



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

EL PODER, LAS PLATAFORMAS Y LA QUIMERA  
DEL LIBRE COMERCIO





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

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



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

## Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas 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 secretaria 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).

---

Esta publicación ha sido objeto de revisión editorial externa.

UNCTAD/TDR/2018

---

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

eISBN 978-92-1-047346-0  
ISSN 0257-8093  
eISSN 2414-7222

## Prólogo

La economía mundial está nuevamente estresada. Aumentan las presiones inmediatas relacionadas con la escalada de los aranceles y los flujos financieros volátiles, pero detrás de estas amenazas a la estabilidad mundial hay un fracaso más amplio —desde 2008— en la respuesta a las desigualdades y los desequilibrios de nuestro mundo hiperglobalizado.

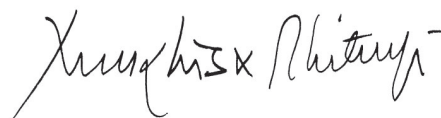
Símbolo de ese fracaso es la creciente montaña de deuda, que equivale a más del triple de la producción mundial. Si bien el sector público de las economías avanzadas se ha visto obligado a pedir más préstamos desde la crisis, debe vigilarse sobre todo el endeudamiento privado, en particular del sector empresarial, por haber sido en el pasado anunciador de crisis.

El aumento del endeudamiento a nivel mundial está estrechamente vinculado con un incremento de la desigualdad. Ambos están conectados por el peso y la influencia crecientes de los mercados financieros —un rasgo distintivo de la hiperglobalización. Los bancos que se han vuelto demasiado grandes para quebrar son la ilustración del imprudente descuido de los reguladores antes de la crisis. Pero la capacidad de las instituciones financieras para amañar los mercados ha sobrevivido al afán de reforma surgido de la crisis y se están dando intentos de refrenar incluso las escasas regulaciones vigentes.

La asimetría de fuerzas no afecta únicamente a los mercados financieros; el panorama del comercio mundial también está dominado por los grandes actores. La capacidad de las empresas principales de las redes mundiales de producción para capturar una parte mayor del valor añadido ha generado desigualdad en las relaciones comerciales, a pesar de que los países en desarrollo han intensificado su participación en el comercio mundial.

El mundo digital ha resistido a las tendencias más adversas después de la crisis y está creando nuevas oportunidades de crecimiento para los países en desarrollo. Sin embargo, existe el riesgo de que un espíritu monopolístico inquietante distorsione los resultados económicos. Afrontar los retos regulatorios y de políticas que ello plantea debe formar parte integrante de las medidas tendentes a reequilibrar la economía mundial.

Todas estas presiones viejas y nuevas están afectando al multilateralismo. En nuestro mundo interdependiente, las soluciones aislacionistas no abren perspectivas para avanzar; el reto consiste en encontrar la manera de que el multilateralismo funcione en beneficio de todos y en favor de la salud del planeta. Aún queda mucho por hacer.



Mukhisa Kituyi  
Secretario General de la UNCTAD



## Índice

<i>Prólogo</i> .....	<i>iii</i>
<i>Notas explicativas</i> .....	<i>xi</i>
<i>Siglas</i> .....	<i>xii</i>
<b>PANORAMA GENERAL</b> .....	<b>I-XV</b>

---

### Capítulo I

<b>TENDENCIAS Y DESAFÍOS PRESENTES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL</b> .....	<b>1</b>
<b>A. Interpretación de las tendencias económicas mundiales</b> .....	<b>1</b>
1. La disonancia panglosiana .....	1
2. Expansiones bruscas en el mercado de activos .....	2
3. Mercados de activos y desigualdad de renta .....	4
4. Volatilidad de los flujos de capital .....	5
5. La explosión mundial de la deuda .....	6
<b>B. Nuevos desafíos en materia de políticas</b> .....	<b>8</b>
1. La subida del precio del petróleo .....	9
2. El proteccionismo de los Estados Unidos y las posibles guerras comerciales .....	9
<b>C. Patrones del comercio mundial</b> .....	<b>11</b>
1. Señales del comercio mundial .....	11
2. El comercio de servicios comerciales .....	12
3. Tendencias de los precios de los productos básicos .....	12
<b>D. Los factores impulsores del crecimiento</b> .....	<b>14</b>
<b>E. Tendencias regionales del crecimiento</b> .....	<b>17</b>
1. Países desarrollados .....	17
2. Economías en transición .....	20
3. América Latina .....	20
4. Asia Occidental .....	21
5. Países en desarrollo de África .....	22
6. Países en desarrollo de Asia .....	24
7. Crecimiento en un entorno de inestabilidad .....	26
<b>Notas</b> .....	<b>28</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>29</b>
<b>Apéndice I.A: Un escenario de “guerra comercial”</b> .....	<b>31</b>

### Capítulo II

<b>EL CAMBIANTE CONTORNO DEL COMERCIO EN EL MARCO DE LA HIPERGLOBALIZACIÓN</b> .....	<b>41</b>
<b>A. Introducción</b> .....	<b>41</b>
<b>B. Dinámicas comerciales tras la Segunda Guerra Mundial</b> .....	<b>42</b>
1. Florecimiento y decadencia de la Edad de Oro: 1950 a 1986 .....	43
2. Hiperglobalización: de 1986 al presente .....	46

<b>C. Cambios estructurales vinculados al comercio: las diferentes vías de las regiones en desarrollo</b> .....	52
<b>D. Comercio y desigualdad en la hiperglobalización</b> .....	57
1. Las cadenas de valor mundiales, la deslocalización de puestos de trabajo, el tráfico de perfeccionamiento y la polarización de la renta en el sector manufacturero.....	58
2. Concentración en los mercados de exportación, obstáculos intangibles a la competencia y rentas económicas obtenidas por las empresas: un análisis de las 2.000 mayores empresas transnacionales.....	61
<b>E. El comercio como fuente de desigualdad: riesgos macroeconómicos y retos que plantea a las políticas de desarrollo</b> .....	68
Notas.....	71
Referencias.....	74

### Capítulo III

<b>EL DESARROLLO ECONÓMICO EN UN MUNDO DIGITAL: PERSPECTIVAS, ESCOLLOS Y OPCIONES DE POLÍTICA</b> .....	79
<b>A. Introducción</b> .....	79
<b>B. Las tecnologías digitales en las cadenas de valor: oportunidades potenciales de generación de ingresos y mejora de posición</b> .....	80
1. Distribución del valor añadido y mejora de posición en las cadenas de valor tradicionales.....	81
2. Digitalización: Impactos potenciales en el proceso de fabricación.....	83
<b>C. Adaptación de las políticas económicas a un mundo digital</b> .....	92
1. Facilitar la integración en la economía digital y velar por una distribución equitativa de sus beneficios.....	92
2. Normas de comercio e inversión en la era digital.....	104
3. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para favorecer la economía digital.....	106
<b>D. El camino a seguir para los países en desarrollo</b> .....	109
Notas.....	112
Referencias.....	114

### Capítulo IV

<b>¿SE COLMAN LAS CARENCIAS O SE ENSANCHAN LAS BRECHAS? DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA Y TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL</b> .....	119
<b>A. Introducción</b> .....	119
<b>B. Importancia de la infraestructura: aspectos conceptuales y lecciones históricas</b> .....	122
1. Tipos de infraestructura.....	123
2. La infraestructura y el círculo virtuoso del crecimiento.....	125
3. Experiencias históricas.....	129



<b>C. La infraestructura en los países en desarrollo</b> .....	132
1. Necesidades y carencias .....	132
2. El relato del déficit de financiación .....	136
<b>D. Un marco para considerar el papel de la infraestructura en el desarrollo</b> .....	140
1. Algunas reflexiones básicas.....	141
2. El papel de la planificación en el desarrollo de la infraestructura.....	142
3. Experiencias con los planes nacionales de desarrollo: evidencia empírica de los países.....	144
<b>E. Conclusión</b> .....	145
<b>Notas</b> .....	146
<b>Referencias</b> .....	148

## Lista de gráficos

### Gráfico

1.1	Tasas de crecimiento real del PIB del G20, entre el primer trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2018.....	1
1.2	Mercado de valores en algunas economías desarrolladas, enero de 1990-marzo de 2018.....	3
1.3	Mercado de valores en un grupo seleccionado de economías asiáticas desarrolladas y emergentes, enero de 1990-marzo de 2018.....	3
1.4	Variación de los índices bursátiles en economías seleccionadas, 2009-2018.....	4
1.5	Precios de los inmuebles residenciales en los Estados Unidos, primer trimestre de 2005-cuarto trimestre de 2017.....	4
1.6	Precios de los inmuebles residenciales en la zona del euro, primer trimestre de 2005-cuarto trimestre de 2017.....	4
1.7	Precios de los inmuebles residenciales en economías europeas seleccionadas, primer trimestre de 2005-cuarto trimestre de 2017.....	4
1.8	Revalorización bursátil y aumento de los salarios nominales en economías seleccionadas, 2009-2015.....	5
1.9	Flujos netos de capital privado por región, primer trimestre de 2007-cuarto trimestre de 2017....	6
1.10	Evolución del volumen del comercio mundial, enero de 2008-abril de 2018.....	12
1.11	Índices mensuales de precios de productos básicos por grupos de productos, enero de 2002-mayo de 2018.....	13
1.12	Remuneración nominal media por hora en el sector privado de los Estados Unidos, 2007-2018.....	18
1A.1	Participación de la renta del trabajo y consumo en los países involucrados en la guerra comercial, 2003-2023.....	33
1A.2	Rentas y transferencias externas percibidas del exterior y balanza por cuenta corriente de los países involucrados en la guerra comercial, 2015-2023.....	35
1A.3	Crecimiento del PIB y de la inversión, 2015-2023.....	37
1A.4	Tasas de crecimiento del producto bruto mundial y del volumen del comercio, 1990-2023.....	38
2.1	Comercio mundial, producción mundial y elasticidades conexas para grupos de países y períodos seleccionados, 1870-2016.....	43
2.2	Proporción de la exportación mundial de mercancías, 1948-2017.....	43
2.3	Proporción del comercio (por tonelaje) correspondiente a los países en desarrollo, 1970-2016.....	46
2.4	Exportaciones brutas totales de grupos de países seleccionados y de China, 1948-2016.....	47
2.5	Red mundial de comercio de mercancías en años seleccionados, 1986-2016.....	51
2.6	Porcentaje de la economía mundial que representaron los grupos BRICS y RIBS, 1990-2016.....	52
2.7	Comercio mundial en términos de valor añadido por sectores, grupos de países seleccionados, 1995-2011.....	53
2.8	Estructura de las exportaciones por niveles de tecnología en regiones en desarrollo seleccionadas, 1990-2016.....	55
2.9	Estructura de las exportaciones por niveles de tecnología y socios comerciales en determinadas regiones en desarrollo, 1990-2016.....	56

## Gráfico

2.10	Participación media del 1 %, el 5 % y el 25 % superior de los exportadores en las exportaciones totales del país, 1997-2014.....	62
2.11	Tasa de supervivencia de los nuevos participantes en el mercado de exportación en 2010.....	63
2.12	Pagos e ingresos por la utilización de derechos de propiedad intelectual de titularidad extranjera para grupos de países seleccionados, 1995-2015 .....	64
2.13	Comercio mundial e ingresos de las 2.000 mayores empresas transnacionales, 1995-2015 .....	65
2.14	Beneficios de las 2.000 mayores empresas transnacionales y porcentaje correspondiente a las rentas del trabajo a nivel mundial, 1995-2015 .....	66
3.1	Curva de la sonrisa estilizada de la cadena de valor manufacturera .....	82
3.2	Servicios de TIC seleccionados como porcentaje del consumo intermedio total del sector manufacturero, en economías seleccionadas, 2000-2014.....	85
3.3	Proporción del valor añadido nacional en los productos acabados manufacturados en varias economías seleccionadas, en 2000 y en 2014 .....	88
3.4	Tipos de plataformas digitales.....	89
3.5	Localización geográfica de las grandes empresas tecnológicas, empresas seleccionadas .....	90
3.6	Presencia de grandes empresas tecnológicas entre las 100 principales sociedades no financieras.....	91
3.7	Participación del 1 % más importante de las empresas del sector de la tecnología, el <i>software</i> y servicios de tecnología de la información, 1996-2015 .....	91
3.8	Abonados activos a la banda ancha móvil en 2007-2017.....	94
3.9	Precios de la banda ancha móvil en 2013 y 2016.....	94
3.10	Usuarios de Internet en 2015-2017.....	94
4.1	Bancos multilaterales de desarrollo: financiación de infraestructura como proporción de la financiación total de los bancos .....	121
4.2	Promedio mensual de cortes de electricidad .....	129
4.3	Inversión actual en infraestructura en un grupo seleccionado de subregiones y economías.....	134
4.4	Densidad de la red vial pavimentada.....	135
4.5	Índice de Desempeño Logístico, 2016 .....	135
4.6	Acceso a la energía, 2016.....	135
4.7	Acceso y uso de la telefonía, 2016.....	136
4.8	Acceso al suministro de agua gestionado de manera segura, 2015.....	136
4.9	Acceso a instalaciones de saneamiento, 2015.....	136
4.10	Tendencias de la inversión pública, 1980-2015.....	139
4.11	Planificación de infraestructuras: evidencia empírica de los países.....	145

## **Lista de cuadros y recuadros**

### **Cuadro**

1.1	Fusiones y adquisiciones finalizadas y en curso en todo el mundo, 2016-2018 .....	7
1.2	Precios mundiales de los productos básicos, 2008-2018.....	14
1.3	Factores impulsores de la demanda en diferentes países, 2017-2018 .....	15
1.4	Crecimiento de la producción mundial, 1991-2018 .....	19
1A.1	Resultados por países/otros grupos .....	36
1A.2	Variables mundiales.....	39
2.1	Porcentajes de valor añadido en las exportaciones brutas de las economías en desarrollo, niveles y variaciones, 1995-2014 .....	54
2.2	Proporción del valor añadido exportado en las cadenas de valor mundiales de manufacturas, 2000-2014.....	59
2.3	Las 2.000 mayores empresas transnacionales – indicadores fundamentales, 1996-2015 .....	65
3.1	Tecnologías digitales .....	81
4.1	El papel de la infraestructura en la industrialización de la República de Corea .....	132
4.2	Necesidades anuales de inversión en infraestructura a nivel mundial, 2015/16-2030.....	133

### **Recuadro**

1.1	Escenarios mundiales: del esfuerzo a la inquietud.....	26
2.1	Problemas de medición para cartografiar el “comercio” mundial.....	44
2.2	Una utilización de las leyes muy eficaz, pero poco sensata: el marco jurídico internacional en la era de las cadenas de valor mundiales .....	48
2.3	“Donde mejor se está es en casa”: ubicación geográfica de las sedes de las mayores empresas transnacionales.....	67
3.1	La política de la revolución de los datos de Rwanda .....	103
4.1	¿Qué nos revelan los estudios empíricos? .....	120
4.2	Crecimiento equilibrado frente a crecimiento desequilibrado.....	126

## Notas explicativas

### Clasificación por país o grupo de productos

La clasificación de los países en el presente *Informe* se ha adoptado únicamente por razones estadísticas o para facilitar los análisis y no implica necesariamente juicio alguno acerca del nivel de desarrollo de un país o zona.

No se ha establecido en el sistema de las Naciones Unidas una convención para clasificar a los países o zonas “en desarrollo”, “en transición” o “desarrollados”. El presente *Informe* se ajusta a la clasificación definida en el *UNCTAD Handbook of Statistics 2017* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.17.II.D.7) para esos tres grandes grupos de países (véase [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat42\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat42_en.pdf)).

Salvo indicación en contrario, 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 2017*. Los datos correspondientes a China no incluyen los de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (RAE de Hong Kong), la Región Administrativa Especial de Macao (RAE de Macao) ni la Provincia China de Taiwán.

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 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.

### 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 2017* corresponde al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.II.D.5).

Las referencias que se hacen en el texto a los Estados Unidos corresponden a los Estados Unidos de América y las que se hacen al Reino Unido al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

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 FOB y las importaciones CIF, a menos que se indique otra cosa.

El guión (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 2015-2017, significa que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La barra (/) entre dos años, por ejemplo 2016/17, indica un ejercicio económico o un año agrícola.

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

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

El guión (-) o el cero (0) en un cuadro 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

AI	inteligencia artificial
CAD	diseño asistido por computadora
CEI	Comunidad de Estados Independientes
EU-19	Unión Europea (19 miembros de la zona del euro)
EU-27	Unión Europea 2007-2013 (27 países)
FMI	Fondo Monetario Internacional
G20	Grupo de los Veinte
I+D	investigación y desarrollo
IED	inversión extranjera directa
IoT	Internet de las cosas
NCE	New Climate Economy
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PIB	producto interno bruto
PMA	países menos adelantados
SaaS	<i>software</i> como servicio
TDR	<i>Trade and Development Report (Informe sobre el Comercio y el Desarrollo)</i>
TIC	tecnología de la información y las comunicaciones
TiVA	Trade in Value-Added (base de datos sobre el comercio en valor añadido (OCDE-OMC))
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
WIOD	World Input-Output Database (base de datos mundial de insumos-productos)

## 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 encargados de formular políticas 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 minería 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 encargados de formular políticas 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 describen con nostalgia esa época 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, 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 fue 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 apela a la buena voluntad de las empresas o el espíritu generoso de los superricos 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, según los vaticinios de 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 bancarrota. 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; la banca en la sombra 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 megafusiones de empresas 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. Mientras que algunos países han recurrido a los mercados de activos para aumentar sus ingresos, 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 anualizada 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 del ingreso mundial— 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 mundial 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 cuantiosa 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 de una región o de un sector se contagien a nivel mundial parecen ahora mayores que antes. El movimiento sincronizado de los mercados de acciones 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 en los mercados de divisas (*carry trade*). La repercusión de esta abundancia de liquidez en los mercados de valores ha sido notable, ya que las cotizaciones 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 imponderables: 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 los capitales móviles, el

abandono de las políticas de pleno empleo, el constante descenso de la proporción del ingreso 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 quienes 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, existían mercados disputados, ya que aparecieron nuevos actores y el contrapeso del poder de negociación en el ámbito laboral, además de unas regulaciones estatales eficaces, que limitaban el poder y el alcance de las grandes corporaciones. Muchas de estas restricciones se han visto erosionadas en la era de la hiperglobalización, aun cuando 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 empresas principales, 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 indirectos, 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 participación nacional puede desglosarse entre las partes que corresponden a la gestión, la comercialización, la investigación y el desarrollo, y la fabricación (o producción efectiva), considerando como residuo la parte correspondiente al capital. De 2000 a 2014, tanto la participación nacional en el valor añadido total como la participación nacional de las rentas del trabajo en el valor añadido total descendieron en la mayoría de los países con la excepción significativa de China. Los datos relativos a la participación nacional 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 participación 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 participación nacional en 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 participación 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, Indone-

sia, México, la República de Corea y la Provincia China de Taiwán. Con todo, las economías desarrolladas siguieron registrando las mayores participaciones 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 escorada 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 perfeccionamiento 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 empresas principales 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 comercio de procesamiento 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 indirectos previstos del comercio de procesamiento, 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 exportación, las grandes empresas han potenciado su capacidad de extraer 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 rendimientos 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 los trabajadores a nivel mundial, exacerbando así la desigualdad en los ingresos de las personas.

El aumento de los beneficios de las grandes empresas “superestrellas” 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 “exprimidos”.

En este mundo en que el ganador se lleva la mayor parte, 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 cadenas 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 física y lógica, 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 posproducción 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 3 mayores empresas tecnológicas de los Estados Unidos tienen una capitalización bursátil media de más de 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, los rendimientos parecen ser ilimitados.

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 el tamaño 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 está 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 del ingreso mundial 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 debilidad de la demanda agregada que se ha visto agravada 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 potenciar su rentabilidad mediante estrategias de obtención de rentas, por ejemplo, intensificando la competencia internacional entre trabajadores y entre Gobiernos para reducir los costos laborales y tributarios, 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 registrarían 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 proporción de abonos activos 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 centrada en misiones 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 acep-

tar 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 desarrollar 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 caen en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio y cuáles competen 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 selectivas 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 empresas principales 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 de la base TiVA sobre el 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 refleja-

ron 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.

Medida 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 a la toma de 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 irrecuperables, 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 dos campos: el de “los fallos del mercado” y el 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 encargados de formular políticas 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 encargados de formular políticas 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 tomar posiciones especulativas con respecto a 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 encargados de formular políticas 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 encargados de formular políticas 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 la distribución constante del ingreso— 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 empresariales 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. ■





# TENDENCIAS Y DESAFÍOS PRESENTES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

## A. Interpretación de las tendencias económicas mundiales

### 1. La disonancia panglosiana

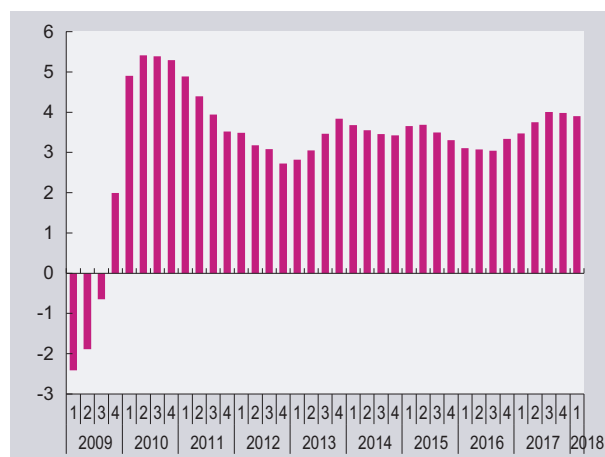
En algún momento del pasado año, ante los signos de un repunte sincronizado del crecimiento, que comenzó a principios de 2017, la música de fondo de la economía mundial adquirió un ritmo general más animado<sup>1</sup>. Las evaluaciones positivas de las perspectivas de crecimiento realizadas por las principales instituciones de previsión han llevado a los banqueros centrales y los responsables de las políticas macroeconómicas de las economías avanzadas a aceptar que ha llegado el momento de poner fin a las políticas de dinero fácil que se han estado aplicando durante el último decenio. El debate se centra ahora en cuándo se debe comenzar “a dar un giro de 180°” y a qué ritmo y en qué medida debe avanzar el proceso.

Sin embargo, ya hay indicios de que no todos los miembros de la orquesta siguen el ritmo de la nueva partitura. Las estimaciones recientes del crecimiento han sido más dispares de lo previsto y ponen de manifiesto una imprevisibilidad creciente. Por ejemplo, se estima que el crecimiento de la zona del euro (UE-19) se desaceleró en el primer trimestre de 2018 hasta el 0,4 % respecto del trimestre anterior, el ritmo más lento desde el tercer trimestre de 2016 (Eurostat, mayo de 2018)<sup>2</sup>. En los Estados Unidos, el crecimiento del PIB anualizado del primer trimestre se ha revisado a la baja hasta el 2,2 %, tasa inferior al nivel de los tres trimestres anteriores, mientras que el crecimiento del segundo trimestre repuntó de modo espectacular hasta el 4,1 %, gracias al aumento del gasto de los hogares y a un fuerte aumento de los ingresos de exportación. En el conjunto de los países del G20, el crecimiento interanual del primer trimestre de 2018 fue del 3,9 %, cifra que seguía siendo muy inferior a las tasas del 5,4 % registradas a mediados de 2010, durante la recuperación a corto plazo que tuvo lugar inmediatamente después de la crisis (gráfico 1.1). Todo esto

indica que la recuperación observada desde 2017 sigue siendo desigual y su trayectoria incierta.

Resulta aún más destacable que, a pesar del optimismo que rodea el debate oficial sobre las perspectivas económicas, cunde una creciente sensación de incertidumbre, motivada no solo por las últimas evidencias, sino también por un análisis más sobrio de las tendencias a medio plazo, así como la sensación de no saber exactamente qué está ocurriendo en la economía mundial ni qué derroteros está tomando. La incertidumbre se ve agravada por las múltiples divergencias entre las previsiones y los anuncios oficiales y la percepción de la ciudadanía de todo el mundo: el estancamiento de los salarios y el aumento de la desigualdad a pesar de la disminución del desempleo; la excesiva inflación de los precios de los activos y la volatilidad de los movimientos de divisas, a pesar

**GRÁFICO 1.1** Tasas de crecimiento real del PIB del G20, entre el primer trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2018 (Variación porcentual interanual)



Fuente: Base de datos estadísticas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE.Stat).

de que el sistema financiero se considera más seguro, más sencillo y más equitativo; la reducida inversión real a pesar de los elevados beneficios empresariales, y, por último, unas ratios de deuda-ingresos cercanas o incluso mayores que las registradas antes del comienzo de la crisis mundial, hace un decenio.

En este contexto, hablar de la aceleración del ritmo de la recuperación económica, de la mayor rigidez de los mercados de trabajo y de incipientes presiones inflacionistas sirve para lograr que el endurecimiento de la política monetaria sea más aceptable para una ciudadanía angustiada. También reduce el volumen de los llamamientos en favor de una política fiscal expansiva. Como se analizó en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*, aunque la austeridad fiscal ha sido la norma en las economías avanzadas desde 2010<sup>3</sup>, las proyecciones actuales son una señal de alerta de los riesgos que supondría adoptar una postura fiscal más proactiva. Al contrario, la opinión predominante es que se deberían seguir reduciendo el déficit fiscal y la deuda pública. Las medidas adoptadas recientemente por el Gobierno de los Estados Unidos (por lo demás, apoyadas por el capital privado), como los recortes de impuestos anunciados en 2017 y los planes para aumentar el gasto en infraestructuras (aunque sea con compromisos financieros extremadamente vagos), despiertan recelo, ya que agrandarían el déficit fiscal de los Estados Unidos.

Por lo tanto, la postura convencional es que la reducción del déficit fiscal debe seguir siendo la norma, a pesar de los posibles beneficios del gasto público para reducir las desigualdades y conferir a las economías una mayor estabilidad a lo largo del ciclo económico. Así las cosas, el único instrumento macroeconómico de carácter activo del que disponen los encargados de la formulación de políticas es la política monetaria —y, en un contexto de reactivación económica, el consenso es que esta política debe moderarse y empezar a hacerse más restrictiva. El problema que plantea esta postura es que obliga a caminar sobre el filo de la navaja entre el sobrecalentamiento y la posible recesión, aun cuando eluda los continuos problemas vinculados a la insuficiente generación de empleo de calidad y al aumento de la desigualdad. Además, esta política genera burbujas financieras que se caracterizan por una subida del precio de los activos, la volatilidad de los flujos de capital transfronterizos y —quizás lo más importante— una acumulación de deuda insostenible tanto en las economías avanzadas como en las economías emergentes.

En muchos sentidos, algunas partes de la economía mundial son tanto o más vulnerables de lo que lo eran en 2007 y 2008, antes del pánico mundial generado por la quiebra de Lehman Brothers. En un contexto de este tipo, tratar de resolver la divergencia entre los movimientos reales y los movimientos financieros de la economía utilizando únicamente la política monetaria bien podría precipitar otro doloroso episodio de reestructuración mediante crisis.

## **2. Expansiones bruscas en el mercado de activos**

El cambio de dirección de la política monetaria en los países avanzados plantea una pregunta: si la recuperación no es sólida, ¿por qué están obsesionados los bancos centrales y los Gobiernos con retirar precisamente la medida que ha mantenido su economía a flote desde la crisis? Las explicaciones típicas, como la amenaza de la inflación, en realidad no pueden dar respuesta a esa pregunta, ya que la inflación en las economías avanzadas es reducida y todavía inferior a los (bajísimos) tipos de referencia, y las presiones de costos son generalmente débiles, ya que los salarios, cuando aumentan, no lo hacen de forma importante.

