



**EMBARGO**

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, la radio, la televisión ni los medios electrónicos antes de las **17.00 horas (hora media de Greenwich)** del 26 de septiembre de 2018.

# **INFORME** SOBRE EL **COMERCIO** Y EL **DESARROLLO, 2018**

EL PODER, LAS PLATAFORMAS Y LA QUIMERA  
DEL LIBRE COMERCIO

**PANORAMA GENERAL**



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

# **INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2018**

EL PODER, LAS PLATAFORMAS Y LA QUIMERA  
DEL LIBRE COMERCIO

**PANORAMA GENERAL**



**NACIONES UNIDAS**  
Nueva York y Ginebra, 2018

---

## **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. Deberá remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido; correo electrónico: [gdsinfo@unctad.org](mailto:gdsinfo@unctad.org).

---

El panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte del *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2018* (UNCTAD/TDR/2018).

---

# PANORAMA GENERAL

*Los cambios tecnológicos tienen una profunda repercusión en cómo nos desenvolvemos en nuestra vida cotidiana. Las innovaciones digitales ya han transformado la manera en que nos ganamos la vida, aprendemos, compramos y jugamos. A nivel colectivo, constituyen una cuarta revolución industrial que está cambiando la geografía de la producción y los perfiles del trabajo. Pero, a fin de cuentas, son las acciones sociales y políticas —en forma de reglas, normas y disposiciones— las que determinarán cómo se despliega el futuro.*

*A este respecto, ha sido una desgracia que la revolución digital tuviera lugar en una época neoliberal. Durante los cuatro últimos decenios, una combinación de astucia financiera, poder empresarial incontrolado y austeridad económica ha hecho trizas el contrato social al que se llegó después de la Segunda Guerra Mundial y lo ha sustituido por una serie diferente de reglas, normas y políticas, a nivel nacional, regional e internacional. Esto ha permitido al capital —tangible o intangible, a corto o largo plazo, industrial o financiero— eludir la supervisión reguladora, aprovechar nuevas oportunidades de lucro y restringir la influencia de los responsables políticos sobre la manera de hacer negocios.*

*Esta agenda ha hecho suya la visión de un mundo digital interconectado, sin límites artificiales a los flujos de información y con la sensación de euforia tecnológica que suscita la creencia en su carácter inevitable e inmutable. Las grandes empresas han respondido convirtiendo la recopilación y el procesamiento de datos en un auténtico cuerno de la abundancia para la obtención de rentas.*

*Acontecimientos recientes —desde la crisis financiera y la lenta recuperación que la siguió, hasta los escándalos de las noticias*

*falsas y la privacidad de los datos que ocupan ahora los titulares de la actualidad— han obligado a los responsables políticos a hacer frente a las desigualdades y los desequilibrios producidos por esta agenda. Los gobiernos han empezado a reconocer la necesidad de colmar las lagunas en la regulación que perjudican a la ciudadanía, disponer redes de seguridad más sólidas para quienes se ven negativamente afectados por el progreso tecnológico e invertir en las competencias que necesitan los trabajadores del siglo XXI. Pero hasta el momento las palabras se han dejado oír más que los hechos.*

*Pese a todo cuanto se ha dicho, este mundo no es nuevo ni feliz. La era de la globalización anterior a 1914 fue también un período de cambios tecnológicos espectaculares, en el que los cables telegráficos, las carreteras y los buques de vapor crearon un mundo más veloz y más pequeño; también era un mundo de fuertes monopolios incontrolados, especulación financiera, momentos de auge y de crisis, y una desigualdad creciente. Mark Twain criticó una “Edad dorada” (Gilded Age) de una riqueza privada obscena, una corrupción política endémica y una miseria social muy extendida; y, de manera parecida a los grandes magnates digitales de hoy en día, los empresarios de los ferrocarriles de antaño eran maestros en la manipulación de innovaciones financieras, técnicas de fijación de precios y conexiones políticas que multiplicaban sus beneficios mientras perjudicaban a las empresas rivales y a la ciudadanía en general.*

*Y tal como ocurre en la actualidad, las nuevas tecnologías de la comunicación del siglo XIX ayudaron al capital a dar una nueva configuración a la economía mundial. Muchos comentaristas se afanan en describir la década actual como una era de “libre comercio”, evocando la idea de las ventajas comparativas de David Ricardo para sugerir que incluso los rezagados tecnológicos podían prosperar si se especializaban en lo que mejor hacían y se abrían al comercio internacional. Era un relato tranquilizador en el que todos salían ganando cuando en realidad el ganador se llevaba la mayor parte del premio, y también un artículo de fe de la causa globalista, que indujo a John Maynard Keynes, en su Teoría General, a establecer paralelismos con la Santa Inquisición.*

*En realidad, el comercio internacional de finales del siglo XIX se gestionaba mediante una combinación non sancta de controles coloniales en la periferia y aumento de los aranceles en el núcleo central emergente, a menudo, como en el caso de los Estados Unidos, hasta niveles muy elevados. Pero, como en la actualidad, el discurso del libre comercio ofrecía una coartada útil para la circulación incontrolada del capital y toda una serie de normas concomitantes —el patrón oro, una legislación laboral represiva, presupuestos equilibrados— que disciplinaban el gasto público y frenaban los costos de hacer negocios.*

*A medida que los desequilibrios y las tensiones crecientes de la globalización actual dejan sentir sus efectos en un mundo cada vez más financiarizado y digitalizado, el sistema de comercio multilateral está siendo forzado hasta el límite. Se han establecido enseguida paralelismos poco tranquilizadores con la década de 1930. Pero si algo nos enseña el período de entreguerras es que promover el libre comercio en un contexto de austeridad y desconfianza política generalizada no sirve para sostener el centro mientras todo se desmorona. Y comprometerse simplemente a no dejar a nadie rezagado al tiempo que se invoca la buena voluntad de las empresas o el espíritu generoso de los super ricos significa, en el mejor de los casos, hacer un llamamiento esperanzado por un mundo más cívico y, en el peor, intentar eludir de manera deliberada un debate serio sobre los auténticos factores determinantes de la desigualdad, la deuda y la inseguridad.*

*La respuesta no puede consistir en buscar refugio en alguna visión mítica de un excepcionalismo nacional o sentarse a esperar que una oleada de exuberancia digital se lleve por delante todos estos problemas. Existe más bien la necesidad urgente de replantear el sistema multilateral, si se quiere que la era digital cumpla todas sus promesas.*

*A falta de un planteamiento progresista y de un liderazgo intrépido, no puede sorprender que el interregno, como hubiera vaticinado Antonio Gramsci, muestre inquietantes señales de malestar político. Encontrar el relato adecuado no es tarea fácil. De momento, podríamos recordar las palabras de Mary Shelley —de cuya monstruosa creación, Frankenstein, se celebra este año el*

*bicentenario, sin que haya perdido su poder de evocar el miedo y la fascinación que produce el progreso tecnológico— “el principio es siempre hoy”.*

## **Malos presagios: ¿Hacia dónde se dirige la economía mundial?**

Hace diez años, en septiembre de 2008, Lehman Brothers se declaró en bancarota. De repente, nadie sabía a ciencia cierta quién debía qué a quién, quién había asumido demasiado riesgo y no podía reembolsar las deudas, o quién sería el siguiente en caer; los mercados de crédito interbancario quedaron paralizados; cundió el pánico en Wall Street; se hundieron empresas, no solo en los Estados Unidos sino en todo el mundo; los políticos buscaban desesperadamente respuestas; y los expertos económicos se preguntaban si la Gran Moderación se estaba convirtiendo en otra Gran Depresión.

