el pago de impuestos. Los miembros del Parlamento acusaron a estas ETN de manipular sus cuentas para minimizar los impuestos que pagaban en el Reino Unido, a pesar de su importante presencia comercial en el país. La consiguiente indignación de la opinión pública llevó a una de estas empresas a anunciar que

haría pagos voluntarios de 20 millones de libras esterlinas a la Dirección de Aduanas y Rentas Públicas del Reino Unido en un plazo de dos años. Esto siguió a la revelación de que la empresa solo había pagado 8,6 millones de libras en concepto de impuesto sobre las sociedades en 14 años de actividad en el Reino Unido, y nada entre 2009 y 2011³⁵.

En una iniciativa unilateral para luchar contra la manipulación de los precios comerciales de los productos básicos, el *Brasil* adoptó en 2012 un método simplificado del precio comparable no controlado (Ernst & Young, 2013; Pereira Valadão, 2013). Su objetivo es proporcionar un precio de referencia para los productos básicos que los exportadores e importadores del Brasil deberían usar para evitar una manipulación de los precios comerciales en su valoración del comercio internacional. En particular, la Ley N° 12715/2012 autoriza a las autoridades fiscales brasileñas a determinar qué productos deberían considerarse básicos, y a qué bolsa de productos básicos deberían aplicarse los métodos recientemente adoptados. La Ley permite ajustes de precios como primas de mercado y costos de transporte y, en los casos en los que no hay cotizaciones internacionalmente reconocidas en los mercados al contado y de futuros, el precio de los bienes importados y exportados podría compararse con los precios obtenidos de fuentes independientes de instituciones de investigación internacionalmente reconocidas.

D. Mejor movilización de ingresos públicos procedentes de las industrias extractivas

1. Regímenes e incentivos fiscales en las industrias extractivas

a) Incentivos fiscales: Riesgo de competencia a la baja

La generación de ingresos públicos a partir de las industrias extractivas y su utilización para financiar el desarrollo son esenciales para las estrategias de muchos países en desarrollo. En países

ricos en recursos naturales, estas industrias han sido la principal fuente de divisas e ingresos fiscales. Con el aumento del precio de los productos básicos en la última década, la magnitud de las rentas generadas por los recursos y, por consiguiente, su potencial para apoyar la inversión y el crecimiento han aumentado considerablemente. Esto ha dado lugar a un renovado interés por la cuestión de la distribución de estas rentas entre los propietarios de los recursos y las empresas que reciben los derechos de explotación³⁶.

Como las industrias extractivas son en general a gran escala y muy intensivas en capital, las empresas que invierten en este sector suelen ser muy grandes, y poseer los recursos financieros y la tecnología de explotación necesarios, de los que carecen la mayor parte de los gobiernos de los países en desarrollo. En la mayoría de los casos se trata de ETN privadas, ubicadas en los países desarrollados, si bien un número creciente de empresas estatales, también de países en desarrollo, operan en este sector. Los inversores deben negociar las condiciones de su inversión y de las operaciones subsiguientes con los gobiernos de los países propietarios de los recursos naturales, que tienen soberanía sobre ellos³⁷.

Las industrias extractivas presentan algunas características especiales que influyen en la posición de las partes en esas negociaciones. Dado que los recursos naturales explotados no son renovables, se trata de una fuente de ingresos que se agotará tarde o temprano. Por lo tanto, desde el punto de vista de los países productores, captar una importante proporción de las rentas generadas por su explotación es fundamental para financiar la diversificación de la economía nacional con miras a crear nuevas fuentes de ingresos, divisas y recaudación pública. En este contexto, el “vínculo fiscal” es particularmente importante, dado que los demás eslabonamientos de las industrias extractivas con la economía nacional (por ejemplo, el empleo y la demanda de insumos de producción nacional) suelen ser débiles, salvo en el período inicial de construcción de las instalaciones de producción y las infraestructuras correspondientes. Además, dado que la mayoría de las empresas del sector son ETN, es probable que una gran proporción de sus ingresos sea repatriada en vez de reinvertida en el país cuyos recursos naturales explotan.

Desde el punto de vista de las ETN, las actividades en este sector intensivo en capital generalmente se caracterizan por grandes costos no recuperables, un largo período de gestación de las inversiones y la volatilidad de los precios de sus productos. Por consiguiente, la rentabilidad de sus inversiones es extremadamente incierta. Es más, una vez que se ha llevado a cabo una inversión, esta no puede trasladarse a otro lugar. Por esta razón, tratan de obtener un

trato fiscal especial y prefieren un régimen tributario estable.

En consecuencia, los gobiernos tienen que establecer un marco fiscal para las industrias extractivas que responda a dos objetivos principales y potencialmente contradictorios: en primer lugar, las condiciones fiscales deben ser adecuadas para atraer las inversiones; y, en segundo lugar, deben asegurar que los Estados reciban una proporción apropiada de las rentas para financiar sus objetivos de desarrollo. La medida en la que se concilien estos dos objetivos depende esencialmente del poder de negociación respectivo de gobiernos y ETN. Este poder de negociación ha variado considerablemente, en diferentes direcciones, durante las últimas décadas, con la evolución de los mercados de los productos básicos.

Los fuertes aumentos de precios registrados por los productos básicos en los años setenta y la percepción del riesgo de escasez de la oferta favorecieron el poder de negociación de los países productores propietarios de esos escasos recursos. Esa situación dio lugar a una ola de nacionalizaciones en los sectores petrolero y minero de muchos países en desarrollo. Sin embargo, tras la crisis de la deuda de los años ochenta y el descenso de los precios de los productos básicos en los noventa, el equilibrio de poder volvió a favorecer a las ETN. Estas empresas tenían la tecnología y los recursos financieros de los que carecían muchos países productores en desarrollo para explotar de forma rentable los recursos en una época de precios bajos. En tales circunstancias, los gobiernos de muchos países en desarrollo procuraron atraer IED a las industrias extractivas, ya sea privatizando sus empresas estatales, en especial las del sector minero, ya sea abriendo esta rama de la actividad a empresas extranjeras y manteniendo algún grado de participación estatal. En ambos casos, utilizaron diversos incentivos fiscales para las ETN, muchos de los cuales se siguen aplicando hoy en día.

Estos incentivos pueden consistir en menores tipos impositivos (regalías o impuestos sobre las sociedades), moratorias fiscales, depreciación acelerada, o deducciones por amortización que permitan recuperar los gastos de capital durante los primeros

El “vínculo fiscal” es particularmente importante, dado que los demás eslabonamientos de las industrias extractivas con la economía nacional suelen ser débiles.

años de producción o arrastrar las pérdidas a ejercicios futuros. De igual manera, puede otorgarse a las empresas la posibilidad de consolidar los ingresos y las pérdidas de diferentes proyectos de inversión si el Gobierno no impone normas de compartimentación (*ring-fencing*). Entre los incentivos también se cuentan menores impuestos sobre las sociedades por la reinversión de utilidades, y la exención de impuestos sobre las remesas de utilidades a los países de origen, los tributos sobre los combustibles y los derechos de aduana. Además, las ETN pueden estar exentas del pago de impuestos sobre las ganancias de capital. En particular, este incentivo cobrará cada vez mayor importancia en un entorno en rápida evolución, en el que empresas pequeñas que asumen altos riesgos en actividades de exploración tienden a vender sus derechos a otras más grandes que extraen los recursos. También pueden existir cláusulas de estabilidad que fijan las condiciones fiscales por largos períodos de tiempo, incluso por toda la vida útil de un proyecto extractivo.

Es importante reconocer que la concesión de privilegios fiscales en un país tiende a tener efectos en otros. Las empresas extranjeras adoptan sus decisiones de inversión en un contexto internacional, comparando la rentabilidad de inversiones similares en diferentes ubicaciones. Por lo tanto, un país vecino o un país de otra región que posea recursos iguales o similares podrá verse presionado para ofrecer incentivos análogos o incluso mejores para competir como destino de la IED. Esto no solo menoscaba la eficacia de los incentivos fiscales, sino que supone el peligro de una competencia a la baja, en la que todos los países reduzcan sus impuestos a niveles perjudicialmente bajos, que solo representen beneficios para las empresas privadas, en particular las ETN.

La privatización y la liberalización de los regímenes fiscales en las industrias extractivas se llevó a cabo en muchos países bajo los auspicios de las instituciones de Bretton Woods, en el contexto de programas de ajuste estructural. En su Estrategia para la Minería en África de 1992, el Banco Mundial presentó su enfoque basado en la IED privada para el sector minero de los países africanos³⁸. De manera análoga, en 1996, el Banco Mundial formuló una

estrategia minera para América Latina y el Caribe, aunque los principios en los que se fundaba ya se habían aplicado mucho tiempo antes. La idea era que, gracias al aumento de la IED, los ingresos públicos crecerían automáticamente con la expansión de la producción.

Para fines del siglo pasado, el sector minero de los países en desarrollo estaba dominado en gran medida por ETN, sobre todo de países desarrollados, dedicadas a la producción a gran escala³⁹. En cambio, en los sectores del petróleo y el gas, las empresas estatales han seguido teniendo un papel prominente. Esto se debe probablemente a que lograron seguir siendo rentables aun en épocas de bajos precios del petróleo y el gas, y a que la tecnología necesaria para explotar los yacimientos existentes era menor que la que requería el sector minero.

Los incentivos fiscales han sido muy criticados porque sus costos por la pérdida de ingresos públicos pueden con frecuencia superar sus beneficios para la economía nacional. En particular, tras la recuperación de los precios de los productos básicos a partir

de 2003, es un hecho cada vez más aceptado que los ingresos públicos no han aumentado al mismo ritmo que la rentabilidad de las actividades del sector⁴⁰. Las organizaciones de la sociedad civil han denunciado activamente lo que muchos consideran regímenes fiscales injustos en muchos países en desarrollo⁴¹. El Banco Mundial también ha reconocido que los

Los incentivos fiscales han sido muy criticados porque sus costos por la pérdida de ingresos públicos pueden con frecuencia superar sus beneficios para la economía nacional.

“regímenes fiscales para la minería establecidos en el pasado (con frecuencia siguiendo las orientaciones del Banco) no eran adecuados para captar gran parte del considerable aumento de las rentas generado por estas subidas de precios” (World Bank, 2010: 9). Por ejemplo, un estudio de Tax Justice Network-Africa y ActionAid International (2012) sobre cuatro países del África Oriental (Kenya, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda) demuestra que los incentivos fiscales están provocando cuantiosas pérdidas de ingresos públicos, de hasta 2.800 millones de dólares anuales, lo que priva a esos países de recursos fundamentales para el desarrollo y la reducción de la pobreza. El FMI también ha insistido en la necesidad de que los países en desarrollo que se están convirtiendo en nuevos productores de

recursos naturales presten mayor atención al diseño de su régimen fiscal para aprovechar esta posible fuente de ingresos (IMF, 2012).

Varias instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil han advertido de la falta de eficacia económica de los incentivos fiscales para atraer IED (IMF et al., 2011; Tax Justice Network-Africa and ActionAid International, 2012). Del mismo modo, las Naciones Unidas concluyen que “los incentivos a la inversión son en general innecesarios para la minería porque las actividades del sector solo pueden desarrollarse en ciertos lugares y los Estados deberían recaudar rentas de esos recursos” (United Nations, 2010: 2). Esto es igualmente aplicable a la extracción de petróleo y gas.

De hecho, hay señales de que, en muchos casos, los privilegios fiscales concedidos a las empresas extranjeras en las industrias extractivas han excedido considerablemente los límites razonables y de que con frecuencia estos privilegios pueden ser innecesarios. Por ejemplo, el Banco Africano de Desarrollo reconoce que “la mayor parte de los recursos naturales pueden gravarse, dentro de límites razonables, sin espantar a los inversores” (AfDB et al., 2010: 109). Además, varias encuestas entre inversores han confirmado que las motivaciones fiscales no se cuentan entre los factores que más influyen en la decisión de dónde invertir; en otras palabras, en muchos casos, las inversiones hubieran tenido lugar con toda probabilidad aun con menores incentivos fiscales o sin incentivos especiales (Keen and Mansour, 2009; Vale Columbia Center on Sustainable Investment, 2013).

Desde principios de los años 2000 se ha incrementado la inversión en la explotación de recursos naturales, en particular la IED (UNCTAD, 2007)⁴², sobre todo en África, América Latina, el Asia Occidental y las economías en transición. Sin embargo, no hay pruebas claras de que esto se haya debido a los incentivos fiscales (World Bank, 2012a: 132). Es más probable que haya obedecido a las previsiones de nuevas oportunidades de obtener beneficios gracias al aumento de la demanda de las economías de mercado emergentes, en particular de China, y al auge de los precios de los productos básicos que se inició en 2003. No obstante, preocupa cada vez más que ni los mayores precios de los productos básicos ni el aumento de la IED hayan mejorado considerablemente las perspectivas de desarrollo de muchos países productores.

Las ETN del sector extractivo registraron un enorme aumento de sus beneficios gracias a la fuerte subida de los precios: entre 2002 y 2012, los ingresos de las mayores empresas mineras del mundo se multiplicaron por cinco y sus beneficios netos se decuplicaron con creces (Stevens et al., 2013). Mientras tanto, los ingresos públicos procedentes de los recursos naturales crecieron a un ritmo muchísimo menor. Numerosos países que dependen de los productos básicos no lograron mejoras significativas de la distribución de los ingresos, la reducción de la pobreza o el desarrollo humano⁴³. En la segunda mitad de la década de 2000, era evidente que los incentivos para atraer IED habían sido demasiado generosos, en especial en el contexto de los cambios en los mercados de productos básicos. Por lo tanto, se consideró necesario revisar las políticas tributarias que se aplicaban a las industrias extractivas a fin de proteger los intereses de los países receptores. Como en los años setenta, la fuerte demanda y los altos precios volvieron a aumentar el poder de negociación de los países productores, lo que dio un impulso político adicional a estas revisiones.

La posición negociadora de los gobiernos de los países receptores también se ha visto reforzada por la aparición de nuevos actores importantes en el sector extractivo. Si bien las ETN de los países desarrollados siguen dominando la escena en los países en desarrollo productores de productos básicos, la IED de países emergentes está creciendo con mucha rapidez. Esto da a los países productores más posibilidades de elección. En consecuencia, los países receptores pueden negociar contratos con condiciones más favorables con las ETN tradicionales.

b) Formas de participación estatal en las industrias extractivas

El Estado dispone de diferentes medios para captar una parte de las rentas de las industrias extractivas. Estos van de regalías y diferentes formas de impuestos, a mecanismos contractuales como contratos de reparto de la producción y de servicios, así como la plena participación en la producción, ya sea mediante la propiedad pública de las empresas o mediante operaciones conjuntas de empresas estatales y privadas. Los métodos para aumentar los ingresos públicos pueden basarse en la producción o en los beneficios. Los basados en la producción, en forma de regalías por unidad o “*ad valorem*”, son

más ventajosos para los gobiernos, ya que se recaudan desde el momento en que empieza a funcionar el proyecto, aun cuando las empresas no registren beneficios en sus cuentas. Por esta razón, los gobiernos suelen preferirlos. También son relativamente fáciles de administrar, una ventaja particularmente importante en los países en desarrollo en los que la administración fiscal con frecuencia encuentra dificultades para calcular correctamente los ingresos imponibles. Las empresas privadas, por su parte, prefieren la tributación basada en los beneficios, sobre todo mediante impuestos sobre la renta de las sociedades, dado que no empiezan a pagarlos hasta que no registran beneficios. Entre los impuestos especiales sobre las industrias extractivas basados en los beneficios también pueden figurar impuestos sobre la renta y los beneficios excepcionales, aunque estos son menos comunes. Otra ventaja de los impuestos basados en los beneficios para las ETN, pero una de las desventajas más importantes para los países productores, es que los beneficios son más difíciles de controlar, lo que facilita el empleo de técnicas de evasión y elusión de impuestos (véase la sección C).