La explicación más verosímil es la preocupación por el sobrecalentamiento de los mercados de activos en las economías avanzadas y en desarrollo. La disponibilidad de liquidez a un coste reducido en los mercados de los países desarrollados ha permitido a los inversores embarcarse en diversas operaciones de arbitraje en los mercados de divisas (*carry trade*), lo que ha contribuido a alimentar espirales alcistas en los precios de los activos de dos maneras. En primer lugar, el reducido costo del capital ha alentado a los especuladores a invertir en diversos mercados de activos, esperando obtener una elevada rentabilidad. El consiguiente aumento de los flujos de capital hacia los mercados de bonos, de acciones e inmobiliarios que se ha producido en muchos países ha impulsado los precios al alza y ha propiciado que se cumpliesen las expectativas de los inversores, generando una mayor inversión de este tipo. En segundo lugar, la inyección de liquidez ha dado lugar a una expansión del crédito, una vez que los bancos hubieron corregido parcialmente los desequilibrios de sus balances después de la crisis con apoyo del Estado y los bancos centrales. El resultado es una mayor facilidad de acceso al crédito de los hogares y las empresas, a pesar de que muchos de ellos todavía tienen pendiente una gran cantidad de deuda acumulada en el pasado. Parte de ese crédito se destinó a su vez a inversiones en activos, lo que



reforzó la espiral de precios. La inflación resultante en los mercados de activos se considera cada vez más injustificada e insostenible, un síntoma de “euforia financiera” en un ciclo del tipo definido por Minsky.

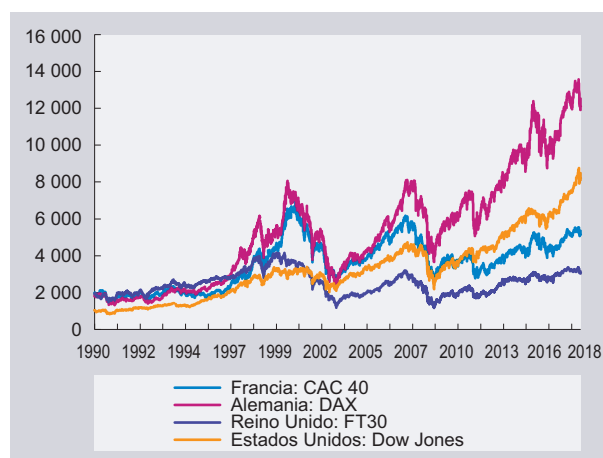
Esta exuberancia en los mercados de activos, mientras el crecimiento sigue siendo lento, es indicativa de la divergencia persistente entre las tendencias de la economía real y las del sector financiero.

La repercusión de este aumento de liquidez en los mercados de renta variable ha sido notable, ya que las valoraciones han alcanzado niveles que no se justifican por “los fundamentales” o por los posibles beneficios. Esta conclusión está ampliamente aceptada; sin embargo, mientras siga sonando la música, los participantes en los mercados deben seguir bailando —y debido al reducido número de agentes dispuestos a retirarse, la expansión ha continuado. Los gráficos 1.2 y 1.3 presentan las tendencias a largo plazo en los mercados de algunas economías desarrolladas y en algunos mercados emergentes de Asia. Una tendencia destacable es la creciente sincronización de los movimientos en ambos tipos de mercados, tanto durante el auge como tras el desplome de los mercados durante la crisis de 2008-2009.

Esta sincronización no existía en los primeros años de la hiperglobalización. Por ejemplo, en el momento de la caída de las empresas tecnológicas (las llamadas “punto.coms”) en 2001, los mercados de renta variable experimentaron caídas en los países desarrollados de Occidente, como Alemania, los Estados Unidos de América, Francia y el Reino Unido, y de Asia, como el Japón y la República de Corea, mientras que los mercados emergentes, como la India y Tailandia, tuvieron unos resultados razonablemente buenos. Pero desde 2003, la evolución de los mercados de valores ha sido mucho más pareja. En particular, la adopción de políticas que inyectaron liquidez en los países avanzados en respuesta a la crisis mundial ha propiciado la bonanza en los mercados de todo el mundo. Sin embargo, aunque la subida de los índices de los mercados de renta variable entre marzo de 2009 y marzo de 2018 fue generalmente elevada, hubo importantes diferencias entre los distintos países en lo que se refiere a la proporción de dichos incrementos. Por ejemplo, el incremento fue del 230 % en Alemania, del 163 % en los Estados Unidos, del 300 % en la India y del 329 % en Tailandia (gráfico 1.4).

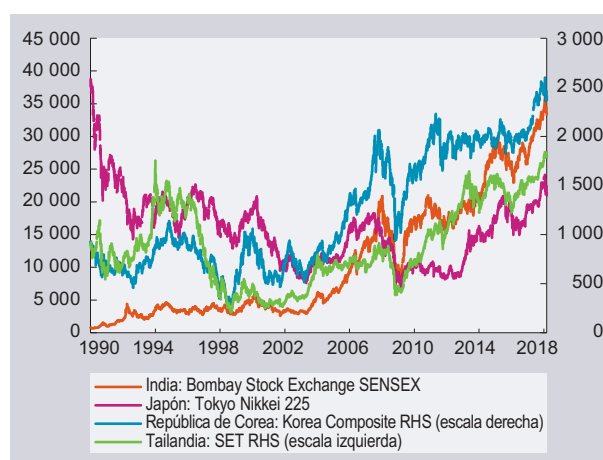
Los precios inmobiliarios necesitaron más tiempo para ajustarse tras el crac de 2008, pero incluso en los mercados inmobiliarios, la bonanza regresó con

**GRÁFICO 1.2** Mercado de valores en algunas economías desarrolladas, enero de 1990-marzo de 2018 (Índices)



Fuente: CEIC Data's Global Database.

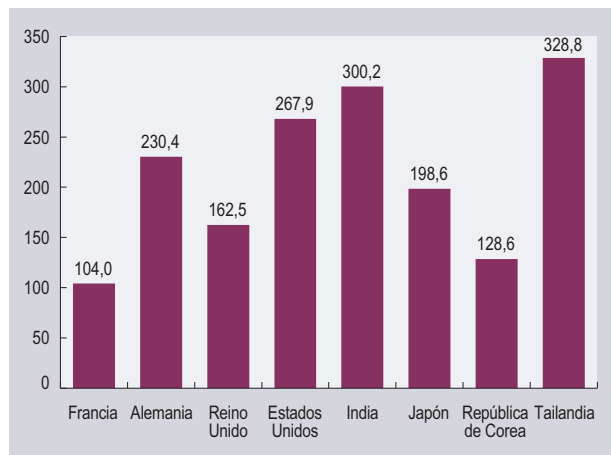
**GRÁFICO 1.3** Mercado de valores en un grupo seleccionado de economías asiáticas desarrolladas y emergentes, enero de 1990-marzo de 2018 (Índices)



Fuente: Véase el gráfico 1.2.

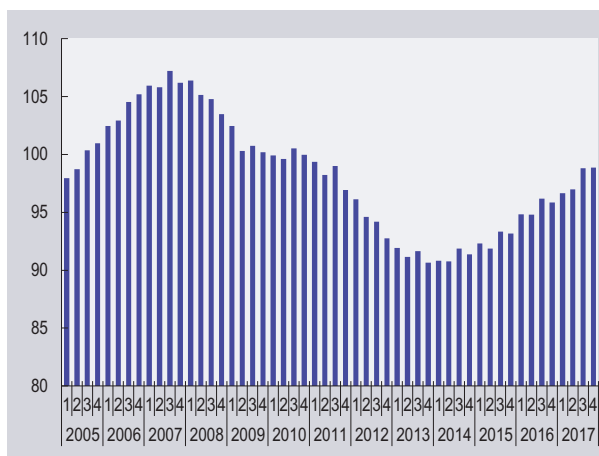
la expansión considerable de la liquidez, aunque en menor medida que en los mercados de renta variable. Tanto en los Estados Unidos como en la zona del euro (gráficos 1.5 y 1.6), los precios inmobiliarios han aumentado considerablemente en los últimos años —desde 2012 en el caso de los Estados Unidos y desde 2014 en el caso de la Unión Europea. Sin embargo, la sincronización ha sido mucho menos pronunciada incluso en los mercados inmobiliarios de los países avanzados. En Europa, por ejemplo,

**GRÁFICO 1.4** Variación de los índices bursátiles en economías seleccionadas, 2009-2018 (En porcentaje)



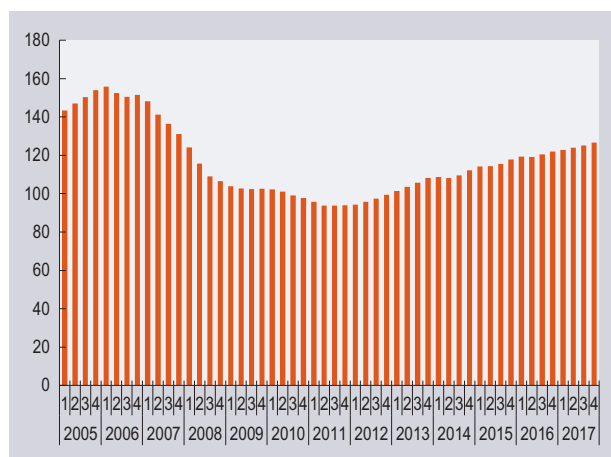
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de CEIC Data's Global Database.

**GRÁFICO 1.6** Precios de los inmuebles residenciales en la zona del euro, primer trimestre de 2005-cuarto trimestre de 2017 (Índice de precios reales, 2010=100)



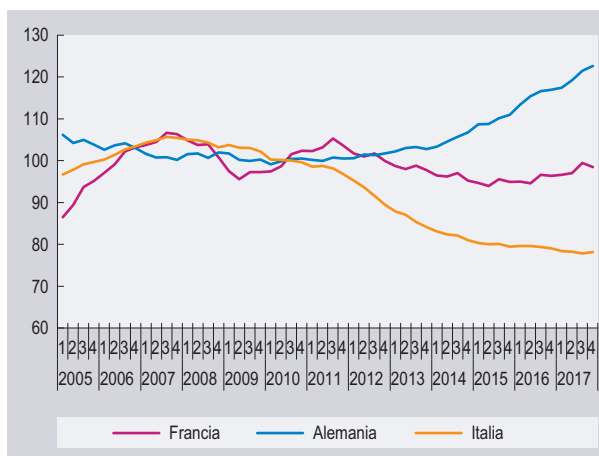
Fuente: Véase el gráfico 1.5.

**GRÁFICO 1.5** Precios de los inmuebles residenciales en los Estados Unidos, primer trimestre de 2005-cuarto trimestre de 2017 (Índice de precios reales, 2010=100)



Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BPI), estadísticas de precios inmobiliarios.

**GRÁFICO 1.7** Precios de los inmuebles residenciales en economías europeas seleccionadas, primer trimestre de 2005-cuarto trimestre de 2017 (Índice de precios reales, 2010=100)



Fuente: Véase el gráfico 1.5.

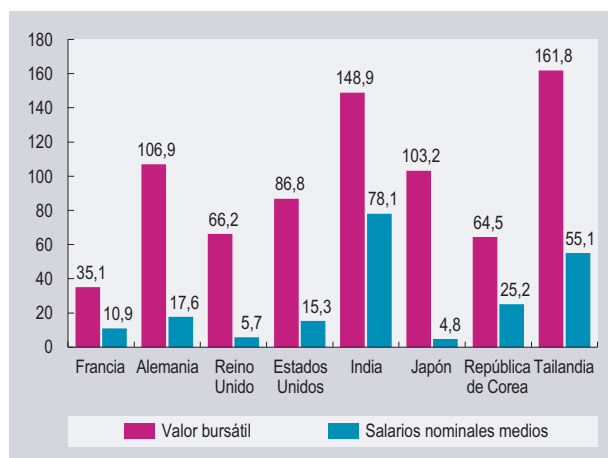
los precios reales de los inmuebles residenciales se han estancado en Francia, han caído en Italia y han aumentado en Alemania (gráfico 1.7).

### 3. Mercados de activos y desigualdad de renta

El fuerte aumento de los precios en los mercados de activos ha agravado las desigualdades asociadas

con el crecimiento durante los años de la hiper-globalización. En el gráfico 1.8, que compara los aumentos de los salarios nominales medios entre 2009 y 2015 (el último año para el que se dispone de datos) y la revalorización bursátil, se observan las considerables diferencias existentes en la evolución de ambas variables en un conjunto de economías avanzadas y en desarrollo. Es probable que la brecha haya aumentado aún más desde entonces en todos

**GRÁFICO 1.8 Revalorización bursátil y aumento de los salarios nominales en economías seleccionadas, 2009-2015**  
(Variación porcentual)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de CEIC Data's Global Database; y Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre Salarios*.

**Nota:** Los datos más recientes disponibles sobre los salarios nominales solo permiten comparaciones hasta 2015.

esos países. Esto pone de relieve el carácter regresivo de la redistribución de la riqueza en favor de la élite financiera como consecuencia de la divergencia entre la economía real y la economía financiera.

El aumento de la desigualdad supone la continuación de una tendencia a largo plazo, tal como se señala en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*. El fuerte aumento de las desigualdades vinculado a la hiperglobalización se ha reflejado, entre otras cosas, en la disminución de la participación de los salarios en la renta nacional. Incluso durante los años del auge, entre principios de la década de 2000 y el año 2007, la participación de los salarios cayó al pasar del 57,5 % a menos del 55 % en los países desarrollados, y del 53 % al 49,5 % en los países en desarrollo; los valores más bajos hasta entonces<sup>4</sup>. Posteriormente, el descenso ha continuado en las economías avanzadas y, si bien la participación de los salarios en la renta nacional ha experimentado una cierta recuperación en las economías en desarrollo y en transición, sigue estando muy por debajo de los niveles de la década de 1990 o incluso de los primeros años del siglo XXI.

Una de las consecuencias de esa tendencia ha sido posiblemente la atonía del crecimiento de la demanda de los hogares que solo puede sostenerse a base de endeudamiento. Esa fue la evolución en el mundo desarrollado antes de la crisis mundial; lo que resulta

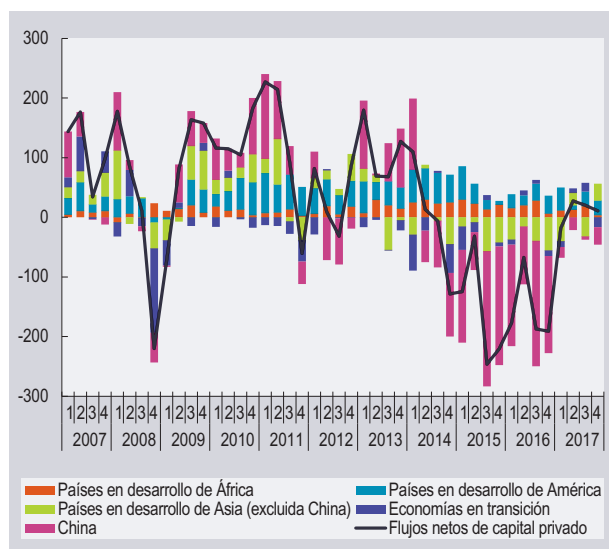
alarmante es que actualmente también se observa una evolución similar en muchos países en desarrollo. En la siguiente subsección se describe cómo se está materializando esta tendencia y cómo está creando vulnerabilidades extremas en muchas partes del mundo.

#### 4. Volatilidad de los flujos de capital

Un signo claro de las vulnerabilidades acumuladas durante los años del dinero fácil es que, cuando la Reserva Federal de los Estados Unidos y otros bancos centrales comenzaron a intentar dar marcha atrás en sus políticas de dinero fácil y tipos de interés bajos, el entorno que favorecía los flujos de capital hacia los países en desarrollo, especialmente hacia las economías emergentes, se volvió sumamente incierto e inestable. A partir de 2010, con la expansión cuantitativa, aumentaron los flujos netos de capital privado a las regiones en desarrollo. Los inversores, ante la disminución drástica de la rentabilidad de los activos financieros en los principales centros financieros, reestructuraron sus carteras, dando preferencia a las operaciones de arbitraje en los mercados de divisas (*carry trade*) y, de forma más general, a los activos de mercados emergentes de mayor rentabilidad (*TDR 2016, TDR 2017*). Sin embargo, cuando los Gobiernos de los países desarrollados anunciaron un regreso anticipado a políticas monetarias más convencionales, los flujos netos de capital privado hacia todas las regiones en desarrollo empezaron a registrar rápidamente valores negativos a partir de finales de 2014, y mantuvieron esa tónica negativa a lo largo de 2016 (gráfico 1.9).

Sin embargo, en 2017, las entradas netas de capital volvieron a registrar, en general, valores ligeramente positivos, principalmente en los países en desarrollo de Asia (excluida China), las economías de renta alta de América Latina y algunas economías en transición. Es improbable que perdure esta tendencia al alza, habida cuenta de las tendencias adversas de las balanzas por cuenta corriente y de la volatilidad de la moneda en varios de los grandes países en desarrollo, en particular la Argentina, el Brasil, la India, Indonesia y Turquía. Las estimaciones recientes del Instituto de Finanzas Internacionales (IFI) sugieren que, a partir de febrero de 2018, se ha producido un retraimiento de los flujos de capital de cartera que se dirigían a las economías emergentes. Según los datos del IFI relativos a 25 economías emergentes, en abril de 2018, las ventas de bonos y acciones por parte de inversores extranjeros superaron a las compras en 200 millones de dólares, lo que supuso la mayor salida

**GRÁFICO 1.9** Flujos netos de capital privado por región, primer trimestre de 2007-cuarto trimestre de 2017  
(En miles de millones de dólares corrientes)



**Fuente:** UNCTAD, Financial Statistics Database, a partir de la base de datos sobre balanzas de pagos del Fondo Monetario Internacional (Balance of Payments Database); y bancos centrales nacionales.

desde noviembre de 2016 (Otsuka y Toyama, 2018). Las ventas de bonos y acciones aumentaron hasta alcanzar los 12.300 millones de dólares en mayo, impulsadas por las salidas de 8.000 millones de dólares de Asia y 4.700 millones de dólares de África y el Oriente Medio (Jones, 2018). Sin embargo, dado que la inversión extranjera directa se mantuvo, el IFI estima que los flujos de capital netos positivos hacia los mercados emergentes ascendieron a 32.000 millones de dólares en abril, mientras que su promedio mensual fue de 7.000 millones de dólares en 2017. Este dato ha sido corroborado por el Emerging Markets Capital Flows Monitor del FMI (Koepke y Goel, 2018), el cual señala que, aunque los flujos de capital netos hacia los mercados emergentes habían sido positivos en el primer trimestre de 2018, a partir de mediados de abril y hasta finales de mayo, se produjo un retraimiento de los flujos de capital de cartera destinados a esos mercados. Sin embargo, los importantes flujos de inversión extranjera directa han compensado la disminución en los flujos de inversiones de cartera.

## 5. La explosión mundial de la deuda

En este contexto, el hecho de que el crecimiento mundial, aunque sea limitado, continúe dependiendo del endeudamiento sigue constituyendo un importante

motivo de preocupación. En el tercer trimestre de 2017, el volumen de deuda mundial había aumentado a casi 250 billones de dólares —lo que equivale a más del triple de la producción mundial—, cuando al inicio de la crisis financiera mundial su nivel era inferior a 150 billones de dólares. La estimación más reciente de la UNCTAD indica que la relación entre la deuda y el PIB mundiales es en la actualidad casi un tercio mayor que en 2008. Esto implica entre otras cosas que la recuperación mundial, aun siendo modesta, se basa en una burbuja de crédito. Sin embargo, el “efecto riqueza” que produce el incremento del valor de los activos al traducirse en un aumento del consumo ha sido mucho más débil durante la fuerte subida que han experimentado los precios de los activos después de 2012 que en el período previo a la crisis financiera mundial. Esto se debe en parte a que la carga de la deuda acumulada durante el auge anterior no se había reducido de manera sustancial, lo que ha actuado como freno para el gasto de los hogares. Cuando una burbuja se basa en las consecuencias no resueltas de una burbuja anterior, su eficacia como estímulo para el gasto privado es mucho menor.

Además, en consonancia con la divergencia entre el ámbito financiero y el ámbito real mencionada anteriormente, la expansión de la deuda no ha financiado un aumento de las inversiones. La ratio entre la inversión y el PIB de los mercados emergentes y las economías en desarrollo, que era de un 30,4 % en el año 2008, en plena crisis, fue solo ligeramente superior en 2017, cuando se situó en el 32,3 %, según la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI. En las economías avanzadas, esta cifra cayó del 22,8 % al 21,2 %.

Por otra parte, las empresas, alentadas por la revalorización de las acciones y por la facilidad de acceso al dinero barato, han optado por llevar a cabo fusiones y adquisiciones. Según datos de Thomson Reuters, el valor de las operaciones correspondientes a fusiones y adquisiciones en todo el mundo, tanto finalizadas como en curso, sobrepasó los 3 billones de dólares en el primer semestre de 2018, lo que supone un aumento cercano al 65 % respecto del primer semestre de 2017 (cuadro 1.1). Estas fusiones y adquisiciones, que implican a menudo la compra de rivales en un contexto oligopolístico, han aumentado aún más las valoraciones de las empresas y las han desvinculado por completo de los fundamentales actuales o de los flujos de beneficios futuros. Los elevados beneficios también han permitido a las grandes empresas utilizar las reservas de efectivo que tenían para recomprar sus



propias acciones a un precio elevado, lo que ha incrementado el valor de las acciones de sus promotores y gestores. Esto también ha agravado la fragilidad y la incertidumbre que caracterizan el entorno actual.

Al mismo tiempo, han experimentado un cambio las dinámicas económicas que disparan la carga de la deuda y las posibilidades de crisis de deuda. Hace diez años, la insostenibilidad de la deuda de los hogares de los Estados Unidos y el excesivo endeudamiento de las entidades financieras provocaron el desastre. Tras el desapalancamiento de los sectores de la banca tradicional de las principales economías, debido en una medida importante al endurecimiento de las medidas regulatorias, la mayor preocupación actual es el endeudamiento de las empresas. A este respecto, los mercados de bonos empresariales y los intermediarios no bancarios desempeñan un papel cada vez más importante en comparación con los sectores bancarios de base. Según algunas estimaciones, en todo el mundo, más de un tercio de las empresas no financieras están fuertemente apalancadas, con ratios de deuda/beneficios de 5 o superiores, mientras que los bonos empresariales de grado de no inversión (*non-investment grade*) se han cuadruplicado desde 2008 (Standard & Poor Global, 2018; Lund y otros, 2018). En los Estados Unidos, el crédito a las empresas no financieras como porcentaje del PIB, que había disminuido de 69,7 % en 2007 al 66,1 % en 2011, ha aumentado desde entonces hasta alcanzar el 73,5 % en 2017<sup>5</sup>.

En este contexto, los países en desarrollo han ido acumulando vulnerabilidades en lo que se refiere a la deuda en varios frentes (United Nations, 2018a, de próxima publicación). Aunque el grueso de la deuda mundial sigue correspondiendo a las economías avanzadas, la parte de esa deuda correspondiente a los países en desarrollo aumentó desde el 7 % en 2007 hasta aproximadamente el 26 % un decenio más tarde. Se estima que los volúmenes totales de la deuda externa de los países en desarrollo y las economías en transición han alcanzado los 7,64 billones de dólares en 2017, lo que supone una tasa media de crecimiento anual del 8,5 % entre 2008 y 2017. Esto revierte los logros de la década del 2000, en la que muchas economías en desarrollo lograron estabilizar y mejorar sus posiciones de deuda debido a la combinación de un entorno económico externo favorable, a las iniciativas internacionales de alivio de la deuda y al fuerte crecimiento interno. La principal dificultad a la que se enfrentan los países en desarrollo en lo que respecta a mantener la sostenibilidad de la deuda ha sido su integración apresurada y

**CUADRO 1.1 Fusiones y adquisiciones finalizadas y en curso en todo el mundo, 2016-2018**

	Valor (millones de dólares corrientes)	Número
Primer semestre de 2016	1 793 769,6	24 510
Segundo semestres de 2016	2 287 519,7	25 058
Primer semestre de 2017	1 858 420,4	26 134
Segundo semestres de 2017	2 069 205,3	26 415
Primer semestre de 2018	3 031 137,9	23 777

Fuente: Thomson Reuters.

a menudo prematura en unos mercados financieros internacionales en rápida expansión acompañada de la presencia mucho mayor de prestamistas privados en sus pasivos. Para el conjunto de los países en desarrollo, la proporción de la deuda externa pública y la deuda con garantía pública contraídas con acreedores privados aumentó del 41 % en 2000 a más del 60 % en 2017. Solamente en el África Subsahariana, la proporción de la deuda externa privada no garantizada en la deuda externa total aumentó desde un mínimo de en torno al 6 % en 2000 hasta aproximadamente un 25 % en 2015. Esto ha supuesto importantes cambios estructurales en los balances externos, al pasar del endeudamiento a la captación de capital accionario y una mayor tendencia a la financiación mediante bonos que mediante financiación bancaria.

La mayoría de las economías de los países menos adelantados se han visto afectadas en términos de sus posiciones de deuda pública externa y el consiguiente aumento de los costos del servicio de la deuda, tras la disminución repentina de las entradas procíclicas de crédito barato de los mercados financieros internacionales. La mediana de los niveles de deuda pública externa para este grupo de países aumentó del 33 % del PIB en 2013 al 47 % en 2017. Como resultado de ello, el número de economías en desarrollo de renta baja que se enfrentan a importantes problemas de deuda ha aumentado de 22 a 35, y los países de África Subsahariana representan la mayor parte de ese aumento (United Nations, 2018b). Entre 2014 y 2017, el número de países en desarrollo para los cuales el servicio de la deuda representa más del 15 % de los ingresos públicos ha aumentado de 21 a 29.

La explosión de la deuda de las empresas no financieras en los últimos años ha afectado más directamente a las economías de mercado emergentes, donde el

crédito a empresas no financieras respecto al PIB aumentó del 56,3 % en 2008 al 104,6 % en 2017. En los casos en que las empresas de los mercados emergentes tienen dificultades para cubrir adecuadamente su exposición, esta situación supone una preocupante vulnerabilidad a las crisis de deuda del sector privado que, si son lo suficientemente sistémicas, pueden extenderse fácilmente y convertirse en crisis de deuda pública. En términos más generales, en muchas economías emergentes, los cambios en sus balances externos entre 2000 y 2016 al pasar de la financiación mediante deuda a la financiación mediante inversión

en capital (tanto en las partidas del activo como del pasivo), promovidos por los Gobiernos como medio de reducir las vulnerabilidades de la deuda externa, solo han servido para agudizar otras vulnerabilidades financieras, como la importante y volátil presencia extranjera en los mercados locales de renta variable (Akyüz, 2018, de próxima publicación). Además, últimamente, los flujos de capital de cartera hacia esas economías vuelven a incluir una elevada proporción de instrumentos de deuda frente a los instrumentos de participación en capital (van Dijkhuizen y Neuteboom, 2018).

## B. Nuevos desafíos en materia de políticas

A nivel mundial, el exceso de liquidez ha hecho que el sistema se vuelva vulnerable a las crisis. Esto está llevando a los bancos centrales de los países desarrollados a buscar oportunidades para poner fin a sus medidas monetarias no convencionales, a fin de impedir que se agrave la fragilidad. Sin embargo, cuando los bancos centrales manifestaron claramente su intención de permitir que los tipos de interés subiesen y de dejar de utilizar la palanca de la política monetaria, los mercados se volvieron inestables, por el temor de que esas medidas menoscabaran la base que permitía llevar a cabo inversiones en operaciones de arbitraje en los mercados de divisas. Cuando los bancos centrales recurran a la justificación de una recuperación mundial sincronizada (aún incierta) y decidan proceder a una corrección de balances y elevar los tipos, los inversores pasarán a adoptar una actitud más cauta.

Como hemos visto, las vulnerabilidades son particularmente graves en los mercados emergentes. Las grandes entradas de capital extranjero que provocaron la inflación de los precios de los activos también dieron lugar a la acumulación de capital financiero extranjero aportado por inversores cortoplacistas que probablemente se vayan cuando se termine el acceso al dinero barato en los países desarrollados. Si llegan a irse, la fuga de capitales tendrá efectos desestabilizadores no solo en los mercados de valores, sino también en los mercados de divisas, con los consiguientes efectos externos (para las empresas que tienen préstamos en divisas en su contabilidad, por ejemplo). Los países preferidos por los inversores extranjeros y que han experimentado la mayor

subida de los precios de los activos, como la India y Tailandia, serán probablemente los más vulnerables.