Lo que resulta sorprendente, visto en perspectiva, es la sensación de autocomplacencia existente durante la fase previa a la crisis. Aún más sorprendentes son los pocos cambios que ha habido después de la crisis. Nos dicen que el sistema financiero es más simple, seguro y justo. Pero los bancos han aumentado mucho más de tamaño gracias al dinero público; los instrumentos financieros opacos vuelven a estar a la orden del día; el sistema bancario paralelo se ha convertido en un negocio de 160 billones de dólares, el doble de la economía mundial; las operaciones con derivados extrabursátiles han superado la cifra de 500 billones de dólares; y (como era de esperar) las primas para los banqueros vuelven a ser excesivas.

Gracias a los billones de dólares de dinero público (“expansión cuantitativa”), los mercados de activos se han recuperado, se realizan fusiones de empresas en gran escala y la recompra de acciones constituye ahora la característica distintiva de una gestión sagaz. En cambio, la economía real se ha mantenido renqueante fluctuando entre momentos efímeros de optimismo y rumores intermitentes de riesgos a la baja. Aunque algunos países han recurrido a los mercados de activos para aumentar sus ganancias, otros han preferido los mercados

de exportación, pero ninguna de estas opciones ha producido un crecimiento sostenido y ambas han propiciado un aumento aún mayor de la desigualdad.

Es posible que el mayor daño causado haya sido una pérdida de confianza en el sistema. En este punto los economistas no tienen excusas, por lo menos si se han molestado en leer a Adam Smith. En cualquier sistema que pretenda atenerse a unas normas, los indicios de que hay juego sucio contribuirán a la larga a minar su legitimidad. La evidencia de que los causantes de la crisis no solo salieron bien librados, sino que se beneficiaron de ella, ha sido un motivo de constante descontento desde 2008; y esta desconfianza ha infectado ahora las instituciones políticas que mantienen unidos a los ciudadanos, las comunidades y los países, a nivel nacional, regional e internacional.

La paradoja de la globalización del siglo XXI es que —a pesar de todo cuanto se dice acerca de su flexibilidad, eficiencia y competitividad— las economías avanzadas y en desarrollo son cada vez más frágiles, lentas y fracturadas. A medida que aumenta la desigualdad y se acumula la deuda, con la astucia financiera de nuevo al mando de la economía y con unos sistemas políticos que no consiguen inspirar confianza, ¿qué puede ir mal?

En algún momento del año pasado, cambió la música de fondo en la economía mundial. La percepción de mejoras sincronizadas en muchas economías diferentes, desarrolladas y en desarrollo, sugirió un pronóstico positivo para el crecimiento futuro. Ante las previsiones optimistas de recuperación económica, los banqueros centrales y los responsables de las políticas macroeconómicas de las economías avanzadas han aceptado que ha llegado el momento de revertir las políticas de dinero fácil que se han estado aplicando durante el último decenio.

Este optimismo ha durado poco. Las estimaciones recientes del crecimiento han sido inferiores a lo previsto y muestran cierta desaceleración. Se estima que durante el primer trimestre de 2018, el crecimiento de la zona del euro se ha reducido con respecto al trimestre anterior y es ahora el más bajo registrado desde el tercer trimestre de 2016; en los Estados Unidos se ha revisado a la baja la tasa de

crecimiento anualizado del producto interno bruto (PIB) correspondiente al primer trimestre, del 2,3% al 2,0%, nivel claramente inferior al de los tres trimestres anteriores; y en el Japón el crecimiento del primer trimestre resultó negativo.

Las economías en desarrollo muestran un mejor desempeño, ya que el crecimiento del primer trimestre de 2018 ha sido superior a las expectativas en China y la India, pero no ha habido mejoras e incluso se ha registrado cierta desaceleración en el Brasil y Sudáfrica. La Federación de Rusia, al igual que otros muchos exportadores de petróleo, se ha beneficiado de la subida de los precios. De hecho, las regiones exportadoras de productos básicos se ven en general favorecidas por la recuperación de los precios, aunque hay algunos indicios recientes de desaceleración.

Por lo general, se mantienen los pronósticos para el crecimiento regional de este año. Sin embargo, son ahora más los países que parecen estar sometidos a algún tipo de tensión financiera y se están revisando a la baja los pronósticos a plazo medio. Mientras se habla cada vez más de normalizar la política monetaria, algunos países en desarrollo ya tienen que enfrentarse a reversiones de los flujos de capital, depreciación de la moneda y la consiguiente inestabilidad.

La preocupación principal se debe a que el tibio crecimiento mundial sigue teniendo una gran dependencia de la deuda, en un contexto en el que están cambiando las tendencias macroeconómicas. A principios de 2018, el volumen de la deuda mundial había aumentado a cerca de 250 billones de dólares —el triple de los ingresos mundiales— en comparación con los 142 billones de dólares registrados hace un decenio. La estimación más reciente de la UNCTAD indica que la relación entre deuda mundial y PIB es en la actualidad casi un tercio mayor que en 2008.

Ha habido una explosión de la deuda privada, sobre todo en los mercados emergentes y los países en desarrollo, cuya participación en el total de la deuda mundial aumentó del 7% en 2007 al 26% en 2017, mientras que la relación entre el crédito a empresas no financieras y el PIB en

las economías de mercado emergentes se incrementó del 56% en 2008 al 105% en 2017.

La vulnerabilidad se refleja en los flujos de capitales transfronterizos, que no solo son más volátiles, sino que han pasado a ser negativos para el conjunto de los países emergentes y en desarrollo desde finales de 2014, habiendo sido la salida de capitales especialmente cuantiosas en el segundo trimestre de 2018.

Está claro que los mercados dieron muestras de inestabilidad tan pronto como los bancos centrales de las economías avanzadas anunciaron su intención de desactivar la palanca monetaria. Esto deja a la economía mundial en una difícil disyuntiva: si se invierte la política monetaria laxa aplicada en el pasado (a falta de una política fiscal compensatoria) se podría abortar la tímida recuperación mundial; pero si no se procede de este modo se mantienen los riesgos de la política económica de cara al futuro y se alimentan la incertidumbre y la inestabilidad.

Y lo que es más, las consecuencias de restringir la política monetaria ahora o más adelante podrían ser graves a causa de las diversas burbujas de activos que se han ido formando, e incluso las posibilidades de que los problemas se contagien a nivel mundial de una región a otra o de un sector a otro parecen ahora mayores que antes. El movimiento sincronizado de los mercados de valores en todo el mundo es un indicador de este fenómeno. Si bien las variaciones de los precios de los bienes inmuebles en los distintos países han estado menos sincronizadas, también estos mercados están de nuevo boyantes tras algunos años de descenso o estancamiento a raíz de la Gran Recesión.

La liquidez barata suministrada a los mercados de los países desarrollados provocó un sobrecalentamiento de los mercados de activos en las economías avanzadas y en desarrollo, ya que los inversores se dedicaron a diversas operaciones de arbitraje de tipos de interés entre divisas (*carry trade*). La repercusión de esta abundancia de liquidez en los mercados de valores ha sido notable, ya que las valoraciones han alcanzado niveles que no se justifican por las posibles ganancias. El resultado ha sido una desconexión fundamental entre

los precios de los activos y las fuerzas económicas reales. Al no contar con el apoyo de una política fiscal, las medidas monetarias no han conseguido activar una recuperación sólida de la economía real. Aunque los precios de los activos se han disparado hasta niveles insostenibles, los salarios nominales aumentaron mucho menos e incluso se estancaron en numerosos países. Esto ha provocado nuevos incrementos de la desigualdad en los ingresos, lo que quiere decir que la débil demanda de los hogares tan solo puede impulsarse mediante nuevas burbujas de deuda.

Mientras tanto, la expansión de la deuda no ha financiado nuevas y mayores inversiones. En las economías avanzadas, la tasa de inversión descendió de un promedio del 23% en 2008 al 21% en 2017. Incluso en los mercados emergentes y los países en desarrollo, la tasa de inversión con respecto al PIB fue del 32,3% en 2017, tan solo ligeramente superior al 30,4% alcanzado en 2008, año en que estalló la crisis, y algunas de las mayores economías registraron un descenso durante este período.