Los gobiernos también pueden gravar las exportaciones del sector extractivo, como otra forma de imposición basada en la producción. Estos tributos pueden ofrecer la ventaja de ser más fáciles de recaudar, al tiempo que contribuyen a controlar en la aduana los volúmenes, precios y calidades de los productos básicos exportados. Por ejemplo, una empresa puede tratar de evitar impuestos subestimando las leyes del mineral o los posibles subproductos contenidos en el concentrado exportado, lo que podría ser controlado por las autoridades aduaneras de los países productores⁴⁴. Estos impuestos también pueden utilizarse como un instrumento de política industrial, fijando menores tipos impositivos para los productos elaborados que para las materias primas. Otra forma de aumentar los ingresos públicos de los países productores es gravar las ganancias de capital de las industrias extractivas, cuya importancia va en

Los países productores no solo deberían poder negociar un sistema tributario que amplíe efectivamente su espacio fiscal...

... también deberían ser capaces de aplicarlo, evitando pérdidas enormes debido a la planificación fiscal agresiva y las prácticas contables de las ETN.

aumento como ya se ha indicado. Además, pueden aplicarse impuestos ambientales para internalizar los costos externos de la actividad extractiva.

En general, no existe una receta universal para un régimen tributario óptimo para este sector. En la práctica, los gobiernos tienden a utilizar una combinación de instrumentos. El resultado final depende en gran medida de las circunstancias geológicas, económicas, institucionales y políticas específicas de cada país. Por lo tanto, no hay un punto de referencia o comparación absoluto para determinar si un régimen fiscal determinado para las industrias extractivas puede considerarse “justo” o “injusto”. En la práctica, los diferentes países aplican una amplia gama de niveles de tributación⁴⁵.

Los países productores no solo deberían poder negociar un sistema tributario que amplíe efectivamente su espacio fiscal; también deberían ser capaces de aplicarlo, evitando pérdidas enormes debido a la planificación fiscal agresiva y las prácticas contables de las ETN, como la manipulación de los precios de transferencia y la infracapitalización. Esto es particularmente importante, dado que el sector de los recursos naturales es en general la principal fuente de flujos financieros ilícitos en los países ricos en recursos naturales (AfDB and GFI, 2013).

Las prácticas de manipulación de los precios de transferencia parecen ser bastante comunes en las industrias extractivas. Las ETN pueden manipular la declaración de beneficios inflando los costos y subvalorando los precios en sus operaciones intraempresariales. Así, pueden trasladar los beneficios de la jurisdicción tributaria del país productor de recursos naturales a una jurisdicción de menor tributación⁴⁶. Las pérdidas de recaudación fiscal imputables a este tipo de prácticas pueden ser enormes. La Comisión Económica para África (UNECA, 2013) ha concluido que los flujos financieros ilícitos procedentes de África en forma de manipulación de los precios comerciales están muy concentrados en unos pocos

sectores, en particular en las industrias extractivas. En el período 2000-2009, más de la mitad (56%) de los flujos financieros ilícitos de África provenían del petróleo, los metales preciosos y los minerales, las menas, el hierro y el acero, y el cobre. Asimismo, un informe del Africa Progress Panel (APP), titulado “Equity in Extractives” y preparado bajo la dirección del ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, destacó que África pierde 38.000 millones de dólares anuales debido a la manipulación de los precios comerciales (APP, 2013).

Los abusos de los precios de transferencia se ven facilitados por la forma en que las ETN establecen sus estructuras orgánicas. En un intento de aclarar las laberínticas estructuras orgánicas creadas por las empresas más grandes del sector, PWYP (2011) concluyó que las 10 empresas más poderosas del sector extractivo eran propietarias de 6.038 empresas distintas. De igual manera, una investigación de los proyectos de las industrias extractivas financiados por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial constató que el 57% de las empresas estudiadas canalizaban sus inversiones en los países en desarrollo a través de sociedades de cartera intermediarias con sede en paraísos fiscales (Dan Watch, 2011). ¿Por qué razón las ETN del sector extractivo tendrían sedes o filiales en jurisdicciones de baja tributación si no fuera para evitar pagar impuestos en los países productores⁴⁷?

Otra práctica perjudicial para los países productores, similar a la de los precios de transferencia, es la de la infracapitalización. Según el *Practical Manual on Transfer Pricing* de las Naciones Unidas, una empresa se considera infracapitalizada cuando tiene una alta proporción de deuda en relación con su capital social (United Nations, 2013a). La financiación excesiva mediante deuda de una filial en un país productor es una forma disimulada de trasladar beneficios a la sede. Esto puede dar lugar a una erosión inaceptable de la base de ingresos de un país productor, por ejemplo, cuando los intereses pagados se inflan para mostrar mayores costos y, en consecuencia, menores beneficios⁴⁸.

Además de establecer regímenes fiscales adecuados, negociar correctamente los contratos y asegurar una buena recaudación de impuestos de las industrias extractivas, un último aspecto importante de la cadena tributaria es el de la jurisdicción para la solución de diferencias entre los inversores extranjeros y el

gobierno. En principio, según las *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, de carácter voluntario, los inversores extranjeros deberían regirse por la legislación nacional. No obstante, en virtud de los acuerdos bilaterales de inversión, los inversores pueden someter diferencias fiscales al arbitraje internacional⁴⁹. Las ETN también pueden dirigirse a centros internacionales de arbitraje cuando los gobiernos revisan sus regímenes fiscales o renegocian los contratos, aduciendo el incumplimiento de las cláusulas de estabilidad (sobre esta cuestión, véase también el capítulo VI).

2. Distribución de las rentas de las industrias extractivas

Evaluar empíricamente la participación estatal en las rentas de sus recursos naturales sigue siendo una tarea difícil. Las rentas generadas por los recursos naturales se definen como la diferencia entre el valor de venta y el costo de producción del producto básico en cuestión. Normalmente, los costos de producción no solo comprenden los gastos operacionales sino también la amortización y la depreciación, así como otros costos como los intereses de préstamos; según su definición más amplia, los beneficios normales también se consideran un componente de los costos de producción. El cálculo del valor de la producción no plantea dificultad, porque los datos de la producción de cada país y los precios internacionales de los productos básicos están disponibles. Sin embargo, hay muy poca información sobre el costo de producción. Otra dificultad es la disponibilidad de datos específicos sobre los ingresos públicos procedentes de los recursos naturales, ya que muy pocos países los consignan por separado en sus cuentas⁵⁰.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en la presente subsección se actualiza la labor anterior de la UNCTAD en este ámbito (*TDR 2005*, cap. III, sección F y anexo; y *TDR 2010*, cap. V, sección D.5), para tratar de aclarar la evolución reciente de la proporción de ingresos públicos en las rentas de las industrias extractivas⁵¹. Los resultados, por producto y país, se muestran en el cuadro 7.1. Fue posible hacer estos cálculos sobre todo en el caso de países en que un solo mineral o el petróleo representan una gran proporción de la producción nacional de recursos naturales. Por ejemplo, en el caso del oro, el costo de

Cuadro 7.1

**PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS EN LAS RENTAS DE LAS INDUSTRIAS
EXTRACTIVAS, PRODUCTOS BÁSICOS Y PAÍSES SELECCIONADOS, 2004-2012**

(En porcentaje)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Proporción acumulativa
Petróleo										
Angola	63,2	56,8	75,9	81,4	79,6	81,4	88,1	91,9	95,1	83,3
Colombia	32,7	28,7	34,1	44,3	39,0	52,4	34,0	37,0	55,1	41,1
Ecuador	71,8	67,4	69,5	68,8	65,8	66,6	72,9	93,1	93,5	76,3
Venezuela (República Bolivariana de)	58,4	54,9	70,1	72,1	52,0	56,4	63,5	70,3	70,9	64,1
Cobre										
Chile	50,9	53,5	51,0	54,0	60,1	44,7	51,3	50,1	55,5	51,9
10 empresas privadas principales	20,7	27,7	28,8	35,7	36,8	24,0	29,8	38,3	40,4	32,0
CODELCO	99,7	84,3	88,9	90,7	101,1	79,3	91,3	66,3	89,5	86,9
Perú	23,5	37,5	30,9	24,5	31,0	34,0	32,2	33,7	47,0	32,7
Zambia	0,8	2,0	3,4	8,9	21,6	167,4	19,2	30,5	..	17,5
Oro										
Ghana	20,1	61,9	27,6	29,8	23,9	18,6	21,0	31,1	32,8	27,7
Malí	21,4	18,0	29,6	43,3	38,5	39,6	35,8	28,3	..	33,6
Perú	23,7	24,6	26,4	25,7	28,1	28,3	29,2	28,1	29,9	27,7
República Unida de Tanzania	17,3	37,5	12,8	12,6	17,4	13,2	12,2	13,9	28,5	17,9

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en los informes anuales de las empresas productoras; UNCTADstat; FMI, Country Reports, varias ediciones; FMI, base de datos International Financial Statistics; World Bureau of Metal Statistics, World Metal Statistics Yearbook 2014; BP, Statistical Review of World Energy 2014; EITI Country Reports, varias ediciones; y fuentes nacionales.

producción en los países africanos pudo calcularse sobre la base de los costos medios de producción incluidos por las principales ETN en sus informes anuales. Dado que los gobiernos no proporcionan datos desglosados por productos sobre los ingresos provenientes de sus recursos, los datos sobre los ingresos abarcan el oro y otros metales. Los ingresos procedentes del oro representan la mayor parte de los ingresos públicos derivados de las industrias extractivas en estos países y, aunque los datos disponibles den lugar a una sobreestimación de la participación del Estado en las rentas, se considera que son válidos como aproximación a los efectos de este ejercicio⁵².

Estas estimaciones muestran, como se preveía, una amplia variación en la participación del Estado en las rentas. La principal razón que explica estas diferencias es el grado de propiedad del recurso natural por parte del Estado. En aquellos países en los que el Estado participa en la producción por medio de empresas estatales, como Sonangol en Angola, PDVSA en la República Bolivariana de Venezuela,

Petroecuador en el Ecuador en el caso del petróleo, y CODELCO en Chile en el del cobre, esta participación es relativamente alta⁵³.

En cambio, en aquellos países y actividades en los que las empresas privadas son los únicos actores o los actores dominantes, la proporción de los ingresos públicos con respecto a las rentas es mucho menor. Este es el caso de la mayoría de los países productores de minerales, como Zambia, cuyo Estado captó una proporción extremadamente baja de las rentas del cobre hasta el fin de la última década. Esto puede atribuirse en gran medida a las generosas condiciones de los acuerdos celebrados entre el Gobierno y las ETN. Por ejemplo, aun cuando la tasa de las regalías era del 3% en el régimen minero general, en realidad las ETN solo pagaban un 0,6% como resultado de acuerdos de explotación específicos. En el caso de Ghana, cuyas regalías se fijaban en general entre un 3% y un 6%, la mayoría de las empresas pagaban valores próximos al límite inferior de la banda. La participación del Estado en las rentas de la producción de oro en la

República Unida de Tanzania también ha sido muy baja. Lo mismo sucede en el caso de la producción minera del Perú, controlada por el sector privado.

En América Latina, la comparación entre la distribución de las rentas del cobre en Chile y en el Perú permite sacar interesantes conclusiones. Cuando solo se tienen en cuenta las empresas privadas, ambos Estados captan alrededor de la tercera parte de las rentas. Cuando se considera la empresa estatal CODELCO, la participación pública en Chile supera el 50%. Si bien CODELCO produjo alrededor del 36% del cobre en la última década, llegó a representar el 60% del total de los ingresos públicos procedentes de esta actividad. La diferencia se debe a que CODELCO transfirió al Estado más del 85% de las rentas que generó.

En general, hasta el cambio de década, el monto de los ingresos públicos procedentes de la minería era bastante reducido, salvo en el caso de Chile cuando se incluye CODELCO. Aunque la participación del Estado en la renta ha fluctuado en el período que se examina, en particular en los países de África⁵⁴, los flujos acumulados muestran que el Estado capta entre el 17% y el 33% de las rentas. Según Daniel et al. (2013: 22): “Los regímenes fiscales del mundo ofrecen a los Estados, en promedio, alrededor de la mitad de las rentas generadas por la minería, y las dos terceras partes o más de las provenientes del petróleo —quizás porque el petróleo generalmente produce más rentas. Los ingresos reales pueden ser menores si hay lagunas o ineficiencias en la recaudación. Las políticas fiscales que arrojen una recaudación menor que esos promedios de referencia pueden ser motivo de preocupación”.

Los aumentos en la participación del Estado en las rentas en los últimos años pueden deberse en parte a recientes modificaciones de los regímenes normativos del sector minero, que tuvieron por objeto aumentar dicha participación (véase la próxima sección). También pueden obedecer al hecho de que las empresas que se habían beneficiado de los incentivos de la amortización acelerada y del arrastre de pérdidas a ejercicios futuros tuvieron que comenzar a pagar impuestos sobre la renta de las sociedades tras la expiración de esos incentivos.

Hasta hace poco, las regalías eran el principal componente de los ingresos públicos derivados de las

industrias extractivas. Sin embargo, parece que esta tendencia está cambiando, quizás debido a la creciente importancia de los impuestos sobre las sociedades que las ETN se ven ahora obligadas a pagar. En América Latina, la principal fuente de ingresos públicos procedentes de la minería es un impuesto sobre los beneficios declarados por las empresas mineras, mientras que las regalías solo representan una pequeña parte (ECLAC, 2014b). Este quizás no sea aún el caso de muchos países de África, en los que las regalías siguen representando la mayor parte de los ingresos públicos procedentes del sector minero (Gajigo et al., 2012b). Esto tal vez se deba, entre otras cosas, a que la producción en los países de África empezó después, por lo que la mayoría de las ETN activas en ellos todavía disfrutaban de los beneficios de la amortización acelerada. También es posible que la capacidad de estos países para controlar y reprimir las prácticas perjudiciales de planificación fiscal sea más limitada que las de los países latinoamericanos.

3. Iniciativas recientes sobre la tributación de las industrias extractivas

a) Cambios del entorno normativo de las industrias extractivas

Con el rápido aumento de los precios de los productos básicos se difundió la percepción de que la distribución de las rentas entre el Estado y las empresas privadas extranjeras tendía a favorecer a estas últimas, privando a los países receptores de una adecuada participación en el valor creciente de sus recursos naturales. Esto ha dado lugar, desde mediados de la década de 2000, a una tendencia cada vez mayor a revisar las condiciones fiscales en las que operan las industrias extractivas. En muchos países productores de recursos naturales, los gobiernos han adoptado diferentes medidas para corregir la situación. Como ilustran los ejemplos presentados en el cuadro 7.2, estas pueden revestir diferentes formas, como la revisión de los contratos, con su consiguiente renegociación o rescisión, los aumentos de los tipos de los impuestos o las tasas de las regalías o la introducción de nuevos tributos, y modificaciones de la propiedad estatal de los proyectos extractivos.