Esto crea un dilema para los bancos centrales. Si no ponen fin al régimen de dinero fácil, el desplome de los mercados de activos, cuando se produzca, será mayor y más perjudicial. Por otra parte, el final de esta política abortaría la tímida recuperación que está teniendo lugar. No hay respuestas claras a este dilema, especialmente porque (salvo en los Estados Unidos) no hay planes para establecer estímulos fiscales que permitan compensar la posible inestabilidad. Por lo tanto, aun dando por válidas las evaluaciones más optimistas de las perspectivas económicas, la sensación predominante es la de una gran incertidumbre. El verdadero interrogante es cuán duro será el aterrizaje en los mercados de activos y las consecuencias que tendría para la economía real. El aterrizaje probablemente será tanto más duro, y los efectos externos tanto más perjudiciales, cuanto más prolongada sea la espiral especulativa.

Las condiciones actuales parecen manifestar indicios claros de algún tipo de crisis. Sin embargo, puede persistir durante bastante tiempo una situación de gran inestabilidad e incertidumbre con un crecimiento débil y errático, especialmente si se prolonga la política monetaria acomodaticia y se suaviza la secuencia propuesta de subidas de tipos de interés en las principales economías. Entretanto, los flujos de dinero fácil seguirán impulsando la apreciación de los activos en todo el mundo, en particular gracias a los flujos con destino a los países en desarrollo, al menos durante algún tiempo.

Hay otras medidas que podrían hinchar aún más la burbuja de los mercados financieros. Por ejemplo, la reciente reforma tributaria en los Estados Unidos (que representa una ganancia inesperada neta de casi el 1 % del PIB para el sector privado, principalmente para los ricos, y una pérdida equivalente para el Estado) y las transferencias similares de riqueza al sector empresarial y a las personas acaudaladas en otras economías desarrolladas (mediante privatizaciones y otras medidas similares) podrían seguir impulsando la innovación financiera y la especulación, así como actividades como las fusiones y adquisiciones, las recompras de acciones y otras operaciones de cartera. Aunque constituya un estímulo temporal al crecimiento, todo esto contribuye al aumento de la concentración financiera y la influencia política y se suma a las fuerzas que en potencia pueden generar inestabilidad en los mercados financieros.

Ahora bien, los encargados de la formulación de políticas se enfrentan a otros factores que constituyen otros tantos potentes focos de inestabilidad. Para lidiar con estos factores, se requiere una planificación inteligente y un grado de cooperación y coordinación internacionales mucho mayor que el existente actualmente. Dos de estos factores en particular merecen una mayor atención: el repunte de los precios mundiales del petróleo, que estos últimos años se mantuvieron bajos, y sus posibles efectos en la inflación y la balanza de pagos de los países importadores de petróleo; y los posibles efectos de las presiones proteccionistas que parecen estar surgiendo entre los principales socios comerciales.

### **1. La subida del precio del petróleo**

Desde mediados de mayo de 2018, el precio del crudo Brent se ha mantenido cercano al nivel de los 80 dólares por barril. Esto supone una subida de 47 dólares por barril (o del 64 %) en comparación con el anterior mínimo registrado en junio de 2017. Este incremento del precio se ha producido a pesar de que no hubo ningún repunte significativo de la demanda mundial de petróleo. Se ha debido en gran medida a dos factores que operan del lado de la oferta. Uno de ellos es el éxito de la iniciativa de cooperación de la OPEP con otros países exportadores no pertenecientes a esta organización (“OPEP plus”) destinada a reducir la oferta de petróleo a nivel mundial, que se inició con un cambio de posición de la Arabia Saudita. En 2014, la Arabia Saudita, que representaba casi un tercio de la producción de la OPEP, se opuso a la aplicación de recortes de la producción para detener el descenso de

los precios del petróleo, alegando que esto haría que los productores de petróleo de esquisto fuesen competitivos y aumentaría su cuota de mercado a expensas de la suya. Sin embargo, esta posición cambió con el tiempo, al afectar los bajos precios del petróleo a las finanzas públicas saudíes, lo que obligó a llevar a cabo recortes impopulares de las subvenciones y a que el Estado se endeudase considerablemente. Así pues, accedió a controlar la oferta para elevar los precios, y la OPEP fue aún más lejos en diciembre de 2016, al celebrar un acuerdo con la Federación de Rusia y otros productores de petróleo no pertenecientes a la organización para recortar el suministro al mercado mundial en 558.000 barriles de crudo al día. Esta reducción se sumó al recorte de 1,2 millones de barriles diarios que ya habían acordado los miembros de la OPEP. En total, esto supuso una reducción equivalente a casi el 2 % de la oferta mundial de petróleo en aquel momento. Como consecuencia de estas reducciones, las existencias de petróleo han descendido drásticamente y los precios del petróleo han aumentado.

Otras medidas de carácter geopolítico (como la decisión de los Estados Unidos de retirarse del acuerdo nuclear con la República Islámica del Irán y volver a imponer sanciones) probablemente agraven la escasez de la oferta de petróleo, y ya han afectado a las expectativas en consecuencia. El resultado neto ha sido un fuerte aumento de los precios mundiales del petróleo. En la medida en que ese aumento contribuye a la inflación general, cobraría validez la justificación proporcionada por los bancos centrales para poner fin a sus políticas de dinero fácil y es probable que se produzcan subidas de los tipos. Sin embargo, como se señaló anteriormente, esa medida podría tener efectos no deseados que interrumpirían la incipiente recuperación.

### **2. El proteccionismo de los Estados Unidos y las posibles guerras comerciales**

Otro factor que intensifica la incertidumbre es el giro proteccionista que se está produciendo en los Estados Unidos. Desde enero de 2018, el Gobierno de los Estados Unidos ha anunciado diversas medidas que han estado a punto de desencadenar lo que muchos han dado en llamar una “guerra comercial”, comenzando a aplicar contingentes y aranceles a las importaciones de paneles solares y lavadoras procedentes de China y posteriormente al acero y al aluminio de un conjunto más amplio de países, así

como iniciando una investigación de las importaciones de automóviles.

Los aranceles se impusieron en virtud de una cláusula de la Organización Mundial del Comercio (OMC) relativa a las importaciones que amenazan la seguridad nacional, aunque la intención es frenar la competencia del “metal barato subvencionado por otros países”, lo que equivale a una acusación de “*dumping*”. Posteriormente, se impusieron más sanciones comerciales a China, alegando que estaba utilizando tácticas desleales, como el pirateo de secretos comerciales o la exigencia de que las empresas de los Estados Unidos revelaran “secretos comerciales” para poder acceder al mercado chino. Estas medidas contemplaban la imposición progresiva de restricciones a las inversiones y de aranceles a otras exportaciones chinas.

Estas medidas (y otros aranceles aplicados a otros socios comerciales, como la Unión Europea, el Canadá y el Japón) están siendo objeto de impugnación en la OMC, pero sus consecuencias no están claras y, en todo caso, se dilatarán en el tiempo. La otra respuesta ha consistido en anunciar medidas de retorsión arancelaria para determinadas actividades y exportaciones de los Estados Unidos. La Unión Europea anunció la imposición de derechos de aduana a una serie de productos de importación procedentes de los Estados Unidos, por un valor total de más 3.000 millones de dólares, y el Canadá ha replicado imponiendo aranceles a una serie de importaciones, que ascienden a más 16.000 millones de dólares. La respuesta inicial de China fue comedida. En una declaración de principios de abril de 2018, el Gobierno chino anunció aranceles a las importaciones de los Estados Unidos por valor de unos 3.000 millones de dólares, entre los que figuraban la imposición de un derecho aduanero del 15 % a 120 productos estadounidenses, como fruta, nueces, vino y tuberías de acero, y un impuesto de un 25 % a otros ocho productos, como el aluminio reciclado y la carne porcina. Esto se consideró un gesto simbólico que indicaba que China respondería cuando fuese necesario. En junio de 2018, los Estados Unidos anunciaron el establecimiento de aranceles sustancialmente mayores para las importaciones procedentes de China, cuyo primer tramo consistió en la imposición de un arancel del 25 % a 818 productos cuyas importaciones a los Estados Unidos ascendían a 34.000 millones de dólares. A principios de julio de 2018, el Presidente Trump amenazó con imponer otros 200.000 millones dólares en aranceles a los productos chinos. Ello provocó

una respuesta más concertada de China dirigida a las importaciones procedentes de los Estados Unidos. En el momento de redactar el presente *Informe*, están pendientes más listas para gravar otros productos. Se está aplicando ya una lógica de retorsión.

No se conoce cuáles serán los efectos de una ola de proteccionismo de este tipo. Es cierto que el déficit comercial agregado de los Estados Unidos aumentó en cerca del 13 % en 2017, hasta alcanzar los 568.000 millones de dólares. De esta cifra, aproximadamente 375.000 millones de dólares corresponden al déficit de los Estados Unidos respecto de China. La cuestión, sin embargo, es que la imposición de estos aranceles unilaterales no va a contribuir a reducir estos déficits, que obedecen a desequilibrios macroeconómicos, y las cosas podrían empeorar aún más si se adoptan medidas de retorsión. Insistir en esta actitud podría perturbar las cadenas de valor mundiales existentes, en torno a las cuales se desarrolla actualmente una gran parte del comercio. Esa perturbación afectaría, en primer lugar, a los beneficios de las empresas multinacionales más que a la producción nacional, pero probablemente tendría repercusiones adversas sobre la inversión, debido al aumento del nivel de incertidumbre. Sin embargo, con el tiempo, podría alentar la deslocalización o la “deslocalización inversa” en algunas zonas, con el fin de evitar las barreras arancelarias, lo que detendría parcialmente el proceso de globalización. Por otra parte, la medida en que aumentan los ingresos públicos y por lo tanto también el gasto público en determinadas naciones, podría impulsar el crecimiento basado en la demanda interna, debido a la reducción de las fugas en forma de importaciones. Por lo tanto, no es fácil predecir el efecto en el crecimiento mundial y su distribución. No obstante, mientras siga habiendo intercambios comerciales (que los habrá, porque los aranceles no son el único factor que impulsa el comercio), seguirá habiendo déficits y superávits comerciales.

En resumen, si bien las medidas proteccionistas unilaterales de los Estados Unidos pueden o no contribuir a reforzar a sus productores nacionales, es poco probable que afecten de forma significativa a la magnitud de su déficit externo. Además, es probable que provoquen sobresaltos en los patrones de comercio y contribuyan a generar más incertidumbre, lo cual, en ausencia de medidas macroeconómicas expansionistas, probablemente será perjudicial para el comercio mundial. También tendrán consecuencias distributivas que probablemente debiliten el crecimiento (véase el apéndice I.A). El Gobierno del



Presidente Trump concibe sus medidas proteccionistas como una forma de salir de un largo período

de estancamiento relativo. Pero puede que lo que realmente consiga sea más de lo mismo.

## C. Patrones del comercio mundial

### 1. Señales del comercio mundial

El comercio mundial de mercancías ha repuntado en los últimos tiempos, pero sigue estando por debajo de los niveles máximos alcanzados recientemente. Las exportaciones mundiales de mercancías ascendieron a 17 billones de dólares en 2017, cifra que supera los 16 billones de dólares registrados el año anterior, pero no llega al nivel de 19 billones de dólares anuales alcanzado en 2013 y 2014, aunque ello obedece en parte a la bajada de los precios de los productos básicos desde sus niveles máximos anteriores a 2014<sup>6</sup>.

Si se mide el comercio en términos de volumen, también está dando señales de perder impulso. Aunque en 2017, el volumen del comercio mundial de mercancías creció un 4,6 %, frente al 1,5 % de 2016, se estima que en 2018 el comercio crecerá un 4,2 %. Por lo tanto, si bien el crecimiento del comercio de mercancías se aleja de los mínimos posteriores a la crisis, la recuperación, incluso antes del reciente recrudecimiento de las tensiones comerciales, presenta síntomas de un paulatino debilitamiento. Esto significa que, a menos que existan variaciones sustanciales entre los distintos países en cuanto al desempeño del comercio que determina las tendencias agregadas, los países no pueden esperar que el comercio sea el principal estímulo al crecimiento. Una cuestión fundamental es la medida en que la debilidad del crecimiento del comercio afecta al comportamiento de China como uno de los principales motores de la demanda mundial, porque si esta se ve afectada negativamente, otros países tendrían que afrontar la atonía de la demanda de sus exportaciones.

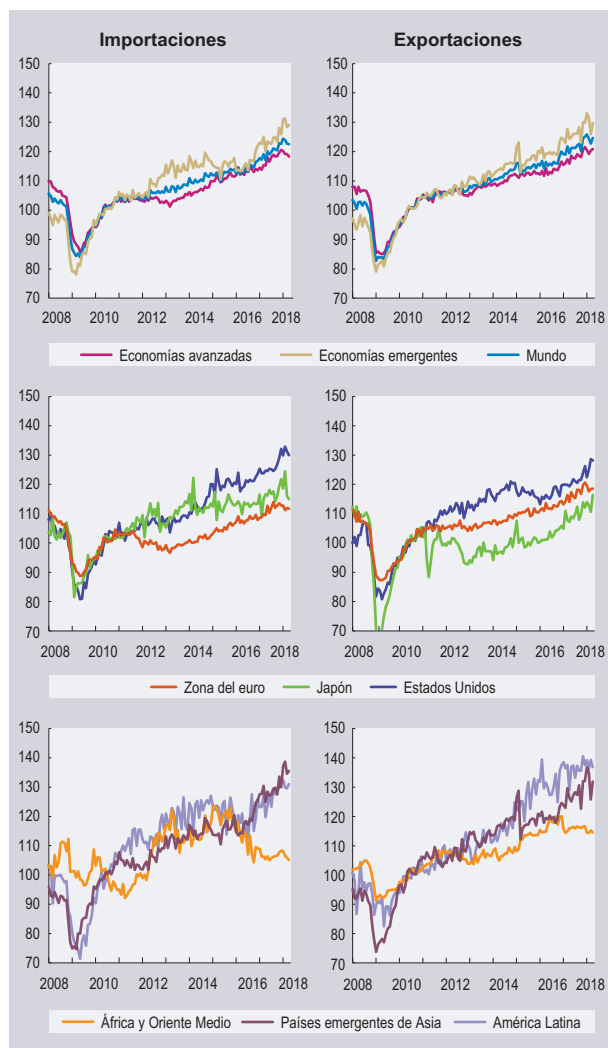
A la vista de las cifras desagregadas de la base de datos CPB<sup>7</sup>, la recuperación del comercio mundial en 2017 presentó dos características notables. En primer lugar, los mayores aumentos de la demanda de importaciones se produjeron en las economías emergentes, donde las importaciones crecieron un 6,9 % en 2017, frente al 0,6 % registrado en 2016. Las cifras correspondientes a los países desarrollados fueron de 3,5 % y 2,1 %. En segundo lugar, Asia, América

Latina y los Estados Unidos se situaron a la cabeza en términos de crecimiento del volumen de las importaciones, que fue considerablemente más elevado en Asia (8,8 %) que en América Latina (6,2 %) o en los Estados Unidos (4 %). Las importaciones de la zona del euro crecieron a un ritmo mucho más lento, esto es, el 3,1 %. Según la OMC, Asia contribuyó 2,9 puntos porcentuales al crecimiento de las importaciones mundiales, lo que equivale al 60 % del aumento total.

Sin embargo, los datos de los primeros cuatro meses de 2018 sugieren que, después de lo que parecía ser una recuperación, la demanda de importaciones está disminuyendo en algunos de los polos del crecimiento posterior a la crisis de la economía mundial (gráfico 1.10). A nivel mundial, las tasas de crecimiento interanual de los volúmenes de las importaciones durante los primeros cuatro meses de 2018 se situaron en el 4,7 %, frente al 4,8 % en el mismo período del año anterior. No obstante, en el caso de las economías emergentes, el crecimiento de las importaciones disminuyó del 6,9 % al 5,9 %.

El retroceso de Asia como origen de la demanda fue encabezado en parte por China, que, además de sufrir una desaceleración del crecimiento de la producción, está inmersa simultáneamente en un esfuerzo destinado a reequilibrar el crecimiento y hacer que este pase de depender de la inversión a depender del consumo. La inversión, a la que se debió el 55 % del crecimiento del PIB en 2013, representó únicamente un 32 % en 2017, lo que dio lugar a una disminución de las importaciones de bienes de capital que puede no haberse visto compensada por un aumento de las importaciones de bienes de consumo. Teniendo en cuenta esta evolución, el hecho de que los Estados Unidos sigan contribuyendo al crecimiento de la demanda mundial cobra aún mayor importancia para el dinamismo del comercio mundial. Así pues, la amenaza del Gobierno de los Estados Unidos de establecer importantes barreras proteccionistas resulta aún más perjudicial para el crecimiento en el resto del mundo, al producirse en un momento que ya se caracteriza por la atonía de la demanda mundial.

**GRÁFICO 1.10 Evolución del volumen del comercio mundial, enero de 2008-abril de 2018**  
(Números índices, 2010=100)



**Fuente:** Base de datos World Trade de la Centraal Planbureau (CPB) (Oficina de Análisis de Política Económica de los Países Bajos).  
**Nota:** Los grupos de países son los utilizados por la fuente.

Mientras el papel de Asia como polo de crecimiento se ha atenuado, la contribución de los Estados Unidos es cada vez más incierta.

## 2. El comercio de servicios comerciales

El comercio de servicios, por el contrario, no da muestras de una pérdida de impulso. Las exportaciones mundiales de servicios, que se redujeron en 2015 y se mantuvieron débiles en 2016, registraron una importante recuperación en 2017, pasando de algo menos de 5 billones de dólares a 5,3 billones de dólares. Sin embargo, el valor de las exportaciones de servicios no fue muy superior a los 5,1 billones

de dólares registrados en 2014<sup>8</sup>. Todos los grupos mostraron un aumento del crecimiento en 2017: los países desarrollados, los países en desarrollo y las economías en transición, que, después de sucesivos años de crecimiento negativo o bajo, registraron tasas de crecimiento del 7,1 %, el 7,9 % y el 12,2 %, respectivamente.

Los datos cuantitativos disponibles para los dos principales componentes del comercio de servicios (transporte marítimo y turismo) ofrecen más información acerca de las tendencias en el comercio de servicios. El comercio marítimo mundial cobró impulso en 2017, con una expansión del 4 % en términos de volumen, lo que supone el crecimiento más rápido de los últimos cinco años. Dentro de este comercio, el comercio contenedorizado y los graneles secos registraron las mayores tasas de crecimiento. Tras dos años de resultados relativamente modestos, en 2017 el comercio contenedorizado registró un aumento firme, con un crecimiento del 6 %, y el comercio de graneles secos aumentó un 4,4 % (UNCTAD, 2018, de próxima publicación).

El turismo internacional registró malos resultados en 2016, ya que el crecimiento de las llegadas de turistas internacionales fue de tan solo un 3,9 %, que es la tasa más baja registrada desde 2009. Sin embargo, las llegadas de turistas internacionales aumentaron un 7 % en 2017, el mayor crecimiento registrado en siete años. La Organización Mundial del Turismo estima que este dinamismo se mantendría si las llegadas aumentasen un 4 % o un 5 % en 2018. La tasa de crecimiento aumentó en todas las regiones: Europa y África experimentaron un crecimiento del 8 % en las llegadas, en Asia y el Pacífico crecieron un 6 %, en Oriente Medio un 5 % y en América un 3 % (en particular, en América del Sur un 7 %).

## 3. Tendencias de los precios de los productos básicos

El retorno de la bonanza a los mercados de productos básicos puede beneficiar a algunos países en desarrollo exportadores de productos básicos. Se prevé que los precios de una amplia gama de productos básicos aumenten a lo largo de 2018, lo que supondría (con algunas excepciones) la continuación de la tendencia observada desde enero de 2016, momento en el que se invirtió la tendencia bajista de los precios de los productos básicos imperante desde 2011. Esa tendencia alcista de los precios cobró impulso y se extendió a un conjunto más amplio de productos durante el

primer semestre de 2018. En general, según el Banco Mundial<sup>9</sup>, en el primer trimestre de 2018 aumentaron los precios de tres de cada cuatro productos básicos que eran objeto de seguimiento por parte de esta institución. Sin embargo, en el caso de más del 80 % de esos productos básicos, los precios siguen estando por debajo de sus niveles máximos de 2011.

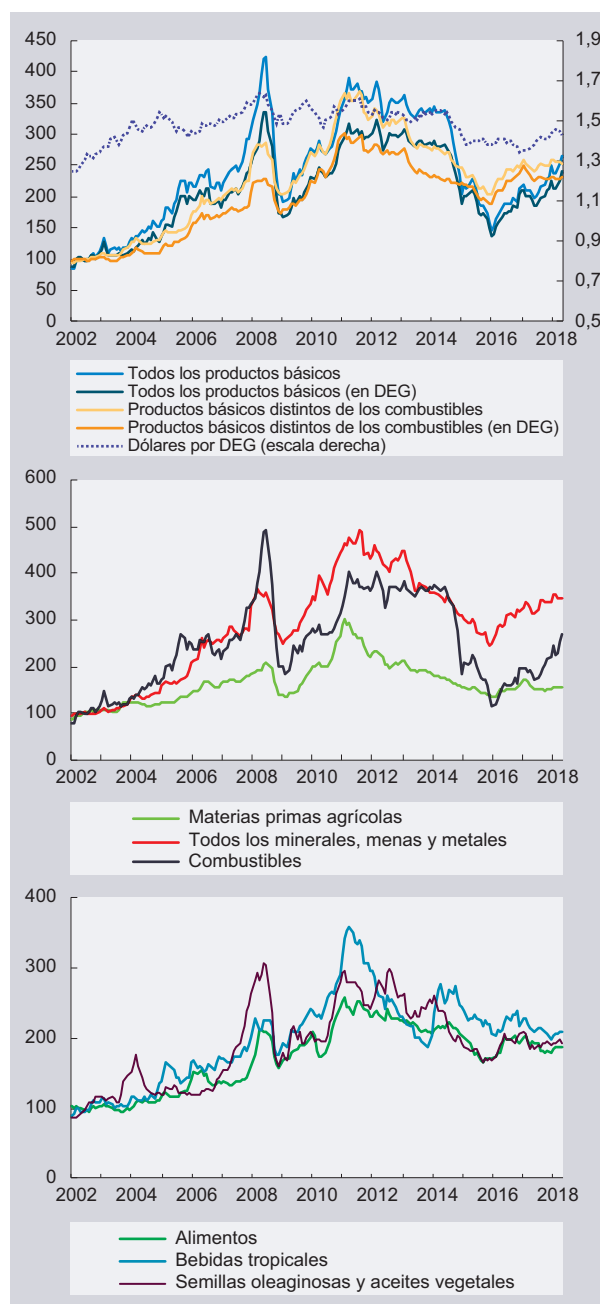
Estas tendencias presentan otras dos características destacables. En primer lugar, en el caso de un gran grupo de productos básicos, formado por productos alimentarios agrícolas, la caída de los precios que se produjo en 2017 se intensificó en el primer semestre de 2018 (cuadro 1.2). El All Food Index cayó un 4 % en el primer semestre de 2018 con respecto al mismo período del año anterior. Todas las categorías (alimentos, bebidas tropicales y semillas oleaginosas y aceites vegetales) mostraron esta tendencia. En segundo lugar, parece que los movimientos de los precios de los productos básicos obedecen no tanto al fortalecimiento de las condiciones de la demanda como a la evolución de la oferta. El caso del petróleo (que se analiza en la sección B) llama la atención en este sentido, ya que las fuertes subidas de precios que se han producido recientemente responden a recortes de producción no solo por parte de los países de la OPEP, sino también por parte de otros, como la Federación de Rusia y muchos productores no pertenecientes a la OPEP, y a perturbaciones de la oferta derivadas de sanciones y de situaciones de inestabilidad política. Pero incluso en el caso de los metales, los factores relacionados con la oferta (tales como las medidas para combatir la contaminación) han contenido la producción en China, que es uno de los principales importadores de productos básicos. La consiguiente sustitución de la producción nacional por importaciones, y no el incremento de la demanda, fue la que dio lugar a un aumento de las importaciones, que afectó al acero, al aluminio y al mineral de hierro. En el caso de los productos básicos cuyo suministro es fácil, los precios se mantuvieron estables o incluso bajaron.

En general, los precios de los metales parecen estar perdiendo impulso. Frente al aumento del 27,8 % que se produjo en 2017, el índice de precios de los minerales, las menas y los metales no preciosos subió solo un 7,2 % durante el primer semestre de 2018 con respecto al mismo período del año anterior. Los precios que mantuvieron su dinamismo fueron principalmente los del petróleo y los metales preciosos.

Desde una perspectiva de medio plazo, mientras que los ciclos de los precios de los principales grupos

de productos básicos fueron más o menos similares (gráfico 1.11), en el grupo de los productos distintos de los combustibles, hubo diferencias importantes entre las materias primas agrícolas, por un lado, y los combustibles y los minerales, las menas y los

**GRÁFICO 1.11 Índices mensuales de precios de productos básicos por grupos de productos, enero de 2002-mayo de 2018**  
(Números índices, 2002=100)



**Fuente:** Cálculos de la secretaria de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat. Para obtener más información sobre las fuentes de datos, véase <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/summary.aspx?ReportId=140863>.

**CUADRO 1.2 Precios mundiales de los productos básicos, 2008-2018**  
(Variación porcentual respecto del año anterior, salvo que se indique otra cosa)

Grupos de productos básicos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>a</sup>
Todos los productos básicos <sup>b</sup>	33,5	-31,6	24,7	28,6	-3,0	-3,8	-7,9	-36,1	-9,7	17,8	17,1
Productos básicos distintos de los combustibles <sup>c</sup>	22,9	-18,2	27,3	18,7	-12,8	-6,6	-7,8	-19,0	2,8	10,2	0,4
Productos básicos distintos de los combustibles (en DEG) <sup>c</sup>	19,0	-16,2	28,7	14,7	-10,1	-5,8	-7,8	-12,1	3,5	10,5	-5,5
Todos los alimentos	32,6	-9,9	12,3	24,0	-6,5	-10,0	-0,1	-16,1	4,1	-0,6	-4,0
Alimentos y bebidas tropicales	31,8	-2,3	12,3	24,1	-9,8	-9,4	3,8	-14,1	2,7	-1,1	-5,4
Bebidas tropicales	19,4	1,2	19,6	31,0	-22,2	-19,7	23,7	-11,0	-3,0	-3,1	-6,3
Alimentos	35,9	-3,3	10,1	21,8	-5,4	-6,4	-1,2	-15,1	4,6	-0,4	-5,2
Semillas oleaginosas y aceites vegetales	33,9	-22,5	12,3	23,9	0,3	-11,0	-7,3	-20,4	7,5	0,4	-1,0
Materias primas agrícolas	8,1	-16,1	38,9	23,1	-19,4	-8,8	-11,8	-13,3	-0,2	5,3	-4,8
Minerales, menas y metales	20,8	-13,8	34,8	20,5	-7,0	-9,3	-13,0	-17,1	4,9	12,2	6,7
Minerales, menas y metales no preciosos	19,2	-26,9	41,4	12,1	-16,9	-1,7	-15,0	-24,6	2,2	27,8	7,2
Metales preciosos	23,4	7,5	27,5	30,8	3,4	-15,8	-11,0	-9,9	7,1	0,4	6,1
Combustibles	37,9	-38,5	23,3	32,2	-0,4	-1,2	-7,5	-44,2	-18,2	26,1	27,3
<i>Partidas pro memoria:</i>											
Productos manufacturados <sup>d</sup>	4,9	-5,6	1,9	10,3	-2,2	4,0	-1,8	-9,5	-1,1	4,9	..

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

**Nota:** En dólares corrientes, a menos que se indique otra cosa.

**a** Variación porcentual entre el promedio del período de enero a mayo de 2018 y el promedio del período de enero a mayo de 2017.

**b** Incluidos los combustibles y los metales preciosos. Para la agregación se utilizan las ponderaciones medias de 2014-2016.