Los dilemas de política económica se complican por otros factores desconocidos: las incertidumbres acerca de la evolución de los precios del petróleo que también reflejan dinámicas geopolíticas, y las posibles trayectorias y consecuencias de las guerras comerciales que podrían derivarse de los actuales tanteos de fuerzas entre los Estados Unidos y sus principales socios comerciales. El comercio volvió a reactivarse el año pasado tras varios años de crecimiento muy lento y probablemente mantenga una buena marcha este año; pero es imposible predecir lo que podría ocurrir más adelante.

A falta de una fuerte demanda mundial, no es probable que el comercio funcione como motor independiente del crecimiento mundial. Dicho esto, una fuerte escalada arancelaria y nuevas amenazas de guerra comercial tan solo contribuirán a la debilidad subyacente de la economía mundial. Como los aranceles actúan en primer lugar redistribuyendo los ingresos entre varios agentes, no es tan fácil evaluar su impacto como predicen algunos de los expertos comerciales más apocalípticos. Sin embargo, casi con toda seguridad no tendrán el efecto deseado de reducir el déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos; harán

aumentar la incertidumbre si se toman represalias; y provocarán daños colaterales significativos en algunos países en desarrollo, intensificando así la presión que ya está ejerciendo la inestabilidad financiera.

No se trata, en cualquier caso, del inicio del desmantelamiento del “orden liberal de la posguerra”. Este orden se ha ido erosionando durante los treinta últimos años a causa del aumento de la libre circulación del capital, el abandono de las políticas de pleno empleo, el constante descenso de la proporción de ingresos que percibe la fuerza de trabajo, la erosión del gasto social y la interconexión del poder empresarial y del político. Las guerras comerciales son síntomas de un mundo hiperglobalizado y desequilibrado.

El origen de los problemas no es tampoco el ascenso de las economías emergentes. La determinación de China de reafirmar su derecho al desarrollo ha suscitado una sensación de ansiedad, si no de hostilidad, en muchas capitales occidentales, a pesar de haber adoptado China políticas que eran parte integrante del manual básico de economía utilizado por esos mismos países para ir ascendiendo por la escala del desarrollo. De hecho, el éxito de China es exactamente el que pretendían e intentaban alentar quiénes se reunieron en La Habana allá en 1947 para diseñar una Organización Internacional de Comercio. La diferencia entre lo que se decía entonces y lo que se dice ahora refleja en qué medida el actual orden multilateral se ha apartado de sus intenciones originales.

### **El perverso espíritu monopolista**

Como se examinó en el *Informe sobre el comercio y el desarrollo* del año pasado, la mayor concentración del mercado y el aumento de los márgenes de beneficio se han convertido en algo habitual en muchos sectores y economías, y la obtención de rentas es ahora la aspiración dominante en la cúspide de la cadena alimentaria empresarial. Estas tendencias se han difundido inevitablemente a través de las fronteras.

El comercio internacional siempre ha estado dominado por las grandes empresas. Sin embargo, en los decenios posteriores al final de la Segunda

Guerra Mundial, había competencia en los mercados, ya que aparecieron nuevos actores y el contrapeso del poder de negociación en el ámbito laboral, además de unas regulaciones estatales eficaces, limitaban el poder y el alcance de las grandes corporaciones. Muchas de estas restricciones se han visto erosionadas en la era de la hiperglobalización, en la que hay cada vez más mercados abiertos para hacer negocios.

La expansión resultante del comercio ha estado estrechamente vinculada a la difusión de las cadenas de valor mundiales controladas por las principales empresas, que suelen tener su sede en las economías avanzadas. Esto ha permitido a más países en desarrollo participar en la división internacional del trabajo estableciendo vínculos específicos con estas cadenas, y aprovechando su abundancia de mano de obra no especializada. Se les prometía que estas actividades manufactureras incipientes, gracias a una combinación de modernización y efectos secundarios, conseguirían abrir rápidamente vías de crecimiento sólido e incluso de acuerdo con sus ventajas comparativas. Las cosas no han resultado tan sencillas.

La base de datos World Input-Output permite evaluar los cambios en la distribución del valor añadido de la producción manufacturera entre diversos países. La fracción de ingresos nacionales puede desglosarse entre las partes que reciben la gestión, la comercialización, la investigación y el desarrollo, y la fabricación (o producción efectiva), considerando que el resto corresponde al capital. De 2000 a 2014, tanto la parte nacional del valor añadido total como la parte nacional de los ingresos del trabajo por el valor añadido total descendieron en la mayoría de los países con la excepción significativa de China. Los datos relativos a la parte nacional de la proporción correspondiente al capital son más ambivalentes; aumentó de manera considerable en los Estados Unidos y en menor medida en México, mientras que descendió en el Brasil y China. Sin embargo, la parte del capital se ve afectada por la fijación de precios de transferencia y otras prácticas conexas, que determinan que los rendimientos del capital se concentren en las jurisdicciones de baja tributación y no en el país en el que tienen su origen dichos rendimientos.

La parte nacional de la fabricación disminuyó en todos los países excepto en el Canadá y China (país en el que esa proporción aumentó al 30% en 2014). La imagen que ofrecen las actividades relativas a la gestión y la comercialización es ambivalente, pero la parte nacional correspondiente a las actividades de investigación y desarrollo en el valor añadido total aumentó en la mayoría de las economías desarrolladas, sobre todo en el Japón. Se registró también un aumento de esta proporción (a partir de unos niveles relativamente bajos) en una serie de economías en desarrollo en particular el Brasil, China, Indonesia, México, la República de Corea y Taiwán Provincia de China. Con todo, las economías desarrolladas siguieron registrando las mayores proporciones nacionales de las actividades de investigación y desarrollo en el valor añadido total.

Un importante factor subyacente a estas tendencias distributivas ha sido el mayor poder de negociación de las empresas, debido en parte a unos mercados de exportación extremadamente concentrados. Datos recientes a nivel de empresa sobre las exportaciones de bienes no petroleros indican que, dentro del círculo restringido de las empresas exportadoras, el 1% de las principales empresas representaron un 57% de las exportaciones del país por término medio en 2014. La distribución de las exportaciones se ve de este modo enormemente distorsionada a favor de las mayores empresas. La concentración es incluso más extrema en el nivel superior de la distribución y aumentó aún más en el contexto de la hiperglobalización. Después de la crisis financiera mundial, las cinco mayores empresas exportadoras, por término medio, representaban el 30% de las exportaciones totales de un país y las diez mayores empresas exportadoras, el 42%. El solo efecto del tamaño contribuía a que se diluyera gradualmente la responsabilidad social y política de las grandes corporaciones ante los electores y los trabajadores de los países de todo el mundo.

En los países en desarrollo, la repercusión negativa del comercio internacional en la desigualdad ha sido también resultado de la proliferación de regímenes especiales de procesamiento comercial y de zonas francas para la industria de exportación, que subvencionan la

organización de tareas de montaje de bajo costo y baja productividad por parte de las principales empresas que controlan las cadenas de valor mundiales, lo que reporta limitados beneficios a la economía en general. Los resultados dispares de las políticas encaminadas a promover el procesamiento comercial reflejan a menudo las estrategias de las empresas transnacionales para captar valor en las cadenas de valor mundiales que están diseñadas de acuerdo con sus propias condiciones, y en las que los insumos con un elevado valor añadido y los contenidos de propiedad intelectual protegida se venden a precios elevados a los procesadores de exportaciones, y la producción efectiva en los países en desarrollo representa tan solo una ínfima parte del valor de los productos acabados exportados.

Esto plantea cuestiones acerca del hecho de que muchas economías en desarrollo apuesten decididamente por los efectos secundarios previstos del procesamiento comercial, porque salvo que los países en desarrollo consigan captar parte del excedente creado por estas cadenas de valor mundiales y reinvertirlo en capacidad productiva e infraestructura, no es probable que los beneficios inmediatos de la producción y el empleo se traduzcan en un rápido ascenso por la escala del desarrollo.