Cuadro 7.2

**EJEMPLOS DE REVISIONES DE LOS REGÍMENES NORMATIVO
Y FISCAL DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

<i>Medida</i>	<i>País</i>	<i>Detalles del cambio</i>	<i>Año</i>
Revisión o renegociación de contratos o licencias	Ecuador	Ley por la que se obliga a las empresas petroleras privadas a renegociar sus contratos de servicios para reemplazar la tributación prevista en los acuerdos de reparto de la producción con una tasa fija por barril de petróleo	2010
	Guinea	Revisión de la validez de los contratos vigentes	En curso
	Liberia	Revisión de los acuerdos de concesión firmados entre 2003 y 2006 (se recomendó la rescisión de 36 de un total de 105 contratos y la renegociación de 14)	2006
	República Democrática del Congo	Un Comité de expertos examinó 61 acuerdos mineros, concluyó que todos eran desventajosos y recomendó la rescisión de 22 y la renegociación de 39	2009
	República Dominicana	Renegociación del contrato con Barrick Gold de la mina de Pueblo Viejo	2013
	República Unida de Tanzania	Revisión de los acuerdos de explotación minera y del régimen fiscal del sector de los recursos minerales, que dio lugar a renegociaciones caso por caso	2006
	Zambia	Derogación de las cláusulas de estabilidad fiscal de los acuerdos de explotación	2008
Cambios de las tasas de las regalías	Chile	Aumento del 5% al 9%	2010
	Ghana	Aumento de una tasa de entre el 3% y el 6% (que en la práctica era habitualmente del 3%) a una del 5%	2010
	Perú	Aplicación a las empresas que no habían suscrito cláusulas o acuerdos de estabilidad con el Gobierno, de regalías de entre el 1% y el 12% sobre los beneficios operativos (antes de la nueva ley, las tasas iban del 1% al 3% de las ventas netas), así como de un impuesto especial de entre el 2% y el 8,4% de los beneficios operativos. Aplicación a las empresas que habían suscrito cláusulas de estabilidad de un derecho de retención minero especial de entre un 4% y un 13,12% de los beneficios operativos	2011
	República Unida de Tanzania	Aumento del 3% al 4% de las regalías sobre el grupo de minerales de cobre, oro, plata y platino; las regalías aplicables a los demás minerales, como las piedras preciosas y los diamantes, se mantuvieron en el 5%	2010
	Zambia	Aumento del 0,6% al 3%	2008
	Zambia	Aumento del 3% al 6%	2012
Cambios de los tipos de los impuestos sobre las sociedades	Ghana	Aumento del 25% al 35%	2012
	Reino Unido	Aumento del 20% al 32% del impuesto suplementario para el sector de los hidrocarburos	2011
	Zambia	Aumento del 25% al 30% del impuesto sobre la renta de las sociedades	2008
Introducción de nuevos impuestos	Australia	Impuesto sobre los beneficios extraordinarios procedentes de los recursos (<i>resource super profits tax</i> , RSPT), con un tipo global del 40%, aplicable a todos los proyectos mineros (reemplazado poco después de su aprobación)	2010

Cuadro 7.2 (continuación)

EJEMPLOS DE REVISIONES DE LOS REGÍMENES NORMATIVO Y FISCAL DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS			
Medida	País	Detalles del cambio	Año
	Australia	Impuesto sobre las rentas de los recursos minerales, que reemplazó al RSPT, con un menor tipo global del 30% (tipo efectivo del 22,5%), aplicable al carbón y el mineral de hierro	2010
	Chile	Regalía minera del 5%	2006
	Mongolia	Impuesto del 68% sobre los beneficios excepcionales procedentes del cobre y el oro	2006
	Sudáfrica	Regalía cuya tasa varía en función de la rentabilidad de la mina	2008
	Zambia	Impuesto del 25% sobre los beneficios excepcionales	2008 (revocado en 2009)
	Zambia	Impuesto sobre la renta de tipo variable (tipo máximo del 15%), que se suma a un tipo fijo del 30%; se aplica cuando los ingresos imposables superan el 8% de las ventas brutas	2009
Aumento de la participación del Estado en el capital	Argelia	Tasa de participación mínima del 51% de la empresa petrolera nacional Sonatrach	2006
	Argentina	Adquisición por el Estado de una participación mayoritaria del 51% en la empresa de hidrocarburos YPF	2012
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Aumento de la participación del Estado en el sector de los hidrocarburos, del 18% al 82% del valor de la producción	2005/2006
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Aprobación de la Ley de Reversión de Derechos Mineros, que aumenta las facultades del Estado para expropiar minas que se consideren improductivas, inactivas o sin uso	2013
	Guinea	Expropiación a Rio Tinto de la mitad del depósito de mineral de hierro de Simandou, alegando su lenta explotación por la empresa	2008
	Guinea	Modificación del Código Minero por la que se otorga al Estado una participación del 15% en todos los proyectos, así como la posibilidad de adquirir el 35% del capital social	2011
	Kazajstán	Duplicación, al 16,6%, de la participación de la empresa energética estatal Kazmunaigas (KMG) en el consorcio Kashagan	2008
	Namibia	Creación de la empresa minera estatal Epangelo	2008
	Papua Nueva Guinea	Adquisición por el Estado de la plena propiedad de la mina de cobre y oro Ok Tedi	2013
	República Unida de Tanzania	Aumento de la participación estatal en la minería (la ley de minería no fija un porcentaje determinado)	2010
Otras medidas	Ghana	Reducción de la depreciación tributaria, adopción de normas de compartimentación	2012
	República Unida de Tanzania	Aplicación de normas de compartimentación al impuesto sobre la renta, por área de la licencia minera	2010
	Zambia	Reducción al 25% de las deducciones por depreciación del capital	2008 (revocada en 2009)
	Zambia	Aplicación de normas de compartimentación a minas no contiguas	2009

Fuente: Compilación de la secretaría de la UNCTAD basada en Kingsley, 2014; Stevens et al., 2013; Medina Herasme, 2014; UNCTAD, 2012; Eigen, 2013; Sachs et al., 2012; Tarimo, 2013; Ralbovsky and Caywood, 2013; Muganyizi, 2012; ZIPAR, 2013; USGS, 2006; National Treasury of South Africa, 2008; Park and Benayad, 2013; EY Resource Nationalism Updates (varias ediciones); Gray Molina, 2013; Hawala, 2013; y RioTinto Mongolia, en: <http://www.riotintomongolia.com/ENG/oyutolgoi/881.asp>.

Aunque el principal objetivo de estas modificaciones era en general mejorar la distribución de la renta, en algunas ocasiones la revisión del entorno normativo también puede perseguir un aumento de la producción o de la transformación local de los productos primarios. El Gobierno puede aplicar el principio de “úselo o piérdalo” cuando la inversión en una concesión o proyecto determinado o su desarrollo sean insuficientes. Por ejemplo, en abril de 2012, el Gobierno de la Argentina asumió el control accionario de Repsol YPF, la mayor empresa productora de petróleo del país, al tomar la participación del 51% de la ETN española Repsol. El Gobierno alegó que la insuficiente inversión por parte de esa empresa había dado lugar a un pronunciado descenso de la producción de petróleo y gas y había transformado a la Argentina, antiguo exportador neto de hidrocarburos, en importador neto. En menos de dos años, la empresa controlada por el Estado revirtió el descenso de la inversión y la producción⁵⁵. También pueden introducirse o aumentarse impuestos por razones de política industrial. Por ejemplo, en enero de 2014, Indonesia adoptó un impuesto a la exportación, junto con la prohibición de exportar minerales, para inducir a las empresas mineras a procesar las materias primas en el país.

En varios países, los intentos de los gobiernos de modificar los regímenes fiscales de sus industrias extractivas se han visto frustrados por diversas presiones. En Zambia, por ejemplo, el impuesto del 25% sobre los beneficios excepcionales que se introdujo en 2008 se revocó en 2009 tras el descenso de los precios del cobre provocado por la crisis financiera mundial. Las advertencias de las ETN acerca de la posibilidad de reducir las inversiones y cerrar ciertas minas, así como sus amenazas de entablar acciones judiciales también influyeron en esta decisión. De igual manera, el plan del Gobierno de Ghana de introducir un impuesto del 10% sobre los beneficios excepcionales en su presupuesto de 2012 se abandonó a raíz de las amenazas de las empresas mineras de despedir trabajadores⁵⁶. Sin embargo, en general, las ETN no cumplen sus amenazas de abandonar un país cuando este realiza cambios normativos. Por ejemplo, en el Ecuador la mayoría de las empresas aceptaron en 2010 la solicitud del Gobierno de renegociar sus contratos con ellas. De la misma forma, tras los cambios en la propiedad pública en el sector del gas natural del Estado Plurinacional de Bolivia en 2005-2006, las ETN permanecieron en el país en las nuevas condiciones; y las ETN extranjeras siguen

firmando contratos con YPF para la exploración y explotación de las grandes reservas de petróleo y gas de esquisto de la Argentina.

No solo los países en desarrollo han aprobado o intentado aprobar modificaciones de los regímenes fiscales de sus industrias extractivas; varios gobiernos de países desarrollados también han revisado su participación en la distribución de las rentas de estas industrias. Como se aprecia en el cuadro 7.2, el impuesto suplementario a la producción de petróleo aumentó en 2011 en el Reino Unido, mientras que en Australia, contra la firme oposición de un próspero sector minero y tras un largo debate (que todavía sigue), el Gobierno aprobó en 2012 un impuesto del 22,5% sobre las rentas extraordinarias de los recursos minerales⁵⁷.

Revisiones del entorno normativo de las industrias extractivas están en curso en diferentes partes del mundo. En algunos países, las partes interesadas siguen debatiendo la reforma de los regímenes fiscales y de la propiedad. Entre estos se cuentan el Brasil, Filipinas, la India, Malí, Mozambique, la República Democrática del Congo y Sudáfrica, pero también los Estados Unidos⁵⁸. En Sudáfrica ha habido un amplio debate sobre la cuestión de la nacionalización del sector minero. Este dio lugar a la publicación en 2012 de un informe sobre la intervención estatal en el sector de los recursos minerales (conocido como informe SIMS)⁵⁹, que descartó la nacionalización pero examinó medios para lograr una redistribución más justa de los beneficios de la minería, entre otras cosas mediante un impuesto del 50% sobre las rentas generadas por los recursos y la creación de una empresa minera estatal para desarrollar la explotación de minerales estratégicos.

b) Iniciativas en pro de la transparencia

Una mayor transparencia de las actividades de los gobiernos y las ETN es un componente esencial para garantizar una adecuada recaudación de ingresos públicos procedentes de las industrias extractivas. La principal iniciativa en este contexto es la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), lanzada en 2003⁶⁰. Participan en ella múltiples partes interesadas como gobiernos, empresas, inversores, organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones asociadas, que colaboran para mejorar la apertura y la rendición de cuentas en la gestión de

los ingresos procedentes de los recursos naturales. Los países que aplican las normas de la EITI deben hacer públicos todos los impuestos y otros pagos a los gobiernos de las empresas de petróleo, gas y minería. Estos pagos se recogen en informes EITI, de publicación anual. En julio de 2014, había 29 países conformes a la EITI (que cumplían todos los requisitos de las normas de la EITI), todos ellos economías en desarrollo y en transición, salvo Noruega, y 16 países candidatos (que estaban aplicando las normas pero aún no cumplían todos los requisitos). Además, 35 países habían publicado informes EITI⁶¹.

La EITI marca un considerable avance en lo que respecta al aumento de la transparencia de las industrias extractivas. Sin embargo, presenta algunas importantes deficiencias. En primer lugar, es de carácter voluntario, por lo que no obliga a los gobiernos ni a las empresas privadas. Por consiguiente, tiene efectos limitados, dado que sus normas no se aplican a una considerable proporción de la producción mundial de las industrias extractivas. En segundo lugar, el ejercicio de conciliación de la EITI es unidireccional, en el sentido de que solo permite comprobar si los ingresos hechos públicos por los gobiernos corresponden a los pagos notificados por las empresas, sin consideración alguna acerca de lo apropiado de la carga fiscal de las ETN. En consecuencia, la EITI se centra en la prevención de la corrupción en los países productores. En tercer lugar, es posible simplificar la presentación de los informes, que puede ser difícil de entender para muchas partes interesadas. La calidad, oportunidad y coherencia de los datos también podría mejorarse. Por último, no se prevén medidas claras en caso de detectarse discordancias entre los datos publicados.

Desde la crisis financiera mundial, ha aumentado el interés por mejorar la transparencia de las industrias extractivas. En el contexto de las reformas del sistema financiero, los países del Grupo de los 8 y el Grupo de los 20 han apoyado la presentación de informes por países de estas industrias. Esta tendencia ha llevado a diferentes países desarrollados a aprobar nuevas normas sobre la divulgación de los pagos de las empresas privadas. Los Estados Unidos encabezaron el proceso, estimulando una ola de cambios

en otros países desarrollados. El artículo 1504 de la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección de los Consumidores (conocida como Ley Dodd-Frank) se tradujo en nuevas normas destinadas a aumentar la transparencia en las industrias extractivas. El 22 de agosto de 2012, la Comisión de Bolsa y Valores (SEC) aprobó normas previstas en esa Ley, por las que se exigía a las empresas de las industrias extractivas que divulgaran ciertos pagos al Gobierno de los Estados Unidos o a gobiernos extranjeros. Las actividades de desarrollo comercial del petróleo, el gas natural y los minerales comprenden la exploración, la extracción, el procesamiento y la exportación, o la obtención de una licencia para llevar a cabo estas actividades; la compraventa no está incluida⁶². El requisito de divulgación se aplica a todas las empresas admitidas a cotizar en bolsa en los Estados Unidos, esto es, al 90% de todas las grandes empresas de petróleo y gas que operan a nivel internacional, y a 8 de las 10 principales empresas mineras del mundo. También se incluyen los pagos de las filiales (RWI, 2011). Sin embargo, tras una acción judicial del American Petroleum Institute contra esta norma de la Comisión de Bolsa y Valores, un tribunal de los Estados Unidos falló a favor del Instituto. En consecuencia, la Comisión deberá redactar una nueva norma para que pueda

Una mayor transparencia de las actividades de los gobiernos y las ETN es un componente esencial para garantizar una adecuada recaudación de ingresos públicos procedentes de las industrias extractivas.

aplicarse el artículo 1504 de la Ley Dodd-Frank, lo que se ha comprometido públicamente a hacer a más tardar en marzo de 2015. Gran número de inversores, funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil han pedido a la Comisión que vuelva a establecer normas estrictas de divulgación, por países y proyectos (PWYP, 2014). De modo similar, el 26 de junio de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea aprobaron nuevas leyes que exigen a las empresas petroleras, gasistas, mineras y forestales que divulguen los pagos que hacen anualmente a los gobiernos, desglosados por países y proyectos. Las nuevas normas de divulgación figuran en las directivas sobre contabilidad y transparencia (revisada) de la UE. Se aplican a todas las empresas, matrices y filiales, que operan en la industria extractiva o la forestal (bosques primarios), y que cotizan en un mercado regulado de la UE o son grandes empresas extractivas y forestales⁶³. Entre las actividades comprendidas figuran la exploración, la prospección, el

descubrimiento, el desarrollo y la extracción. Una vez más, las actividades de compraventa se han excluido del alcance de la normativa⁶⁴.

Además, varios países en desarrollo —Azerbaiyán, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guinea, Liberia, el Níger, el Perú y Timor-Leste— han decidido publicar todos sus contratos con las empresas de las industrias extractivas (Berne Declaration, 2012). Asimismo, el Vale Columbia Center on Sustainable Investment, el Instituto del Banco Mundial y el Revenue Watch Institute, en colaboración con un amplio grupo de organizaciones de la sociedad civil, han creado una base de datos, que permite búsquedas, sobre contratos petroleros, gasistas y mineros de dominio público de todo el mundo⁶⁵.

c) *Otras iniciativas de interés en las industrias extractivas*

Probablemente, la iniciativa más importante que se ha puesto en marcha recientemente a nivel regional es la Visión Estratégica de la Minería en África (African Mining Vision, AMV), aprobada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana celebrada en febrero de 2009⁶⁶. Su principal objetivo es lograr “una explotación de los recursos minerales transparente, equitativa y óptima para apoyar un crecimiento y un desarrollo socioeconómico sostenibles y de base amplia”. Según la Unión Africana, “en general, los Estados africanos con una gobernanza deficiente no logran imponer regímenes fiscales sobre los recursos que aseguren una participación equitativa en las rentas, en particular las rentas excepcionales, ya sea por la falta de capacidad del Estado o por el mal uso de esa capacidad con el fin de producir resultados demasiado favorables a los inversores” (African Union, 2009: 14). La Visión Estratégica pone de relieve que los ingresos procedentes de la explotación de los recursos minerales y una tributación responsable que permita a los países captar mejor los beneficios excepcionales son cruciales para el proceso de transformación estructural. Recomienda regímenes tributarios de los recursos que se reajusten automáticamente para responder a la evolución de las circunstancias económicas.

Centrándose en la importancia del Estado desarrollista, la Visión Estratégica aboga por el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para negociar contratos, con miras a lograr mejores condiciones, y para auditar, revisar y renegociar los acuerdos mineros vigentes. Advierte sobre las cláusulas de estabilidad, así como sobre los acuerdos bilaterales e internacionales de inversión, que pueden repercutir negativamente en el espacio de políticas. Reforzar la capacidad de la administración fiscal para reprimir los perjudiciales flujos financieros ilícitos, incluida la manipulación de los precios de transferencia, también forma parte de esta estrategia. Además, la Visión Estratégica fomenta un enfoque de colaboración entre las diferentes partes interesadas del sector, centrado en la cooperación regional y el intercambio de recursos para el fomento de la capacidad y la financiación de las reformas. La Visión Estratégica dio lugar a un Plan de Acción cuya aplicación está a cargo del Centro de Desarrollo Minero de África, creado en diciembre de 2013. Como elemento de una estrategia de desarrollo, el principal interés de la Visión Estratégica radica en su apropiación cooperativa por los países africanos, que puede contribuir a ampliar el espacio para políticas de desarrollo a nivel nacional y regional.