**c** Excluidos los combustibles y los metales preciosos. DEG = derechos especiales de giro.

**d** Valor unitario de las exportaciones de productos manufacturados de los países desarrollados.

metales, por otro. Durante un período considerable, desde principios de 2011, los precios de los productos básicos agrícolas han disminuido o han permanecido estancados. Los índices de precios de los principales productos agrícolas alimentarios y del conjunto de

estos productos han disminuido en más de un tercio en relación con sus recientes niveles máximos (Bellmann y Hepburn, 2017). Aunque la oferta ha sido abundante, el motivo principal es la disminución de la demanda, agravada por la desaceleración en China.

## D. Los factores impulsores del crecimiento

Como se ha señalado anteriormente, la estrategia que se ha seguido durante un decenio en las economías avanzadas, consistente en reactivar el crecimiento por medios monetarios poco ortodoxos (expansión cuantitativa), ha tenido una eficacia limitada a la hora de estimular el crecimiento de la renta y el empleo. La persistente debilidad de la demanda efectiva, agravada por el desendudamiento de los hogares y las empresas tras la crisis, ha frenado la inversión productiva, mientras que la mayor desigualdad de renta y la reducción de las tasas de empleo han impedido un fuerte repunte del consumo. Tampoco ayuda el hecho de que los Gobiernos sigan mostrándose reacios a recurrir al gasto para apoyar el crecimiento. La

consecuencia es que ahora la nueva normalidad es el bajo crecimiento.

En los veinte años anteriores a la crisis mundial, en un contexto de liberalización financiera y de políticas fiscales restrictivas, eran dos los medios para estimular el crecimiento a los que se recurría en mayor o menor medida en las distintas regiones del mundo: la expansión del consumo basada en el endeudamiento y la expansión de las exportaciones. El mapa del crecimiento mundial muestra que estas han seguido siendo las principales estrategias en el período posterior a la crisis. Sin embargo, ambas opciones tienden a agravar las vulnerabilidades y no logran generar un crecimiento mundial sólido.



En el cuadro 1.3 se muestra la configuración de la demanda en determinados países y grupos regionales de la economía mundial. La categorización deriva de un análisis basado en modelos de las diferentes formas de expansión y contracción de la demanda en el sistema mundial<sup>10</sup>. En este marco, la producción interna aumenta en respuesta al incremento de la demanda a través de la inversión privada, el gasto público y las exportaciones, y se contrae debido a las reducciones de la demanda agregada en forma de ahorro privado, impuestos e importaciones. El ahorro privado procede de la renta así que, cuando no se destina íntegramente a la inversión desaparece del flujo de la demanda efectiva. Los impuestos representan rentas desviadas al sector público, que si no son gastadas por el sector público se convierten en “ahorro público”. Las importaciones representan rentas que se gastan en producción de origen extranjero. En consecuencia, la tasa de crecimiento de la oferta agregada puede descomponerse en sus tres principales componentes de demanda o “factores impulsores del crecimiento”:

1. La demanda privada, cuya tasa de crecimiento depende de la inversión y del ahorro, así como de la tasa de la recaudación impositiva, la tasa de ahorro y la proporción de las importaciones;
2. La demanda pública, cuya tasa de crecimiento depende del gasto público en bienes y servicios, de los tributos, así como de la tasa de la recaudación impositiva, la tasa de ahorro y la proporción de las importaciones; y
3. La demanda externa, cuya tasa de crecimiento depende de las exportaciones, de las importaciones, así como de la tasa de recaudación impositiva y la tasa de ahorro y la proporción de las importaciones.

Basándose en este marco, en el cuadro 1.3 se presentan los resultados de un análisis de los factores impulsores del crecimiento mundial en el año en curso<sup>11</sup>. Se estima la tasa media de crecimiento de la oferta agregada durante el bienio 2017-2018, junto con las contribuciones relativas de cada uno de sus componentes<sup>12</sup>. Los países o grupos de países que figuran en el cuadro se clasifican en función del factor impulsor del crecimiento que predomina. Dentro de cada categoría, los países se clasifican en función de la importancia relativa de ese factor impulsor en particular<sup>13</sup>. Esta forma de clasificar las economías proporciona información sobre el tipo de estrategia de crecimiento *per se* (cómo se logra el crecimiento

**CUADRO 1.3 Factores impulsores de la demanda en diferentes países, 2017-2018**

	Oferta agregada	Demanda pública	Demanda privada	Demanda externa	Fortaleza relativa
<b>La demanda externa es el principal factor impulsor</b>					
Reino Unido	1,7	-0,5	0,1	2,1	***
Otras economías en transición	6,6	0,8	0,8	5,1	***
África Septentrional	6,9	0,6	1,0	5,4	***
Otros países de Asia Oriental	3,9	0,6	0,4	2,9	***
República de Corea	3,6	0,1	0,8	2,7	***
Otros países de Asia Occidental	5,9	1,3	0,4	4,3	***
Países europeos no pertenecientes a la Unión Europea	2,4	0,2	0,5	1,7	***
Federación de Rusia	3,4	-0,3	0,9	2,8	***
México	3,1	-0,1	1,1	2,1	***
Japón	1,5	-0,9	0,8	1,6	***
Alemania	2,3	-0,1	0,9	1,5	**
Italia	2,0	-0,2	0,8	1,4	**
Caribe	3,1	0,8	0,9	1,5	**
Otros países de la Unión Europea	2,9	0,4	0,9	1,6	**
Francia	2,2	0,4	0,7	1,1	**
Turquía	6,4	1,4	2,3	2,9	*
Indonesia	5,4	1,0	2,0	2,5	*
Otros países desarrollados	3,6	1,3	0,8	1,5	*
India	7,4	1,5	2,9	3,2	*
<b>La demanda privada es el principal factor impulsor</b>					
Otros países de América del Sur	0,2	-0,5	1,2	-0,5	***
Argentina	4,5	0,3	3,0	1,2	***
Canadá	2,5	0,7	1,6	0,2	***
Estados Unidos	2,7	0,7	1,2	0,8	**
Australia	2,7	1,0	1,3	0,5	**
Brasil	1,8	-1,0	1,5	1,3	*
China	6,6	1,9	2,5	2,4	*
<b>La demanda pública es el principal factor impulsor</b>					
Otros países del África Subsahariana	3,0	2,3	0,1	0,6	***
Arabia Saudita	0,2	2,6	-3,5	1,0	***
Otros países de Asia Meridional	5,0	3,1	1,4	0,5	***
Sudáfrica	1,4	0,7	0,5	0,2	**

**Fuente:** Modelo de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas.

**Nota:** Las estrellas indican la fortaleza relativa del principal factor impulsor de la demanda agregada con respecto al segundo factor impulsor más importante (\* si la diferencia es menor o igual al 30 % del factor impulsor principal; \*\* si la diferencia es mayor que el 30 % y menor o igual al 50 % del factor impulsor principal; \*\*\* si la diferencia es mayor que el 50 % del factor impulsor principal). Los grupos de países son los siguientes: el grupo *Otros países de Asia Oriental* incluye a la República Popular Democrática de Corea, Hong Kong (China), Malasia, Mongolia y Singapur; el grupo *Países europeos no pertenecientes a la Unión Europea* incluye a Noruega, Serbia y Suiza; el grupo *Caribe* incluye a Costa Rica, la República Dominicana y Jamaica; el grupo *Otros países de la Unión Europea* incluye a Croacia, España, Estonia, Grecia, Noruega, los Países Bajos, Portugal y Suecia; el grupo *Otros países de Asia Occidental* comprende Iraq, Libano y los Emiratos Árabes Unidos; el grupo *África Septentrional* incluye a Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez; el grupo *Otras economías en transición* incluye a Georgia, Kazajstán y Ucrania; el grupo *Otros países desarrollados* incluye a Israel y Nueva Zelanda; el grupo *Otros países de América del Sur* incluye a Chile, Colombia, el Ecuador y el Perú; el grupo *Otros países de Asia Meridional* incluye al Afganistán, Bangladesh, el Pakistán y la República Islámica del Irán; el grupo *Otros países del África Subsahariana* incluye a Angola, Kenya, Nigeria, la República Democrática del Congo y la mayoría de los países del África Subsahariana, excluida Sudáfrica.

observado de la producción), en lugar de sobre la rapidez con que crece la economía.

Un resultado sorprendente del cuadro 1.3 es que en 19 de los 30 casos el crecimiento depende más de las exportaciones netas que de la demanda interna, ya sea privada o pública. Esto plantea una serie de inquietudes. En primer lugar, si una economía muestra una dependencia relativamente fuerte de la demanda neta de exportaciones, tal como se ha definido anteriormente, debe registrar un crecimiento más fuerte de las exportaciones que de las importaciones. Esto puede ser el resultado bien de una estrategia eficaz para aumentar las exportaciones a lo largo del tiempo, bien de una estrategia eficaz para contener la demanda interna de importaciones en relación con la demanda de exportaciones, o de una combinación de ambas.

Los países que muestran una tendencia hacia una reducción relativa de las importaciones serán probablemente los que tienen déficit por cuenta corriente, como Francia, la India, Turquía, el Reino Unido y algunos países de América Central y el Caribe. En estos y otros casos similares, el aumento de la demanda neta de exportaciones se debe a la contención de las importaciones, mediante la reducción de la demanda pública (posiblemente a causa de medidas de austeridad fiscal que limitan el gasto público) o de la demanda privada (posiblemente debido a la reducción de la renta real de los trabajadores que erosiona el consumo y, por extensión, la inversión privada). En cualquier caso, el resultado es una reducción del déficit por cuenta corriente. Esto crea un sesgo subyacente que deprime la demanda mundial en su conjunto, en particular si un número considerable de países relativamente grandes optan por esa estrategia macroeconómica.

Otra posibilidad evidente que permitiría a estos países reducir su déficit exterior consistiría en que otros países que tienen sistemáticamente superávits aumenten su demanda interna y, por lo tanto, sus importaciones, lo que contribuiría al mismo tiempo a aumentar la demanda mundial de exportaciones. Además de ayudar a otros países, esto también facilitaría la recuperación del crecimiento mundial. De hecho, en las economías de la sección superior del cuadro 1.3, en las que el principal factor impulsor del crecimiento de la oferta agregada es la demanda neta de exportaciones (economías “con superávit”), la contribución de la demanda interna al crecimiento, ya sea del sector público o del sector privado (o de ambos), es muy reducida, cuando no negativa, por lo que existe un margen considerable para el crecimiento.

Un segundo motivo de inquietud son las economías en las que el crecimiento de la oferta agregada está impulsado principalmente por la demanda externa neta. Casi la mitad de estas economías tienen una gran dependencia de las exportaciones de productos básicos o petróleo. (En esta categoría está incluida la Arabia Saudita, donde, si bien la demanda pública es un potente factor impulsor, la demanda externa también tiene su importancia.) Estas economías tienden a ser grandes importadoras de productos manufacturados de sus principales mercados de exportación. Dado que la demanda mundial de productos básicos tiende a ser procíclica, al aumentar durante los períodos de auge y disminuir en los de desaceleración, es más probable que los “grandes exportadores” de este grupo en su conjunto sean vulnerables a los ciclos de crecimiento de expansión-contracción y contribuyan a ellos. Por lo tanto, la dinámica de crecimiento de este grupo influye considerablemente en la inestabilidad potencial del crecimiento mundial.

La sección intermedia de la tabla 1.3 incluye seis economías (y un grupo de países) para los cuales el principal factor impulsor de la demanda es el sector privado. Un caso digno de mención es el de China. En primer lugar, a pesar de tener superávit por cuenta corriente, la demanda externa neta no es el principal motor del crecimiento. De hecho, el superávit por cuenta corriente se está reduciendo en relación con el PIB, hasta situarse ligeramente por encima del 1 %, frente al 9 % del PIB aproximadamente registrado en 2007. En segundo lugar, las contribuciones al crecimiento de los tres componentes (público, privado y externo) son notablemente similares. Esto refleja que, en cierta medida, se ha logrado reequilibrar la economía y contribuir a la demanda mundial, por cuanto los factores impulsores del crecimiento interno son fuertes, tanto con respecto a su propia economía como en relación con la producción mundial. Si bien los niveles de endeudamiento de China han ido en aumento, en parte se debió a una expansión planificada del crédito con el fin de reequilibrar el crecimiento sin que dependa de fuentes externas; en este sentido, recientemente se han tomado medidas para reducir la deuda interna, especialmente la empresarial. Sin embargo, las otras cinco economías del grupo en las que la demanda del sector privado es más importante que los otros dos factores (Argentina, Australia, Brasil, Canadá y Estados Unidos) están experimentando una creciente vulnerabilidad financiera, ya que el crecimiento de la demanda privada ha ido acompañado de un aumento de los niveles de endeudamiento. Como ya se ha analizado en la sección A, en algunos casos, la carga



de la deuda recae en el sector empresarial y, en otros casos, en los hogares. El aumento del endeudamiento empresarial se ha debido principalmente a dos factores. Parte del endeudamiento empresarial se ha destinado a actividades como las fusiones y adquisiciones y las “recompras de acciones”, lo que ha dado lugar a incrementos insostenibles de la valoración de las acciones. También existe un vínculo entre el endeudamiento de las empresas y los flujos de capital, ya que las posibilidades de llevar a cabo operaciones de arbitraje se ven favorecidas por la laxitud de las políticas monetarias de las economías avanzadas y por la liberalización de las cuentas de capital de las economías receptoras. La acumulación de deuda de los hogares también está estrechamente relacionada con la subida de los precios en los mercados inmobiliarios y de valores, como ocurrió antes de la crisis de 2008.

Cabe señalar que la carga de la deuda del sector privado también es elevada en otras economías en las que actualmente la demanda privada no tiene un peso importante, como la India, Turquía y el Reino Unido. Según se ha señalado anteriormente, estas economías parecen estar experimentando una deflación de la demanda interna, lo que debilita las perspectivas de crecimiento, aun sin resolver los problemas de vulnerabilidad financiera.

Por último, hay cuatro países o grupos de países en los que el Gobierno es el principal factor impulsor del crecimiento. En particular, como se ha indicado anteriormente, en la Arabia Saudita la contribución de la demanda externa refuerza la importancia de la demanda del sector público, y la expansión fiscal ha dependido en gran medida de la renta petrolera. Patrones como este, que también pueden observarse en otros exportadores de productos básicos y de petróleo (como los países del África Subsahariana incluidos en esta sección del cuadro, así como otros países en desarrollo de Asia y América Latina), reflejan “ciclos de ganancias excepcionales” en los que los flujos de entrada procedentes del extranjero se destinan en parte a cubrir los incrementos del gasto público. En períodos “normales”, la contribución real del sector público al crecimiento es moderada o baja en las economías de esta sección del cuadro, al igual que lo es en las de las otras secciones, excepto en un par de casos en los que la contribución al crecimiento es superior al 2 %. Esto confirma la observación realizada en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017* sobre el cambio injustificable a una situación de austeridad fiscal continuada en muchos países, precisamente en un período en el que los otros factores impulsores del crecimiento han sido débiles o han contribuido a una mayor vulnerabilidad financiera.

## E. Tendencias regionales del crecimiento

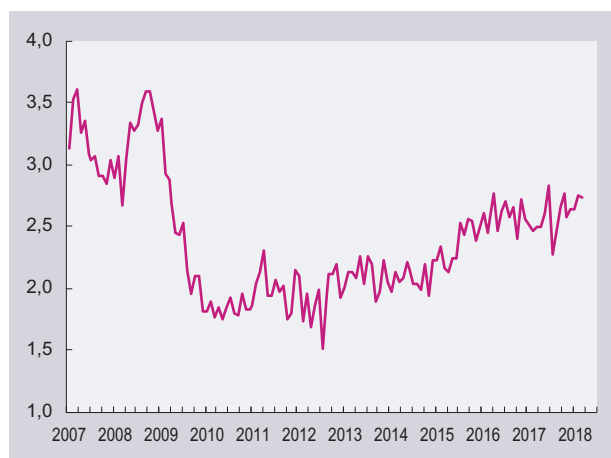
### 1. Países desarrollados

En medio de signos de pérdida de impulso en la economía mundial, los Estados Unidos constituyen una excepción parcial. Las tasas de crecimiento de Europa y el Japón, tras una prometedora evolución con valores notablemente positivos de forma continuada, han sufrido una caída. Pero los Estados Unidos parecen mantener su curso. Aunque las últimas estimaciones de crecimiento anualizado para el primer trimestre de 2018 se han revisado a la baja, hasta el 2,2 %, las estimaciones del segundo trimestre muestran un repunte del crecimiento al 4,1 %. Hasta mayo de 2018, la economía de los Estados Unidos había experimentado la segunda fase de expansión más larga desde la década de 1850, según cifras publicadas por la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas. Sin embargo, incluso en los Estados Unidos, en los 16 trimestres de crecimiento positivo

ininterrumpido del PIB, la tasa de crecimiento trimestral no recuperó su anterior nivel máximo registrado después de la crisis. Además, el ritmo de crecimiento fue más lento que en muchos episodios de expansión anteriores y registró el valor más bajo desde la Segunda Guerra Mundial. La intención del actual Gobierno es aplicar recortes fiscales por valor de 1,5 billones de dólares, mayores aranceles a la importación y el prometido aumento del gasto en infraestructura para aumentar la tasa de crecimiento desde aproximadamente un 2 % hasta un 3 % anual.

La fuerte caída de la tasa de desempleo en los Estados Unidos, que pasó de cerca del 10 % en plena crisis al 4,0 % en junio de 2018, se considera una prueba de la fortaleza de la recuperación. Esta cifra es considerablemente inferior al nivel del 5 % registrado en enero de 2008, antes del inicio de la crisis, y es la más baja desde el año 2000. Sin embargo, se han

**GRÁFICO 1.12 Remuneración nominal media por hora en el sector privado de los Estados Unidos, 2007-2018**  
(Variación porcentual interanual)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de los salarios nominales de la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos.

expresado dudas acerca de la significatividad de estas cifras, ya que en la definición de empleo utilizada, incluso los subempleados (los trabajadores empleados durante menos de las 40 horas semanales que están dispuestos a trabajar) son tratados como empleados<sup>14</sup>. Además, paradójicamente, la tasa de desempleo, que ya se situaba en valores reducidos, disminuyó también como consecuencia del deterioro del mercado laboral durante la crisis: al encontrarse en situación de desempleo de larga duración, muchos trabajadores abandonaron la búsqueda de empleo y dejaron por tanto de formar parte de la población activa, lo que redujo la tasa de desempleo. Confirmando esta tendencia, la tasa de empleo (que mide la proporción de personas empleadas respecto a la población total) sigue siendo inferior a la anterior a la crisis (59 % en 2017, frente al 61 % en 2005). Los datos más recientes indican que esta tendencia se está invirtiendo, ya que los trabajadores que antes estaban “desanimados” vuelven a entrar en el mercado laboral, atraídos por la mejora de las condiciones. Queda por ver cómo afectará esto a la tasa de desempleo.

El crecimiento de los salarios nominales en los Estados Unidos ha estado considerablemente por debajo del máximo alcanzado antes de la crisis, y el repunte que se produjo a partir de principios de 2015 perdió impulso a partir del segundo semestre de 2016 (gráfico 1.12). Esta evolución, junto con los bajos precios de las importaciones y del petróleo, han

mantenido la tasa de inflación de los Estados Unidos en niveles reducidos. Como señala el Instituto de Política Económica, “hasta que los salarios nominales suban entre un 3,5 % y un 4 %, no existe riesgo de que la inflación de precios comience a superar significativamente el objetivo de inflación del 2 % fijado por la Reserva Federal”<sup>15</sup>. En general, la conclusión de que los Estados Unidos se encuentran en una nueva senda de crecimiento sólido que incrementará los salarios y generará inflación no se sustenta a la vista de los datos.

Fuera de los Estados Unidos, el optimismo sobre la economía mundial nacía de las expectativas de que Europa también empezase a experimentar una sólida recuperación, pero estas expectativas se han visto atenuadas por la ralentización del crecimiento en el primer trimestre de 2018. Se prevé que el crecimiento en la zona del euro, que se incrementó del 1,8 % al 2,5 % entre 2016 y 2017, descienda al 1,9 % en 2018 (cuadro 1.4). Entre las explicaciones de la aceleración del crecimiento en 2017 destacan las medidas no convencionales de relajación monetaria adoptadas por el Banco Central Europeo desde principios de 2015 y los efectos beneficiosos que tuvo en el comercio el mayor crecimiento en China, la India y los Estados Unidos. Por el contrario, la desaceleración se atribuye a la disminución de los estímulos generados por la expansión cuantitativa, al escaso crecimiento salarial (Jezard, 2018) y a la insuficiencia de la demanda externa para compensar el déficit.

En la zona del euro se observan síntomas generalizados de desaceleración, incluso en las dos economías más grandes, Alemania y Francia. En Alemania (que representa el 30 % de la producción de la zona), las tasas de crecimiento intertrimestral bajaron del 0,6 % en el último trimestre de 2017 al 0,3 % en el primer trimestre de 2018, según las cifras de la Oficina Federal de Estadística de principios de mayo. En este sentido, influyó el hecho de que el crecimiento del comercio fuera más lento. Francia también sufrió un retroceso. El PIB creció tan solo un 0,2 % en los dos primeros trimestres de 2018, después de haber crecido un 0,6 % en el último trimestre de 2017. Los resultados económicos de otros países, como Italia y España, se vieron afectados por una rentabilidad extremadamente elevada de los bonos, como consecuencia de los temores suscitados entre los inversores por una evolución económica y política adversa. Estos efectos psicológicos contribuyeron a la persistencia de las políticas de austeridad en ambos

**CUADRO 1.4 Crecimiento de la producción mundial, 1991-2018**  
(Variación porcentual anual)

País o zona	1991- 2001-												
	2000 <sup>a</sup>	2008 <sup>a</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>b</sup>
<b>Mundo</b>	<b>2,8</b>	<b>3,5</b>	<b>1,9</b>	<b>-1,8</b>	<b>4,3</b>	<b>3,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>
<b>Países desarrollados</b>	<b>2,6</b>	<b>2,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>2,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,3</b>	<b>1,7</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>
<i>en particular:</i>													
Japón	1,3	1,2	-1,1	-5,4	4,2	-0,1	1,5	2,0	0,4	1,4	1,0	1,7	0,9
Estados Unidos de América	3,6	2,5	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,2	1,7	2,6	2,9	1,5	2,2	2,7
Unión Europea (EU-28)	2,2	2,2	0,5	-4,4	2,1	1,7	-0,4	0,3	1,7	2,3	2,0	2,5	2,0
<i>en particular:</i>													
Zona del euro	2,1	1,9	0,5	-4,5	2,1	1,6	-0,9	-0,2	1,3	2,1	1,8	2,5	1,9
Francia	2,0	1,8	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,9	1,1	1,2	2,2	1,5
Alemania	1,7	1,3	1,1	-5,6	4,1	3,7	0,5	0,5	1,9	1,7	1,9	2,5	2,0
Italia	1,6	1,0	-1,0	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	0,1	1,0	0,9	1,6	1,3
Reino Unido	2,7	2,5	-0,5	-4,2	1,7	1,5	1,5	2,1	3,1	2,3	1,9	1,8	1,2
Estados miembros de la UE posteriores a 2004	1,9	5,0	3,7	-3,4	1,7	3,1	0,6	1,2	3,0	3,8	3,1	4,6	4,0
<b>Economías en transición</b>	<b>-4,9</b>	<b>7,2</b>	<b>5,3</b>	<b>-6,6</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>	<b>3,3</b>	<b>2,0</b>	<b>1,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>0,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>
<i>en particular:</i>													
Federación de Rusia	-4,7	6,8	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,5	1,3	0,7	-2,8	-0,2	1,5	1,7
<b>Países en desarrollo</b>	<b>4,8</b>	<b>6,3</b>	<b>5,5</b>	<b>2,6</b>	<b>7,8</b>	<b>6,1</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>
<i>en particular:</i>													
<b>África</b>	<b>2,6</b>	<b>5,8</b>	<b>5,5</b>	<b>3,4</b>	<b>5,4</b>	<b>1,3</b>	<b>5,9</b>	<b>2,3</b>	<b>3,7</b>	<b>3,3</b>	<b>1,7</b>	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>
África Septentrional, excluidos el Sudán y Sudán del Sur	2,9	5,0	6,4	3,6	4,3	-6,1	9,7	-3,5	1,3	4,2	3,1	5,2	4,6
África Subsahariana, excluida Sudáfrica	2,7	7,0	6,0	5,3	7,0	5,0	5,3	5,4	5,6	3,6	1,3	2,6	3,8
Sudáfrica	2,1	4,4	3,2	-1,5	3,0	3,3	2,2	2,5	1,7	1,3	0,6	1,2	1,1
América Latina y el Caribe	3,1	3,8	4,0	-1,9	5,9	4,4	2,8	2,8	1,0	-0,3	-1,1	1,1	1,7
Caribe	2,2	5,1	2,6	-0,9	3,0	2,2	2,2	2,7	2,8	3,9	1,5	2,1	2,7
América Central, excluido México	4,4	4,5	4,3	-0,7	3,9	5,4	4,8	3,7	4,0	4,1	3,9	3,7	3,7
México	3,2	2,2	1,1	-5,3	5,1	3,7	3,6	1,4	2,8	3,3	2,7	2,3	2,1
América del Sur	3,0	4,3	5,0	-1,0	6,4	4,7	2,6	3,2	0,3	-1,7	-2,6	0,6	1,4
<i>en particular:</i>													
Brasil	2,8	3,7	5,1	-0,1	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,5	1,0	1,4
<b>Asia</b>	<b>6,3</b>	<b>7,5</b>	<b>6,1</b>	<b>4,3</b>	<b>8,8</b>	<b>7,4</b>	<b>5,6</b>	<b>6,1</b>	<b>5,7</b>	<b>5,4</b>	<b>5,7</b>	<b>5,5</b>	<b>5,5</b>
Asia Oriental	8,7	9,0	7,7	7,0	9,9	8,3	6,7	6,8	6,5	5,9	5,9	6,2	6,0
<i>en particular:</i>													
China	10,6	10,9	9,7	9,4	10,6	9,5	7,9	7,8	7,3	6,9	6,7	6,9	6,7
Asia Meridional	4,8	6,7	4,5	4,1	8,8	5,3	2,6	4,8	6,3	5,8	8,4	5,7	6,1
<i>en particular:</i>													
India	6,0	7,6	6,2	5,0	11,0	6,2	4,8	6,1	7,0	7,6	7,9	6,2	7,0
Asia Sudoriental	4,9	5,6	4,4	2,0	7,8	4,9	5,9	5,1	4,5	4,6	4,6	5,2	4,8
Asia Occidental	4,1	5,7	4,1	-1,9	6,0	8,6	4,9	6,2	3,4	4,2	3,1	3,0	3,3
Oceanía	2,7	2,8	0,3	2,0	5,8	1,7	2,4	2,6	6,9	5,2	2,4	2,3	2,4

**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos National Accounts Main Aggregates, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, y World Economic Situation and Prospects: Update as of mid-2018; CEPAL, 2018; OCDE.Stat, que puede consultarse en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO> (consultado el 18 de junio de 2018); FMI, 2018; base de datos de países de la Unidad de Investigación Económica de la revista *The Economist*; J. P. Morgan, *Global Data Watch*; y fuentes nacionales.

**Nota:** Los cálculos de los valores agregados de cada país se basan en el producto interno bruto en dólares constantes de 2010.

**a** Promedio.

**b** Previsiones.

países. En general, por lo tanto, las noticias procedentes de Europa parecen menos prometedoras tras el optimismo generado por los resultados de 2017.

Se espera que el crecimiento del Reino Unido sea menor en 2018 que en 2017, ya que la incertidumbre sobre las negociaciones del *brexit* se suma a las debilidades estructurales que se reflejan en el débil crecimiento de la productividad y la escasa inversión empresarial. Del Japón llegaron noticias aún más pesimistas: el país parecía haber salido finalmente de una larga recesión gracias a una combinación de

estímulos fiscales y una agresiva relajación monetaria. El último trimestre de 2017, en el que la economía japonesa creció un 0,6 %, fue el octavo trimestre consecutivo de crecimiento positivo, lo que supuso el período de expansión más prolongado en 28 años. Sin embargo, el optimismo que generó este crecimiento se vio frustrado cuando las estimaciones para el primer trimestre de 2018 pusieron de manifiesto que la economía japonesa se había contraído en un 0,2 % durante los tres primeros meses de 2018. Las expectativas actuales indican que el consumo y las exportaciones, inferiores a lo previsto, ralentizarán

el crecimiento del Japón hasta situarlo en 2018 en un valor más cercano al 1 %, frente al 1,7 % de 2017.