El especial éxito de China en la utilización de las cadenas de valor mundiales se ha basado de manera crucial en su capacidad de reclamar y utilizar espacio de políticas para promocionar activamente el comercio por medio de políticas específicas industriales y de otro tipo con el objetivo de aumentar el valor añadido nacional de las exportaciones de manufacturas. También se ha basado en la capacidad de las autoridades chinas para desarrollar mecanismos de financiación independientes y adquirir el control de bienes extranjeros, cosa que ahora los países desarrollados consideran una amenaza para sus propios intereses económicos. Sin embargo, resulta difícil reproducir estas medidas en otros lugares.

Además de aumentar la concentración del mercado de las exportaciones, las grandes empresas han potenciado su capacidad de obtener rentas erigiendo barreras nuevas y más intangibles para la competencia, lo que se refleja en una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual y en una mayor capacidad para aprovechar las normas y

reglamentos nacionales a fin de trasladar beneficios y eludir impuestos. El consiguiente aumento de los beneficios resultantes de los monopolios generados por los derechos de propiedad intelectual, así como la reducción de los costos fiscales relativos de las grandes empresas, crea una mayor desigualdad en las reglas del juego. Los estudios empíricos llevados a cabo para el presente *Informe* indican que la gran expansión de la rentabilidad de las mayores empresas transnacionales —que vienen a ser las grandes empresas que dominan el comercio y las finanzas internacionales— junto con su creciente concentración, ha contribuido de manera determinante a reducir la parte proporcional de los ingresos percibidos por la fuerza de trabajo a nivel mundial, exacerbando así la desigualdad en los ingresos de las personas.

El aumento de los beneficios de las grandes empresas “galácticas” ha sido un factor determinante de la desigualdad funcional a nivel mundial, y ha ensanchado la brecha entre un pequeño número de grandes ganadores y toda una serie de pequeñas empresas y trabajadores que se ven estrujados.

En este mundo en que el ganador se lleva la mayor parte del premio, una de las cuestiones cruciales es la de si la difusión de las tecnologías digitales puede concentrar aún más los beneficios en un pequeño número de empresas pioneras, tanto entre los países como dentro de ellos, o si servirá para alterar el *statu quo* y promover la inclusión.

Todas las empresas, para mejorar la eficiencia y adoptar medidas innovadoras, deberían poder recopilar y analizar toda la gama de datos relativos a los mercados y las condiciones de los costos en las que operan. Durante mucho tiempo se ha considerado que la falta de esa información y de la habilidad para gestionarla ha supuesto una limitación para el crecimiento de la mayoría de las empresas de los países en desarrollo, así como de las empresas más pequeñas de las economías avanzadas.

La buena noticia para los países en desarrollo es que la inteligencia de datos, creada mediante la utilización de algoritmos de macrodatos, puede ayudar a las empresas (tanto del sector digital como de otros sectores) a desarrollar productos y servicios únicos, ampliar y coordinar

cadena de suministro complejas, y apoyar la adopción de decisiones basadas en algoritmos. La participación en el comercio digital podría ser un primer paso prometedor, al promover una infraestructura digital de equipos y programas, requisito básico para que las personas y las empresas intervengan con éxito en la economía digital. Al explicar algunos casos de éxito se hace referencia a cómo empresas del Sur han aprovechado las tecnologías digitales para participar en tareas de pre y post-producción en la cadena de valor en la que el valor añadido es mayor. Es significativo que la nueva y ambiciosa estrategia industrial de China tenga por objeto convertir esta iniciativa en un objetivo transversal de toda la economía para el año 2025.

La mala noticia es que las tendencias apuntan en una dirección distinta. La creciente brecha entre empresas ha sido especialmente notable en el mundo digital. De las 25 mayores empresas tecnológicas (en capitalización bursátil), 14 tienen su sede en los Estados Unidos, 3 en la Unión Europea, 3 en China, 4 en otros países de Asia y 1 en África. Las tres mayores empresas tecnológicas de los Estados Unidos tienen una capitalización bursátil media de más 400.000 millones de dólares, en comparación con un promedio de 200.000 millones de dólares en las mayores empresas tecnológicas de China, 123.000 millones de dólares en Asia, 69.000 millones de dólares en Europa y 66.000 millones de dólares en África. Lo que resulta significativo es el ritmo de acumulación de beneficios por la posición dominante en el mercado de este sector: la relación entre beneficios y ventas de Amazon aumentó del 10% en 2005 al 23% en 2015, mientras que en el caso de Alibaba aumentó del 10% en 2011 al 32% en 2015.

La magnitud de estas brechas y la rapidez con que se han abierto se deben en gran parte a la extracción, el procesamiento y la venta de datos. Los datos, al igual que las ideas y los conocimientos más en general, y a diferencia de la mayoría de bienes físicos y servicios, si están fácilmente disponibles, pueden ser empleados simultáneamente por múltiples usuarios. Las empresas tienen un doble problema: convertir un recurso aparentemente abundante en un activo escaso y beneficiarse de las economías de escala asociadas a los efectos de red;

si las empresas consiguen realizar ambas operaciones, las ganancias parecen ser ilimitadas.

La digitalización tiene un impacto profundo en la distribución mediante la aparición de monopolios de plataformas. Utilizando una combinación de derechos de propiedad sobreprotegidos, ventajas por el hecho de ser pioneros, poder de mercado y otras prácticas contrarias a la competencia, estas plataformas controlan y utilizan los datos digitales para organizar y facilitar transacciones entre los diversos agentes y tienen la capacidad de ampliar la extensión de estos ecosistemas en un proceso circular que se retroalimenta.

La tendencia hacia una mayor concentración, tanto en los negocios digitales como en los analógicos, plantea varios riesgos macroeconómicos y problemas para el desarrollo, que hoy en día están claramente en evidencia. Una cuestión preocupante es la repercusión negativa que el comercio en condiciones de hiperglobalización puede tener en la demanda agregada, ya que ayuda al capital a ir adquiriendo progresivamente una mayor parte de los ingresos mundiales a expensas del trabajo. Muchos economistas han observado que la creciente desigualdad, junto con la mayor propensión a ahorrar de los ricos, crea una tendencia al subconsumo, o bien ha promovido un consumo alimentado por la deuda gracias a la desregulación financiera. Ambos procesos suelen acabar mal.

Desde la crisis financiera, los mercados financieros y las principales instituciones financieras transnacionales se han convertido, con alguna justificación, en los principales villanos de esta historia, pero ahora es evidente que las empresas no financieras no pueden permanecer inmunes a la crítica. Ante la perspectiva de menores ventas en un contexto de demanda agregada débil que se ha visto agravado por el giro a la austeridad después de la crisis, las grandes empresas han reducido la inversión, deprimiendo aún más de este modo la demanda agregada y contribuyendo a la ralentización del comercio en los últimos años. Esta ruptura del nexo entre beneficio e inversión es uno de los factores que explican la desaceleración registrada en el crecimiento de la productividad, sobre todo en las economías avanzadas.

En tales circunstancias, las empresas tienen fuertes incentivos para intentar fomentar las ganancias mediante estrategias de obtención de rentas, por ejemplo, intensificando la competencia internacional entre trabajadores y entre gobiernos para reducir los costos laborales y fiscales, destruyendo o comprando a las empresas competidoras a fin de lograr una posición dominante en el mercado y elevar los márgenes de beneficio, etc. La triste realidad es que los intentos de las grandes empresas para reforzar su posición en el mercado mediante estas estrategias tan solo consiguen que el sistema económico global sea más frágil y vulnerable, ya que en conjunto crean más desigualdad, subconsumo, deuda y, por ende, vulnerabilidad macroeconómica.