Otra iniciativa destacada a nivel regional en África es el Servicio Africano de Apoyo Jurídico del Banco Africano de Desarrollo. Este tiene por objeto prestar asistencia a los países africanos en la negociación de contratos y transacciones complejas relacionadas con las industrias extractivas (Ngalani, 2013). A nivel subregional, también ha habido intentos de armonizar las políticas sobre recursos minerales y los regímenes normativos del sector minero. Uno de los objetivos de estas iniciativas es evitar una competencia a la baja entre los países para ofrecer incentivos fiscales. La Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) inició en 2004 un proceso de armonización y parece haber hecho progresos en varios ámbitos, por ejemplo para desalentar la competencia entre los países miembros (Mtegha and Oshokoya, 2011). De igual manera, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) publicó en 2009 una Directiva sobre la Armonización de los Principios Rectores y las Políticas en el Sector Minero, que prevé la aplicación de un código minero común.

Como elemento de una estrategia de desarrollo, el principal interés de la Visión Estratégica radica en su apropiación cooperativa por los países africanos.

En las demás regiones en desarrollo, ha habido menos iniciativas de cooperación y armonización regional de las cuestiones tributarias en las industrias extractivas. Sin embargo, en 2013, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) promovió una estrategia común para el uso rentable de los recursos naturales, que podría dar lugar a una mayor cooperación en este ámbito. Asimismo, la Declaración de la Primera Conferencia Ministerial de Estados Latinoamericanos Afectados por Intereses Transnacionales, que se celebró en el Ecuador en abril de 2013, acordó establecer un marco regional para coordinar las medidas con el fin de hacer frente al creciente número de controversias internacionales iniciadas contra los Estados por las ETN, entre otros sectores, en las industrias extractivas. Estaba prevista la creación de un centro de arbitraje regional (Khor, 2013).

En un contexto de altos precios de los productos básicos, los países industrializados han estudiado la posibilidad de adoptar estrategias para asegurarse

el acceso a estos productos. Un ejemplo de ello es la Iniciativa de las Materias Primas de la Unión Europea (EU RMI)⁶⁷, que promueve un acceso no distorsionado a las materias primas en los mercados mundiales. Con su énfasis en las condiciones del comercio y la inversión, la diplomacia de los recursos contemplada en la Iniciativa se traduciría en una presión sobre los países en desarrollo para que liberalicen sus mercados de productos básicos, incluidas sus normativas fiscales. Esto ha despertado preocupación por sus efectos en las políticas de desarrollo, ya que puede afectar el espacio de políticas de los países en desarrollo (Curtis, 2010; Fair Politics, 2011; Küblböck, 2013). Es de suma importancia que, en el espíritu de una alianza mundial para el desarrollo, la Iniciativa de las Materias Primas de la Unión Europea no afecte los recientes y firmes intentos de muchos países en desarrollo por asegurar que los ingresos generados por sus sectores minero y petrolero contribuyan efectivamente a un crecimiento y un desarrollo sostenibles e incluyentes.

E. Resumen y conclusiones

El espacio fiscal es consustancial al espacio de políticas. Aunque los gobiernos puedan aplicar sus políticas de desarrollo dentro de los marcos multilaterales, regionales o bilaterales, seguirán teniendo que financiar las inversiones y otros gastos que esas políticas requieren. Así pues, es esencial incrementar los ingresos públicos. El espacio fiscal tiene una dimensión cuantitativa, de la que dan una idea aproximada la proporción de los ingresos públicos en el PIB y la capacidad para ampliar el gasto público en función de diferentes objetivos y limitaciones macroeconómicas. También tiene una dimensión cualitativa, relacionada con la estructura de ingresos y gastos públicos deseada, y con la capacidad de reorientarlos según las necesidades.

Ambas dimensiones son de naturaleza dinámica, ya que deben adaptarse al proceso de desarrollo. La experiencia histórica y la comparación entre países de altos y bajos ingresos revelan una relación positiva entre la proporción de ingresos y gastos públicos en el PIB, por una parte, y el nivel de desarrollo, por otra. Esta relación no es ni lineal ni mecánica, dado que diferentes países (o el mismo país en distintas épocas) adoptan diversas opciones sobre el papel de los gobiernos en la prestación de servicios sociales y el desempeño de las funciones de un Estado desarrollista. Estas opciones se traducen con frecuencia en mayores o menores niveles de ingresos y gastos públicos en países con niveles similares de PIB per cápita.

El espacio fiscal es causa y efecto del crecimiento económico y el cambio estructural. Unos mayores ingresos medios y la expansión de los sectores modernos de la economía con respecto a los sectores informales amplían la base imponible y fortalecen la capacidad de recaudación. Esto permite a su vez un mayor gasto público favorable al crecimiento, tanto por el lado de la oferta (por ejemplo, inversión en infraestructura, investigación y educación) como por el lado de la demanda (por ejemplo, transferencias sociales). A la inversa, la falta de espacio fiscal y las limitaciones para ampliarlo en muchos países de bajos ingresos se cuentan entre los mayores obstáculos para escapar de la trampa del subdesarrollo.

Esta necesidad general de mantener o ampliar el espacio fiscal encuentra problemas especiales en una economía cada vez más globalizada. Por una parte, existe la posibilidad de ampliar el espacio fiscal, por lo menos temporalmente, mediante financiación externa. En este contexto, la AOD puede ser de importancia esencial para los PMA, y el crédito exterior puede ampliar el espacio fiscal si se utiliza para aumentar las capacidades productivas, lo que a su vez generará más ingresos fiscales. No obstante, la dependencia excesiva de fuentes extranjeras ha dado lugar en muchos casos al sobreendeudamiento y a déficits crónicos de las balanzas fiscales y los saldos externos, limitando el espacio fiscal a largo plazo. Además, estos déficits crean la necesidad de más financiación externa, que estará sujeta a condiciones que pueden reducir considerablemente el espacio de políticas en general. Por consiguiente, el espacio fiscal debería basarse sobre todo en la movilización de ingresos nacionales si se quiere llevar adelante una estrategia nacional de desarrollo.

Por otra parte, la globalización ha afectado la capacidad de los países para generar ingresos públicos y elegir su estructura fiscal. La reducción de los aranceles ha disminuido considerablemente los ingresos en concepto de derechos de aduana, mientras que la mayor movilidad del capital y la utilización intensiva de paraísos fiscales han alterado profundamente las condiciones de imposición de la renta y el patrimonio. La economía globalizada ha favorecido la competencia tributaria entre los países, provocando

una presión a la baja a base de ofrecer incentivos a los inversores extranjeros en forma de menores impuestos. Los impuestos sobre las sociedades han descendido tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y muchos países también han ofrecido subvenciones o exenciones fiscales para atraer o retener la inversión extranjera. Además, la globalización impulsada por las finanzas ha dado lugar a una proliferación de centros financieros extraterritoriales, paraísos fiscales y jurisdicciones secretas que proporcionan a los potenciales contribuyentes, incluidas las empresas internacionalizadas y las personas adineradas, diferentes formas de eludir o evadir impuestos. Esto no solo supone una pérdida muy importante de recursos públicos, sino que también tiende a aumentar el carácter regresivo de los sistemas tributarios cuando los países aumentan el IVA y otros impuestos indirectos para intentar compensar la menor recaudación de impuestos directos.

El principal canal para la elusión o la evasión de impuestos por parte de las sociedades y para la fuga de capitales de los países en desarrollo es la manipulación de los precios de transferencia es decir, la valoración de transacciones transfronterizas dentro de sociedades o grupos empresariales internacionales. Si el precio fijado dentro de la sociedad o grupo de empresas no refleja el que se pagaría en el mercado si cada parte actuara de manera independiente y en interés propio, los beneficios dentro de un grupo de empresas pueden trasladarse de hecho a jurisdicciones libres de impuestos o de baja tributación, mientras que las pérdidas y deducciones se trasladan a jurisdicciones de elevada tributación. Estas operaciones explican el gran número de empresas registradas en paraísos fiscales y centros extraterritoriales y la importante proporción de transacciones financieras y comerciales que pasan nominalmente por ellos.

Las consecuencias negativas de las jurisdicciones secretas, los precios de transferencia, el traslado de beneficios y todas las demás prácticas que dan lugar a una erosión de la base imponible van mucho más allá de su impacto por la pérdida de ingresos públicos; también afectan la justicia del sistema tributario, minan la confianza de los contribuyentes en su integridad, y distorsionan las pautas del comercio

La globalización ha afectado la capacidad de los países para generar ingresos públicos y elegir su estructura fiscal.

y la inversión, así como las asignaciones de capital humano y físico.

Hasta ahora, la arquitectura fiscal internacional no se ha adaptado debidamente a esta realidad. La opacidad que rodea a los paraísos fiscales puede explicar en parte las dificultades que afrontan las autoridades para frenar las prácticas de evasión de impuestos, pero también existen importantes obstáculos políticos y económicos. Los centros financieros extraterritoriales y las jurisdicciones secretas que los acogen están plenamente integrados en el sistema financiero mundial, y por ellos pasa gran parte del comercio y los movimientos de capitales (también de IED). Además, los principales proveedores de secreto financiero son algunos de los países más grandes y ricos del mundo, o zonas específicas de ellos. Por lo tanto, para cambiar este sistema no solo es necesaria la comprensión de los tecnicismos utilizados, sino también una firme voluntad política y determinación.

Recientemente se han adoptado varias iniciativas para mejorar la transparencia y el intercambio de información sobre cuestiones tributarias: en particular, desde 2009, la OCDE es sede de un Foro Mundial reestructurado sobre estas cuestiones específicas, y ha puesto en marcha un Plan de Acción sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios; los dirigentes del Grupo de los 20 han declarado su intención de promover el intercambio de información con respecto a todo tipo de abusos y actividades fraudulentas; varias autoridades fiscales o parlamentos nacionales también han intensificado el control de los abusos fiscales de personas adineradas y ETN; y se han firmado numerosos tratados fiscales bilaterales y acuerdos de intercambio de información tributaria.

Si bien todas estas iniciativas son pasos en la dirección correcta, su puesta en práctica ha sido en ocasiones lenta, al igual que la aplicación de los acuerdos celebrados. Este ha sido especialmente el caso de los abusos en la fijación de precios de transferencia, que son particularmente perjudiciales para los países en desarrollo, ya que no solo provocan una pérdida de ingresos públicos, sino también de

divisas. Como esas iniciativas suelen estar dirigidas por las economías desarrolladas —algunas de las cuales albergan jurisdicciones secretas y poderosas ETN— existe el peligro de que el debate no tenga plenamente en cuenta las necesidades y los puntos de vista de la mayoría de las economías en desarrollo y en transición. Será pues importante dar más relevancia a instituciones como el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación y considerar la posibilidad de aprobar una convención internacional contra la elusión y la evasión fiscales. Un enfoque multilateral es esencial, ya que, si solo algunas jurisdicciones acuerdan reprimir los flujos ilícitos y las fugas tributarias, estas prácticas simplemente se trasladarán a otros lugares que no cooperen con este objetivo.

Un marco multilateral también facilitaría la adopción de medidas para afrontar radicalmente la elusión de impuestos por las ETN, como reglas de imposición unitaria de esas empresas, que las hagan pagar impuestos en los países en los que realmente generan sus beneficios (United Nations, 2014). Esto requeriría aplicar la presentación de informes por países con arreglo a una norma internacional refrendada por la Junta Internacional de Normas de Contabilidad o un órgano similar⁶⁸, y asegurarse de que estos datos sean de dominio público, para que puedan ser consultados por todas las partes interesadas. Además, aun sin el establecimiento de un sistema tributario plenamente unitario,

la situación podría mejorar en gran medida reemplazando el principio de identidad contable con un enfoque unitario (Picciotto, 2013).

Si bien la propia naturaleza del problema exige un enfoque multilateral, los gobiernos también pueden aplicar medidas a nivel nacional, como incluir en su legislación una norma general contra la elusión, para aumentar la probabilidad de que las tácticas fiscales “agresivas” terminen por ser declaradas ilegales al ser cuestionadas ante los tribunales (European Commission, 2012). Los gobiernos también pueden afrontar con mayor eficacia la manipulación de los precios de transferencia en su comercio internacional utilizando precios de referencia para

Existe el peligro de que el debate sobre las cuestiones de tributación internacional no tenga plenamente en cuenta las necesidades y los puntos de vista de la mayoría de las economías en desarrollo y en transición.

diversos artículos comerciales. Esto sería particularmente importante en el caso de las exportaciones de productos básicos, que son bienes relativamente homogéneos, y que representan en general una gran proporción de las exportaciones de los países productores de materias primas.

En muchos países en desarrollo, aumentar la generación de ingresos públicos procedentes de los recursos naturales —en especial de las industrias extractivas— es esencial para financiar el desarrollo. De hecho, los ingresos públicos son con frecuencia la mayor contribución de estas actividades al desarrollo, dado que en los demás aspectos estas tienden a crear economías de enclave. Captar una justa proporción de las rentas generadas por los recursos naturales de un país y decidir su uso para el desarrollo es una responsabilidad del gobierno, que no puede transferirse a las empresas privadas que explotan los recursos. La responsabilidad social de las empresas debería desempeñar un papel en este contexto, pero no debería considerarse una de las principales formas de contribución de las ETN de las industrias extractivas a las sociedades o comunidades en las que operan. La provisión de servicios sociales e infraestructura debería ser responsabilidad del gobierno. La principal contribución de las ETN al país productor debería hacerse por medio de la tributación. Sin embargo, mientras que el aumento de los precios de los productos básicos en la última década decuplicó los beneficios de las mayores empresas mineras del mundo, el incremento de los ingresos públicos en la mayoría de los casos estuvo muy por debajo del de las rentas generadas por los recursos naturales. Esto se debió sobre todo a que los regímenes tributarios de los países en desarrollo, que se habían establecido en una época de precios bajos, con frecuencia siguiendo las recomendaciones de las instituciones de Bretton Woods, se centraban excesivamente en la atracción de IED por medio de incentivos fiscales.

En este contexto, muchos gobiernos, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, han empezado a revisar sus políticas respecto de las industrias extractivas. Así se han renegociado o rescindido contratos vigentes, se han aumentado los tipos de los impuestos o las tasas de las regalías, se han introducido nuevos tributos y se ha modificado el grado de propiedad estatal de los proyectos extractivos. Los resultados satisfactorios de las renegociaciones se vieron facilitados por el mayor poder de

negociación de los gobiernos de los países receptores resultante de la aparición de nuevos actores importantes en el sector extractivo, como las empresas de economías emergentes.

Toda política general encaminada a aumentar los ingresos derivados de los recursos naturales debe constar de varios elementos. En primer lugar, los gobiernos deberían reservarse la capacidad soberana de revisar los regímenes fiscales y las estructuras de la propiedad siempre que lo consideren necesario para los intereses económicos y el desarrollo del país. También podría negociarse un nivel mínimo de tributación a nivel nacional o internacional para evitar una competencia a la baja en este ámbito. En segundo lugar, los gobiernos deberían disponer de medios para aplicar las normas y obtener los ingresos debidos controlando las maniobras de fijación de precios de transferencia y la declaración de volúmenes de exportaciones inferiores a los reales. En tercer lugar, deberían poder hacerlo sin la amenaza de represalias legales a través de los mecanismos existentes de solución de diferencias en materia de inversión, por las razones señaladas en el capítulo VI.

La mayoría de las medidas necesarias pueden adoptarse a nivel nacional, pero la cooperación multilateral sigue siendo de la mayor importancia. Las iniciativas en pro de la transparencia, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), deberían ser obligatorias y ampliarse: no solo deberían centrarse en los gobiernos sino también en las empresas productoras y en las que comercian con productos básicos. También es necesario otorgar mayor importancia a la supervisión, la auditoría y la rendición de cuentas, así como reforzar el cumplimiento de las condiciones y normas fiscales que rigen la operación de las industrias extractivas; por ejemplo, con frecuencia, la ETN notifica el volumen producido y exportado y los Estados receptores tienen poco o ningún control al respecto. El desarrollo institucional y el fomento de la capacidad son cruciales, sobre todo para disponer de mayor capacidad para supervisar los costos de producción, los precios de las importaciones y las exportaciones, los volúmenes, los niveles de calidad y los plazos de entrega de los recursos naturales extraídos, así como para mejorar la recopilación y el procesamiento de datos. En vista de sus conocimientos y experiencia en el sector de los productos básicos, el transporte, y las aduanas y el comercio, la UNCTAD podría prestar su apoyo a este respecto.