Como se ha señalado anteriormente, a pesar de los signos de pérdida de impulso que ponen en entredicho las afirmaciones de una senda de sólido crecimiento en los países avanzados, los bancos centrales de la mayoría de estos países están optando por dejar de aplicar las políticas de dinero fácil y de tipos de interés reducidos que vienen aplicando desde hace tiempo. Esto ha afectado a la medida en que la vacilante recuperación de algunos países avanzados y el consiguiente aumento de los precios de los productos básicos pueden contribuir a que se regrese al crecimiento estable en el resto del mundo.

## 2. Economías en transición

Las economías en transición que forman parte de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se están recuperando de dos años de crecimiento nulo o negativo. Experimentaron un fuerte repunte en 2017, al registrar un crecimiento del 2 %, frente al 0,2 % de 2016. Se espera que esta cifra mejore ligeramente en 2018. Un factor importante de la recuperación fue el aumento de los precios de los productos básicos, especialmente del petróleo, que representa cerca del 60 % de las exportaciones de mercancías de la Federación de Rusia. El repunte de los precios del petróleo mejoró tanto la balanza por cuenta corriente de la balanza de pagos como los ingresos públicos de la Federación de Rusia. Como consecuencia, se pasó de la recesión (contracción del 2,8 % en 2015 y del 0,2 % en 2016) a la recuperación en 2017, año en el que el crecimiento fue del 1,5 %. Es probable que esta cifra se acerque al 1,7 % en 2018.

Esa recuperación debería redundar en beneficio de toda la CEI, ya que la Federación de Rusia representa el 80 % del PIB de la región y es su principal motor de crecimiento, como principal fuente de la demanda de importaciones y de las remesas de dinero dirigidas a otros países de la CEI. Es probable que los demás países de la CEI también puedan resultar beneficiados del gasto en infraestructura financiado mediante la concesión de préstamos en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en China. Sin embargo, no es probable que se produzcan mejoras drásticas de los resultados como consecuencia de la subida de los precios del petróleo, debido a que los programas de austeridad de algunas de estas economías atenuaron sus efectos.

La dinámica de crecimiento de las economías en transición de Europa Sudoriental viene determinada por el comportamiento de la Unión Europea, que consume entre la mitad y el 80 % de las exportaciones de esas economías. Las incertidumbres en Europa pueden afectar al ritmo de crecimiento del PIB en esta región. No obstante, se espera que el crecimiento se acelere del 2,3 % en 2017 a alrededor del 3 % en 2018.

Si bien los países exportadores de petróleo han conseguido un respiro temporal en lo referente a las dificultades de su balanza de pagos y de las depreciaciones de su moneda, en muchos países, como Georgia y Ucrania, persisten los déficits por cuenta corriente. Dado que estos déficits se financian mediante entradas de capital, las subidas de los tipos de interés mundiales pueden reducir los flujos de entrada, agravar las tensiones de la balanza de pagos y provocar la depreciación de la moneda. La vulnerabilidad persiste a pesar de la mejoría del escenario de crecimiento.

## 3. América Latina

Aprovechando la recuperación de la recesión de dos grandes economías de la región (la Argentina y el Brasil), el aumento de los precios de los productos básicos y la consiguiente mejora en un 3 % de la relación de intercambio, las economías latinoamericanas experimentaron un mayor crecimiento en 2017, especialmente en comparación con la desaceleración iniciada en 2015. Se espera que la recuperación continúe y que el crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe ronde el 1,7 % en 2018, frente al 1,1 % en 2017 (cuadro 1.4). Todos los países se vieron favorecidos por las subidas de los precios, aunque estas fueron particularmente pronunciadas en el caso de los hidrocarburos y los derivados del petróleo, el mineral de hierro y la soja.

La mayor economía de la región, el Brasil, experimentó un crecimiento positivo del 1 % en 2017, tras una contracción equivalente al 7 % del PIB en los dos años anteriores. Este crecimiento, que partía de un nivel bajo, persistió a principios de 2018, aunque en el segundo trimestre aparecieron señales de desaceleración (en parte precipitadas por una huelga de camioneros), lo que generó incertidumbre acerca del ritmo de recuperación para el resto del año. Se prevé que el crecimiento interanual sea de alrededor del 1,4 % en 2018.



Hasta hace poco, el Brasil llamaba la atención por la debilidad de su moneda. El real se depreció significativamente durante los seis primeros meses de 2018. El ritmo de depreciación se vio moderado únicamente por las operaciones de permuta de divisas por parte del banco central (en virtud de las cuales los inversores perciben intereses al tipo de referencia Selic, pero se les promete una compensación por cualquier caída en el valor del real frente al dólar). Esta combinación de una cobertura contra la depreciación de la moneda y un tipo de interés Selic razonable mantuvo el flujo de entrada de inversiones, especialmente dadas las oportunidades de arbitraje que existen cuando el diferencial entre los tipos de los Estados Unidos y los tipos Selic es alto. Sin embargo, las bajas tasas de inflación alentaron al Gobierno a reducir el tipo Selic del 14,25 % en octubre de 2016 al 6,5 % en marzo de 2018, en un momento en el que se estaba fomentando la subida de los tipos de interés en los Estados Unidos. Además, la menor volatilidad alentó al banco central a reducir el volumen de los contratos de permuta emitidos, desde más de 100.000 millones de dólares hasta menos de 25.000 millones. Una vez que se diluyeron estas medidas que favorecían el arbitraje en los mercados de divisas, el real no pudo mantenerse e incluso fue objeto de un ataque especulativo. La caída de la moneda solo se frenó cuando el presidente del banco central declaró que podría “intensificar” el uso de las permutas. Una fuerte depreciación de la moneda puede desencadenar una crisis monetaria y desestabilizar los mercados financieros, y ocasionar así efectos externos adversos en la economía real. Las empresas que tienen deudas denominadas en moneda extranjera resultarían particularmente afectadas por las quiebras y la deflación de los precios de los activos que podrían frenar la inversión. Y si el banco central decidiera subir bruscamente los tipos de interés para evitar la salida de los inversores extranjeros y la fuga de capitales, el clima de inversión empeoraría aún más. Pero el bajo déficit por cuenta corriente, una deuda externa no demasiado elevada y las importantes reservas de divisas, de unos 380.000 millones de dólares, proporcionan al Brasil cierto margen para sobrellevar las posibles turbulencias externas en el segundo semestre de 2018.

La vulnerabilidad externa parece mayor en México, que experimentó una caída en la tasa de crecimiento del PIB, del 2,7 % en 2016 al 2,3 % en 2017, en parte debido a la adopción de una política fiscal conservadora, en parte debido a las incertidumbres que rodean al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, el crecimiento del PIB

desestacionalizado se aceleró en el primer trimestre de 2018, al experimentar un aumento del 1,1 % en relación con el trimestre anterior. Esta evolución podría verse amenazada por la imposición de aranceles más altos por parte de los Estados Unidos a diversas importaciones procedentes de México. El crecimiento también puede verse afectado negativamente por una subida de los tipos de interés, ya en niveles de por sí elevados, exigida por la subida de los tipos de interés en los Estados Unidos y por la sustancial depreciación de la moneda. Si no se suben los tipos de interés, la fuga de capitales podría perjudicar gravemente a la moneda. Sin embargo, una política fiscal más proactiva por parte del nuevo Gobierno podría aumentar la demanda interna.

Los países centroamericanos han tenido un comportamiento razonablemente bueno en términos de crecimiento. La tasa de crecimiento del PIB de la subregión descendió ligeramente del 4,1 % al 3,9 % entre 2015 y 2016, disminuyó al 3,7 % en 2017 y se estima que se mantendrá en ese nivel también en 2018. Por otra parte, en el Caribe se ha producido un aumento de las tasas de crecimiento, del 1,5 % en 2016 al 2,1 % en 2017, y se prevé que estas aumenten considerablemente hasta alcanzar el 2,7 %, en 2018.

Curiosamente, el peligro de retirada de los inversores extranjeros parece afectar a casi todas las economías de mercado emergentes, con independencia de sus resultados económicos recientes. En algunos países donde los efectos sobre la moneda ya han sido significativos, los tipos de interés han subido —hasta alcanzar niveles del 40 % para los inversores extranjeros en la Argentina. Los efectos perjudiciales que esto puede tener sobre la inversión interna y el crecimiento son obvios.

#### 4. Asia Occidental

El crecimiento en Asia Occidental en 2017 fue el más bajo del período posterior a la crisis, ya que los bajos precios del petróleo y las restricciones voluntarias de la producción afectaron al crecimiento de los ingresos en los países productores de petróleo, y las condiciones políticas afectaron negativamente a los resultados económicos en países como la República Árabe Siria y el Yemen. Sorprendentemente, el PIB de Kuwait se contrajo en un 3,2 % y el de la Arabia Saudita en un 0,7 %. Sin embargo, es probable que esta tendencia se invierta en 2018, debido al fuerte aumento de los precios del petróleo y al efecto positivo que

tendría en los ingresos y gastos del presupuesto. Sin embargo, estas ganancias pueden verse parcialmente neutralizadas por la necesidad de mantener baja la producción para evitar que los precios del petróleo vuelvan a sus niveles mínimos anteriores. En general, es probable que el crecimiento se acelere en todos los Estados miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, a saber, la Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar. Esto también tendría repercusiones en otros países de la región, a través del aumento de los flujos comerciales, las remesas y los flujos de capital.

En Turquía, sin embargo, es probable que el crecimiento se desacelere. La lira turca se depreció en más de un tercio durante el ejercicio que finalizó a mediados de junio de 2018, ya que los inversores extranjeros comenzaron a retirar capital del país. Turquía, al igual que la Argentina, ilustra los peligros que conlleva la apertura de la cuenta de capital. El Gobierno y el banco central han respondido aumentando repetidamente los tipos de interés, que alcanzaron el 17,8 % en junio de 2018, el nivel más alto desde la crisis financiera de hace un decenio. Sin embargo, la depreciación ha continuado, con consecuencias potencialmente perjudiciales. Las empresas del sector privado turco, que al parecer tenían cerca de 340.000 millones de dólares de deuda en moneda extranjera a mediados de 2018, se ven gravemente afectadas por la brusca caída de la lira, lo que supone el riesgo de que se produzcan quiebras y una ralentización de la inversión y del crecimiento. También es probable que la inversión se vea frenada por los elevados tipos de interés, tras haberse producido subidas de hasta 500 puntos básicos en un período corto de menos de dos meses.

En cuanto a la República Islámica del Irán, la decisión de los Estados Unidos de retirarse del acuerdo nuclear y volver a imponer sanciones probablemente afecte negativamente a los resultados económicos, en un momento en el que el país acababa de lograr un crecimiento constante tras muchos años de sanciones. Es probable que los importadores de petróleo procedente de la República Islámica del Irán cambien de proveedores, lo que afectará a los ingresos y a la disponibilidad de divisas. Las sanciones impuestas al sector energético iraní redujeron a la mitad las exportaciones de petróleo del país, hasta un nivel de en torno a 1,1 millones de barriles diarios en 2013. Tras la atenuación de las sanciones, la República Islámica del Irán exporta actualmente unos 2,5 millones de barriles diarios. Esta tendencia

podría invertirse. Es probable que también se vean afectadas las importaciones de la República Islámica del Irán. De momento, la incertidumbre ha hecho que el rial se deprecie. Mientras que el tipo de cambio oficial es de alrededor de 42.000 riales por dólar, el tipo de cambio en el mercado negro parece que ascendía a más del doble a finales de junio de 2018.

## 5. Países en desarrollo de África

Tras la subida de la tasa media de crecimiento del 1,7 % al 3,0 % entre 2016 y 2017, se prevé que los países en desarrollo del continente africano crezcan un 3,5 % en 2018. Un factor importante en esta recuperación es la inversión de la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos, que es un aspecto fundamental para este conjunto de países, dada su dependencia de las exportaciones de estos productos. El aumento de los precios del petróleo beneficia especialmente a países como Angola, Argelia, Ghana, Nigeria y la República Democrática del Congo.

Las tasas de crecimiento y los factores impulsores del crecimiento presentan variaciones entre los distintos países del continente; en la subregión de África Oriental, que depende menos de los recursos, se siguieron registrando tasas anuales de crecimiento superiores al 5 %, debido en gran medida a los resultados de países como Djibouti, Etiopía, la República Unida de Tanzania y Uganda. Las otras dos subregiones con buenas tasas de crecimiento son África Septentrional, gracias en gran medida al crecimiento de Egipto, y África Occidental, subregión en la que muchas economías, como Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana y Guinea, experimentaron un crecimiento razonablemente elevado. Las dos subregiones con peores resultados son África Central y África Meridional.

Además del aumento de los precios de los productos básicos, entre los factores que impulsaron el crecimiento figura el incremento de las inversiones en infraestructuras. Sin embargo, gran parte del gasto que impulsó el crecimiento se financió con préstamos extranjeros en muchos casos, lo que dio lugar a que reapareciese el problema del "alto endeudamiento". A finales del decenio de 2000, los programas de alivio de la deuda habían reducido considerablemente la carga de la deuda de los países africanos. Sin embargo, desde entonces, los países han acumulado nueva deuda y actualmente se está poniendo de manifiesto que varios países africanos tienen graves problemas de endeudamiento. Con la previsible subida de los



tipos de interés internacionales, la situación de estas economías podría deteriorarse rápidamente.

Nigeria, la mayor economía de África, volvió a experimentar un crecimiento moderado en 2018, tras dos años de contracción y estancamiento. Para 2018 se prevé un crecimiento del 2,5 %, frente al -1,6 % de 2016 y el 0,8 % de 2017. Tras el desplome de los precios del petróleo a partir de 2014, Nigeria se vio gravemente afectada, debido a la caída de los ingresos estatales (ya que el petróleo representa el 90 % de los ingresos federales), el aumento de los déficits fiscal y comercial y la recesión. La inversión de la tendencia a la baja de los precios del petróleo ha restablecido el crecimiento y mejorado las condiciones, pero la volatilidad imperante subraya la necesidad de diversificar la economía. Sin embargo, si bien el 1,95 % de crecimiento en el primer trimestre de 2018, supuso una importante mejora con respecto a la contracción del 0,91 % registrada en el primer trimestre de 2017, esta cifra representó una disminución con respecto al crecimiento interanual del 2,11 % registrado en el cuarto trimestre de 2017, lo que pone de manifiesto la debilidad de la recuperación.

Sudáfrica, la segunda economía más grande de África, experimentó una mejora con respecto a su baja tasa de crecimiento del año pasado, gracias a que el aumento del PIB pasó del 0,6 % en 2016 al 1,2 % en 2017; para 2018, sin embargo, se prevé un crecimiento del 1,1 % (cuadro 1.4). La contracción del PIB en un 2,2 % anualizado registrada en el primer trimestre de 2018 dejó patente que la economía no está fuera de peligro. El PIB agrícola se contrajo en un 24,2 %, lo que parece suponer la mayor caída intertrimestral en 12 años. El PIB manufacturero también se contrajo en un 6,4 %. Esta volatilidad se debe a un crecimiento a medio plazo lento, pues las tasas de crecimiento del PIB no han superado el 2,5 % en ningún trimestre en los últimos cuatro años y en dos de ellos se han situado en niveles nulos o negativos y en torno al 1 % en muchos trimestres.

Un punto débil importante y bien conocido de Sudáfrica es su incapacidad para diversificarse y pasar de la minería a la producción manufacturera. De hecho, el valor añadido bruto del sector manufacturero se redujo, al pasar de alrededor el 21 % a principios del decenio de 1990 al 13 % aproximadamente en 2016. Mientras que el valor añadido bruto de la minería respecto al PIB disminuyó, el sector que ha experimentado una subida es el de los servicios financieros, servicios inmobiliarios y servicios

prestados a las empresas, en cuyo caso el valor añadido bruto como porcentaje del PIB aumentó desde valores próximos al 16 % hasta el 23 %. Este aumento obedece a que los flujos de capital dirigidos al país registraron un fuerte incremento, facilitado por la cada vez mayor liberalización de la cuenta de capital. Entre 2008 y 2016, los flujos de inversión extranjera en Sudáfrica aumentaron (en rand) en un 250 %, debido a un aumento del 230 % de la inversión directa y del 350 % de las entradas de inversiones de cartera. Como consecuencia, se produjo un relativo fortalecimiento del rand sudafricano, que se apreció (aunque fluctuando) de 15,1 rand por dólar en junio de 2016 a 11,8 en marzo de 2018 (lo que supone una apreciación de más del 20 %). Esto pone de relieve el dilema de los países en desarrollo en los mercados de divisas: tanto la apreciación como la depreciación traen consigo problemas, aunque de distinta índole. En Sudáfrica, la reciente apreciación apenas favorece el crecimiento de la producción, ni en la agricultura ni en la industria manufacturera, por lo que el resultado ha sido un crecimiento lento y volátil de la producción.

Egipto, que es la tercera economía más grande de África, se salvó de una crisis gracias al aumento de la producción y de las exportaciones de gas natural, especialmente de los nuevos yacimientos, como el de Zohr. Egipto afirma haber concluido cuatro importantes proyectos de extracción de gas en 2017, lo que le permite incrementar su producción en 45,3 millones de metros cúbicos de gas al día. En parte como consecuencia de ello, y a pesar de enfrentarse a una crisis de la balanza de pagos y a un desplome de su moneda que le obligaron a solicitar al FMI una línea de crédito de 12.000 millones de dólares en noviembre de 2016, Egipto ha venido registrando tasas de crecimiento razonables —del 4,3 % en 2016 y del 5,1 % en 2017— y en 2018 se prevé que crezca al 5,4 %.

En 2016, el Gobierno egipcio tuvo que enfrentarse a un déficit por cuenta corriente del 7 % del PIB, y al agotamiento de sus reservas de divisas. Si bien el Gobierno trató de mantener estable el tipo de cambio de la libra egipcia, en el mercado negro aumentaron los tipos de cambio en relación con el dólar, y las remesas cayeron bruscamente ante la expectativa de una devaluación. Entre 2011 y 2014, la tasa de crecimiento rondó el 2 % y la tasa de desempleo fue superior al 12 %, aunque con un desempleo del 40 % en el grupo de edad comprendido entre los 15 y los 24 años, que constituía la quinta parte de la población en 2010. La crisis económica externa

obligó al Gobierno a recurrir al FMI, que focalizó su atención en el déficit fiscal del 12 %, la ratio deuda pública/PIB y la paridad del tipo de cambio. Como contrapartida al préstamo del FMI, Egipto aceptó recortar drásticamente las subvenciones a los combustibles, la electricidad y los alimentos y permitir la libre fluctuación de la libra egipcia (que se depreció desde las 8,8 libras por dólar estadounidense en octubre de 2016 a 16 libras en noviembre y 18,5 libras en enero de 2017). La austeridad fiscal dio lugar a un aumento del desempleo y la fluctuación de la moneda provocó una inflación de más del 25 % a principios de 2018, pero el crecimiento se vio impulsado por el descubrimiento de reservas de gas y el aumento de las exportaciones de gas y productos derivados del petróleo. La subida de los precios del petróleo y el aumento de las exportaciones no petroleras favorecido por la devaluación también contribuyeron, en cierta medida, a ocultar una situación de vulnerabilidad económica persistente.

## 6. Países en desarrollo de Asia

Tras registrar tasas de crecimiento del PIB del 5,7 % en 2016 y del 5,5 % en 2017, se espera que los países en desarrollo de Asia mantengan esa tasa en 2018. Esto se debe en parte a que, si bien se prevé que el crecimiento en China se desacelere del 6,9 % en 2017 al 6,7 % en 2018, en la India se prevé que aumente del 6,2 % al 7 %. Sin embargo, el crecimiento del primer trimestre en China superó las expectativas, ya que llegó al 6,8 %, lo que supuso el tercer trimestre consecutivo de crecimiento a ese ritmo. El crecimiento en el segundo trimestre fue ligeramente inferior (6,7 %). La desaceleración en China fue en gran medida el resultado del proceso de desapalancamiento impulsado por el Gobierno para hacer frente a la burbuja del crédito. La financiación social total, o la suma total de los préstamos del sistema bancario oficial y los canales alternativos de crédito para las empresas (banca en la sombra), según se informa, habría disminuido en un 14 % (o 110.000 millones de dólares) en los primeros cuatro meses de 2018. Esta evolución, que refleja una tendencia a medio plazo, se debe a la caída de los préstamos de la “banca en la sombra”, cuya participación en la financiación social total se redujo desde cerca del 50 % hasta el 15 %. En 2002, era del 8 %. Los préstamos de la “banca en la sombra” entre enero y abril de 2018 disminuyeron un 64 % (tomando como referencia los importes en yuanes renminbi) en comparación con el mismo período del año anterior (en 274.000 millones de dólares). La

financiación social total, cuyo importe medio en el período comprendido entre 2002 y 2008 fue equivalente al doble del PIB, aumentó hasta 3,2 veces el PIB a raíz de los estímulos posteriores a la crisis. Entre 2014 y 2017, se redujo a 2,4 veces el PIB (Hodges y van Scheltinga, 2018). Los efectos que esto tiene sobre la demanda pueden apreciarse, por ejemplo, a través de los préstamos para la compra de automóviles, que crecieron más del 50 % en 2009 y alrededor del 33 % en 2010, y que sin embargo solo aumentaron un 3 % en los primeros cuatro meses de 2018.

Un motor importante del proceso de desapalancamiento ha sido la adopción de una estrategia de reequilibrio que reduce la importancia de la inversión pública y privada financiada mediante deuda como motor del crecimiento. La formación bruta de capital respecto al PIB, que alcanzó un nivel máximo del 48 % en 2011, se redujo al 44,4 % en 2017. El reequilibrio también ha reducido la importancia de las exportaciones netas para el crecimiento del PIB. La proporción de las exportaciones netas respecto al PIB descendió del 8,6 % en 2007 al 1 % en 2014, aumentó al 3,4 % en 2015 y volvió a bajar al 0,7 % en 2017. En consecuencia, se ha producido una desaceleración del crecimiento en China, y por este motivo, se prevé que el crecimiento en Asia Oriental, que pasó del 5,9 % al 6,2 % entre 2016 y 2017, vuelva a caer en 2018 a su nivel de 2016. Del mismo modo, se espera que el crecimiento en Asia Sudoriental disminuya del 5,2 % registrado en 2017 al 4,8 % este año.

Mientras tanto, con un crecimiento del PIB del 7,7 % interanual en el primer trimestre de 2018, la India se encuentra actualmente entre las economías de más rápido crecimiento del mundo. Las tasas trimestrales de crecimiento interanual han aumentado del 5,6 % en el primer trimestre del ejercicio (abril-marzo) 2017/18 al 6,3 %, 7,0 % y 7,7 % en los tres trimestres siguientes, lo que apunta a una aceleración del crecimiento. Pero esto no concuerda con lo que se desprende de las cifras anuales. Si se consideran las tasas anuales, la tasa de crecimiento del PIB se redujo del 7,1 % en 2016/17 al 6,7 % en 2017/18. Aunque todavía se advierten los efectos de la desmonetización en las tendencias del consumo privado dentro de la economía, la creciente demanda de exportaciones ha dado lugar a una recuperación moderada de la producción industrial. El consiguiente aumento de la utilización de la capacidad en la industria manufacturera, junto con la recapitalización de los bancos públicos, ha permitido un aumento de la inversión por primera vez en varios años. Pero al mismo tiempo, resulta

desconcertante la desaceleración del crecimiento en los sectores primarios. El sector de los servicios está creciendo, impulsado ante todo por el comercio, la hostelería, el transporte y las comunicaciones.

La vorágine de concesión de préstamos por parte del sistema bancario durante los años de elevado crecimiento ha llevado a la acumulación de grandes volúmenes de deudas incobrables o de activos improductivos en los balances de los principales bancos. Esto, además de amenazar la estabilidad financiera, está frenando la expansión del crédito y es probable que afecte negativamente a la inversión y al crecimiento. Además, la rupia india se encuentra sometida a presiones en los mercados de divisas. En los cinco primeros meses de 2018, la moneda se depreció más de un 7,5 % con respecto al dólar. La depreciación respecto de otras divisas importantes como la libra esterlina, el euro y el yen ha sido mucho menor. Sin embargo, la caída frente al dólar es importante, sobre todo porque gran parte del comercio y de la deuda externa de la India está denominada en dólares. Un factor determinante de la depreciación es el aumento del déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos de la India, intensificado por la fuerte subida del precio internacional del petróleo.

En el Pakistán se está perfilando un panorama similar. A pesar del sólido crecimiento, la moneda ha perdido una cuarta parte de su valor frente al dólar desde principios de año. El aumento de los precios del petróleo ha provocado un aumento del déficit comercial y las reservas de divisas han disminuido de forma acusada. La deuda externa, cuyas posiciones son cada vez más amplias y que actualmente asciende a 92.000 millones de dólares, es decir, el 31 % del PIB, suscita inquietud en cuanto a su sostenibilidad. Se prevé que el nuevo Gobierno no tenga más remedio que recurrir al FMI en busca de un gran préstamo, lo que requeriría la adopción de medidas de austeridad que probablemente afecten negativamente al crecimiento. A medio plazo, la evolución dependerá en gran medida de si los grandes proyectos de infraestructura sirven para proporcionar un mayor impulso exportador.

El crecimiento de los países de la ASEAN se mantiene estable, sustentado por la fuerte demanda interna, el aumento del consumo privado y las inversiones en infraestructura (especialmente en países como Filipinas e Indonesia). Sin embargo, cada vez es mayor el temor de que estas tendencias puedan verse eclipsadas por la atonía de la economía mundial y el empeoramiento de las relaciones comerciales entre

Estados Unidos y China, que son mercados de exportación clave para muchos países de la región. Además, al igual que en otros mercados emergentes, la acumulación de deuda de los hogares y de las empresas supone un factor de vulnerabilidad. Desde 2010, en Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, y Tailandia han aumentado los ratios de deuda del sector no financiero en un promedio de casi 20 puntos porcentuales. El crecimiento en Indonesia, que se situó en un cómodo 5,1 % en 2017, se mantendrá en ese valor en el primer trimestre de 2018, según las estimaciones oficiales. Los efectos del endurecimiento de la política monetaria en los Estados Unidos y en otros países amenazan la sostenibilidad de este ritmo de crecimiento, a pesar de los beneficios derivados de la mejora de los precios de los productos básicos.

Gracias a la reactivación de las exportaciones de productos de tecnología de la información, especialmente chips de memoria, las exportaciones de la República de Corea experimentaron un mayor crecimiento en el primer trimestre de 2018, lo que contribuyó a que el crecimiento del PIB alcanzara el 1,1 %, frente a la contracción del 0,2 % del último trimestre de 2017. El nuevo Gobierno elegido en 2017 en atención a su programa redistributivo ha aumentado el salario mínimo por hora en un 16 % y ha prometido crear más puestos de trabajo, reducir la jornada de trabajo e impulsar la contratación indefinida de los trabajadores con contrato temporal. Esto podría desencadenar una cierta expansión impulsada por los salarios, que, combinada con el repunte de las exportaciones, podría generar un crecimiento aún mayor. En otros países de Asia Sudoriental se observan tendencias de crecimiento similares. Tailandia también ha registrado una tasa de crecimiento del PIB mejor que la prevista, al lograr crecer un 4,8 % en el primer trimestre de 2018, frente al 3,9 % de 2017, lo que supone la tasa más alta desde 2013. En este caso también desempeñaron un papel importante la mejora de las exportaciones y el aumento de los ingresos del turismo.

En general, en toda Asia, el problema no es tanto el debilitamiento del crecimiento, sino más bien el temor de que la subida de los tipos de interés y el endurecimiento de la política monetaria puedan desencadenar salidas de capital, lo que provocaría inestabilidad financiera y monetaria. Combinada con los efectos del creciente proteccionismo en los Estados Unidos y las posibles respuestas que puedan adoptar, esta situación podría incidir negativamente en el crecimiento, lo que daría lugar a niveles inferiores a los previstos inicialmente.