Una forma de extracción de rentas que llama cada vez más la atención es la optimización fiscal agresiva que consiste en ubicar la sede fiscal de una empresa en jurisdicciones de baja tributación. El hecho de que las inversiones de empresas estadounidenses generen más ingresos en Luxemburgo y Bermudas que en China y Alemania obedece a una estrategia fiscal de las empresas, no a parámetros económicos fundamentales. La economía digital puede exacerbar esta erosión de la base imponible porque una empresa transnacional cuyos principales activos son la propiedad intelectual o los datos puede deslocalizar fácilmente estos activos. Aunque la iniciativa de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios ha adoptado algunas medidas útiles para salvaguardar los ingresos fiscales, si se cobran los impuestos allí donde se realizan las actividades y no donde las empresas declaran tener sus sedes se redistribuyen las rentas y se puede contribuir mejor a ampliar las bases imponibles de los países en desarrollo.

### **Bits y bots: retos para las políticas económicas de la era digital**

Para que los países en desarrollo se beneficien del comercio electrónico es esencial regular las superplataformas digitales y desarrollar plataformas de comercialización nacionales. De no ser así, conectarse

a las superplataformas existentes tan solo servirá para entregar más datos a las empresas que las administran, reforzándolas aún más y facilitándoles un mayor acceso a los mercados nacionales.

Desde que Alexander Hamilton preparó su estrategia económica para los primeros tiempos de los Estados Unidos, se ha visto que para acelerar el desarrollo económico de un país se requieren políticas industriales activas que movilicen los recursos internos y los destinen a actividades productivas. Esto no deja de ser cierto cuando dichos recursos son datos en forma de dígitos binarios. De hecho, vistos los desequilibrios de poder económico inherentes a la revolución de los datos, será aún más crucial para los países diseñar políticas que garanticen una distribución equitativa de los beneficios derivados de los datos que se generan dentro de las fronteras nacionales.

Para desarrollar las capacidades digitales y las infraestructuras digitales nacionales, algunos gobiernos de países en desarrollo (como los de Filipinas, Indonesia y Viet Nam) utilizan medidas de localización, como lo han hecho muchos países desarrollados en las fases anteriores y actuales del proceso de digitalización. Pero la mayoría de los países en desarrollo no disponen de tales políticas, lo que quiere decir que los datos son propiedad de quienes los recopilan y almacenan, sobre todo de las superplataformas digitales, que gozan entonces de plenos derechos exclusivos e ilimitados sobre ellos. Las políticas nacionales sobre datos deben diseñarse para abordar cuatro cuestiones fundamentales: quiénes pueden poseer los datos, cómo pueden recopilarse, quiénes pueden utilizarlos y en qué condiciones. También debería tratarse la cuestión de la soberanía de los datos, que se refiere a cuáles son los datos que pueden salir del país y por lo tanto no se regirían por la legislación nacional.

Los países en desarrollo que deseen avanzar hacia un futuro digital y obtener los beneficios consiguientes deberán disponer evidentemente de la infraestructura física y digital apropiada y de las capacidades digitales necesarias. Los problemas que deben afrontar estos países para conseguir esta infraestructura digital pueden verse en los bien conocidos y aún amplios desfases existentes con respecto a los países desarrollados: la suscripción activa de banda ancha en el mundo desarrollado (un 97%) duplica con creces la del mundo en desarrollo

(48%); en África, tan solo el 22% de la población utiliza Internet, en comparación con el 80% en Europa. Incluso una economía como la India, con un sector digital más avanzado, lleva mucho retraso en lo que respecta al ancho de banda de Internet, la velocidad de conexión y el desarrollo de redes.

Para fomentar las capacidades digitales, es preciso actuar a varios niveles: introducir la enseñanza digital en escuelas y universidades; mejorar los conocimientos digitales de la fuerza de trabajo existente; organizar programas especiales básicos y avanzados para el desarrollo de las competencias técnicas de personas jóvenes y mayores, incluyendo programas de enseñanza de competencias digitales en los programas existentes de formación profesional; y prestar apoyo económico para impulsar la iniciativa empresarial en el ámbito digital.

Si bien el fomento de competencias técnicas y la creación de infraestructuras son necesarios, no bastan para garantizar los beneficios del desarrollo; se requieren una estrategia más amplia y una serie mucho más completa de medidas. Las políticas industriales de digitalización deben intentar aprovechar las fuertes sinergias entre las presiones de la oferta y la demanda para establecer un “círculo virtuoso digital” de nuevos sectores y empresas digitales, aumento de la inversión y la innovación, aceleración del crecimiento de la productividad y aumento de los ingresos y ampliación de los mercados. Para ello quizás sea preciso adoptar más bien una política industrial con una misión específica en el mundo digital para contrarrestar las asimetrías existentes en el mercado. Por ejemplo, los gobiernos podrían invertir directamente en plataformas digitales incipientes o adquirir una importante participación accionarial en ellas a través de fondos soberanos de inversión digital, a fin de dar mayor difusión a los frutos del elevado aumento de la productividad debido al cambio tecnológico.

También se requiere una política industrial con una misión específica a causa del cambio de estructura de la financiación de las inversiones en la economía digital. A diferencia de los activos tangibles, los intangibles —como datos, programas informáticos, análisis de mercados, diseño de organización, patentes, derechos de propiedad intelectual y otros

parecidos— suelen tener un carácter único o ser más valiosos en unos contextos específicos estrictamente definidos, por lo que resulta difícil valorarlos como garantías. En consecuencia, el apoyo a la inversión en activos intangibles quizás requiera un mayor papel de los bancos de desarrollo como fuentes de financiación, o bien de vehículos de financiación especializados, así como medidas concebidas para reforzar el nexo entre beneficio e inversión, como cambios en la presentación de informes financieros o la imposición de restricciones a la recompra de acciones y al pago de dividendos cuando la inversión escasea, o un trato fiscal preferente para los beneficios reinvertidos.

Al mismo tiempo, la economía digital crea nuevos y considerables problemas a las políticas reguladoras porque los efectos de red y las economías de escala asociados a la digitalización pueden hacer aumentar la desigualdad y levantar barreras para la entrada en los mercados. El abrumador control de las plataformas digitales por parte de algunas empresas pone de manifiesto la necesidad de examinar activamente políticas para impedir el comportamiento anticompetitivo de dichas empresas, así como un posible uso indebido de los datos recopilados por las plataformas.

Una de las maneras de afrontar las estrategias de obtención de rentas en un mundo digital consistiría en fragmentar las grandes empresas responsables de la concentración del mercado. Otra posibilidad sería aceptar la tendencia a la concentración del mercado pero regularla a fin de limitar la capacidad de las empresas de explotar su posición dominante. En vista de que los datos de un país pueden tener una utilidad pública, otra opción podría ser regular a las grandes empresas como servicios públicos encargados de la prestación directa de servicios digitalizados. Esto significa considerar la economía digital de manera análoga a las industrias tradicionales de redes esenciales, como el abastecimiento de agua y energía.

Para mantenerse al corriente de la revolución tecnológica en curso, los países en desarrollo necesitan con urgencia transferencias internacionales de tecnología de los países desarrollados y otros países en desarrollo que han sido capaces de poner en práctica tecnologías

digitales avanzadas. Las transferencias internacionales de tecnología son ahora mucho más complicadas en la economía digital porque la tecnología y los análisis de datos se equiparan a secretos comerciales, y porque están vigentes algunas normas vinculantes para compartir códigos fuentes. La cooperación digital Sur-Sur puede desempeñar un papel importante para que los países en desarrollo aprovechen las oportunidades que surjan en el mundo digital prestándose apoyo mutuo para fomentar su infraestructura y capacidades digitales.