Las iniciativas de cooperación regional para el fomento de la capacidad pueden ser muy útiles. Los donantes internacionales tienen un importante papel que desempeñar en apoyo de dichas iniciativas. Podrían ampliarse considerablemente la AOD y otras ayudas internacionales destinadas a mejorar los sistemas fiscales y la capacidad de negociación de contratos de los países en desarrollo y a reprimir los flujos financieros ilícitos por motivos tributarios.

Mucho puede hacerse también para frenar la manipulación de los precios de transferencia.

Actualmente, los protocolos recomendados para controlar esta práctica sugieren comparar los precios fijados por las ETN con los de una operación similar realizada por agentes no relacionados (“precio comparado no controlado”), lo que indicaría el precio justo de mercado (en condiciones de plena competencia).

En la práctica, encontrar esta transacción comparable de “libre mercado” puede ser complejo (o virtualmente imposible) y requerir sólidas capacidades administrativas y procedimientos costosos (United Nations, 2013a). Una alternativa más factible, que ya aplican algunos países en desarrollo, es establecer una clara referencia de precios de

los productos básicos cotizados públicamente, de uso obligatorio en las transacciones con productos básicos, en particular en las que se realizan entre partes vinculadas (OECD, 2014). Será necesario procesar gran cantidad de datos, no solo para determinar los precios internacionales correctos, sino también para adaptarlos a las condiciones específicas de las transacciones. Una iniciativa de este tipo podría verse facilitada por la creación de una base de datos internacional y pública de precios comparables y fiables, que permitiría a las autoridades fiscales de los países en desarrollo de limitados recursos estar en mejores

condiciones para afrontar posibles abusos en este ámbito.

El espacio fiscal y las cuestiones de gobernanza deberían ocupar un lugar destacado en la agenda para el desarrollo después de 2015.

Dada su importancia para muchos países en desarrollo y economías en transición, el espacio fiscal y las cuestiones de gobernanza deberían ocupar un lugar destacado en la agenda para el desarrollo después de 2015. La cooperación interna-

cional sobre cuestiones fiscales debe intensificarse de forma coherente para apoyar los objetivos nacionales de desarrollo. Evitar la merma de recursos a causa de los flujos financieros ilícitos contribuiría a obtener los recursos necesarios para financiar el logro de los objetivos de desarrollo. ■

Notas

- 1 En el gráfico 7.2, el Asia Oriental, Meridional y Sudoriental comprende: Afganistán, China, Hong Kong (China), Provincia china de Taiwán, Filipinas, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Malasia, Nepal, Pakistán, República de Corea, República Democrática Popular Lao, Singapur, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam; América Latina comprende: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de); África no incluye: Botswana, Burkina Faso, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Liberia, Madagascar, Mauritania, Mayotte, Santa Elena, Seychelles, Somalia, Sáhara Occidental y Zimbabwe; el Asia Occidental no abarca el Territorio Palestino Ocupado; Croacia se cuenta entre las economías en transición; y las economías desarrolladas comprenden: Australia, Canadá, Estados Unidos, Islandia, Israel, Japón, Nueva Zelanda y los países miembros de la Unión Europea (salvo Croacia).
- 2 Por ejemplo, el Uruguay creó un sistema que permite a los hogares de bajos ingresos que compran con tarjetas de crédito recibir un reembolso del IVA por conducto del sistema bancario electrónico.
- 3 Entre las fuentes cabe citar KPMG International, *Corporate and Indirect Tax Survey 2012 and 2014*; <http://www.kpmg.com/GLOBAL/EN/SERVICES/TAX/TAX-TOOLS-AND-RESOURCES/Pages/corporate-tax-rates-table.aspx>; y la base de datos de la OCDE, en: http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C_CorporateCapital.
- 4 Entre 2002 y 2012, el arancel medio aplicado por los países en desarrollo se redujo de alrededor del 8% al 4% en el Asia Oriental y del 6% al 4% en América Latina. En regiones con un gran número de PMA (como el África Subsahariana) este disminuyó en menor medida, del 8% al 7% (UNCTAD, 2014).
- 5 La regulación del sector financiero ha sido una de las prioridades fundamentales de la UE y, según recientes investigaciones del Corporate Europe Observatory, la Cámara Federal del Trabajo y la Federación de Sindicatos de Austria, el sector financiero de Europa gasta más de 120 millones de euros anuales y emplea a más de 1.700 personas para influir en las instituciones de la Unión (Corporate Europe Observatory et al., 2014). Esto representa más de 2 cabilderos del sector financiero por cada parlamentario europeo y más de 60 por cada Ministro del Consejo de la Unión Europea, que se suman a los cabilderos de otros sectores de la economía. En comparación, se ha informado de solo 150 organizaciones de la sociedad civil que hacen presión sobre los legisladores con respecto a todos los temas, no solo las finanzas. El sector financiero supera los gastos de sus contrapartes de la sociedad civil en una proporción de al menos 30 a 1.
- 6 Americans for Tax Fairness and Public Campaign (2014) informa de que los 1.359 cabilderos que respaldaban el paquete de reducciones tributarias sumaron más de 12.378 visitas o contactos con miembros del Congreso y sus asistentes entre enero de 2011 y septiembre de 2013. Esto representa un mínimo de 93 contactos semanales, para un único tema. Hay más de 2,5 cabilderos por cada miembro del Congreso, y más de 21 por cada miembro de los dos comités encargados de los impuestos en este órgano: el Comité de Recursos Financieros de la Cámara de Representantes y el Comité de Finanzas del Senado.
- 7 Véase *The Economist*, “Onshore financial centres – Not a palm tree in sight”, 16 de febrero de 2013.
- 8 Estos criterios son: i) no se aplican impuestos o solo se aplican impuestos nominales a los ingresos en cuestión; ii) un régimen de “compartimentación” (*ring-fencing*) protege eficazmente al país anfitrión de los efectos perjudiciales de su propio régimen en su economía interna; iii) la falta de transparencia en el funcionamiento de la legislación tributaria dificulta al país de origen adoptar medidas defensivas; iv) no hay un intercambio eficaz de información tributaria con las autoridades fiscales extranjeras sobre los contribuyentes beneficiarios de las operaciones.
- 9 Véase *BBC News*, “Sanctions threat to ‘tax havens’”, 26 de junio de 2000; en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/806236.stm>.

- 10 Todos los detalles de la metodología del FSI pueden consultarse en: <http://www.financialsecrecyindex.com>.
- 11 Véase un análisis más detallado de los mitos relacionados con los paraísos fiscales y otras cuestiones conexas, por ejemplo, en Palan et al., 2010; y Shaxson, 2011.
- 12 Los países identificados como paraísos fiscales por al menos dos estudios diferentes pueden verse en Palan et al., 2010, cuadro 1.4.
- 13 *The Economist*, “Onshore financial centres – Not a palm tree in sight”, 16 de febrero de 2013.
- 14 Véanse más detalles en: <http://www.financialsecrecyindex.com/>.
- 15 Véanse más detalles sobre la inversión en Irlanda en *Financial Times*, “Tax avoidance: The Irish inversion”, 29 de abril de 2014.
- 16 No todos los flujos financieros ilícitos obedecen a motivos tributarios en sentido estricto. Por ejemplo, su principal objetivo puede ser la evasión de controles cambiarios o el blanqueo de dinero. Sin embargo, aun cuando no obedezcan específicamente a motivos tributarios, sí tienen consecuencias fiscales y, por ende, reducen el espacio fiscal.
- 17 Herson (2014) señala que, cuando un contribuyente falsifica documentos, por ejemplo cuando, con conocimiento de causa, miente en su declaración de impuestos o emite facturas falsas, incurre en fraude fiscal. La evasión de impuestos con frecuencia comprende un conjunto más amplio de prácticas, como olvidar mencionar algunos elementos que deben incluirse en las declaraciones fiscales. La distinción es importante, porque la evasión de impuestos, a diferencia del fraude fiscal, no se considera (o no se consideraba) un delito penal en todos los países. Por esta razón, algunos países en los que este es (o era) el caso se han negado sistemáticamente a prestar asistencia judicial y administrativa a otros en relación con delitos fiscales no tipificados en su ordenamiento jurídico interno. Un ejemplo notorio es Suiza que, hasta hace poco, no prestaba ninguna asistencia administrativa en casos de evasión de impuestos, salvo a unos pocos países con los que había suscrito un acuerdo de doble imposición conforme a las normas de la OCDE.
- 18 La creación de sociedades fiduciarias, fundaciones y Anstalts de Liechtenstein (una sociedad anónima con un único accionista secreto) en jurisdicciones secretas ofrece los mismos tipos de facilidades a los particulares (véanse más detalles, por ejemplo, en Palan et al., 2010).
- 19 Cuando estas prácticas se realizan entre partes no relacionadas o aparentemente no relacionadas, se denominan “refacturación”. Cuando toman la forma de transacciones transfronterizas dentro de un grupo de empresas, “manipulación de los precios de transferencia”.
- 20 Otros estudios indican que esta cifra es una estimación bastante conservadora. Por ejemplo, en un artículo del *OECD Observer* se señala que “más del 60% del comercio mundial se realiza dentro de empresas multinacionales” (véase: http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/670/Transfer_pricing:_Keeping_it_at_arms_length.html%22%20/1%20%22sthash.RvTzq9X0.dpuf).
- 21 Otras estimaciones de la riqueza financiera extraterritorial mundial indican 6,7 billones de dólares en 2008 (Boston Consulting Group, 2009), 8,5 billones en 2002 (Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young, 2002), 11,5 billones en 2005 (TJN, 2005) y 12 billones en 2007 (Frank, 2007).
- 22 Credit Suisse (2011) estimó que la riqueza mundial total —incluidos activos financieros y no financieros a valores de mercado— era de 231 billones de dólares a mediados de 2011.
- 23 Véanse más detalles en, por ejemplo, Fuest and Riedel, 2009; GIZ, 2010; y Henry, 2012.
- 24 La mayor parte de las estimaciones oficiales son de economías desarrolladas. En el Reino Unido, por ejemplo, la evasión y elusión de impuestos representaron una pérdida total para el Ministerio de Hacienda de alrededor de 9.000 millones de libras esterlinas tanto en 2010/2011 como en 2011/2012 (HM Revenue & Customs, 2012 y 2013). En los Estados Unidos, la “pérdida tributaria neta” total, que corresponde al monto de obligaciones fiscales que nunca se pagarán al Internal Revenue Service (IRS) de los Estados Unidos, se elevaba a 290.000 millones de dólares en 2001 y a 385.000 millones en 2006 (IRS, 2012). Por último, según un informe del Parlamento Europeo (2013), el fraude fiscal, la evasión y la elusión de impuestos y la planificación fiscal agresiva suponen para la Unión Europea una pérdida anual estimada de un billón de euros anuales de recaudación fiscal.
- 25 Los principales logros del Foro Mundial han sido la formulación de normas de transparencia e intercambio de información por medio del Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria, y la publicación de un documento que establece las normas para llevar los registros contables titulado “Enabling Effective Exchange of Information: Availability and Reliability Standard”, redactado por el Grupo Especial Conjunto sobre Contabilidad en 2005. Véase una evaluación crítica de la labor del Foro Mundial en Meinzer, 2012.
- 26 Puede consultarse más información sobre el Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales en: http://www.oecd.org/tax/transparency/global_forum_background%20brief.pdf y <http://www.oecd.org/tax/transparency/Frequently%20asked%20questions.pdf>.
- 27 Véase Spiegel International Online, “The world’s shortest blacklist: Why the fight against tax havens

- is a sham”, 11 de abril de 2009; en: <http://www.spiegel.de/international/world/the-world-s-shortest-blacklist-why-the-fight-against-tax-havens-is-a-sham-a-618780.html>.
- 28 Véase más información en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/automaticexchangeofinformation.htm>.
- 29 Véase Thomson Reuters Foundation, “Developing countries not ready to join tax evasion crackdown – OECD”, 26 de mayo de 2014.
- 30 Véase *Financial Times*, “Poorest nations will gain nothing from tax pledge”, 9 de mayo de 2014.
- 31 *Reuters*, “CEOs back country-by-country tax reporting – survey”, 23 de abril de 2014.
- 32 Cálculos de la secretaría de la UNCTAD con arreglo a la metodología de Misereor (2010) y basados en la plataforma de investigación fiscal del International Bureau of Fiscal Documentation (<http://www.ibfd.org>) y la base de datos de la OCDE sobre acuerdos de intercambio de información tributaria, que puede consultarse en: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm>.
- 33 En el caso de Suiza, por ejemplo, los países en desarrollo que suscriben los acuerdos deben, entre otras cosas, declarar su disposición a bajar su retención de impuestos sobre las ganancias de las empresas suizas en el extranjero (Alliance Sud, 2014).
- 34 Véase, por ejemplo, Sheppard, 2013.
- 35 *BBC News Business*, “Starbucks, Google and Amazon grilled over tax avoidance”, 12 de noviembre de 2012, y “Starbucks agrees to pay more corporation tax”, 6 de diciembre de 2012.
- 36 En el presente *Informe*, renta se define como la diferencia entre el valor de producción (a precios internacionales) y su costo, e incluye los beneficios normales.
- 37 La resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, estableció que: “El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debería ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado [...] La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberían conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades [...] Las utilidades que se obtengan deberían ser compartidas, en la proporción que se convenga libremente en cada caso, entre los inversionistas y el Estado que recibe la inversión, cuidando de no restringir por ningún motivo la soberanía de tal Estado sobre sus riquezas y recursos naturales”.
- 38 Véase un análisis detallado de reciente publicación sobre el papel del Banco Mundial en las reformas mineras en África en Jacobs, 2013; y Besada and Martin, 2013. Véase también UNCTAD, 2005.
- 39 Una notable excepción es Chile, país cuya empresa pública —CODELCO— ha seguido ocupando un lugar destacado en la producción de cobre, aunque las empresas privadas produzcan actualmente alrededor de dos terceras partes del cobre chileno.
- 40 El aumento del interés en la cuestión de la tributación de las industrias extractivas se pone de manifiesto en el enorme número de seminarios y debates sobre la cuestión que se han llevado a cabo a nivel nacional, regional e internacional en los últimos años. Asimismo, ha habido un importante aumento de las investigaciones sobre este tema desde la segunda mitad de la década de 2000. En las Naciones Unidas, aparte de los análisis sobre la distribución de las rentas de las industrias extractivas en los *TDR 2005* y *2010*, la UNCTAD (2005 y 2007) ha estudiado cuestiones relacionadas con la IED en ese sector. A nivel regional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por ejemplo, ha publicado varios estudios sobre el tema. Además, el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación organizó una Reunión del Grupo de Expertos sobre la Imposición de las Industrias Extractivas en mayo de 2013 (véase United Nations, 2013b y c). A nivel operativo, proporciona asesoramiento sobre esta cuestión sobre todo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en general a cada país por separado (véase, por ejemplo, UNDP-Cambodia, 2008). Las instituciones financieras internacionales también han publicado estudios al respecto, entre los que cabe citar los del FMI (IMF, 2012), Daniel et al. (2010) para el Fondo Monetario Internacional, Otto et al. (2006) para el Banco Mundial, y el Banco Mundial (World Bank, 2012a). Entre las investigaciones realizadas sobre este tema por universidades, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado se cuentan las de Publish What You Pay (PWYP, 2013), la University of Calgary (2012), el German Development Institute (DIE, 2011), el Raw Materials Group (2013a) y el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, 2009).
- 41 De hecho, muchas de las investigaciones y los estudios de casos más útiles sobre los regímenes fiscales de las industrias extractivas y sus consecuencias para los países en desarrollo durante la primera década de este siglo han sido realizados por organizaciones de la sociedad civil.
- 42 Los análisis del *World Investment Report* publicado por la UNCTAD en los años siguientes siguieron confirmando la importancia de los recursos naturales para la IED en África y América Latina.
- 43 Por ejemplo, el Banco Mundial ha demostrado que en África el ritmo de la reducción de las tasas de