### RECUADRO 1.1 Escenarios mundiales: del esfuerzo a la inquietud

En las proyecciones de referencia para la economía mundial, se parte de que todos los países mantendrán sus políticas actuales hasta 2023. Partiendo de la información disponible en 2018, se supone que la política fiscal seguirá siendo la que se describe en la sección D, con tendencias notables hacia el endurecimiento en Francia, el Brasil e Indonesia y una expansión moderada en la República de Corea y los Estados Unidos. Cabría esperar la continuidad de la política monetaria expansiva (tanto en forma de tipos de interés bajos como de expansión cuantitativa), aunque a un ritmo más moderado, en un contexto en que el repunte de la inestabilidad financiera (posiblemente provocado por las diferencias internacionales sobre el comercio y los tipos de cambio) amenaza el crecimiento mundial. En este escenario de referencia, se prevé que el crecimiento del PIB mundial se ralentice, hasta situarse en el 2,9 % en 2018, y que se sitúe alrededor de esta tasa hasta 2023 (para más información, véase el apéndice I.A).

El escenario de la “guerra comercial” analiza las consecuencias para la economía mundial de una escalada de los recientes aumentos de los aranceles. Está generalmente aceptado que el efecto inmediato de los aranceles sobre el crecimiento, debido a la reducción de los volúmenes de comercio, probablemente no sea muy grande, pero el daño puede derivar del aumento de la incertidumbre y de la posible perturbación de las cadenas de suministro mundiales (Eichengreen, 2018). De hecho, los llamamientos generalizados a mantener o ampliar las cuotas de mercado internacionales sugieren que los volúmenes de comercio podrían no caer de forma significativa. Sin embargo, incluso si los volúmenes de comercio no se ven afectados, el aumento de los aranceles podría tener graves consecuencias para el crecimiento mundial, debido a sus efectos en la distribución de la renta y en la demanda agregada. Para destacar esta posibilidad, el escenario presupone que el Gobierno de cada parte en conflicto reembolsa a sus exportadores todos los aranceles pagados a otros países, manteniendo así las exportaciones y los precios internos en los niveles “previos a la guerra”.

En este escenario, la confrontación se desarrolla partiendo de cuatro supuestos. En primer lugar, se supone que hay tres bloques de países enfrentados; se supone que los Estados Unidos imponen un arancel del 20 % a todas sus importaciones procedentes de China y a dos tercios de sus importaciones procedentes del Canadá, el Japón, México, la República de Corea y la Unión Europea. Se supone que todos los países toman medidas de represalia e imponen aranceles equivalentes, de un dólar por cada dólar de arancel soportado.

En segundo lugar, se supone que todos los países indemnizan plenamente a sus exportadores por los aranceles pagados a otros países, utilizando los ingresos obtenidos al gravar las importaciones y, si estos no son suficientes, los ingresos tributarios generales. Si este conjunto de medidas genera un ingreso neto positivo, este se destina a los pagos del principal de la deuda soberana. Por ejemplo, partiendo de los supuestos indicados, se estima que en 2019, los ingresos arancelarios de los Estados Unidos aumentarán en aproximadamente en 280.000 millones de dólares, y de este importe, el Estado transferirá una suma equivalente a 181.000 millones de dólares a las empresas exportadoras estadounidenses para compensar el pago de aranceles más elevados en el Canadá, China, el Japón,

## 7. Crecimiento en un entorno de inestabilidad

En los países en transición, emergentes y en desarrollo se observan dos tendencias. En primer lugar, en algunos países se observan algunas tendencias positivas, como la probable continuación durante 2018 del aumento del crecimiento registrado en 2017 y, en algunos casos, la mejora de la balanza por cuenta corriente, al menos hasta el reciente repunte de los precios del petróleo. Los exportadores de petróleo se han visto considerablemente favorecidos por la fuerte subida de los precios del petróleo. En cambio, los importadores de petróleo, incluidos los que se beneficiaron de la subida de los precios de los productos básicos distintos del petróleo, se encuentran sometidos a tensiones cada vez más intensas.

En segundo lugar, ya se ha producido una depreciación de las monedas nacionales, provocada por

las salidas netas de capital, especialmente en los llamados mercados emergentes. Como se ha señalado, estas salidas netas de capital parecen haber sido precipitadas por las subidas de los tipos de interés en los países desarrollados, lo que da lugar a que se estén retirando las inversiones que se habían realizado en los últimos años para aprovechar las oportunidades de arbitraje en los mercados de divisas. La combinación de subidas de los tipos de interés y de depreciaciones monetarias sometería a las empresas de los países que están expuestos a deudas denominadas en moneda extranjera a una tensión considerable. Podría incluso dar lugar a quiebras y a la disminución de los precios de los activos, lo que acarrearía importantes efectos externos adversos sobre la estabilidad financiera y el crecimiento.

El escenario resultante estaría caracterizado por múltiples formas de inestabilidad. Si los Gobiernos



México, la República de Corea y la Unión Europea (una versión del mecanismo de ajuste fiscal en frontera). Los ingresos netos para los Estados Unidos serán de 99.000 millones de dólares.

Aunque los flujos comerciales no varían, se prevé que se producirá una gran redistribución de recursos: las empresas transferirán recursos a otros Estados (en forma de aranceles) y estos los transferirán a sus empresas exportadoras (en forma de reembolsos). A nivel mundial, el resultado de estos flujos es una transferencia de recursos entre Estados, de los cuales algunos obtienen ingresos netos y otros pérdidas netas.

En tercer lugar, se supone que los países que tienen una pérdida fiscal neta recurren a la depreciación del tipo de cambio, en un intento de ganar competitividad e incrementar sus cuotas de mercado internacionales, esperando compensar algunas de las pérdidas arancelarias. En los últimos años, la orientación de los tipos de cambio se ha llevado a cabo de diversas formas, como la “flotación controlada”, la expansión cuantitativa y otras formas de expansión de la liquidez previstas en las políticas.

En cuarto lugar, se supone que la participación del factor trabajo disminuye ligeramente, debido a que una especie de movilización económica “de tiempos de guerra” socava las reivindicaciones salariales. Dado que la política de la que se parte, consistente en la combinación de aranceles y subvenciones a la exportación, no influye en los precios internos, los cambios en la participación del factor trabajo se efectuarán mediante recortes de los salarios nominales e incrementos de la productividad trasladados a los beneficios.

El resultado inmediato de la redistribución de la renta en favor del reparto de beneficios será una disminución de la demanda interna, ya que la reducción del poder adquisitivo de los trabajadores los obliga a reducir el consumo. Pero la disminución de la participación del factor trabajo también socavarán la demanda interna indirectamente, al menoscabar la confianza empresarial. Ante el temor de que se produzcan nuevos cambios en las políticas que puedan reducir aún más el consumo privado (y las ventas de las empresas), estas serán menos proclives a invertir.

Una “guerra comercial” dañaría previsiblemente el crecimiento y el empleo y aumentaría la desigualdad de renta en los países afectados, incluso aunque no se produjeran variaciones de los flujos comerciales. Además, en el contexto actual de creciente fragilidad financiera en varios países en desarrollo, una guerra comercial puede tener consecuencias aún más graves, a través de movimientos de capital descontrolados. Por ejemplo, el aumento de la volatilidad de los tipos de cambio podría provocar aversión al riesgo y dar lugar a fugas de capitales, ya que los prestamistas y los gestores de carteras, siguiendo un guion bien ensayado, buscarían activos más seguros y mayores márgenes de seguridad. Esto podría dar lugar a graves depreciaciones de la moneda en una serie de países en desarrollo vulnerables desde el punto de vista financiero y activar una espiral de disminución de la inversión, aumento del desempleo, disminución del consumo, aumento de la deuda soberana (en los casos en los que está denominada en moneda extranjera) y disminución del gasto público. Estaríamos al borde del pánico financiero total. Las consecuencias a nivel mundial dependerían entonces de las fuerzas de contagio, que siguen siendo difíciles de prever.

no adoptan medidas de política macroeconómica rápidas y proactivas, el escenario sería el siguiente:

1. Se producen salidas netas de capital, especialmente de capital de cartera, de los mercados emergentes, debidas en gran medida al endurecimiento de la política monetaria y a las subidas de los tipos de interés en los Estados Unidos y otros países avanzados.
2. La consiguiente depreciación de las monedas se ve agravada por los ataques especulativos, mientras que al mismo tiempo la depreciación desencadena un proceso de inflación interna.
3. Los pagos del servicio de la deuda en moneda nacional, correspondientes a una deuda empresarial que se ha incrementado considerablemente, aumentan bruscamente, lo que precipita los impagos y las quiebras.

4. Esto deprime aún más la inversión, precisamente en un momento en el que se esperaba que se reactivara.

Mientras que el escenario a medio plazo esté caracterizado por un conservadurismo fiscal que deprime la actividad económica, los Gobiernos, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, seguirán esperando una recuperación sólida que no se producirá. Por el contrario, es más probable que se enfrenten a la reaparición de la inestabilidad y de las crisis de hace un decenio. Esta situación podría verse agravada por la persistencia de tensiones en el sistema de comercio (recuadro 1.1 y apéndice I.A). En la economía globalizada, las políticas aislacionistas no son la solución; la adopción de cambios sustanciales y coordinados de la estrategia macroeconómica parece ser la única forma de salir de esta trampa. ■

## Notas

- 1 La edición de enero de 2018 de las *Perspectivas de la Economía Mundial del FMI* señalaba: “Unas 120 economías, que representan tres cuartas partes del PIB mundial, han experimentado en 2017 un repunte del crecimiento en términos interanuales, el mayor repunte sincronizado del crecimiento mundial desde 2010.” En abril de 2018, cuando el FMI publicó la siguiente edición de las *Perspectivas de la Economía Mundial*, el pronóstico era aún mejor.
- 2 <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8897618/2-15052018-BP-EN.pdf/defecccc-f9d9-4636-b7f8-d401357aca46>.
- 3 El crecimiento medio del gasto público real de los países desarrollados durante el período posterior a la crisis (excluidos los estímulos extraordinarios del período 2009/2010) fue de solo un 0,6 %, muy por debajo de la tasa anterior a la crisis.
- 4 Las cifras están tomadas del Modelo de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas y se basan en estadísticas nacionales y en datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas.
- 5 Estadísticas del Banco de Pagos Internacionales (BPI) obtenidas de: <https://stats.bis.org/statx/srs/table/f4.1>.
- 6 Cifras de la base de datos de la OMC, que se puede consultar en: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/merch\\_trade\\_stat\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/merch_trade_stat_e.htm).
- 7 Central Planbureau, Países Bajos, <https://www.cpb.nl/en/data>.
- 8 Los datos sobre el comercio de servicios que se describen en este párrafo proceden de UNCTADstat y corresponden a los conceptos y definiciones recogidos en IMF (2009).
- 9 <http://databank.worldbank.org/data/databases/commodity-price-data>.
- 10 El concepto de “oferta agregada” ( $X$ ) se deriva directamente de la identidad fundamental de la contabilidad nacional, que define el producto interno bruto (PIB):  

$$PIB = C + I + G + E - M \Rightarrow \text{“Oferta agregada”}$$

$$(X) = PIB + M = C + I + G + E$$
donde  $C$  representa el consumo,  $I$  la inversión privada,  $G$  el gasto público,  $E$  las exportaciones y  $M$  las importaciones.  
Esta expresión puede reordenarse sustituyendo el consumo por “ingreso disponible menos ahorro”, donde el ingreso disponible viene dado por el PIB menos los impuestos. Además, si utilizamos  $t$  para denotar la tasa impositiva agregada media,  $s$  para denotar la propensión al ahorro privado y  $m$  la propensión a la importación, la expresión

correspondiente al crecimiento de la oferta agregada se reduce a:

$$\hat{X} = \left[ \dot{\gamma}_t + \gamma_t(\hat{G} - \hat{t}) \right] \frac{G}{T} + \left[ \dot{\gamma}_s + \gamma_s(\hat{I} - \hat{s}) \right] \frac{I}{S} + \left[ \dot{\gamma}_m + \gamma_m(\hat{E} - \hat{m}) \right] \frac{E}{M}$$

$$\text{donde } \gamma_t = \frac{t}{t+s+m}; \gamma_s = \frac{s}{t+s+m}; \gamma_m = \frac{m}{t+s+m}$$

Los puntos denotan variaciones a lo largo del tiempo y los circunflejos denotan tasas de crecimiento. Véanse Godley (1999); y Berg y Taylor (2001).

- 11 Los datos de la tabla se generan utilizando el Modelo Mundial de Políticas de las Naciones Unidas, que se basa en series de datos históricos de las estadísticas oficiales hasta el año 2016, y en una herramienta de “alineación” que utiliza la información más actualizada hasta el primer y segundo trimestre de 2018 y proyecta los resultados hasta el final del año en curso como una “solución modelo”. Por lo tanto, la tabla no debe ser tomada como una previsión, sino como una proyección condicional del modelo con arreglo a la información más actualizada.
- 12 Se ha elegido un periodo de dos años porque estos factores impulsores se ven directa o indirectamente influenciados por las políticas, cuyos efectos suelen tardar un par de años en materializarse.
- 13 Por ejemplo, el Reino Unido se encuentra en la parte superior de la sección en la que la demanda externa neta es el factor impulsor más importante. El crecimiento medio de la oferta agregada durante estos dos años es del 2,1 %, y en particular la contribución media estimada de las exportaciones netas es del 2,6 %. Por detrás se sitúa la escasa contribución de la demanda privada, del 0,1 %, y la contribución negativa de la demanda pública, que fue del -0,6 %. La mayor brecha relativa entre el primer factor impulsor del crecimiento y el segundo, de entre los países de esta sección, es la que presenta el Reino Unido. En cambio, Indonesia muestra un crecimiento de la oferta agregada del 5,5 %, con una contribución de la demanda externa del 2,3 %, que es solo ligeramente superior a la contribución del segundo factor impulsor más importante, la demanda privada.
- 14 Para más información, véase Valletta (2018) y Polychroniou (2018).
- 15 Economic Policy Institute, “Nominal Wage Tracker”, <https://www.epi.org/nominal-wage-tracker/>, consultado el 23 de junio de 2018.
- 16 <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/united-nations-global-policy-model/>.
- 17 Esto se recoge en el comportamiento subyacente del modelo y no es un presupuesto explícito.



## Referencias

- Akyüz Y (2018, forthcoming). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. South Centre. Geneva.
- Bellmann C and Hepburn J (2017). The decline of commodity prices and global agricultural trade negotiations: A game changer? *International Development Policy*. Articles 8.1. Available at: <https://journals.openedition.org/poldev/2384>.
- Berg J and Taylor L (2001). External liberalization, economic performance and social policy. In: Taylor L, ed. *External Liberalization, Economic Performance and Social Policy*. Oxford University Press. Oxford: 11–56.
- Eichengreen B (2018). The economic consequences of Trump’s trade war. *Project Syndicate*. 12 July. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-consequences-of-trump-trade-war-by-barry-eichengreen-2018-07>.
- Godley W (1999). Seven unsustainable processes: Medium-term prospects and policies for the United States and the world. Special Report. Jerome Levy Economics Institute of Bard College. Available at: <http://www.levyinstitute.org/publications/seven-unsustainable-processes>.
- Hodges P and van Scheltinga D de B (2018). China’s lending bubble history. *Financial Times*. 22 May. Available at: <https://www.ft.com/content/45bd8052-59dc-11e8-bdb7-f6677d2e1ce8>.
- IMF (2009). *Balance of Payments and International Investment Position Manual*. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Jezaard A (2018). Where in Europe have wages fallen most? *World Economic Forum*. 3 April. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/where-in-europe-have-wages-fallen-most/>.
- Jones M (2018). Foreign investors dumped \$12.3 bln in emerging market assets in May – IIF. *Reuters*. 5 June. Available at: <https://www.reuters.com/article/emerging-markets-flows/update-1-foreign-investors-dumped-123-bln-in-emerging-market-assets-in-may-iif-idUSL5N1T729D>.
- Koepke R and Goel R (2018). EM capital flows monitor. Monetary and Capital Markets Department. International Monetary Fund. 4 June.
- Lund S, Woetzel J, Windhagen E, Dobbs R and Goldshtein D (2018). Rising corporate debt: Peril or promise? McKinsey Global Institute Discussion Paper. Available at: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Strategy%20and%20Corporate%20Finance/Our%20Insights/Rising%20corporate%20debt%20Peril%20or%20promise/Rising-corporate-debt-peril-or-promise-web-final.ashx>.
- Otsuka S and Toyama N (2018). Indonesia and Brazil fall off easing track as capital bleeds out. *Nikkei Asian Review*. 18 May. Available at: <https://asia.nikkei.com/Economy/Indonesia-and-Brazil-fall-off-easing-track-as-capital-bleeds-out>.
- Polychroniou CJ (2018). Misleading unemployment numbers and the Neoliberal Ruse of “labor flexibility”. Interview with Robert Pollin. *Truthout*. 6 June. Available at: <https://truthout.org/articles/misleading-unemployment-numbers-and-the-neoliberal-ruse-of-labor-flexibility/>.
- Standard & Poor Global (2018). *Global Corporate Leverage Trends*. February. Standard & Poor. New York, NY.
- UNCTAD (2018, forthcoming). *Review of Maritime Transport 2018* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report, 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth* (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity: Towards a Global New Deal* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- United Nations (2018a, forthcoming). *Secretary General Report on External Debt Sustainability and Development to the 73<sup>rd</sup> Session of the UN General Assembly*. United Nations, New York.
- United Nations (2018b). *Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development 2018* (Sales No. E.18.I.5. New York).
- Valletta RG (2018). Involuntary part-time work: Yes, it’s here to stay. SF Fed Blog. 11 April. Federal Reserve Bank of San Francisco. Available at: <https://www.frbsf.org/our-district/about/sf-fed-blog/involuntary-part-time-work-here-to-stay/>.
- van Dijkhuizen A and Neuteboom N (2018). Emerging Markets Watch – EM capital flows: Singling out the weakest links. ABN Amro Insights. Available at: <https://insights.abnamro.nl/en/2018/05/emerging-markets-watch-em-capital-flows-singling-out-the-weakest-links/>.



## Apéndice I.A: Un escenario de “guerra comercial”

En el presente apéndice se presentan proyecciones basadas en un modelo de una posible escalada de las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y el Canadá, China, el Japón, México, la República de Corea y la Unión Europea.

El efecto directo de los incrementos arancelarios en las economías en cuestión parece insignificante: por ejemplo, los recientes aranceles de los Estados Unidos afectaron a 34.000 millones de dólares de importaciones procedentes de China, es decir, menos del 0,02 % del PIB de los Estados Unidos. Sin embargo, las consecuencias indirectas de una “guerra comercial” han suscitado inquietudes más profundas, y la mayoría de los análisis se centran en los efectos por el lado de la oferta, como la posible perturbación de las cadenas de suministro mundiales y el riesgo de que se reduzcan los flujos de tecnología entre países. Por el contrario, se han estudiado relativamente poco los mecanismos macroeconómicos que pueden activarse en una guerra comercial, especialmente en términos de desequilibrios distributivos y financieros y su repercusión en la demanda agregada. Las proyecciones que aquí se exponen colman esa laguna.

Desde la perspectiva de estas proyecciones, el efecto más grave de una guerra comercial puede ser el de desencadenar una caída en la demanda agregada, con independencia de la medida en que se resientan inicialmente los volúmenes comerciales. Por consiguiente, las proyecciones siguen siendo pertinentes aunque las tensiones comerciales actuales acaben por atenuarse. De hecho, el efecto de la política comercial no puede considerarse de forma aislada, sin tener en cuenta los conflictos distributivos, la demanda agregada insuficiente y las crecientes vulnerabilidades financieras, que se han convertido en elementos centrales de la economía mundial actual.

Las proyecciones se calculan con el Modelo Mundial de Políticas de las Naciones Unidas<sup>16</sup>, un modelo macroeconómico dinámico que reposa en una base de datos de variables macrofinancieras coherente a nivel mundial. Una característica distintiva del Modelo Mundial de Políticas es que se basa en la demanda, lo que implica que no presupone el pleno empleo ni una distribución constante del ingreso (como suele ocurrir en otros modelos mundiales). Si bien no es un modelo comercial (por lo que no incluye datos sobre aranceles y solo incluye datos limitados sobre

el comercio de mercancías específicas), proporciona una imagen agregada en la que el comercio aparece vinculado a fenómenos macroeconómicos, en particular el crecimiento y la distribución de los ingresos.

En el presente análisis se presentan dos escenarios: un escenario de referencia, que describe la senda que seguiría la economía mundial de no producirse una guerra comercial ni conmociones exógenas, y el escenario de guerra comercial.

### Agrupación de países

A efectos de estas proyecciones, la economía mundial se divide en 30 países/grupos, en concreto 19 países (Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Sudáfrica y Turquía) y 11 grupos agregados (Otros países de la Unión Europea, Otros países de Europa, Otros países desarrollados, Otras economías en transición, Otros países de Asia Oriental, Otros países de Asia Occidental, Otros países de Asia Sudoriental y el Pacífico, Otros países de América del Sur, Caribe, África Septentrional y Otros países de África).

Para facilitar la presentación, los 30 bloques se han reorganizado en seis bloques. Tres de ellos participan en la guerra comercial: China, los Estados Unidos y Otros países en conflicto (Canadá, Japón, México, República de Corea y Unión Europea). Los otros tres bloques comprenden los países “no beligerantes”: Otros países desarrollados, Otros países en desarrollo y un bloque de Países vulnerables (en desarrollo) (Argentina, Brasil, Indonesia, Sudáfrica y Turquía) caracterizados por tasas de crecimiento volátiles, persistentes desequilibrios en la balanza por cuenta corriente, gran acumulación de pasivos externos netos y fluctuaciones significativas de los tipos de cambio.

Las dificultades de los Países vulnerables son compartidas, en menor medida, por otras muchas economías, tanto desarrolladas como en desarrollo. Por lo tanto, como se señala más adelante, dependiendo de la gravedad de estas vulnerabilidades, varias de estas economías podrían verse sometidas a importantes ajustes macrofinancieros en caso de que se intensifique la guerra comercial.

## Escenario de referencia

Los resultados previstos de la guerra comercial se evalúan en comparación con los resultados previstos en el escenario de referencia, un escenario sin guerra comercial ni conmoción exógena alguna. Sin embargo, si bien el escenario de referencia sin conmociones constituye el término estándar de comparación en las proyecciones del modelo, no es necesariamente el escenario futuro más probable. De hecho, como se ha explicado en este capítulo, la economía mundial presenta tendencias insostenibles (en cuanto a políticas, endeudamiento, precios de los activos, etc.) que no pueden asegurar un crecimiento razonable en los próximos cinco años. Puede haber varios escenarios de crisis más probables, pero son menos útiles como términos de comparación para otro escenario de crisis, como una guerra comercial. En este sentido, un escenario de referencia sin conmoción es inevitablemente ambiguo, pero posibilita una comparación informativa.

En las proyecciones de referencia, se parte de que todos los países mantendrán inalteradas sus políticas actuales hasta 2023. Sobre la base de la información disponible en 2018, se espera que la política fiscal refleje lo expuesto en la sección D del presente capítulo, con una tendencia hacia una relajación moderada del déficit fiscal en los Estados Unidos (tras la reforma tributaria que ha entrado en vigor en 2018) y hacia un endurecimiento moderado en China, otros países en conflicto y los países vulnerables. Se prevé que el grupo de Otros países desarrollados mantenga su política fiscal inalterada al nivel actual. En el cuerpo del capítulo se ha expuesto claramente que esa configuración de políticas no propicia una pauta de crecimiento sostenida e inclusiva, ni es sostenible, en la medida en que los desequilibrios tenderían a implosionar en forma de crisis financieras. La experiencia de los años anteriores a la Gran Recesión constituye un doloroso testimonio de esa dificultad. Sin embargo, al observar los datos de este período, también puede comprobarse que resulta difícil, si no imposible, prever el desarrollo temporal y las manifestaciones concretas de este tipo de crisis, del mismo modo que es imposible predecir la naturaleza de las respuestas de políticas.

Se prevé que el desequilibrio externo de los Estados Unidos empeorará, dado que habrá un mayor déficit fiscal y un “reapalancamiento” moderado del sector privado (en respuesta a las apreciaciones de activos y a la desregulación financiera). Según esas proyecciones condicionales, el déficit por cuenta corriente de los

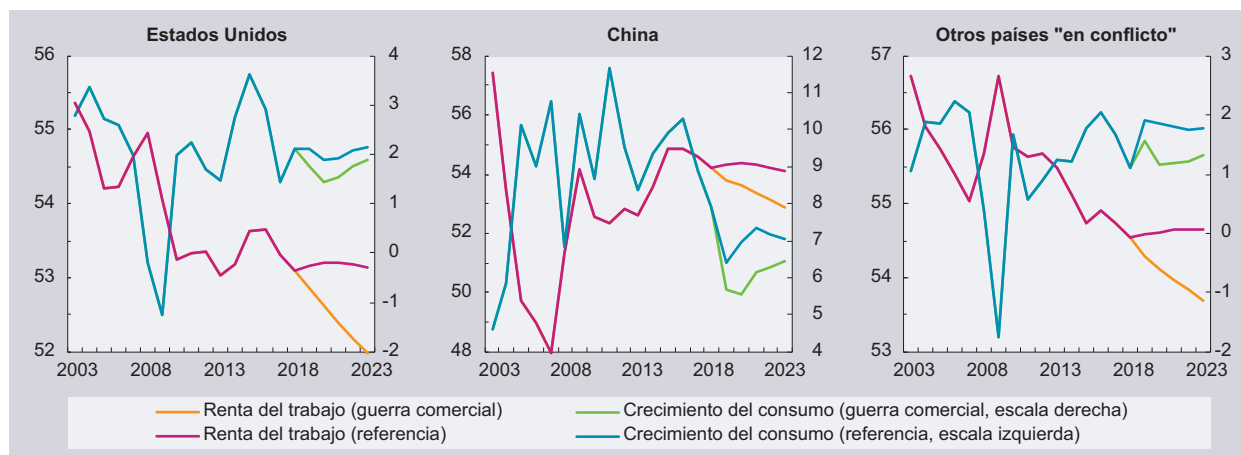
Estados Unidos aumentará desde alrededor del 3,4 % del PIB a mediados de 2018 hasta alrededor del 4,5 % en 2023. Se supone que China continuará su transición hacia una mayor dependencia de la demanda interna, y que su balanza exterior se estabilizará en torno a un superávit de alrededor del 2 % del PIB, cercano al promedio del período posterior a la Gran Recesión. En los últimos tiempos, el grupo de Otros países en conflicto ha registrado un aumento de los superávits exteriores, que probablemente se mantendrán durante este período. Se prevé que el grupo de Otros países desarrollados experimentará un aumento moderado de su superávit de exportación, junto con una demanda interna moderadamente expansiva. El grupo de los Otros países en desarrollo experimentará un crecimiento sólido (aunque a un ritmo más moderado que en el pasado) y se caracterizará por el equilibrio de su sector exterior. En cambio, se prevé que el conjunto de Países en desarrollo vulnerables siga siendo deficitario y continúe aumentando su deuda externa.

Se estima que, durante 2018, el tipo de cambio real continuará fluctuando en torno a la trayectoria de 2017, lo que implica apreciaciones nominales del euro, del dólar de los Estados Unidos y de la libra esterlina y, por el contrario, cierto grado de depreciación nominal en otros muchos países, entre ellos China, el Japón y México, a los que se ha señalado como participantes en la guerra comercial simulada. Entre 2019 y 2023, las tendencias heredadas se mantienen a un ritmo más moderado, tanto para los tipos de cambio nominales como para los reales. Por su parte, muchas economías del mundo en desarrollo han experimentado depreciaciones más pronunciadas en los años 2016 y 2017 y, más recientemente, en 2018. Por lo tanto, se prevé un período relativamente prolongado de mayor debilidad de las monedas de los países pertenecientes a estos grupos, aunque la tendencia a la devaluación se reducirá progresivamente.