Con todo, los países en desarrollo tendrán que preservar, y posiblemente ampliar, el espacio de políticas disponible para llevar a cabo una estrategia de industrialización que ahora debería incluir políticas digitales relativas a la localización de datos, la gestión de flujos de datos, las transferencias de tecnología y los derechos de aduana sobre las transmisiones electrónicas. Algunas de las normas de los acuerdos comerciales existentes, y de los que se están negociando, restringen la flexibilidad de los gobiernos signatarios para adoptar medidas de localización. En las negociaciones acerca del acuerdo sobre el comercio de servicios se incluye una propuesta en el sentido de que, para transferir datos fuera de las fronteras nacionales, basta que el operador invoque la necesidad de transferir datos al extranjero “en relación con la realización de sus actividades”. El documento del Acuerdo de Asociación Transpacífico incluye normas vinculantes referentes a la capacidad de los gobiernos de restringir la utilización o ubicación de servicios informáticos dentro de las fronteras nacionales y prohíbe a los gobiernos que apliquen políticas que requieran compartir códigos fuentes, excepto por razones de seguridad nacional. Algunas de las propuestas sobre comercio electrónico en la Organización Mundial del Comercio incluyen normas vinculantes sobre las transferencias internacionales de datos y restricciones a la localización.

La comunidad internacional acaba de iniciar un diálogo sobre las normas y reglamentos que se requieren para gestionar todo esto y todavía no se ha llegado a un acuerdo acerca de qué cuestiones relativas a la economía digital se ciñen al ámbito de la Organización Mundial del Comercio y cuáles corresponden a otras organizaciones internacionales. Hay que evitar cualquier compromiso prematuro en favor de normas que

tengan repercusiones a largo plazo en este sector en rápida evolución, cuyos protagonistas más influyentes se mueven por estrictos intereses económicos.

## **Los BRICS y la cuestión de la infraestructura**

No hay duda de que, con la aceleración del comercio en el contexto de la hiperglobalización, los países en desarrollo han capturado una parte creciente de este comercio, entre otras cosas mediante más intercambios mutuos. Sin embargo, en muchas partes del Sur no ha habido manera de convertir estas tendencias en un proceso de desarrollo transformador.

El cambio significativo del comercio se inició a mediados del decenio de 1980 y fue especialmente notable en el Asia Oriental y Sudoriental, basándose en una dinámica regional y unas políticas industriales estatales que se reforzaban mutuamente y que contribuían a forjar sólidos vínculos entre los beneficios, la inversión y las exportaciones. El ritmo rápido de la inversión nacional ayudó a aprovechar la fase de aprendizaje y las economías de escala, sosteniendo un rápido incremento de la productividad, impulsando la transformación de actividades productivas y de exportación basadas en recursos primarios en otras más intensas en mano de obra y sucesivamente en tecnología, y abriendo los mercados del Norte a esas exportaciones. A falta de vínculos parecidos en otras regiones en desarrollo, la exportación de productos manufacturados no refleja en igual medida el crecimiento de la productividad durante este período.

Con el tiempo, el cambio gradual ocurrido en Asia ha permitido a China superar al Japón como principal país exportador de la región en 2004 y convertirse luego en el mayor exportador mundial en 2007. De un modo circunstancial dicha narrativa se ha extrapolado, utilizando la sigla BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) para explicar el auge de las grandes economías emergentes. Sin embargo, aunque su peso político combinado tiene importantes consecuencias geoestratégicas, estas experiencias económicas son demasiado diversas para poder constituir una fuerza económica colectiva. Incluso dentro de

este grupo, la experiencia de China es extraordinaria. La participación de los BRICS en la producción mundial aumentó del 5,4% en 1990 al 22,2% en 2016. Pero si se excluye China, la participación de los “RIBS” en la producción mundial ascendió del 3,7% a alrededor del 7,4%, que no es realmente un incremento espectacular. Esto se refleja en los niveles de participación en las exportaciones mundiales, en los que China deja muy atrás a los demás países del grupo. De hecho, en la mayoría del resto de países en desarrollo, fuera del Asia Oriental y Sudoriental, los niveles de participación en las exportaciones se mantenían más o menos constantes y en algunos casos incluso disminuían, excepto durante la fase ascendente del superciclo de los precios de los productos básicos, en que los principales exportadores de esos productos registraron un aumento temporal de sus cuotas de mercado.

La aceleración del crecimiento y la transformación estructural del Asia Oriental han dejado sentir sus efectos en el resto del mundo en desarrollo, sobre todo en forma de un gran auge de la demanda de materias primas. Con todo, una vez más con la excepción de algunos éxitos de Asia, hay muy pocos indicios de que se haya producido un cambio estructural de base amplia inducido por el comercio.

Esto obedece, en parte, a la asimetría de las relaciones de poder entre las principales empresas y los proveedores de las cadenas de valor manufactureras, así como a la debilidad de las posiciones negociadoras de los países en desarrollo. Las experiencias de México y los países centroamericanos como ensambladores de manufacturas han estado ligadas a la creación de economías de enclave, con escasas vinculaciones con la economía nacional y mejoras muy limitadas. Lo mismo cabe decir de los sectores de la electrónica y el automóvil en Europa Oriental y Central.

Los datos referentes al comercio en valor añadido muestran que China ha sido más bien una excepción, uno de los pocos países que han conseguido aumentar su proporción de valor añadido interno manufacturero en las exportaciones brutas (con un incremento de 12 puntos porcentuales entre 1995 y 2014). De los otros 27 países en desarrollo de los que se tienen datos, tan solo 6 experimentaron aumentos, aunque de mucha menor cuantía. En cambio, en muchos

países en desarrollo, el comercio en condiciones de hiperglobalización dio un mayor peso económico a las industrias extractivas; 18 de los 27 países en desarrollo registraron incrementos de la proporción de las industrias extractivas en el valor añadido de las exportaciones. Esto puede deberse en parte a los efectos de los precios durante el período de auge de los productos básicos, pero la persistencia de esos efectos a lo largo de muchos años ha incentivado más la inversión en las industrias extractivas, privadas y públicas, con el consiguiente aumento de los volúmenes, lo que a largo plazo es probable que haya reforzado aún más la dependencia de dichas industrias extractivas, con repercusiones negativas para el cambio estructural.

Si se desglosan las exportaciones de los países en desarrollo en función de la intensidad tecnológica de los productos se perciben diferencias significativas tanto en la estructura como en la dinámica. Por una parte, la primera generación de las nuevas economías industrializadas y China muestran claras tendencias al progreso tecnológico. En cambio, África y el Asia Occidental presentan avances limitados, ya que sus exportaciones se concentran enormemente en las materias primas, habiendo registrado apenas incrementos en la proporción de productos manufacturados con gran intensidad de tecnología, independientemente del nivel de especialización de la mano de obra. América Latina y el resto del Asia Meridional, Sudoriental y Oriental se sitúan entre estos dos extremos. En América Latina, el decenio de 1990 fue un período de cierto cambio estructural con mejoras tecnológicas, pero esta tendencia se invirtió en parte durante el superciclo de los productos básicos. A medida que retrocedieron los precios de los productos básicos, la estructura del comercio de América Latina regresó a la posición que ocupaba a finales del decenio mencionado, lo que hace pensar que, en el mejor de los casos, las mejoras tecnológicas habían sido limitadas. En el resto del Asia Meridional, Sudoriental y Oriental, las tendencias hacia una mejora tecnológica relativa no se reflejaron en los datos sobre las exportaciones hasta el primer decenio del siglo XXI, registrándose una variación favorable a los productos con gran intensidad de mano de obra especializada y tecnología. Sin embargo, todavía queda camino por recorrer para alcanzar la estructura actual de China, para no hablar de la primera generación de las nuevas economías industrializadas.

En general, los datos sobre el comercio bilateral indican que el comercio intrarregional parece ofrecer las mayores posibilidades para ayudar a ascender la escala del desarrollo, lo que confirma la validez de llamamientos anteriores de la UNCTAD a favor de intensificar el comercio regional. En cambio, la expansión del Asia Oriental y Sudoriental no ha provocado cambios positivos significativos en las estructuras de las exportaciones de otras regiones en desarrollo; más bien ha reforzado su función de proveedoras de productos básicos. Y con la desaceleración del comercio mundial a raíz de la crisis financiera global, se han revelado las debilidades estructurales subyacentes de muchos países. Una de estas debilidades es la ausencia de una base sólida de infraestructuras.