- pobreza en países que son ricos en recursos naturales ha sido inferior al registrado en los países que no lo son (World Bank, 2012b).
- 44 Esto también representa una ventaja en el caso de exportaciones de productos más refinados, dado que puede resultar más fácil controlar su calidad que la de las menas.
- 45 Véanse comparaciones de la tributación de las industrias extractivas en diferentes países por ejemplo en Raw Materials Group, 2013b; Gajigo et al., 2012a; Conrad, 2012; y IHS-CERA, 2011. Empresas consultoras mundiales, como Deloitte, Ernst and Young, KPMG y PricewaterhouseCoopers (PWC) también publican informes periódicos con datos sobre la tributación de las industrias extractivas en todo el mundo. Si bien esta información es muy ilustrativa, está concebida como orientación a las empresas para optimizar el pago de impuestos.
- 46 La manipulación de los precios también puede darse en las operaciones de las empresas de compraventa de productos básicos ubicadas en centros internacionales de comercialización. Un estudio reciente ha concluido que los precios medios de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo a Suiza, donde se ubican varias de estas empresas, son menores que los de las destinadas a otras jurisdicciones, mientras que los precios de (re)exportación de esos productos básicos a partir de Suiza son superiores a los de otros países, lo que puede deberse a un diferencial de tipos de imposición (Cobham et al., 2014).
- 47 Un ejemplo de manipulación de los precios de transferencia en las industrias extractivas es el de Mopani Copper Mines (MPM) en Zambia. MPM era una sociedad filial de Glencore International AG y First Quantum Mineral. En 2010, dos empresas de auditoría contratadas por el Gobierno de Zambia concluyeron que MPM-Glencore había logrado reducir considerablemente sus beneficios contables y, por consiguiente, sus pagos de impuestos en el período 2003-2008. Las anomalías detectadas incluían un aumento inexplicado de más de 380 millones de dólares de los gastos operacionales en 2007, la declaración de unos volúmenes muy bajos de producción de cobalto en comparación con otras empresas de tamaño similar en la región, y la manipulación de los precios de venta del cobre en favor de Glencore. En abril de 2011, cinco ONG presentaron una denuncia ante la OCDE contra estas empresas, sobre la base de las conclusiones del informe de auditoría (Sherpa et al., 2011). Sin embargo, Glencore se opuso a estas denuncias, cuestionando la información y la metodología del informe. Otros ejemplos de manipulación de los precios comerciales en África pueden encontrarse en países como Ghana, Malawi y la República Unida de Tanzania. En julio de 2013, la Oficina de Impuestos de Australia estaba llevando a cabo 26 investigaciones por sospecha de traslado de beneficios, 15 de las cuales eran en el sector de la energía y los recursos (véase PWP, Out of Africa, tax tricks emerge, 6 de julio de 2013 en: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/out-africa-tax-tricks-emerge>). En Sudáfrica, Bracking y Sharife (2014) encontraron discrepancias que indican una posible manipulación de los precios de transferencia de los valores de los diamantes en bruto.
- 48 Por ejemplo, en Chile, como observa Riesco (2005: 15), “la Compañía Minera Disputada de Las Condes, una mina propiedad de Exxon, operó ostensiblemente a pérdida durante 23 años. Por consiguiente, no pagó ningún impuesto y, por el contrario, acumuló 575 millones de dólares de créditos tributarios. No obstante, en 2002 Exxon (para entonces Exxon Mobil) vendió esta operación “deficitaria” por 1.300 millones de dólares... Exxon exportó los considerables beneficios de la operación minera, disimulados en su mayor parte como pagos de intereses a Exxon Financials, una de sus filiales en las Bermudas”.
- 49 Esto es lo que pasó recientemente en Malí, cuando el Gobierno reclamó el pago de impuestos a la empresa productora de oro Randgold Resources (véase EIU, 2013; y el *Annual Report 2012* de Randgold Resources’s).
- 50 El FMI está intentando mejorar esta situación. Ha elaborado un proyecto de modelo que los países podrán emplear para la reunión de datos de los ingresos públicos procedentes de los recursos naturales, que puede consultarse en su sitio web: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr1454.htm>.
- 51 El Banco Mundial, en su base de datos *Indicadores del desarrollo mundial*, proporciona estimaciones de las rentas generadas por los recursos naturales en una amplia serie de países, durante un largo período. Pueden consultarse en la serie de datos Changing Wealth of Nations, en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations>. Estos datos se usan cada vez más en análisis sobre este tema en el mundo entero. No obstante, la metodología del cálculo sigue sin estar clara, y una comparación con anteriores estimaciones de la UNCTAD revela considerables diferencias. Por lo tanto, la UNCTAD aún se muestra prudente con respecto a los datos del Banco Mundial sobre las rentas de los recursos naturales y ha decidido seguir utilizando sus propias estimaciones.
- 52 La contribución de las industrias extractivas a los ingresos públicos con frecuencia se mide en términos del tipo impositivo efectivo, que se denomina “la parte del Estado”. Sea cual sea el método, es importante aclarar si la contribución se calcula sobre la base de los ingresos por ventas o de las rentas procedentes de los recursos naturales, como en este caso.
- 53 En el caso de Colombia, aunque también existe una empresa controlada por el Estado (Ecopetrol) que

- produce alrededor de dos terceras partes del petróleo nacional, la proporción de la renta que capta el Estado es comparativamente baja. Esto se debe al elevado porcentaje de beneficios que retiene la empresa.
- 54 En el cuadro 7.1 se aprecian niveles notablemente altos de participación estatal en las rentas de 2005 en Ghana y la República Unida de Tanzania, y en las de 2009 en Zambia. Sin embargo, esto no se debió a importantes variaciones de los ingresos públicos, sino a reducciones temporales de la magnitud de las rentas. En los casos de Ghana y la República Unida de Tanzania, los costos de producción del oro aumentaron mucho más que los precios. En Zambia, la reducción de la renta fue consecuencia del colapso de los precios del cobre tras la crisis financiera mundial.
- 55 Véase, por ejemplo *El País*, “La petrolera argentina YPF aumenta la producción y las reservas en 2013”, 9 de marzo de 2014.
- 56 Véase *Reuters*, “Ghana puts plans for mining windfall tax on hold”, 24 de enero de 2014.
- 57 La reforma fiscal “Henry” (así denominada por Ken Henry, el entonces Secretario del Tesoro de Australia) recomendaba un impuesto uniforme del 40% sobre las rentas generadas por los recursos para garantizar una rentabilidad adecuada de los recursos no renovables. A continuación, el Gobierno propuso un impuesto del 40% sobre los beneficios extraordinarios (superiores a un umbral determinado) o RSPT, que se aplicaría a todos los minerales. El sector minero se opuso firmemente a esta decisión. Este tributo fue luego reemplazado por un impuesto sobre las rentas extraordinarias de los recursos minerales (MRRT), que entró en vigor en julio de 2012 y que grava con una tasa efectiva menor (22,5%) únicamente los proyectos del hierro y el carbón. No obstante, la controversia continuó y el 24 de octubre de 2013 el Gobierno anunció que intentaría derogar la ley por la que se había establecido el MRRT con efecto a partir del 1 de julio de 2014. La legislación a tal efecto fue rechazada por el Senado de Australia en marzo de 2014. La reforma fiscal “Henry” puede consultarse en: <http://taxreview.treasury.gov.au/Content/Content.aspx?doc=html/home.htm>.
- 58 Véanse, por ejemplo, GMP (2013) y ediciones recientes de EY Resource Nationalism Updates.
- 59 El informe SIMS fue encargado por el Congreso Nacional Africano para que sirviera de base a los debates. Otra importante contribución en este contexto fue el estudio del Southern African Institute of Mining and Metallurgy sobre el auge del “nacionalismo de los recursos” (véase SAIMM, 2012).
- 60 La creación de la EITI ya había sido anunciada en septiembre de 2002 por el Primer Ministro del Reino Unido en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo.
- 61 Fuente: sitio web de la EITI, en: <http://eiti.org/countries> (consultado el 16 de julio de 2014).
- 62 Véase más información en “SEC Adopts Rules Requiring Payment Disclosures by Resource Extraction Issuers”, en: <http://www.sec.gov/News/PressRelease/Detail/PressRelease/1365171484028>.
- 63 Según PWYP Australia (2013), en conjunto, las normas de los Estados Unidos y la UE abarcarán alrededor del 65% del valor del mercado mundial de las industrias extractivas, y más de 3.000 empresas, incluidas la mayoría de las principales empresas internacionales mineras, petroleras y gasistas, así como empresas estatales de China, Rusia, el Brasil y otros países.
- 64 Véase información detallada en “PWYP Fact Sheet – EU rules for disclosure of payments to governments by oil, gas and mining (extractive industry) and logging companies”, julio de 2013; en: http://www.pwyp.ca/images/documents/Working_Group/EU_Fact_Sheet.pdf.
- 65 La base de datos puede consultarse en: www.resourcecontracts.org.
- 66 El proceso de la Visión Estratégica se inició por medio de un Equipo de Trabajo en el que participaron diferentes organizaciones multilaterales y regionales, incluida la UNCTAD. Véase más información en: <http://africaminingvision.org/>.
- 67 La Iniciativa de las Materias Primas se describe en la Comunicación que la Comisión Europea presentó en noviembre de 2008 al Parlamento Europeo y al Consejo y que lleva por título *La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo*. Esta se expuso con más detalle en la Comunicación de la Comisión Europea titulada “Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas”.
- 68 En su forma actual, la Junta Internacional de Normas de Contabilidad (IASB) puede no ser el organismo adecuado para esta tarea, ya que no es un órgano público internacional responsable ante órganos nacionales o multilaterales. La IASB es de hecho una organización privada financiada por las cuatro grandes empresas de contabilidad, los principales bancos y las multinacionales mundiales. Tiene su sede en Londres y está registrada en Delaware (véase IFRS, *Annual Report 2013*; en: <http://www.ifrs.org/The-organisation/Governance-and-accountability/Annual-reports/Documents/IFRS-Foundation-Annual-Report-2013.pdf>).

Bibliografía

- Adelman I (2000). The role of government in economic development. In: Tarp F, ed. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London, Routledge: 48–79.
- AfDB and GFI (2013). Illicit financial flows and the problem of net resource transfers from Africa: 1980–2009. Tunis and Washington, DC, African Development Bank and Global Financial Integrity.
- AfDB, OECD and UNECA (2010). *African Economic Outlook 2010*. Addis Ababa, Paris and Tunis.
- African Union (2009). African Mining Vision, February. Addis Ababa; available at: http://pages.au.int/sites/default/files/Africa%20Mining%20Vision%20english_1.pdf.
- Alliance Sud (2014). Financial centre policy riddled with contradictions. Bern; available at: http://www.alliancesud.ch/en/policy/tax_justice/financial-centre-policy-riddled-with-contradictions.
- Americans for Tax Fairness and Public Campaign (2014). Corporate lobbying on tax extenders and the “GE loophole”; available at: <http://www.americansfortax-fairness.org/report-on-lobbying-on-tax-extendors/>.
- APP (2013). Africa Progress Report 2013: Equity in Extractives. Stewarding Africa’s Natural Resources for All. Geneva, Africa Progress Panel.
- Araki S (2014). Enhancing cooperation among tax administrators in Asia-Pacific. *International Tax Review*; available at: <http://www.internationaltaxreview.com/Article/3302780/Enhancing-cooperation-among-tax-administrators-in-Asia-Pacific.html>.
- Baker RW (2005). *Capitalism’s Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken, NJ, John Wiley & Sons.
- Berne Declaration (2012). *Commodities – Switzerland’s most dangerous business*. Lausanne and Zurich.
- Besada H and Martin P (2013). Mining codes in Africa: Emergence of a “fourth” generation? The North-South Institute Research Report, Ottawa.
- Besley T and Persson T (2013). Taxation and development. In: Auerbach A, Chetty R, Feldstein M and Saez E, eds. *Handbook of Public Economics* (5). Amsterdam, Elsevier: 51–110.
- Boston Consulting Group (2009). *Global Wealth 2009: Delivering on the Client Promise*. Boston, MA; available at: http://www.bcg.com.cn/en/files/publications/reports_pdf/BCG_Global_Wealth_Sep_2009_tcm42-28793x1x.pdf.
- Boyce JK and Ndikumana L (2012). Capital flight from sub-Saharan African countries: Updated estimates, 1970–2010. Amherst, MA, Political Economy Research Institute. University of Massachusetts; available at: http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/ADP/SSAfrica_capitalflight_Oct23_2012.pdf.
- Bracking S and Sharife K (2014). Rough and polished. A case study of the diamond pricing and valuation system. Working Paper Series No. 4, Leverhulme Centre for the Study of Value, Manchester.
- Christian Aid (2008). Death and taxes: The true toll of tax dodging. London; available at: <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>.
- Clark T and Dilnot A (2002). Long-term trends in British taxation and spending. Briefing note no. 25, Institute for Fiscal Studies, London.
- Cobham A (2005). Tax evasion, tax avoidance and development finance. Queen Elizabeth House Working Paper No. 129, University of Oxford, Oxford.
- Cobham A (2014). Joining the club: The United States signs up for reciprocal tax cooperation. The Center for Global Development blog, 16 May; available at: <http://www.cgdev.org/blog/joining-club-united-states-signs-reciprocal-tax-cooperation>.
- Cobham A, Janský P and Prats A (2014). Estimating illicit flows of capital via trade mispricing: A forensic analysis of data on Switzerland. Working Paper 350, Center for Global Development, Washington, DC.
- Conrad RF (2012). Zambia’s mineral fiscal regime. Working Paper 12/0653, International Growth Centre, London School of Economics and Political Science, London.
- Corporate Europe Observatory, Austrian Federal Chamber of Labour and Trade Union Federation (2014). The firepower of the financial lobby: A survey of the size of the financial lobby at the EU level; available at:

- http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/finacial_lobby_report.pdf.
- Credit Suisse (2011). *Global Wealth Report 2011*. Research Institute; available at: <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=88E41853-83E8-EB92-9D5895A42B9499B1>.
- Curtis M (2010). The new resource grab: How EU trade policy on raw materials is undermining development. Traidcraft Exchange, Oxfam Germany, World Economy, Ecology & Development (WEED), Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC), and Comhlamh – Development Workers in Global Solidarity Ireland.
- Daniel P, Gupta S, Mattina T and Segura-Ubiergo A (2013). Extracting resource revenue. *Finance & Development*, 50(3): 19–22.
- Daniel P, Keen M and McPherson C, eds. (2010). *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. New York, NY, Routledge and IMF.
- DanWatch (2011). Escaping poverty - or taxes? A DanWatch investigation of tax planning opportunities in IFC-supported extractives projects in developing countries; available at: http://www.danwatch.dk/sites/default/files/documentation_files/danwatchifcnov2011.pdf.
- Di John J (2010). Taxation, resource mobilization and state performance. Working paper no 84: Development as state-making. Crisis states working papers series no 2, LSE Development Studies Institute, London.
- DIE (2011). Taxation of non-renewable natural resources: What are the key issues? Briefing Paper 5/2011, German Development Institute, Bonn.
- ECLAC (2014a). *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Tax reform and Renewal of the Fiscal Covenant*. Santiago, Chile.
- ECLAC (2014b). *Compacts for Equality: Towards a Sustainable Future*. Santiago, Chile.
- Eigen P (2013). A prosperous Africa benefits everybody. *The Journal of World Energy Law & Business Advance Access*, 7(1): 4–7.
- EIU (2013). Mali. Country Report 4th Quarter 2013. Economist Intelligence Unit.
- ESCAP (2013). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific: Forward Looking Macroeconomic Policies for Inclusive and Sustainable Development*. Bangkok.
- Ernst & Young (2013). Brazil amends transfer pricing rules: New rules for deductibility of intercompany interest and new normative instruction. *EY Global Tax Alert*, 9 January; available at: <http://taxinsights.ey.com/archive/archive-pdfs/2013G-CM3127-TP-Brazil-amends-TP-deductibility-rules.pdf>.
- European Commission (2012). Commission recommendation of 6 December 2012 on aggressive tax planning, *Official Journal of the European Union*; available at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_en.pdf.
- European Parliament (2013). *Report on Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens*. Brussels; available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0162+0+DOC+PDF+V0//EN>.
- Fair Politics (2011). The Raw Materials Initiative The new scramble for Africa?; available at: http://www.fairpolitics.eu/doc/fair_politics_eu/raw_materials_initiative/The%20RMI%20case%20updated.pdf.
- FitzGerald V (2012). International tax cooperation and innovative development finance. Background paper prepared for UN-DESA's *World Economic and Social Survey 2012*; available at: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess2012_fitzgerald.pdf.
- Frank R (2007). *Richistan: A Journey Through the American Wealth Boom and the Lives of the New Rich*. London, Piatikus.
- Fuest C and Riedel N (2009). Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature. Oxford, Oxford University Centre for Business Taxation; available at: <http://r4d.dfid.gov.uk/Output/181295/>.
- Gajigo O, Mutambatsere E and Ndiaye G (2012a). Fairer mining concessions in Africa: How can this be achieved? *Africa Economic Brief*, 3(3), African Development Bank, Tunis.
- Gajigo O, Mutambatsere E and Ndiaye G (2012b). Royalty rates in African mining revisited: Evidence from gold mining. *Africa Economic Brief*, 3(6), African Development Bank, Tunis.
- GIZ (2010). Addressing tax evasion and tax avoidance in developing countries. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH; available at: http://www.taxcompact.net/documents/2011-09-09_GTZ_Addressing-tax-evasion-and-avoidance.pdf.
- GMP (2013). Taxation trends in the mining industry. Toronto, GMP Securities.
- Gray Molina G (2013). Global governance exit: A Bolivian case study. Working Paper 2013/84, The Global Economic Governance Programme, University of Oxford, Oxford.
- G20 (2008). Declaration on the Summit of Financial Markets and the World Economy. Special Leaders Summit on the Financial Situation in Washington, DC, 14–15 November; available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>.
- Hawala E (2013). Role of Epangelo in the Namibian Mining Sector. Namibia Chamber of Mines. Presentation at Mining Expo; available at: http://www.chamberofmines.org.na/uploads/media/1.3.The_role_of_epangelo_in_the_Namibian_Mining_Industry.pdf.