La participación de la renta del trabajo en el PIB lleva disminuyendo casi dos décadas o más en casi todos los países desarrollados y en numerosos países en desarrollo. Esta tendencia ha supuesto una transferencia masiva de renta de los asalariados a quienes perciben beneficios desde principios de los años noventa (4 % del PIB en los Estados Unidos, 5 % en Alemania, 10 % en Francia y 12 % en Italia). En China, la fuerte tendencia descendente que caracterizó el período de inserción en el comercio mundial se invirtió de 2007 a 2015. Desde entonces se ha estabilizado, tras recuperar casi la mitad de las pérdidas de los años anteriores. El panorama ha

**GRÁFICO 1A.1 Participación de la renta del trabajo y consumo en los países involucrados en la guerra comercial, 2003-2023**

(Renta del trabajo en porcentaje del PIB; consumo en tasas de crecimiento anual)



Fuente: Modelo Mundial de Políticas de las Naciones Unidas y Base de Datos Mundial.

sido más variado en los otros grupos de países que se supone que están directamente involucrados en el conflicto comercial. A pesar de estas tendencias tan diversas, a efectos de este ejercicio se supone que la participación del factor trabajo se mantiene relativamente estable en China y en los Estados Unidos, mientras que se supone que disminuye ligeramente en los Otros países desarrollados, en los Otros países en desarrollo y en los Países vulnerables.

Como también se pone de manifiesto gráficamente en el caso de los grupos involucrados en la guerra comercial (véase el gráfico 1A.1), las tendencias de la participación de la renta del trabajo han estado estrechamente relacionadas con el crecimiento del consumo en términos reales (con la advertencia habitual, analizada en este y otros *Informes sobre el Comercio y el Desarrollo*, de que las economías con mercados financieros considerablemente desregulados pueden experimentar aumentos rápidos del consumo basado en endeudamiento, por lo general respaldados por la apreciación de los activos). Esta correlación, que refleja la conocida relación de causalidad entre la renta y el comportamiento de gasto y ahorro de los asalariados y el consumo, reviste especial importancia a efectos del resultado del escenario de guerra comercial que se describe a continuación.

Se espera que continúe la política monetaria expansiva (tanto en forma de tipos de interés reducidos como de expansión cuantitativa) en todos los países desarrollados, aunque a un ritmo más moderado, en un

contexto en que un agravamiento de la inestabilidad financiera (posiblemente provocado por controversias internacionales relativas al comercio y los tipos de cambio) amenaza el crecimiento mundial.

En el escenario de referencia, se prevé que el crecimiento del PIB mundial se ralentice, hasta situarse en el 2,9 % en 2018, y que se sitúe en torno a esta tasa hasta 2023.

### Escenario de guerra comercial

El escenario de guerra comercial se basa en la premisa de que las principales consecuencias de una escalada arancelaria se derivarían de los ajustes macroeconómicos y no de una variación de los volúmenes comerciales. Para analizar estas consecuencias, se supone que los Estados compensan plenamente a sus exportadores por los aranceles pagados en el extranjero, de modo que los aranceles no tendrán ningún efecto inmediato en los volúmenes comerciales. Se prevé que los volúmenes comerciales acaben por variar debido a los cambios en la renta nacional (que afectan a la demanda de importaciones) y no por causa de los aranceles.

Mientras que las fluctuaciones a corto plazo de los tipos de cambio se reflejan generalmente en cambios en los márgenes de beneficio, en una guerra comercial es más probable que los encargados de la formulación de políticas sean proactivos. Por una parte, los Gobiernos suelen ser sensibles a las solicitudes



de los exportadores. Por otra parte, en los debates multilaterales sobre coordinación de políticas se ha hecho hincapié en las estrategias de crecimiento que siguen basándose en el aumento de las cuotas de exportación en la mayoría de los países, a pesar de la incoherencia de esa postura. La premisa de que todos los participantes en la guerra comercial tratarán de preservar sus cuotas de exportación se corresponde con esta realidad.

Desde la perspectiva de una economía importadora, es necesario subrayar que la red de producción y especialización no puede reconstruirse internamente de un día para otro. La estructura productiva nacional existente, así como los patrones de consumo que dependen en gran medida de las tecnologías y las preferencias adquiridas, no cambian drásticamente. Desde la perspectiva de los productores del país exportador, el cierre de todo el mercado del país importador debido al “costo del arancel” tendría sin duda consecuencias más graves en el empleo y la estabilidad social en el país de origen que el “costo económico” para el propio exportador. En otras palabras, las consecuencias internas del arancel extranjero se convierten en un problema social y económico mucho mayor para los encargados de la formulación de políticas que lo que el arancel representa realmente. En resumen, este supuesto refleja simplemente la experiencia histórica conocida de que cuando el sector empresarial atraviesa dificultades financieras, el Gobierno suele intervenir con mecanismos de apoyo.

Al mismo tiempo, se supone que los productores, y especialmente las grandes empresas que han ido aumentando sus cuotas de mercado a lo largo de las dos últimas décadas, seguirán ejerciendo su influencia en los mercados laborales para reducir los costos salariales, en respuesta a un entorno comercial más exigente.

En conclusión, el escenario presenta una situación en la que el aumento de los aranceles hará que el Gobierno de cada parte beligerante reembolse a sus exportadores los aranceles pagados, a fin de mantener las cuotas sobre las exportaciones mundiales y evitar el desplome del empleo, mientras que en la economía receptora los precios internos se mantendrán, en principio, en los niveles anteriores. En la práctica, esto implica transferencias desde las economías excedentarias (aunque sean pequeñas en comparación con el tamaño de estas economías) a los Estados Unidos. Además, algunos países permitirán que sus tipos de cambio reales se deprecien ligeramente para mantener sus cuotas de mercado mundiales.

En el escenario de guerra comercial, la escalada arancelaria genera presiones a la baja sobre los salarios y crea incertidumbre acerca de la senda de la política económica. Esto perjudica la demanda agregada, el crecimiento económico y, en última instancia, la actividad comercial y la estabilidad financiera. Más concretamente, el escenario se define por los siguientes cuatro supuestos:

### 1. Aranceles

Se supone que los Estados Unidos imponen un arancel del 20 % a todas sus importaciones procedentes de China y a dos tercios de sus importaciones procedentes del Canadá, el Japón, México, la República de Corea y la Unión Europea. Se supone que China y esos otros países toman medidas de represalia e imponen aranceles equivalentes, de un dólar por cada dólar de arancel soportado. Se supone que ningún país impone aranceles más altos que los que le han sido impuestos y que tampoco impone aranceles sobre un mayor volumen de comercio.

### 2. Ingresos arancelarios

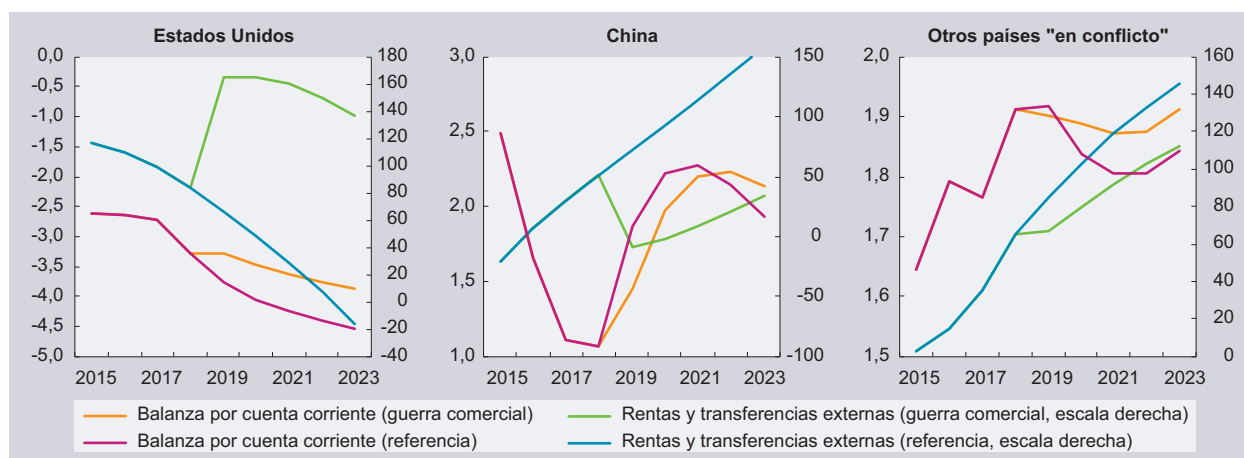
Los Estados en conflicto compensan plenamente a sus exportadores por los aranceles pagados en el extranjero, utilizando los ingresos obtenidos al gravar las importaciones y, si estos no son suficientes, los ingresos tributarios generales. Si esta combinación de aranceles y transferencias produce un ingreso neto, este se utiliza para reducir el déficit y la deuda del Gobierno. Por ejemplo, en 2019, se prevé que los ingresos arancelarios del Gobierno de los Estados Unidos aumentarán en aproximadamente 280.000 millones de dólares, y de este importe, el Estado transferirá 181.000 millones de dólares a las empresas exportadoras estadounidenses para compensar los aranceles que pagan al Canadá, China, el Japón, México, la República de Corea y la Unión Europea (una versión del mecanismo de ajuste en frontera). Se prevé que el Gobierno de los Estados Unidos obtendrá un saldo neto de 99.000 millones de dólares que destinará a reducir su déficit y su deuda.

Partiendo de este supuesto, se prevé que se producirá una redistribución de recursos: las empresas transferirán recursos a otros Estados (en forma de aranceles) que a su vez los transferirán a sus empresas exportadoras (en forma de reembolsos). A nivel mundial, el resultado de estos flujos



**GRÁFICO 1A.2 Rentas y transferencias externas percibidas del exterior y balanza por cuenta corriente de los países involucrados en la guerra comercial, 2015-2023**

(Rentas obtenidas en el exterior y transferencias percibidas del exterior en miles de millones de dólares; balanza por cuenta corriente en porcentaje del PIB)



Fuente: Véase el gráfico 1A.1.

es una transferencia de recursos entre Estados, de los cuales algunos obtienen ingresos netos y otras pérdidas netas. La mayor transferencia se producirá desde China a los Estados Unidos, y será del orden del 0,5 % del PIB de China. Los otros países que se estima que tendrán pérdidas netas son el Japón, México y la República de Corea, a una escala significativamente inferior a la de China, tanto en términos absolutos como en relación con el PIB (véase el gráfico 1A.2, que muestra las transferencias internacionales netas en términos nominales).

### 3. Devaluación de la moneda

Los países que sufren una pérdida fiscal neta recurren a la devaluación del tipo de cambio en un intento de aumentar sus cuotas de exportación y obtener ingresos adicionales. En los últimos años, se ha aplicado una estrategia basada en perseguir un objetivo de tipo de cambio por diversos medios, como la "flotación controlada", la expansión cuantitativa y otras políticas de expansión de la liquidez.

A los efectos de esta simulación, se supone que China, el Japón, México y la República de Corea, que son los países que acaban realizando un pago arancelario neto a los Estados Unidos, dejan que sus monedas se deprecien aproximadamente un 2 % por debajo del nivel de referencia. Como ya se ha señalado, la tendencia a la depreciación

está parcialmente implícita en la previsión de que las principales monedas de reserva se fortalecerán en los próximos años tras la normalización de la política monetaria.

### 4. Participación del factor trabajo

Se supone que la participación del factor trabajo en la renta nacional disminuye, ya que en el discurso público se utiliza la guerra comercial para justificar los llamamientos a una (mayor) moderación salarial. Las disminuciones previstas son aproximadamente la mitad de las observadas durante las recesiones y desaceleraciones económicas de los dos últimos decenios. La disminución acentuará las depreciaciones de los tipos de cambio reales, que dependen no solo del tipo nominal, sino también de la inflación interna, cuyo principal factor determinante son los costos laborales unitarios.

El resultado inmediato de la redistribución de la renta en favor del reparto de beneficios será un debilitamiento de la demanda interna, ya que la reducción relativa del poder adquisitivo de los trabajadores provoca una desaceleración del consumo. Esto se observa en todos los países en conflicto, pero los mayores efectos se prevén en China y otros países en conflicto, especialmente Alemania, el Japón y la República de Corea (véanse el gráfico 1A.1 y el cuadro 1A.1). La dinámica de disminución de la participación de los salarios y de debilitamiento de la

**CUADRO 1A.1 Resultados por países/otros grupos**  
(Precios en dólares constantes, variaciones porcentuales anuales)

	Estados Unidos		China		Otros países "en conflicto"		Economías en desarrollo vulnerables		Otras economías en desarrollo		Otras economías desarrolladas	
	Variación acumulada en 5 años		Variación acumulada en 5 años		Variación acumulada en 5 años		Variación acumulada en 5 años		Variación acumulada en 5 años		Variación acumulada en 5 años	
	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2023
<b>Crecimiento del PIB (porcentaje)</b>												
Referencia	2,7	2,2	6,7	5,8	1,8	1,8	2,8	3,2	2,5	2,3	3,7	4,1
Escenario de guerra comercial	1,8	-2,5	5,3	-3,9	1,3	-2,9	2,9	-1,5	2,0	-1,6	3,7	-2,2
<b>Inversión privada (porcentaje)</b>												
Referencia	6,1	2,7	3,8	3,9	2,7	1,9	2,9	2,2	3,4	2,9	4,8	4,1
Escenario de guerra comercial	1,9	-5,8	2,9	-6,3	0,9	-5,9	1,7	-2,1	2,4	-2,2	3,5	-2,9
<b>Crecimiento del consumo (porcentaje)</b>												
Referencia	2,1	2,2	7,9	7,1	1,1	1,8	4,5	3,5	2,4	2,4	5,6	4,4
Escenario de guerra comercial	1,9	-1,9	6,5	-6,2	1,3	-2,8	3,3	-1,0	2,3	-0,9	4,3	-1,3
<b>Participación de las rentas del trabajo (porcentaje del PIB)</b>												
Referencia	53,1	53,1	54,2	54,1	54,6	54,7	50,6	50,6	56,3	55,8	48,2	48,2
Escenario de guerra comercial	54,1	-2,5	54,7	-4,2	55,8	-4,1	48,2	-0,3	50,6	-0,1	0,0	-1,6
<b>Tipo de cambio real (índice: mundo=1)</b>												
Referencia	1,341	1,350	0,831	0,854	1,197	1,256	0,842	0,779	1,507	1,476	0,661	0,657
Escenario de guerra comercial	1,372	-	0,821	-	1,257	-	0,790	-	1,496	-	0,665	-
<b>Balanza por cuenta corriente (porcentaje del PIB)</b>												
Referencia	-3,3	-4,5	1,1	1,9	1,9	1,8	-3,1	-2,0	1,6	2,9	0,6	0,5
Escenario de guerra comercial	-3,9	4,5	2,1	-0,9	1,9	0,2	-2,4	-0,5	2,3	-0,5	-0,2	-2,9
<b>Balanza de rentas y transferencias (miles de millones de dólares corrientes)</b>												
Referencia	83,6	-16,3	51,6	158,2	65,6	145,2	-91,7	-145,9	-0,2	-7,3	-108,9	-133,8
Escenario de guerra comercial	137,2	641,3	34,5	-518,9	112,2	-131,8	-144,6	2,5	-8,0	-1,6	-131,4	8,6
<b>Crecimiento del volumen de las exportaciones (porcentaje)</b>												
Referencia	3,7	2,3	7,1	7,9	5,0	2,9	3,9	4,8	3,2	3,2	1,3	4,4
Escenario de guerra comercial	1,5	-4,8	7,8	-2,4	2,2	-4,9	4,2	-4,1	2,6	-4,3	3,8	-4,7

Fuente: Véase el gráfico 1A.1.

**GRÁFICO 1A.3 Crecimiento del PIB y de la inversión, 2015-2023**  
(En porcentajes anuales)



**Fuente:** Véase el gráfico 1A.1.

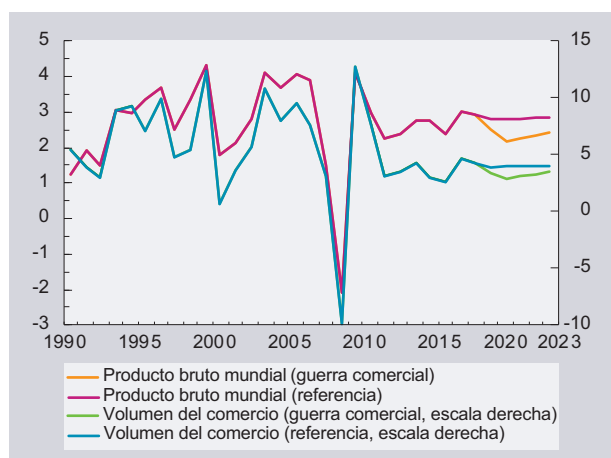
demanda agregada tendrá un efecto indirecto en otros países en forma de leves caídas de la participación de los salarios (se trata de una consecuencia, no de una premisa).

Los efectos de los cambios en la distribución de la renta acabarán afectando a los inversores, a pesar del aumento de la participación de los beneficios que supone. El modelo estima que los efectos negativos sobre la inversión pueden ser importantes en todos los países en conflicto. En China, los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países de Asia Oriental, la tasa de crecimiento de la inversión privada se prevé que disminuya en aproximadamente un punto porcentual por año hasta 2023, lo que dará lugar a una disminución acumulada de alrededor del 6 % o más (véase el cuadro 1A.1). También experimentarán caídas de la inversión otros países, debido a la repercusión mundial que el conflicto entre países tendrá en la demanda agregada, así como en la confianza. Los efectos de la

desaceleración de las tendencias de inversión en el crecimiento económico son mucho más notables en este caso que en otras circunstancias. En este caso, la inversión en prácticamente todas las economías señaladas ha venido experimentando una tendencia relativamente bajista en los últimos años (entre estos países, el caso de China refleja un esfuerzo deliberado de reestructuración interna). Además, al igual que ocurrió en anteriores períodos de desaceleración económica vinculada inicialmente a la demanda de consumo, la desaceleración o disminución del consumo y de la demanda de inversión afecta al crecimiento de manera evidente (véase el gráfico 1A.3).

Los efectos combinados de la normalización de la política monetaria en las economías de las divisas de reserva, con devaluaciones parciales en las economías afectadas que pagan aranceles netos, y los efectos globales de la ralentización de los costos laborales unitarios (tras las disminuciones de

**GRÁFICO 1A.4 Tasas de crecimiento del producto bruto mundial y del volumen del comercio, 1990-2023**  
(En porcentajes anuales)



Fuente: Véase el gráfico 1A.1.

la participación de los salarios) darán lugar a una ligera disminución de los tipos de cambio reales en China (véase el cuadro 1A.1), el Japón, México y la República de Corea.

Según la proyección, una guerra comercial perjudicaría el crecimiento, la distribución de la renta y el empleo en todos los países, aunque de forma más acusada en los países que se supone que participarán en las escaramuzas arancelarias. Ciertamente, los Estados Unidos experimentarían una disminución del déficit por cuenta corriente, mientras que China y, en menor medida, Otros países en conflicto experimentarían el efecto opuesto de reducción de los superávits. Para los Estados Unidos y China, esto se deberá casi en su totalidad a la transferencia de aranceles y no a un cambio en la configuración de la producción y la demanda mundiales (véase el gráfico 1A.2). Si se obvian esos cambios en los aranceles, el déficit de los Estados Unidos podría ser comparable a la proyección de referencia, ya que se produciría una desaceleración de las importaciones debido a los cambios en el consumo y la inversión internos, así como una desaceleración de las exportaciones como consecuencia de las variaciones de la demanda mundial. De hecho, las perturbaciones que afecten a la distribución, el consumo y la inversión a nivel mundial se traducirán en una considerable ralentización de la demanda mundial y, por lo tanto, del crecimiento de las exportaciones e importaciones (véase el gráfico 1A.4 y el cuadro 1A.2). Debido a la desaceleración de las exportaciones, China y Otros

países en desarrollo sufrirán pérdidas en términos reales en su balanza por cuenta corriente. Sin embargo, China logrará recuperar la mayor parte de su posición neta frente al exterior al cabo de cuatro años, como resultado del ajuste del tipo de cambio real y, probablemente, de la persistencia de la estructura de vínculos comerciales con otros socios que no estén directamente involucrados en la diferencia comercial. Los datos históricos sobre las exportaciones e importaciones bilaterales de manufacturas sugieren que, cuando experimenta una desaceleración de sus exportaciones a un determinado grupo de países fuera de su región, China puede recurrir a la reducción de las importaciones regionales de manera proporcional<sup>17</sup>.

En el contexto actual de creciente fragilidad financiera en varios países en desarrollo, una hipotética guerra comercial como la que se simula en este ejercicio puede tener consecuencias aún más graves para esos países. Las principales vías de transmisión son la depreciación de las monedas, los movimientos de capital descontrolados y las respuestas de política de tipo deflacionario. Por ejemplo, el aumento previsto de la volatilidad de los tipos de cambio podría afectar a la confianza de los inversores y dar lugar a fugas de capitales, ya que los prestamistas y los gestores de carteras, siguiendo un guion bien ensayado, buscan activos más seguros y mayores márgenes de seguridad. Esto podría empeorar y activar una espiral de caída de la inversión, aumento del desempleo, disminución del consumo, aumento de la deuda soberana (especialmente de los pasivos denominados en moneda extranjera) y caída de los ingresos y gastos públicos.

Aunque no se prevé empíricamente en este modelo de simulación, cabe subrayar que varios países en desarrollo que presentan desequilibrios financieros y distributivos cada vez mayores pueden verse sacudidos incluso por acontecimientos de escasa importancia para la economía mundial. En particular, durante aproximadamente un decenio, el conjunto de países “vulnerables” seleccionados en este ejercicio han experimentado todos una desaceleración o fuertes fluctuaciones del crecimiento del PIB y saldos de la balanza por cuenta corriente negativos de forma continuada. Con el tiempo, estos países han acumulado saldos negativos en los activos y pasivos externos. Todos ellos han experimentado asimismo una depreciación de los tipos de cambio reales que no ha ayudado a la recuperación de sus saldos exteriores (ya sea porque la “recuperación comercial” no se materializó debido a limitaciones estructurales, o

porque los pagos de la deuda externa han sido mayores que los ingresos comerciales).

Sin embargo, como ya se ha señalado, esas vulnerabilidades no deben considerarse exclusivas de los países de este grupo. Muchos países en desarrollo y desarrollados pueden sufrir conmociones no deseadas en caso de perturbaciones graves de las inversiones directas y de los flujos financieros. Para todos los países, cualquier nuevo debilitamiento de la demanda agregada en los países desarrollados, provocado por una lucha arancelaria o cualquier otro detonante en los mercados mundiales, combinado con una mayor compresión de los salarios, una mayor austeridad fiscal y otros factores conexos que desalienten la inversión y el empleo productivos, puede dar lugar a otra crisis mundial o, al menos, a un deterioro brusco de las condiciones en el entorno macrofinanciero internacional, ante el cual los Gobiernos y los bancos centrales tendrían mucho menos margen de intervención que en crisis anteriores.

El capítulo II del presente *Informe* muestra que los patrones de los flujos comerciales han ido cambiando desde mediados de los años noventa. El gráfico 1A.4 subraya esta circunstancia, mostrando las tendencias de crecimiento del PIB mundial y del volumen de las exportaciones, haciendo hincapié en la disociación que se inicia tras la Gran Recesión. Es evidente que los cambios que se estima que afectarán al comercio mundial en esta simulación, que no son consecuencia de los aranceles *per se*, sino de efectos macroeconómicos más fundamentales, no son significativos en comparación con los cambios registrados en otros períodos recientes, en los que la demanda agregada mundial fluctuó con mayor intensidad de lo que se prevé en este escenario.

Como se analiza en el presente *Informe*, no cabe duda de que el comercio mundial, incluso antes de la desaceleración posterior a la crisis, no ha cumplido

### CUADRO 1A.2 Variables mundiales

(Precios constantes en dólares, variaciones porcentuales anuales)

	2018	2023	Variación acumulada a lo largo de 5 años
<b>Crecimiento del producto bruto mundial (PBM)</b>			
Referencia	2.9	2.9	
Escenario de guerra comercial		2.4	-2.7
<b>Crecimiento de la inversión privada</b>			
Referencia	4.0	3.2	
Escenario de guerra comercial		2.3	-5.0
<b>Crecimiento del consumo</b>			
Referencia	3.7	3.6	
Escenario de guerra comercial		3.2	-2.5
<b>Crecimiento del volumen de comercio</b>			
Referencia	4.1	3.8	
Escenario de guerra comercial		3.2	-4.6
<b>Participación de las rentas del trabajo en el PBM</b>			
Referencia	52.3	52.3	
Escenario de guerra comercial		51.6	-2.2

**Fuente:** Véase el gráfico 1A.1.

**Nota:** El PBM se calcula ponderando los bloques de países sobre la base del PIB de 2005.

su promesa de promover actividades de mayor valor añadido de manera más uniforme en toda la economía mundial. Aun así, después haber experimentado durante decenios los límites del “libre comercio”, sería trágico caer en el extremo opuesto —una guerra arancelaria— en lugar de estudiar qué pueden hacer los Estados, mediante la coordinación de la política mundial, para evitar el deterioro constante de la distribución del ingreso y el empleo que constituye la raíz de las crisis económicas más recientes. ■





# EL CAMBIANTE CONTORNO DEL COMERCIO EN EL MARCO DE LA HIPERGLOBALIZACIÓN



## A. Introducción

Cobra fuerza la oposición a la hiperglobalización y el sistema de comercio internacional se encuentra en la primera línea del frente. Se trata de un giro sorprendente de los acontecimientos, pues, como se analizó en *Informes* anteriores, la mayor inseguridad, y el aumento del endeudamiento y la desigualdad que caracterizan a la era actual tienen sus raíces más en el funcionamiento del sistema financiero que en el régimen comercial, el cual demostró su solidez durante el desmoronamiento económico provocado por la crisis financiera mundial. Además, el uso de aranceles para mitigar los problemas de la hiperglobalización no solo será ineficaz, sino que puede contribuir a agravarlos si se entra en un círculo vicioso de represalias, mayor incertidumbre económica y ralentización del crecimiento.

Con todo, sería absurdo descalificar a la ciudadanía de las economías avanzadas que expresa su preocupación acerca de las crisis comerciales por el hecho de que ignora las sutilezas de la teoría de David Ricardo o por ser víctima desorientada del discurso de políticos populistas. De hecho, además del descontento existente en el Norte, hace ya tiempo que los países en desarrollo manifiestan grandes preocupaciones acerca del funcionamiento del sistema de comercio internacional, las cuales se han intensificado en lo que va de siglo.

En realidad, las experiencias de cada comunidad en el plano local reflejan la interrelación de las fuerzas comerciales, financieras y tecnológicas que operan en los mercados nacionales, regionales y mundiales, y que son gestionadas mediante políticas, reglamentos e instituciones diseñadas para gobernar esos mercados e interacciones.

El relato dominante en la época actual equipara la globalización con el alcance (y la porosidad) cada vez mayor de los mercados y con la aceleración de la evolución tecnológica. Se ha utilizado el discurso del “libre comercio” para promover la idea de un mundo

armonioso (que redundaría en provecho de todos), organizado sobre la base de reglas claras y un aumento de la competencia. Ahora bien, 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. De hecho, si bien el comercio y la tecnología —a través de impulsos tanto destructivos como creativos— han repercutido indudablemente en la manera en que organizamos nuestras vidas, son en último término las iniciativas de orden social y político, en forma de reglas, normas y políticas, las que más afectan a la manera de conformar el mundo interdependiente en el que vivimos. Y, como se describió en *Informes* anteriores, un mundo hiperglobalizado es aquel en el que el dinero y el poder han llegado a ser inseparables y el capital —tangible o intangible, a largo o corto plazo, industrial o financiero— se ha liberado de la supervisión y las restricciones regulatorias y ha mermado o silenciado la voz y la influencia de otros actores sociales interesados en la dirección de las políticas públicas.

Consecuentemente, no es de extrañar que la creciente ansiedad de las cada vez más numerosas víctimas de la hiperglobalización haya llevado a un cuestionamiento mucho mayor del relato oficial acerca de los beneficios compartidos del comercio. Los escépticos en materia comercial cuentan ahora con una nutrida clientela política en todo el mundo, tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

Los economistas de la corriente dominante 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 mostrándose parciales al favorecer el libre comercio sin restricciones cuando se dirigen a los encargados de formular políticas y la ciudadanía en general (véanse, por ejemplo, Driskill, 2012; Rodrik, 2017, 2018)<sup>1</sup>.