Medidas en función de la densidad de la red viaria por kilómetro cuadrado, el acceso a la energía, las conexiones telefónicas (esenciales en la nueva era digital), el agua corriente o los servicios de saneamiento básicos, la insuficiencia de las infraestructuras constituye un obstáculo para el crecimiento sostenido de muchas regiones en desarrollo, sobre todo del Asia Meridional y el África Subsahariana. Esto es, en parte, consecuencia del giro neoliberal de las políticas de desarrollo que debilitó el objetivo original de costear proyectos de infraestructura mediante financiación multilateral: por ejemplo, la proporción de créditos destinados a infraestructuras del total de préstamos concedidos por el Banco Mundial en la primera década del presente siglo registraba una disminución del 60% con respecto a las cifras del decenio de 1960. En conjunción con la ofensiva más general contra las políticas de inversiones públicas, muchos países en desarrollo se han quedado sin la infraestructura necesaria para poder competir de manera eficaz en unos mercados más abiertos.

Sin embargo, las infraestructuras han vuelto a adquirir importancia en los últimos años. La ambiciosa Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas requiere grandes proyectos de infraestructura para poder tener alguna posibilidad de éxito, y se calcula que las inversiones anuales necesarias a nivel mundial son del orden de varios billones de dólares. La iniciativa china llamada Un Cinturón – Una Ruta, un conjunto de infraestructuras por un valor

estimado de 1 billón de dólares, promete difundir su modelo de inversión y exportación a escala mundial.

Pero aunque las cifras llamativas de las necesidades de financiación han contribuido sin duda tomar conciencia de la magnitud del desafío, existe el peligro de perder de vista la función crucial que la infraestructura desempeña en la transformación estructural y la importancia de las políticas e instituciones complementarias para promover esta función. Además, según enseña la experiencia, cuanto más tarde empiezan los países su proceso de desarrollo, tanto mayor es el problema que plantea la movilización de recursos y más necesario es planificar y ordenar como es debido las inversiones en infraestructura.

Independientemente del nivel de desarrollo de un país, la infraestructura representa una inversión a largo plazo en un futuro incierto y —habida cuenta de las considerables economías de escala, los cuantiosos costos irre recuperables, las fuertes complementariedades y los largos períodos de gestación que suelen requerirse— la planificación de la infraestructura es, como la calificó el banquero estadounidense Felix Rohatyn, una “empresa atrevida”. Al mismo tiempo, estas mismas características explican tanto los “monopolios naturales” como las considerables necesidades de coordinación que pueden reportar grandes beneficios a los inversores privados, pero que a menudo exigen una participación del sector público si han de satisfacerse en la escala necesaria y con plena eficacia. Una consecuencia desafortunada ha sido convertir el desafío de las infraestructuras en un enfrentamiento político entre los partidarios de “los fallos del mercado” y los de “los fallos del gobierno”.

Lo que se necesita, empero, es un cambio de paradigma que sitúe directamente la inversión en infraestructura en el contexto de la transformación estructural y ofrezca una perspectiva alternativa de cómo planificar, ejecutar y coordinar esas inversiones, sobre todo para los países en desarrollo que están construyendo su capacidad industrial. Esto significa reconsiderar, y replantear, un antiguo debate sobre la planificación del desarrollo. En particular, el influyente estudio de Albert Hirschman *La estrategia del desarrollo económico*, publicado hace 60 años, puede servir de marco para establecer un nexo entre lo

que entonces solía denominarse “capital social básico” (infraestructura pública) y las actividades directamente productivas (inversión privada).

Hirschman relacionaba la planificación con un modelo de “crecimiento desequilibrado”, en el que es preferible que los recursos productivos se destinen de manera selectiva a sectores que ofrecen la posibilidad de establecer eslabones hacia atrás y hacia adelante, revelando así lagunas y generando trastornos en los precios que estimulen nuevas tandas de inversiones privadas, fomentando capacidades organizativas y de otra índole necesarias para mantener activos los procesos de crecimiento y enviando las señales adecuadas a los responsables políticos que sugieran en qué centrar sus inversiones en infraestructura.

Este enfoque, al vincular la viabilidad financiera a una serie más amplia de criterios de desarrollo, ofrece una alternativa a la tendencia actual de reducir la planificación de infraestructuras a una determinada cartera de proyectos, haciendo hincapié en la viabilidad de financiar los proyectos individuales y en los rendimientos ajustados en función del riesgo de acuerdo con los cálculos de los inversores privados.

A pesar del actual entusiasmo de los responsables políticos por intensificar la participación del sector privado en proyectos de infraestructura, en la era de la hiperglobalización los mercados financieros han evitado esos proyectos y han optado por conceder préstamos a corto plazo y efectuar inversiones especulativas en los activos existentes. Incluso cuando se ha producido una participación del sector privado en la infraestructura, con frecuencia ha perseguido más el beneficio financiero a corto plazo que la prestación de servicios públicos, seleccionando los proyectos en consecuencia y creando sistemas de infraestructuras deficientes y fragmentados que no eran los adecuados para promover el crecimiento acelerado y la transformación estructural.

En cambio, para salir adelante lo que se requiere es un experimentalismo que sea al mismo tiempo visionario y pragmático. Para un desarrollo transformador se requiere un enfoque más estratégico, en el que el desarrollo de la infraestructura se planifique para promover eslabones que apoyen el desarrollo y la diversificación de la industria. Esta planificación debería tener debidamente en cuenta cómo se estructuran

las inversiones en infraestructura, los circuitos de retroalimentación entre la infraestructura y el crecimiento de la productividad, y los pros y contras en la selección del tipo de infraestructura. Importa saber qué inversiones en infraestructura reciben prioridad y cómo se determinan dichas prioridades. Algunos tipos de infraestructura (como las carreteras y las telecomunicaciones) tienen mayor repercusión en la productividad que otros (por ejemplo, el transporte aéreo y el alcantarillado). La planificación obliga a los responsables políticos a prestar atención al capital a largo plazo, ya que las inversiones en infraestructura no suelen empezar a repercutir en la productividad del sector privado hasta que ha transcurrido algún tiempo y se ha alcanzado un nivel crítico de inversión. Esto significa también que los gobiernos deben estar dispuestos a asumir algún riesgo; los éxitos de los programas de infraestructuras del pasado han sido fruto tanto de la ambición política como de una contabilidad pública escrupulosa y fríos cálculos estadísticos. Por último, son importantes los efectos de red de la infraestructura moderna así como la complementariedad entre diferentes tipos de infraestructura: el fomento de la energía en las zonas rurales no hará aumentar necesariamente los beneficios de las empresas si no se construyen al mismo tiempo carreteras y se instalan servicios de telecomunicaciones. Estos efectos deben tenerse en cuenta en la planificación general y las actividades de coordinación.

Por eso, la planificación no debería considerarse tanto un manual de instrucciones aplicado desde arriba como un sistema general de coordinación que abarca una gran diversidad de intereses y elecciones estratégicas, centrándose en los sectores que deben tener prioridad y las tecnologías que deben adoptarse, la macrocoordinación de las decisiones sobre inversión, la cantidad de recursos necesarios y la manera de movilizarlos. Desde esta perspectiva, resulta alentadora la reintroducción de planes nacionales de desarrollo en muchos países en desarrollo desde el comienzo del nuevo milenio, aunque una evaluación inicial de estas iniciativas haga pensar que sigue existiendo una desconexión entre los planes de infraestructuras y las estrategias de desarrollo de los países. Es preciso trabajar más para conectar las distintas partes interesadas de un país y los sectores a los que corresponde la infraestructura, prestando atención a la coherencia,

el desarrollo de las capacidades de planificación, la preparación y ejecución de proyectos y un sistema claro de sanciones para garantizar el cumplimiento de los planes, así como la responsabilidad de reducir al mínimo los costos innecesarios y asegurar la legitimidad. En último término, se requiere un liderazgo político audaz.