- Henry JS (2012). The price of offshore revisited. London, Tax Justice Network, 22 July; available at: <http://taxjustice.blogspot.ch/2012/07/the-price-of-offshore-revisited-and.html>.
- Herson M (2014). Tax-motivated illicit financial flows: A guide for development practitioners. U4 Issue No. 2, U4 Anti-Corruption Resource Centre at the Chr. Michelsen Institute Bergen; available at: <http://www.u4.no/publications/tax-motivated-illicit-financial-flows-a-guide-for-development-practitioners/>.
- HM Revenue & Customs (2012). *Measuring Tax Gaps, 2012 Edition: Tax Gap Estimates for 2010–11*. London.
- HM Revenue & Customs (2013). *Measuring Tax Gaps, 2013 Edition: Tax Gap Estimates for 2011–12*. London.
- ICMM (2009). Minerals taxation regimes. A review of issues and challenges in their design and application. London, International Council on Mining and Metals.
- IHS-CERA (2011). Comparative assessment of the federal oil and gas fiscal system. Herndon, VA, for the United States Department of the Interior.
- IMF (2003). *World Economic Outlook*. Washington, DC, September.
- IMF (2012). Fiscal regimes for extractive industries: Design and implementation. Washington, DC.
- IMF, OECD, United Nations and World Bank (2011). *Supporting the Development of More Effective Tax Systems*. Report to the G-20 Development Working Group; available at: <http://www.oecd.org/ctp/48993634.pdf>.
- IRS (2012). IRS releases new tax gap estimates; compliance rates remain statistically unchanged from previous Study, 6 January; available at: <http://www.irs.gov/uac/IRS-Releases-New-Tax-Gap-Estimates;-Compliance-Rates-Remain-Statistically-Unchanged-From-Previous-Study>.
- Jacobs J (2013). An overview of revenue flows from the mining sector: Impacts, debates and policy recommendations. In: Campbell B, ed. *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining*. Hampshire, Palgrave MacMillan: 16–46.
- Johannesen N and Zucman G (2014). The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1): 65–91.
- Kar D and Cartwright-Smith D (2010). Illicit financial flows from Africa: Hidden resource for development. Washington, DC, United States, Global Financial Integrity; available at: <http://www.gfintegrity.org/report/briefing-paper-illicit-flows-from-africa/>.
- Kar D and LeBlanc B (2013). Illicit financial flows from developing countries: 2002–2011. Washington, DC, United States, Global Financial Integrity; available at: http://iff.gfintegrity.org/iff2013/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2002-2011-HighRes.pdf.
- Keen M and Mansour M (2009). Revenue mobilization in sub-Saharan Africa: Challenges from globalization, IMF Working Paper no. 157, Washington, DC.
- Keen M and Simone A (2004). Is tax competition harming developing countries more than developed? Special supplement, *Tax Notes International*, 1317–1325.
- Khor M (2013). Dealing with transnational corporations. *Third World Resurgence* No. 273, Third World Network, Penang.
- Kingsley I (2014). No longer a curse? African leaders take action that could transform the mining sector. *Africa Renewal*, 28(1): 24–25.
- KPMG (2012). Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2012; available at: <http://www.kpmg.com/FR/fr/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Corporate-and-indirect-Tax-Survey-2012.pdf>.
- KPMG (2014). Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2014; available at: <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/corporate-indirect-tax-rate-survey-2014.pdf>.
- Küblböck K (2013). The EU Raw Materials Initiative and effects upon resource-based development: Lessons from Africa. Policy Note 08/2013, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung, Vienna.
- Lanz R and Miroudot S (2011). Intra-firm trade: Patterns, determinants and policy implications. OECD Trade Policy Paper No. 114, Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9p39lrwnn-en>.
- Maddison A (2001). *The world economy: A millennial perspective*. Paris, OECD.
- Medina Herasme A (2014). Mining tax regime as development tool. Presentation at the UNCTAD Multi-Year Expert Meeting on Commodities and Development, Geneva, 9–10 April.
- Meinzer M (2012). The creeping futility of the global forum's peer reviews. Tax Justice Briefing, London; available at: www.taxjustice.net/cms/upload/GlobalForum2012-TJN-Briefing.pdf.
- Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young (2002). *World Wealth Report 2002*. Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young.
- Misereor (2010). Double tax treaties and tax information exchange agreements: What advantages for developing countries. Aachen; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/DTTs_100126_TIEAs-Developing-Countries.pdf.
- Mtegha HD and Oshokoya O (2011). Mining fiscal environment in the SADC: Status after harmonization attempts. *The Journal of Southern African Institute of Mining and Metallurgy*, 111(7): 455–458.
- Muganyizi TK (2012). Mining sector taxation in Tanzania. Research report 1, International Centre for Tax and Development, Institute for Development Studies, Brighton.

- Murphy R (2008). Tax havens creating turmoil: Evidence submitted to the Treasury Committee of the House of Commons by the Tax Justice Network UK. Chesham, Tax Justice Network International Secretariat; available at: http://www.un-ngls.org/cfr/upload/1234518529_80.47.24.143_CreatingTurmoil.pdf.
- National Treasury of South Africa (2008). Explanatory memorandum for the Mineral and Petroleum Royalty Bill; available at: <http://www.treasury.gov.za/public%20comments/EM%20Royalty%20Bill%202008%20-%202020%20Aug%202008.pdf>.
- Ngalani CD (2013). Negotiation of fair contracts: For a sustainable development of extractive industries in Africa. *Great Insights*, 2(2): 23–24, European Centre for Development Policy Management. Maastricht.
- Ocampo JA (2007). Market, social cohesion and democracy. In: Ocampo JA, Jomo KS, and Khan S, eds. *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. London and New York, Orient Longman and Zed Books: 1–31.
- OECD (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris.
- OECD (2012). Dealing effectively with the challenges of transfer pricing. Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169463-en>.
- OECD (2013a). Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>.
- OECD (2013b). BEPS - Frequently asked questions. Paris; available at: <http://www.oecd.org/ctp/beps-frequentlyaskedquestions.htm>.
- OECD (2013c). Addressing base erosion and profit shifting, Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>.
- OECD (2014). Transfer Prices Comparability Data and Developing Countries; available at: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/transfer-pricing-comparability-data-developing-countries.pdf>.
- Ortiz I and Cummins M (2013). The age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries. Working Paper No. 24, Initiative for Policy Dialogue and South Centre, New York, NY and Geneva.
- Otto J, Andrews C, Cawood F, Doggett M, Guj P, Stermole F, Stermole J, Tilton J (2006). *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, DC, World Bank.
- Palan R, Murphy R and Chavagneux C (2010). *Tax Havens: How Globalization Really Works*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Park YS and Benayad S (2013). Hydrocarbons Law and Bidding Opportunities in Algeria *Journal KSMER*, 50(5): 750–759.
- Pereira Valadão MA (2013). Transfer Pricing in Brazil. Presentation to the Panel discussion on Transfer Pricing Challenges for Developing Countries at the ECOSOC meeting on International Cooperation in Tax Matters, New York, 29 May; available at: http://www.un.org/esa/ffd/tax/2013ITCM/Valadao_TPChallenges_29may13.pdf.
- Picciotto S (2013). Is the International Tax System Fit for Purpose, Especially for Developing Countries? ICTD Working Paper 13, Institute of Development Studies; available at: http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP13_0.pdf.
- PWYP (2011). Piping Profits; available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/FINAL%20pp%20norway.pdf>.
- PWYP (2013). The case for windfall taxes – A guide to optimal resource taxation; available at: http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/Download%20-%20English_4.pdf.
- PWYP (2014). SEC announces plan to implement landmark oil, gas and mining transparency law; available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/sec-announces-plan-implement-landmark-oil-gas-and-mining-transparency-law>.
- PWYP Australia (2013). Australia: An unlevel playing field. Extractive Industry transparency on the ASX 200. Publish What You Pay; available at: <http://publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/ASX.pdf>.
- Ralbovsky S and Caywood H (2013). Presentation at the PwC's 16th Americas School of Mines, Mining tax policy, Los Cabos, Mexico, 21–24 May; available at: <http://www.pwc.com/gx/en/mining/school-of-mines/2012/pwc-hallie-caywood-school-of-mines-presentation.pdf>.
- Raw Materials Group (2013a). *Taxation, Royalties and Other Fiscal Measures Applied to the Non-Ferrous Metals Industry*. Report to the International Study Groups on Copper, Nickel, Lead and Zinc.
- Raw Materials Group (2013b). The Rosia Montana Mine in Romania. Comparative Analysis of Mining Royalties, Taxation and State ownership in Selected Countries (For Gold and Base Metals); available at: <http://rmgc.ro/Content/uploads/reports/report-raw-materials-group.pdf>.
- Richter BK, Samphantharak K and Timmons JF (2009). Lobbying and taxes. *American Journal of Political Science*, 53(4): 893–909.
- Riesco M (2005). Pay your taxes! Corporate social responsibility and the mining industry in Chile. In: UNRISD, *The “Pay Your Taxes” Debate: Perspectives on Corporate Taxation and Social Responsibility in the Chilean Mining Industry*. Geneva: 14–54.
- Rodrik D (2014). A Class on its Own; available at: <http://www.project-syndicate.org/print/dani-rodrik-explains-why-the-super-rich-are-mistaken-to-believe-that-they-can-dispense-with-government>.

- RWI (2011). Dodd-Frank. The facts about disclosure requirements. New York, NY, Revenue Watch Institute.
- Sachs LE, Toledano P, Mandelbaum J and Otto J (2012). Impacts of fiscal reforms on country attractiveness: Learning from the facts. In: Sauvant K, ed. *Yearbook on International Investment Law & Policy 2011–2012*. Oxford, Oxford University Press: 345–386.
- SAIMM (2012). The rise of resource nationalism: A resurgence of State control in an era of free markets or the legitimate search for a new equilibrium. Cape Town, Southern African Institute of Mining and Metallurgy.
- Schneider F, Buehn A and Montenegro CE (2010). Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007. World Bank Policy Research Working Paper No. 5356, Washington, DC.
- Shaxson N (2011). *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens*. New York, NY, Palgrave Macmillan.
- Sheppard LA (2013). Will U.S. Hypocrisy on Information Sharing Continue? Tax Analysts; available at: <http://www.taxanalysts.com/www/features.nsf/Articles/0C26B2CFD92F1FBE85257AFC004E8B38?OpenDocument>.
- Sherpa, Berne Declaration, Centre for Trade Policy and Development, L'Entraide missionnaire and Mining Alert (2011). Specific instance regarding Glencore International AG and First Quantum Minerals Ltd. and their alleged violations of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises via the activities of Mopani Copper Mines Plc. in Zambia; available at: http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Focedwatch.org%2Fcases%2FCases_208%2F925%2Ffat_download%2Ffile&ei=VbjfU5u-A9SS7AaU5YDoAQ&usq=AFQjCNFd9QWOMYpLYKuRAqB0wP_kU7x20A&bvm=bv.72197243.d.ZGU&cad=rja.
- Stevens P, Kooroshy J, Lahn G and Lee B (2013). *Conflict and coexistence in the extractive industries*. London, Chatham House.
- Tarimo D (2013). Mining – Tax Landscape – Africa. PWC; available at: http://www.pwc.com/en_TZ/tz/pdf/mining-tax-landscape-africa.pdf.
- Tax Justice Network (2005). The price of offshore. Briefing Paper, Buckinghamshire; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Briefing_Paper_-_The_Price_of_Offshore_14_MAR_2005.pdf.
- Tax Justice Network (2011). The cost of tax abuse: A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. Buckinghamshire; available at: http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN%20Research_23rd_Nov_2011.pdf.
- Tax Justice Network (2012). Tax us if you can, 2nd edition. Buckinghamshire; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC_2012_FINAL.pdf.
- Tax Justice Network (2013). Financial Secrecy Index – 2013, Results. Buckinghamshire; available at: <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/psi-2013-results>.
- Tax Justice Network-Africa & ActionAid International (2012). Tax competition in East Africa: A race to the bottom? Nairobi and Johannesburg.
- UNCTAD (2005) *Economic Development in Africa Report 2005: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and trade for Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). The role of trade in financing for sustainable development. Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing. United Nations publications, Geneva.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1996*. United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997. Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2005). *Trade and Development Report, 2005. New Features of Global Interdependence*. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.13, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2008). *Trade and Development Report, 2008. Commodity Prices, Capital Flows and the Financing of Investment*. United Nations publication, sales no. E.08.II.D.21, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2010). *Trade and Development Report, 2010. Employment, Globalization and Development*. United Nations publication, sales no. E.10.II.D.3, New York and Geneva.

- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- UN-DESA (2011). *United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries (2011 update)*. New York, United Nations; available at: http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_Update.pdf.
- UN-DESA (2013). *Report on the World Social Situation: Inequality Matters*. United Nations Department for Economic and Social Affairs, United Nations publications, New York.
- UNDP-Cambodia (2008). *The global petroleum context: Opportunities and challenges facing developing countries*. Discussion Paper No. 6, United Nations Development Programme, New York.
- UNECA (2013). *The State of Governance in Africa: The Dimension of Illicit Financial Flows as a Governance Challenge*. E/ECA/CGPP/3/2, Addis Ababa.
- United Nations (2010). Secretariat note on agenda item 3(o) of the provisional agenda: Tax competition in corporate tax: Use of tax incentives in attracting foreign direct investment. E/C.18/2010/CRP.13, United Nations, New York.
- United Nations (2013a). *United Nations Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*. ST/ESA/347, New York, United Nations.
- United Nations (2013b). Issues concerning the taxation of the extractive industries for consideration of the Committee. Note by the Secretariat of the United Nations. Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. E/C.18/2013/CRP.13, New York.
- United Nations (2013c). Secretariat Report on the Expert Group Meeting on Extractive Industries Taxation. United Nations Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. E/C.18/2013/CRP.19, New York.
- United Nations (2014). Committee for Development Policy. *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era*. E.14.II.A.1, United Nations, New York.
- University of Calgary (2012). Capturing economic rents from resources through royalties and taxes. SPP Research Papers, 5(30), School of Public Policy, Calgary.
- USGS (2006). Mongolia. In: *2006 Minerals Yearbook*. United States Geological Survey.
- Vale Columbia Center on Sustainable Investment (2013). Background paper for the Eighth Columbia International Investment Conference on Investment Incentives – The Good, the Bad and the Ugly: Assessing the costs, benefits and options for policy reform, Columbia University, New York, NY. 13–14 November.
- Weeks J (2014). Interaction between fiscal space and economic growth; policies for middle- and low-income countries. Background paper for UNCTAD's *Trade and Development Report 2014*, unpublished.
- World Bank (1992). *Strategy for African Mining*. World Bank technical paper no. 181. Washington, DC.
- World Bank (1996). *A mining strategy for Latin America and the Caribbean*. World Bank technical paper no. 345. Washington, DC.
- World Bank (2010). *The World Bank's evolutionary approach to mining sector reform*. Extractive Industries for Development Series No. 19, Washington, DC.
- World Bank (2012a). *Rents to riches? The political economy of natural resource-led development*. Washington, DC.
- World Bank (2012b). *Africa Pulse*, 6. Washington DC.
- ZIPAR (2013). *Mining tax in Zambia*. Policy brief, Zambia Institute of Policy Analysis and Research; available at: <http://www.zipar.org.zm/documents/mining%20tax%20brief.pdf>.
- Zucman G (2013). The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? *Quarterly Journal of Economics*, 128(3): 1321–1364.