### **Los trovadores del libre comercio**

La reacción cada vez más intensa contra la hiperglobalización no es ninguna sorpresa; lo que sí sorprende más es que actualmente la atención se centre en el sistema comercial, ya que la mayor inseguridad, el aumento de la deuda y la desigualdad que han provocado dicha reacción tienen sus raíces más en el sistema financiero que en el régimen comercial.

No cabe duda de que utilizar los aranceles para paliar los problemas de la hiperglobalización no solo está condenado al fracaso, sino que también corre el peligro de exacerbarlos, provocando un ciclo negativo de represalias, mayor incertidumbre económica, aumento de la presión sobre los asalariados y los consumidores y a la postre un crecimiento más lento. Con todo, sería absurdo descalificar a quienes expresan preocupación por los efectos perjudiciales del comercio por el hecho de ignorar las sutilezas de las teorías de Ricardo o simplemente por ser víctimas desorientadas de políticos populistas. De hecho, si bien la gravedad del descontento existente en el Norte tan solo ahora se está orientando hacia las cuestiones comerciales, hace ya tiempo que los países en desarrollo manifiestan graves preocupaciones acerca del funcionamiento del sistema de comercio internacional.

El relato dominante en la actualidad ha identificado la globalización con el alcance cada vez mayor de los mercados, la aceleración del cambio tecnológico y la erosión (positiva) de las fronteras políticas; se ha utilizado sin cesar el discurso del “libre comercio” para promover la idea de que, ahora que las fuerzas económicas mundiales se han liberado del yugo de la supervisión política local, unas reglas del juego imparciales, regidas por una combinación de disposiciones formales, normas tácitas y mayor competencia, garantizarán la prosperidad para todos.

En realidad, la hiperglobalización tiene tanto que ver con los beneficios y la movilidad del capital como con los precios y los teléfonos móviles, y está gobernada por grandes empresas que han conseguido posiciones cada vez más dominantes en el mercado y operan en virtud de acuerdos de “libre comercio” que han estado sometidos a intensas presiones empresariales y con demasiada frecuencia se han concluido con una mínima fiscalización pública. Como se describió en *Informes* anteriores, en este mundo el dinero y el poder han llegado a ser inseparables y el capital —tangible o intangible, a corto o largo plazo, industrial o financiero— ha eludido la supervisión y la acción reguladora.

En consecuencia, no puede hablarse de sorpresa cuando la creciente ansiedad del número cada vez mayor de víctimas de la hiperglobalización ha llevado a cuestionar el relato oficial de los beneficios compartidos del comercio. Los economistas ortodoxos tienen su parte de responsabilidad por la situación actual. Haciendo caso omiso de sus propias sutilezas teóricas y de los matices de la historia económica, siguen favoreciendo el *libre comercio incondicional* cuando se comunican con los responsables políticos y con el público en general. El relato estándar presenta las “ventajas comparativas” como un sistema en el que todos salen ganando y que potencia la eficiencia económica y el bienestar social, sin especificar en qué condiciones pueden darse estos resultados beneficiosos y de qué manera pueden reducirse eventuales efectos negativos.

No hay duda de que la nueva marea proteccionista, junto con el menor espíritu de cooperación internacional, plantea retos significativos a los gobiernos de todo el mundo. Sin embargo, seguir insistiendo en que aquí no pasa nada no es la respuesta adecuada. Para resistir con eficacia el aislacionismo es preciso reconocer que muchas de las normas adoptadas para promover el “libre comercio” no han impulsado el sistema en una dirección más inclusiva, participativa y favorable al desarrollo.

Esto significa que ahora es esencial introducir un enfoque más empírico y pragmático para gestionar el comercio y diseñar acuerdos comerciales. Al hablar del comercio deben abandonarse los supuestos pocos realistas —como el pleno empleo, la competencia perfecta, las inversiones impulsadas por el ahorro o el mantenimiento constante de la distribución

de los ingresos— que han sostenido el discurso dominante sobre las políticas comerciales. En cambio, el reconocimiento de las enseñanzas resultantes de las economías exportadoras exitosas y las aportaciones de nuevos modelos comerciales que tienen en cuenta el impacto del comercio en la desigualdad ha de combinarse con una evaluación de la relación causal entre el aumento de la desigualdad, la búsqueda de rentas de las empresas, el descenso de la inversión y el incremento de la deuda.

Durante los últimos años la UNCTAD ha sostenido en todo momento que se requiere un nuevo pacto internacional —un New Deal Mundial— que tenga por objeto una integración económica internacional más democrática, equitativa y sostenible. Concretamente, con referencia a las estrategias para el comercio internacional y la estructura en que este se apoya, hay buenos motivos para reconsiderar, en su 70º aniversario, la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, que fue consecuencia —aunque efímera— del New Deal original y que todavía puede ofrecer sugerencias importantes para nuestras preocupaciones actuales.

En primer lugar, la Carta de La Habana pretendía situar los acuerdos comerciales en un contexto macroeconómico expansivo, observando 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... inclusive la expansión del comercio internacional y, por consiguiente, para el bienestar de todos los demás países”. Esta insistencia en el pleno empleo se ha abandonado en el período de la hiperglobalización, tanto a nivel nacional como en los acuerdos “comerciales” y de “cooperación económica” que han prevalecido. Habría que reactivarla si se quiere impedir que la reacción generalizada contra el comercio gane aún más fuerza.

En segundo lugar, la Carta de La Habana reconocía los vínculos existentes entre las condiciones del mercado de trabajo, la desigualdad

y el comercio, reclamando mejoras en los salarios y las condiciones de trabajo de acuerdo con los cambios en la productividad. También se proponía impedir las prácticas comerciales que afectan al comercio internacional y que “restringen la competencia, limitan el acceso a los mercados o favorecen el control monopolista”, y dedicaba todo un capítulo al problema de las prácticas comerciales restrictivas. Debería ser prioritario reconsiderar estos objetivos a la luz de los retos planteados en el siglo XXI, incluidos los de la economía digital.

En tercer lugar, la Carta de La Habana insistía en que había múltiples vías de desarrollo para armonizar objetivos locales con la integración en la economía mundial, y en que los países debían disponer de suficiente espacio de políticas para llevar a cabo una experimentación pragmática que garantizara esa relación armoniosa. La necesidad de un espacio de políticas también pone en el candelero la cuestión de renegociar acuerdos “comerciales” que en los últimos decenios han privilegiado las exigencias del capital y limitado las posibilidades de un desarrollo en consonancia con las prioridades sociales.

Transcurrido un decenio desde el hundimiento de Lehman Brothers, la economía mundial ha sido incapaz de emprender la senda de un crecimiento sólido y estable. Por el contrario, la debilidad de la demanda, los elevados niveles de deuda y la volatilidad de los flujos de capital han dejado muchas economías oscilando entre conatos de recuperación del crecimiento e inestabilidad financiera. Al mismo tiempo, las medidas de austeridad y un rentismo empresarial descontrolado han intensificado la desigualdad y dañado el tejido social y político. Como los autores de la Carta de La Habana sabían por experiencia, los aranceles son instrumentos muy traicioneros para tratar estos problemas y si se activa un círculo vicioso de represalias las cosas solo pueden empeorar. Pero las guerras comerciales son un síntoma y no una causa de malestar económico. La tragedia de nuestro tiempo es que, en el momento en que se necesita una cooperación internacional más enérgica para abordar estas causas, más de tres decenios de propaganda incesante del libre comercio han anulado el sentimiento de confianza, equidad y justicia del que depende dicha cooperación. ■