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Palais des Nations
CH-1211 GINEBRA 10
Suiza
(<http://unctad.org>)

Algunas publicaciones de la UNCTAD

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2013 Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.13.II.D.3
La adaptación a la dinámica cambiante de la economía mundial ISSN 0257-8093

- Capítulo I Tendencias y problemas actuales en la economía mundial
 Anexo: Hipótesis alternativas para la economía mundial
- Capítulo II Hacia un crecimiento más equilibrado: un mayor papel de la demanda interna en las
 estrategias de desarrollo
 Anexo: Estrategias de crecimiento: principales consecuencias y obstáculos
- Capítulo III Financiación de la economía real

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2012 Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.12.II.D.6
Políticas para un crecimiento incluyente y equilibrado ISBN 978-92-1-312387-4

- Capítulo I Tendencias y desafíos actuales de la economía mundial
- Capítulo II Desigualdad de los ingresos: cuestiones principales
- Capítulo III Evolución de la desigualdad de ingresos: diferentes perspectivas temporales y dimensiones
- Capítulo IV Los cambios en la globalización y en la tecnología y sus repercusiones en la desigualdad de
 los ingresos a nivel nacional
- Capítulo V El papel de la política fiscal en la distribución de los ingresos
- Capítulo VI reconsideración de la economía y la política de la desigualdad

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2011 Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.11.II.D.3
Retos de política para la economía mundial después de la crisis ISSN 0257-8093

- Capítulo I Tendencias y cuestiones actuales de la economía mundial
- Capítulo II Los aspectos fiscales de la crisis financiera y su impacto en la deuda pública
- Capítulo III Espacio fiscal, sostenibilidad de la deuda y crecimiento económico
- Capítulo IV Nueva regulación y reestructuración del sector financiero
- Capítulo V La financiarización de los mercados de productos básicos: evolución reciente
 y cuestiones normativas
 Anexo: Reforma de la regulación de los mercados de derivados de productos básicos
- Capítulo VI El orden monetario mundial y el sistema de comercio internacional

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010*Empleo, globalización y desarrollo*

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.D.3

ISSN 0255-4607

- Capítulo I Después de la crisis mundial: una recuperación frágil y desigual
 - Anexo: Los contratos de permuta de riesgo de crédito
- Capítulo II Posibles efectos de un reequilibrio mundial en el empleo
 - Anexo: Simulación de los efectos de un reequilibrio mundial en el comercio y el empleo: nota técnica
- Capítulo III Aspectos macroeconómicos de la creación de empleo y del desempleo
- Capítulo IV Cambio estructural y creación de empleo en los países en desarrollo
- Capítulo V Revisión del marco de políticas para el crecimiento sostenido, la creación de empleo y la reducción de la pobreza

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2009*Respuesta a la crisis mundial**Mitigación del cambio climático y desarrollo*

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.D.16

ISBN 978-92-1-312359-1

- Capítulo I Los efectos de la crisis mundial y las políticas de respuesta a corto plazo
 - Anexo: La recesión mundial agrava la crisis alimentaria
- Capítulo II La financiarización de los mercados de productos primarios
- Capítulo III Aprender de la crisis: Políticas de mayor seguridad y solidez de los sistemas financieros
- Capítulo IV Reforma del sistema monetario y financiero internacional
- Capítulo V Mitigación del cambio climático y desarrollo

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2008*Precios de los productos básicos, flujos de capital y financiación de la inversión*

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.D.21

ISBN 978-92-1-312350-8

- Capítulo I Tendencias y cuestiones actuales de la economía mundial
 - Cuadro anexo al capítulo I
- Capítulo II Aumento de los precios de los productos básicos e inestabilidad
- Capítulo III Corrientes internacionales de capital, balanza por cuenta corriente y financiación del desarrollo
 - Anexo: Análisis econométrico de los determinantes de la inversión expansiva y contractiva de la cuenta corriente
- Capítulo IV Fuentes internas de financiación e inversión destinada a mejorar la capacidad productiva
- Capítulo V Asistencia oficial para el desarrollo en la perspectiva de los ODM y del crecimiento económico
 - Anexo: Detalles sobre estudios econométricos
- Capítulo VI Cuestiones actuales relacionadas con la deuda externa de los países en desarrollo

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007*Cooperación regional para el desarrollo*

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.D.11

ISBN 978-92-1-312336-2

- Capítulo I Cuestiones actuales de la economía mundial
 - Anexo estadístico del capítulo I
- Capítulo II La globalización, la regionalización y el desafío del desarrollo
- Capítulo III El “Nuevo regionalismo” y los acuerdos comerciales Norte-Sur
- Capítulo IV La cooperación regional y la integración comercial entre países en desarrollo
- Capítulo V La cooperación financiera y monetaria en el ámbito regional
 - Anexo 1: Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
 - Anexo 2: Consejo de Cooperación del Golfo
- Capítulo VI Cooperación regional en materia de logística comercial, energía y política industrial

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2006*Alianza mundial y políticas nacionales para el desarrollo*

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.D.6

ISBN 92-1-312328-0

- Capítulo I El problema sistémico de los desequilibrios mundiales
 Anexo 1: Los precios de los productos básicos y la relación de intercambio
 Anexo 2: Fundamentos teóricos del debate sobre el ahorro y la inversión
- Capítulo II Evolución de las estrategias de desarrollo: más allá del consenso de Monterrey
- Capítulo III Cambios y tendencias de los factores externos del desarrollo
 Cuadros anexos al capítulo III
- Capítulo IV La política macroeconómica en la globalización
- Capítulo V Políticas nacionales en apoyo del dinamismo productivo
- Capítulo VI Mecanismos institucionales y de gobernanza en apoyo del desarrollo económico

* * * * *

Trade and Development Report, 1981–2011*Three Decades of Thinking Development*

United Nations publication, sales no. E.12.II.D.5

ISBN 978-92-1-112845-1

Part One Trade and Development Report, 1981–2011: Three Decades of Thinking Development

1. Introduction
2. Interdependence
3. Macroeconomics and finance
4. Global economic governance
5. Development strategies: assessments and recommendations
6. Outlook

Part Two Panel Discussion on “Thinking Development: Three Decades of the *Trade and Development Report*”

Opening statement

by Anthony Mothae Maruping

Origins and evolving ideas of the *TDR*

Introductory remarks by Richard Kozul-Wright

Statement by Rubens Ricupero

Statement by Yılmaz Akyüz

The *TDR* approach to development strategies

Introductory remarks by Taffere Tesfachew

Statement by Jayati Ghosh

Statement by Rolph van der Hoeven

Statement by Faizel Ismail

The macroeconomic reasoning in the *TDR*

Introductory remarks by Charles Gore

Statement by Anthony P. Thirlwall

Statement by Carlos Fortin

Statement by Heiner Flassbeck

Evolving issues in international economic governance

Introductory remarks by Andrew Cornford

Statement by Jomo Kwame Sundaram

Statement by Arturo O’Connell

The way forward

Closing remarks by Alfredo Calcagno

Summary of the debate

* * * * *

**The Financial and Economic Crisis of 2008-2009
and Developing Countries**

United Nations publication, sales no. E.11.II.D.11
ISBN 978-92-1-112818-5

Edited by Sebastian Dullien, Detlef J. Kotte,
Alejandro Márquez and Jan Priewe

Introduction

The Crisis – Transmission, Impact and Special Features

Jan Priewe

What Went Wrong? Alternative Interpretations of the Global Financial Crisis

Daniela Magalhães Prates and Marcos Antonio Macedo Cintra

The Emerging-market Economies in the Face of the Global Financial Crisis

Jörg Mayer

The Financialization of Commodity Markets and Commodity Price Volatility

Sebastian Dullien

Risk Factors in International Financial Crises: Early Lessons from the 2008-2009 Turmoil

The Crisis – Country and Regional Studies

Laike Yang and Cornelius Huizenga

China's Economy in the Global Economic Crisis: Impact and Policy Responses

Abhijit Sen Gupta

Sustaining Growth in a Period of Global Downturn: The Case of India

André Nassif

Brazil and India in the Global Economic Crisis: Immediate Impacts and Economic Policy Responses

Patrick N. Osakwe

Africa and the Global Financial and Economic Crisis: Impacts, Responses and Opportunities

Looking Forward – Policy Agenda

Alejandro Márquez

The Report of the Stiglitz Commission: A Summary and Comment

Ricardo Ffrench-Davis

Reforming Macroeconomic Policies in Emerging Economies: From Procyclical to Countercyclical Approaches

Jürgen Zattler

A Possible New Role for Special Drawing Rights In and Beyond the Global Monetary System

Detlef J. Kotte

The Financial and Economic Crisis and Global Economic Governance

* * * * *

**The Global Economic Crisis:
Systemic Failures and Multilateral Remedies**

United Nations publication, sales no. E.09.II.D.4
ISBN 978-92-1-112765-2

*Report by the UNCTAD Secretariat Task Force
on Systemic Issues and Economic Cooperation*

Chapter I A crisis foretold

Chapter II Financial regulation: fighting today's crisis today

Chapter III Managing the financialization of commodity futures trading

Chapter IV Exchange rate regimes and monetary cooperation

Chapter V Towards a coherent effort to overcome the systemic crisis

* * * * *

Estas publicaciones pueden obtenerse en librerías y distribuidores de todo el mundo. Consulte a su librero o póngase en contacto con la United Publications Sales and Marketing Office, 300 E 42nd Street, 9th Floor, IN-919J, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos de América, tel.: +1-212-963.8302, fax: +1-212-963.3489, correo electrónico: publications@un.org. Internet: <https://unp.un.org>.

**Regional Monetary Cooperation and Growth-enhancing Policies:
The new challenges for Latin America and the Caribbean**

United Nations publication, UNCTAD/GDS/2010/1

- Chapter I What Went Wrong? An Analysis of Growth and Macroeconomic Prices in Latin America
- Chapter II Regional Monetary Cooperation for Growth-enhancing Policies
- Chapter III Regional Payment Systems and the SUCRE Initiative
- Chapter IV Policy Conclusions

* * * * *

Price Formation in Financialized Commodity Markets: The role of information

United Nations publication, UNCTAD/GDS/2011/1

1. Motivation of this Study
2. Price Formation in Commodity Markets
3. Recent Evolution of Prices and Fundamentals
4. Financialization of Commodity Price Formation
5. Field Survey
6. Policy Considerations and Recommendations
7. Conclusions

* * * * *

Estas publicaciones pueden consultarse en el sitio <http://unctad.org>. Pueden solicitarse ejemplares de los trabajos al Auxiliar de Publicaciones, Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo, División de Globalización y Estrategias de Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza; correo electrónico: gdsinfo@unctad.org.

UNCTAD Discussion Papers

No. 216	April 2014	Andrew CORNFORD	Macroprudential regulation: Potential implications for rules for cross-border banking
No. 215	March 2014	Stephany GRIFFITH-JONES	A BRICS development bank: A dream coming true?
No. 214	Dec. 2013	Jörg MAYER	Towards more balanced growth strategies in developing countries: Issues related to market size, trade balances and purchasing power
No. 213	Nov. 2013	Shigehisa KASAHARA	The Asian developmental State and the Flying Geese paradigm
No. 212	Nov. 2013	Vladimir FILIMONOV, David BICCHETTI, Nicolas MAYSTRE and Didier SORNETTE	Quantification of the high level of endogeneity and of structural regime shifts in commodity markets
No. 211	Oct. 2013	André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO	Structural change and economic development: Is Brazil catching up or falling behind?
No. 210	Dec. 2012	Giovanni Andrea CORNIA and Bruno MARTORANO	Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010
No. 209	Nov. 2012	Alessandro MISSALE and Emanuele BACCHIOCCHI	Multilateral indexed loans and debt sustainability
No. 208	Oct. 2012	David BICCHETTI and Nicolas MAYSTRE	The synchronized and long-lasting structural change on commodity markets: Evidence from high frequency data
No. 207	July 2012	Amelia U. SANTOS-PAULINO	Trade, income distribution and poverty in developing countries: A survey
No. 206	Dec. 2011	André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO	The long-term “optimal” real exchange rate and the currency overvaluation trend in open emerging economies: The case of Brazil
No. 205	Dec. 2011	Ulrich HOFFMANN	Some reflections on climate change, green growth illusions and development space
No. 204	Oct. 2011	Peter BOFINGER	The scope for foreign exchange market interventions
No. 203	Sep. 2011	Javier LINDENBOIM, Damián KENNEDY and Juan M. GRAÑA	Share of labour compensation and aggregate demand discussions towards a growth strategy
No. 202	June 2011	Pilar FAJARNES	An overview of major sources of data and analyses relating to physical fundamentals in international commodity markets
No. 201	Feb. 2011	Ulrich HOFFMANN	Assuring food security in developing countries under the challenges of climate change: Key trade and development issues of a fundamental transformation of agriculture
No. 200	Sep. 2010	Jörg MAYER	Global rebalancing: Effects on trade flows and employment
No. 199	June 2010	Ugo PANIZZA, Federico STURZENEGGER and Jeromin ZETTELMEYER	International government debt

* * * * *

Los *UNCTAD Discussion Papers* pueden consultarse en el sitio <http://unctad.org>. Pueden solicitarse ejemplares de los Discussion Papers Series al Auxiliar de Publicaciones, Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo, División de Globalización y Estrategias de Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza; correo electrónico: gdsinfo@unctad.org.

CUESTIONARIO

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2014

Para poder aumentar la calidad y la utilidad del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, la secretaría de la UNCTAD desearía recibir sus opiniones sobre esta publicación. Sírvase rellenar este formulario y devolverlo a la dirección que figura a continuación:

Encuesta a los lectores
División de Globalización y Estrategias de Desarrollo
UNCTAD
Palais des Nations, oficina E.10009
CH-1211 Genève 10, Suiza
Fax: (+41) (0)22 917 0274
Correo electrónico: tdr@unctad.org

Le agradecemos muchísimo su amable cooperación.

- | 1. ¿Cómo calificaría usted esta publicación? | Excelente | Buena | Regular | Mala |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| En general | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Utilidad de los temas tratados | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Calidad analítica | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Conclusiones | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Presentación | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. ¿Cuáles considera que son los puntos fuertes de esta publicación?

3. ¿Cuáles considera que son los puntos débiles de esta publicación?

4. ¿Con qué fines principales utiliza usted esta publicación?

Análisis e investigación	<input type="checkbox"/>	Educación y formación	<input type="checkbox"/>
Formulación de políticas y gestión	<input type="checkbox"/>	Otros (<i>especifique</i>) _____	

5. Indique lo que mejor describa su esfera de trabajo

Gobierno	<input type="checkbox"/>	Empresa pública	<input type="checkbox"/>
Organización no gubernamental	<input type="checkbox"/>	Institución académica o de investigación	<input type="checkbox"/>
Organización Internacional	<input type="checkbox"/>	Medios de información	<input type="checkbox"/>
Institución empresarial privada	<input type="checkbox"/>	Otros (<i>especifique</i>) _____	

6. Nombre y dirección de la persona que contesta al formulario (*optativo*):

7. ¿Desea agregar alguna observación?