Intentan convencer con el argumento canónico de que la “ventaja comparativa” constituye un sistema que potencia la eficiencia económica y el bienestar social en el que “todos salen ganando”, sin especificar las condiciones necesarias para que se generen esos resultados beneficiosos ni la manera en que pueden reducirse los 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, el llamamiento a preconizar con aún mayor tesón el “libre comercio” encubre un régimen de gran movilidad de los capitales, concentración del poder de mercado y captura de las políticas públicas por intereses económicos poderosos. Combatir el aislacionismo de manera efectiva requiere reconocer que muchas de las reglas adoptadas para promover el “libre comercio” no han fomentado un sistema incluyente, transparente y favorable al desarrollo. Para que el comercio y el multilateralismo vuelvan a despertar el optimismo es preciso ir más allá de la simple promoción del comercio por el comercio y de la presentación del multilateralismo como última línea de defensa contra la posibilidad de una distopía autárquica y hobbesiana. Se precisan un relato y un programa más positivos.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es ese tipo de programa, pero carece de una narrativa clara que la acompañe, pues se limita a señalar que “[e]l comercio internacional impulsa el crecimiento económico inclusivo” (United Nations, 2015). No es una formulación afortunada, porque defender el comercio internacional como impulsor del crecimiento, el empleo, la justicia distributiva y las normas sociales exige sutileza y es una tarea que depende en gran medida del contexto (Rodrik, 2011).

En el contexto de la hiperglobalización, este capítulo aborda las siguientes cuestiones: ¿En qué medida ha promovido el comercio un cambio estructural? ¿Qué países y/o grupos sociales se han beneficiado de una

mayor integración comercial? ¿En qué condiciones puede el comercio tener efectos positivos sobre el desarrollo y la distribución? En él se presentan nuevas evidencias empíricas que demuestran que la gobernanza del comercio internacional en la era de la hiperglobalización ha contribuido a aumentar las desigualdades internas en muchos países. En parte, ello es debido a la forma en que se organiza el comercio en las cadenas de valor mundiales, que dota a unos capitales sumamente móviles de un mayor poder de negociación, gracias a la posibilidad de deslocalizar el empleo a países más pobres (o a la mera amenaza de hacerlo), así como a la concentración de los mercados y al rentismo de las grandes empresas, que en la práctica debilitan la competencia. A ello contribuye el hecho de que el comercio internacional se rija cada vez más por acuerdos de “libre comercio” que potencian la influencia de las empresas mundiales. Por ejemplo, los servicios derivados de activos intangibles cuya ubicación geográfica puede ser determinada casi a voluntad de las empresas, como sucede con los activos financieros o los derechos de propiedad intelectual, pueden ahora “transferirse” más libremente de jurisdicciones con impuestos más altos a otras con una fiscalidad más ventajosa, así como dentro de las propias empresas transnacionales. En general, esos procesos han inclinado la distribución del valor añadido a favor del capital, especialmente del capital transnacional, cuyos propietarios —en la mayoría de los casos— siguen radicados en países desarrollados.

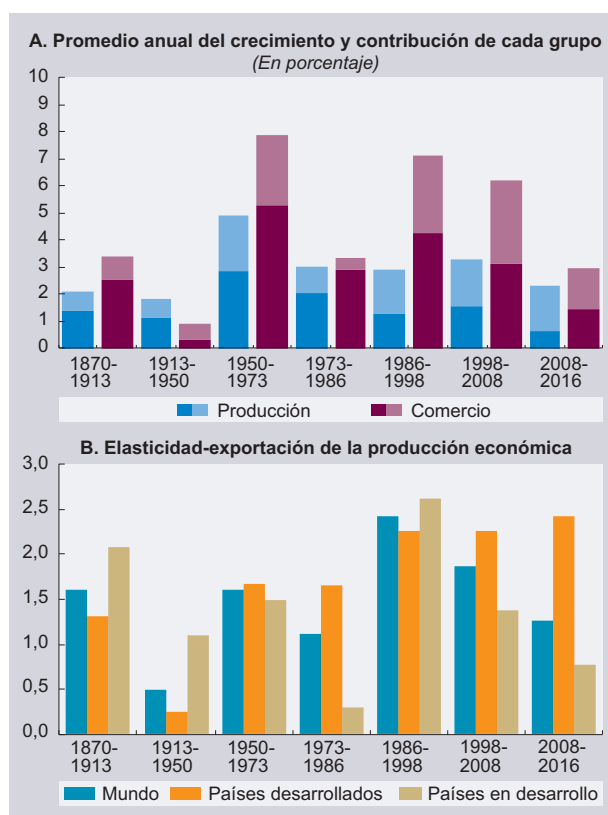
El capítulo se estructura de la manera siguiente<sup>2</sup>: en la sección B se examinan algunos hechos estilizados de la dinámica cambiante del comercio mundial desde la Segunda Guerra Mundial y se destacan algunas pautas clave que han dado forma a ese panorama cambiante; en la sección C se evalúa hasta qué punto el comercio ha promovido el cambio estructural en los países en desarrollo; en la sección D se examinan los efectos del comercio en la desigualdad; y en la sección E se estudia la pertinencia macroeconómica de los problemas del comercio y el desarrollo y se formulan algunas recomendaciones de políticas.

## B. Dinámicas comerciales tras la Segunda Guerra Mundial

Entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la crisis financiera global, el crecimiento del comercio mundial superó sistemáticamente al de la producción, aunque la brecha entre ambos presenta

diferencias sustanciales cuando se compara un subperíodo con otro (gráfico 2.1). Esa brecha ha persistido desde 2008, período en el que tanto el crecimiento del comercio como el de la producción han sido bajos

**GRÁFICO 2.1 Comercio mundial, producción mundial y elasticidades conexas para grupos de países y períodos seleccionados, 1870-2016**



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD sobre la base de Maddison (2006), gráficos 1 a 3 y F-3 para los datos hasta 1973, y UNCTADstat para los datos posteriores.

**Nota:** Las áreas más oscuras del gráfico A representan la contribución de los países desarrollados a los correspondientes totales mundiales. Los datos del gráfico A representan las tasas de crecimiento compuesto anual real, calculadas en dólares constantes de 1990 entre 1870 y 1973 y dólares constantes de 2010 entre 1973 y 2016.

en términos históricos. Sin embargo, en los últimos 70 años se observan otros cambios significativos en la dinámica del comercio que es importante señalar, particularmente con respecto a la participación de los países en desarrollo.

### 1. Florecimiento y decadencia de la Edad de Oro: 1950 a 1986

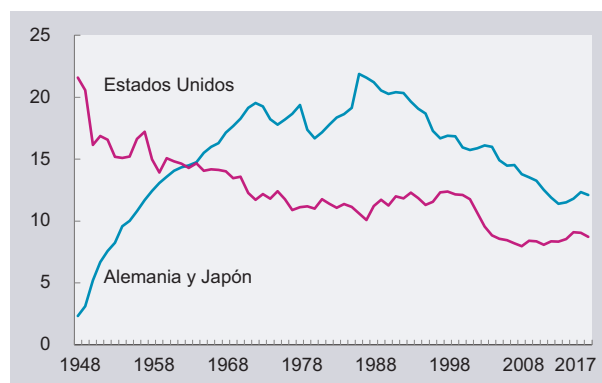
Entre 1950 y 1973, el comercio mundial creció a un ritmo medio anual de casi el 8 % en un contexto de fuerte disminución de los costos comerciales de todo tipo, gracias a los efectos beneficiosos de la paz, las mejoras en el transporte, el rápido ritmo de las inversiones y el veloz crecimiento de la productividad, la reducción moderada de los aranceles y la estabilidad del sistema

monetario internacional. La rápida recuperación de Europa Occidental, el sólido crecimiento de los Estados Unidos de América y la expansión meteórica del Japón, junto con la continuación de la industrialización en la Unión Soviética y la aparición de la primera generación de nuevas economías industrializadas hacia el final del período también contribuyeron a ese proceso. Los países desarrollados representaron las dos terceras partes del aumento del comercio mundial durante ese período, y el gran cambio fue el declive constante de los Estados Unidos como potencia comercial hegemónica y su sustitución por la República Federal de Alemania y el Japón (gráfico 2.2).

El aumento de los flujos comerciales se debió en su mayor parte a la progresión del comercio intrasectorial e intersectorial entre los países desarrollados, que presentaba un marcado carácter regional. Por consiguiente, las normas comerciales fueron diseñadas por un pequeño club de economías convergentes relativamente ricas con el fin de consolidar amplios beneficios económicos obtenidos fuera del sistema comercial (Rose, 2004). El sistema toleraba en cierta medida las prácticas comerciales de los países (principalmente en desarrollo) que no formaban parte del club, pero no se ocupaba de resolver los problemas de estos.

En el Sur, las tasas de crecimiento de la producción y el comercio durante la “Edad de Oro” fueron invariablemente más elevadas que en períodos anteriores, pero sin alcanzar nunca los niveles de las economías avanzadas. Además, la estructura del comercio de los países en desarrollo seguía estando muy desequilibrada

**GRÁFICO 2.2 Proporción de la exportación mundial de mercancías, 1948-2017 (En porcentaje)**



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

**Nota:** Antes de 1990, Alemania engloba la República Federal y la República Democrática.

### RECUADRO 2.1 Problemas de medición para cartografiar el “comercio” mundial

El registro estadístico del “comercio” cada vez resulta más complejo, a medida que un porcentaje creciente de la producción en todo el mundo se organiza en cadenas de valor mundiales en cuyo marco las partes y los componentes de los productos —así como los servicios integrados en los productos comercializados— cruzan las fronteras varias veces<sup>a</sup>. Además, una proporción cada vez mayor del comercio de servicios (sobre todo los derivados de activos intangibles no adscritos a una ubicación geográfica precisa, como los créditos financieros o las licencias sobre derechos de propiedad intelectual) consiste en comercio intraempresarial, ampliamente utilizado por las empresas como parte de sus estrategias de optimización fiscal. A diferencia de las transacciones convencionales entre compañías distintas, a menudo ese tipo de comercio no genera producción, empleo ni rentas del trabajo en las jurisdicciones de baja tributación en las que se registra, al tiempo que a través de esas operaciones se desvían rentas del capital y beneficios desde las jurisdicciones con una fiscalidad más onerosa. Aunque tales distorsiones son más visibles en los centros financieros extraterritoriales, también se producen de manera menos perceptible en países mucho más grandes.

Esos procesos dificultan el trazado de un mapa del comercio mundial que refleje con precisión la producción, el empleo y las rentas del capital y del trabajo. En la actualidad, y de conformidad con las recomendaciones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, el principio básico para la compilación de estadísticas comerciales es el cruce de una frontera. Dado que el comercio de mercancías implica necesariamente el cruce de una frontera a través de un puesto de control aduanero, ese tipo de intercambio lleva tiempo registrándose con una precisión razonable, al menos cuando los Estados desempeñan adecuadamente sus funciones básicas. Sin embargo, a medida que la producción se ha fragmentado a lo largo de las cadenas de valor mundiales, el creciente comercio de bienes intermedios y servicios incorporados en los productos finales, así como las reimportaciones, tienden a exagerar los resultados comerciales de los países con grandes sectores comerciales de perfeccionamiento activo, como China. Esto puede distorsionar el mapa del comercio mundial, razón por la cual las oficinas de estadística y los investigadores han creado y utilizan bases de datos sobre el comercio en valor añadido, como TiVA o la World Input-Output Database (WIOD) (que también se utilizan en este *Informe*). Aunque esos datos de valor añadido se basan en tablas insumo-producto y supuestos reduccionistas, como es el de tomar una empresa representativa para cada sector-país (véanse, por ejemplo, el análisis en Koopman y otros (2014); Johnson (2018), de próxima publicación), su utilización proporciona mejores resultados que el empleo de datos del comercio bruto.

El comercio de servicios también crea complicaciones y dificultades adicionales para la medición del comercio transfronterizo. Esto se debe esencialmente a la naturaleza intangible de la mayoría de los servicios: a diferencia del comercio de mercancías, los servicios no cruzan fronteras en formatos físicos que permitan clasificarlos en función de los códigos de designación de las mercancías, su cantidad, su origen y su destino. No tienen que someterse a los procedimientos aduaneros que son cruciales para recopilar datos sobre el comercio de mercancías. Por lo tanto, el comercio de servicios no queda registrado en los datos que recaban las aduanas. Efectivamente, solo aparece consignado en las cuentas de la balanza de pagos, para lo que únicamente se tiene en cuenta el cambio de país de residencia del propietario de los bienes y servicios que se intercambian, y no de si estos cruzan fronteras ni de la manera en que lo hacen<sup>b</sup>.

Sin embargo, los servicios representan en la actualidad la mayor parte del PIB mundial, y su participación en el comercio internacional está aumentando. Es posible que en el pasado algunos economistas hayan calificado todos los servicios como “no comercializables”, pero su creciente importancia en las recientes negociaciones comerciales y en la nueva generación de acuerdos comerciales (recuadro 2.2) demuestra que este enfoque es obsoleto. Según algunas estimaciones, la participación de los servicios en el comercio total en términos de valor añadido supera el 50 % en muchos países desarrollados y podría haber alcanzado el 40 % a nivel mundial, en comparación con el 30 % que representaba en 1980 (World Bank y otros, 2017). La creciente participación de los servicios en el comercio cuando se atiende al valor añadido contrasta con la proporción que representa en términos brutos, que se ha mantenido, sin cambios, en valores cercanos al 20 % del comercio bruto total (de bienes y servicios) desde 1980. Esta diferencia se debe a la integración de los servicios intermedios en los bienes finales, que tiende a inflar la magnitud relativa del comercio bruto de bienes.

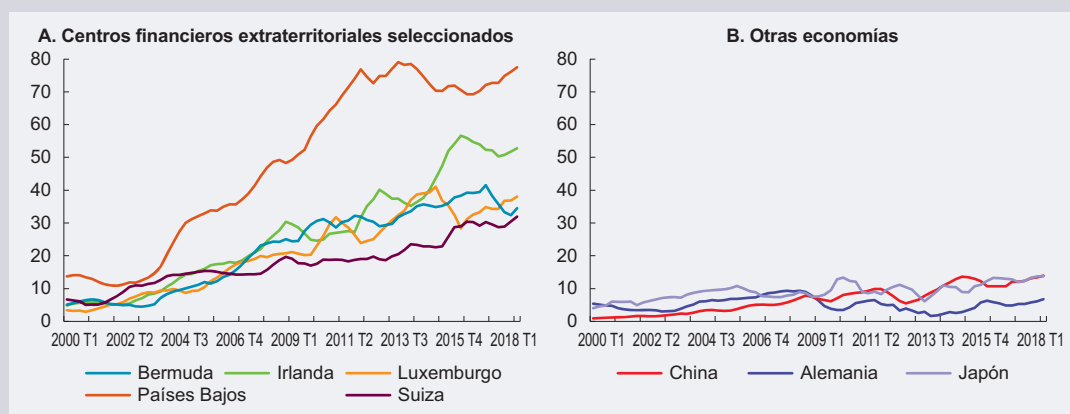
Los datos sobre el comercio expresados en valor añadido pueden corregir en cierta medida los sesgos creados por la fragmentación de la producción a lo largo de las cadenas de valor mundiales, pero no solucionan el gran problema que plantea averiguar si las corrientes de comercio de servicios comunicadas son reales o ficticias. Como se ha señalado anteriormente, a diferencia de los bienes físicos, los servicios son intangibles y su situación geográfica oficial no viene determinada por las fronteras que pueden haber cruzado, sino por el domicilio del propietario de los servicios intercambiados. La medición de algunos servicios, como el turismo, puede no verse afectada por este problema, sencillamente porque implica el viaje de una persona física, que necesita pasar presencialmente por un puesto de control aduanero para cruzar una frontera. Sin embargo, el comercio internacional de numerosos servicios no conlleva viajes internacionales y, en una proporción cada vez mayor de casos, ni siquiera la participación de personas físicas, sino que consiste en meros intercambios intangibles entre empresas. Esas transacciones internacionales obedecen a menudo a técnicas contables intraempresariales ficticias destinadas a evitar la tributación, lo cual sesga la medición del importe “real” del comercio internacional de servicios. Contrariamente a una creencia ampliamente compartida, casi no existe comercio de bienes dentro de las empresas multinacionales, cuyo perfil está cada vez más determinado por el uso de un conjunto común de insumos intangibles y conocimientos, y por la transferencia de capacidades, más que de bienes (Ramondo y otros, 2016; Atalay y otros, 2014).



La creciente importancia de los activos intangibles, como los activos financieros, las patentes, las marcas comerciales, los diseños industriales, los logotipos corporativos, etc., tiene importantes implicaciones en el comportamiento de las empresas, así como en la forma en que los economistas y los analistas comerciales entienden el comercio internacional. Los economistas del comercio de la corriente predominante todavía tienden a creer que la decisión relativa a la construcción y localización de una fábrica en el extranjero es independiente de la manera y el lugar en que se consiga la financiación para ella (Markusen, 2004: xii), y que esta última puede analizarse simplemente como parte de la teoría tradicional de los flujos de capital. Pero las compañías multinacionales acostumbran a tratar los temas de “domicilio” de manera muy diferente. Para ellas, la localización de los activos intangibles es una de las herramientas más útiles para minimizar sus obligaciones tributarias y, por lo tanto, pueden optar —y de hecho lo hacen— por ubicar sus activos intangibles en jurisdicciones que les permitan minimizar su responsabilidad tributaria agregada. Esto puede crear “corrientes comerciales fantasma” que no representan en absoluto movimientos genuinos de servicios. Como ha señalado Lipsey (2009), los economistas deben por tanto aceptar que la realidad que están tratando de medir ha cambiado, en lugar de engañarse creyendo que, en tales circunstancias, los datos registrados representan la realidad.

El ejemplo de las empresas transnacionales de los Estados Unidos de América permite apreciar la magnitud del problema (gráfico 2.B1.1). Los cuantiosos y crecientes ingresos procedentes de inversiones en el extranjero (gran parte de las cuales son inversiones intangibles en diversos tipos de derechos de propiedad intelectual, que valoran las propias empresas) que son registrados en jurisdicciones con una carga fiscal baja o nula, las cuales no constituyen grandes mercados en sí mismas, muestran la importancia que ha adquirido esta estrategia para la rentabilidad global de esas grandes empresas transnacionales. Obviamente, esto afecta a la recaudación de impuestos por parte de los Gobiernos, pero también distorsiona nuestra comprensión del comercio mundial de servicios.

**GRÁFICO 2.B1.1 Ingresos de los Estados Unidos procedentes de inversiones directas en el extranjero, en países seleccionados, entre el primer trimestre de 2000 y el primer trimestre de 2018**  
(En miles de millones de dólares)



**Fuente:** Setser and Frank (2018), a partir de la base de datos de la Oficina de Análisis Económicos de los Estados Unidos.

**Nota:** Los datos corresponden al total retrospectivo del cuarto trimestre.

Una solución para distinguir el comercio genuino de servicios de las crecientes corrientes de comercio ficticio dentro de las empresas sería que las oficinas nacionales de estadística elaboraran cuentas basadas en la propiedad y no en el domicilio fiscal de las empresas. Se compensarían así los efectos de las transacciones fantasma intraempresariales y se lograría obtener una imagen más precisa del comercio de servicios. Hasta ahora, la Oficina de Análisis Económicos de los Estados Unidos es el único organismo de estadística que publica periódicamente la cuenta corriente de un país aplicando el criterio de la propiedad<sup>a</sup>. La sociedad civil ha intentado varias veces presionar para que las empresas transnacionales presenten sus cuentas desglosadas por país y las Naciones Unidas también lo han solicitado en los debates mantenidos sobre la financiación para el desarrollo (UNCTAD, 2017b). Estas propuestas son muy importantes no solo para lograr una mayor transparencia sobre las corrientes comerciales intraempresariales y un mejor conocimiento de la verdadera naturaleza del comercio de servicios, sino también para aumentar los recursos fiscales que necesitan los Gobiernos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

a Véanse, por ejemplo, Lipsey (2009) y Feenstra y otros (2010), para un examen pormenorizado de las principales cuestiones conexas.

b El interés de las autoridades públicas por el domicilio de los titulares de bienes y servicios tiene su origen en el régimen monetario del patrón oro, que incentivó a los países a realizar un seguimiento de la cantidad de oro en manos de sus nacionales como indicador indirecto de la demanda de su moneda nacional, en un momento histórico en que el margen de actuación de las autoridades monetarias se veía limitado por la necesidad de mantener los tipos de cambio fijos.

c Los estudios de Ramondo y otros (2016) y Atalay y otros (2014) citados se basan en datos de la Oficina de Análisis Económicos.

y dominada por las exportaciones primarias a los mercados del Norte, que en promedio continuaban recibiendo las dos terceras partes de las exportaciones de los países en desarrollo al final de la Edad de Oro.

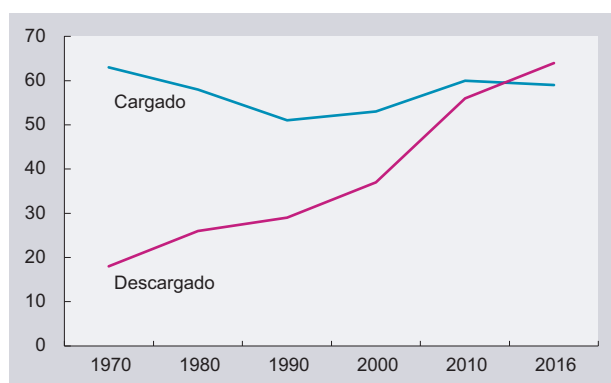
En el gráfico 2.3 puede observarse la marcada asimetría —en términos de tonelaje mundial— en la participación de las economías en desarrollo en el comercio marítimo mundial, que es el principal vector para el transporte de mercancías. En 1970, casi dos tercios del tonelaje mundial se cargaban en los países en desarrollo (es decir, se exportaban), mientras que se descargaba menos de una quinta parte (es decir, se importaba). Esta diferencia contrasta con las exportaciones e importaciones de los países en desarrollo medidas en términos nominales, que eran *grosso modo* equivalentes. Esta diferencia recuerda la relación de intercambio desfavorable y las restricciones de la balanza de pagos que prevalecieron durante esa época debido a que el papel de los países en desarrollo estaba relativamente circunscrito al suministro de productos básicos.

La estructura asimétrica del comercio internacional y el retraso en el crecimiento de la mayoría de los países en desarrollo suscitaron entre muchos de los encargados de la formulación de políticas una preocupación cada vez mayor por la parcialidad en las normas del sistema de comercio. La situación también sustentó la idea de “intercambio desigual”, según la cual la estructura del comercio mundial era la causa de la persistente desigualdad entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo. El temor de que las economías en desarrollo quedaran marginalizadas y no pudieran

beneficiarse del comercio internacional dio lugar a la creación de la UNCTAD en 1964, que nació con el objetivo de renegociar las normas comerciales para aliviar las restricciones que impedían un crecimiento convergente, y reorientar la cooperación internacional en apoyo de la diversificación, a fin de mitigar la dependencia de los productos básicos. Sin embargo, a finales de los años sesenta comenzó a despuntar el modelo de crecimiento orientado a la exportación practicado en las nuevas economías industrializadas de Asia Oriental, y la aceleración se hizo más marcada a partir de mediados de los años setenta, como evidenció el rapidísimo crecimiento de la cuota de exportaciones mundiales que copaban las mercancías de la región (TDR 2016).

Debido a la presión generada por una serie de perturbaciones internas y externas, el período comprendido entre 1973 y 1986 fue difícil, tanto para los países avanzados como para los países en desarrollo, salvo para los exportadores de petróleo, que vieron mejorar considerablemente la relación de intercambio, y para las nuevas economías industrializadas de primera generación, cuyas cuotas de mercado en las exportaciones de manufacturas aumentaron. En parte como resultado de la desaceleración del crecimiento de los países avanzados y del reciclaje (efímero) de los petrodólares hacia las economías emergentes, se empezó a plantear durante un breve período la sustitución de los mercados del Norte por los mercados del Sur como destino de las exportaciones de ese grupo de países (el denominado comercio Sur-Sur) (Lewis, 1979). Sin embargo, el crecimiento se vio repentinamente interrumpido por la crisis de la deuda de principios de los años ochenta y los ulteriores programas de ajuste estructural, que lo hundieron aún más, en particular en África y América Latina. Como resultado, el crecimiento anual del comercio en el período de 1973 a 1986 se redujo casi a la mitad del de los años 1950 a 1973. Mientras tanto, el crecimiento anual de la producción mundial disminuyó del 5 % al 3 %. Durante ese período, el Sur fue responsable de algo más de la décima parte de la expansión del comercio mundial y de un tercio del crecimiento de la renta mundial.

**GRÁFICO 2.3** Proporción del comercio (por tonelaje) correspondiente a los países en desarrollo, 1970-2016 (En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, 2017a: gráfico 1.4 b).

Nota: Los datos hacen referencia a la proporción del tonelaje total transportado por vía marítima.

## 2. Hiperglobalización: de 1986 al presente

A partir de mediados de los años ochenta, tuvo lugar una nueva fase de expansión comercial. A diferencia de los dos períodos anteriores de posguerra incluidos en el gráfico 2.1 —la Edad de Oro y el posterior decenio turbulento— esta nueva ronda de globalización se caracterizó por una aceleración muy rápida del comercio, especialmente en algunas partes del mundo

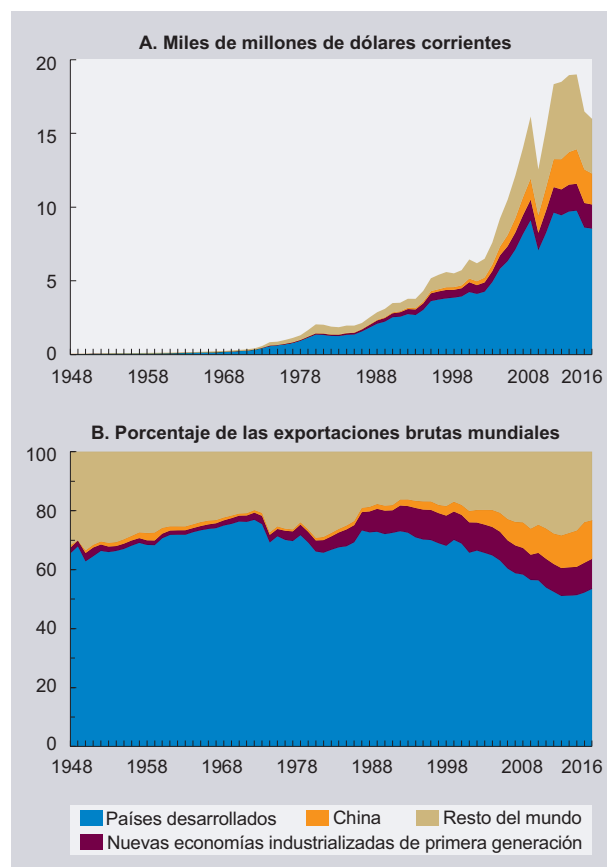
en desarrollo. Antes de la crisis financiera mundial, el crecimiento del comercio mundial en términos reales repuntó hasta alcanzar un promedio anual de más del 6 %, y la contribución del Sur alcanzó su punto más alto en la década de 2000, cuando representaba aproximadamente la mitad de ese incremento. Esta nueva era se caracterizó también por un aumento adicional de la elasticidad del comercio mundial respecto a las variaciones de la producción global, que alcanzó un máximo de 2,4 durante el período entre 1986 y 1998, y luego se mantuvo cercana a 2 durante el decenio siguiente (gráfico 2.1.B). Curiosamente, el crecimiento de la producción mundial siguió siendo mucho menor (alrededor de 2 puntos porcentuales) que en el período de la Edad de Oro, lo que obedece al cambio del marco general de la política macroeconómica que propició un mayor desempleo y una menor inversión en las economías desarrolladas y, por lo tanto, un crecimiento más débil (véase, por ejemplo, *TDR 1995*: tercera parte).

La metamorfosis del comercio comenzó alrededor de 1986, aunque siguen existiendo importantes problemas de medición para cartografiar adecuadamente el “comercio” internacional (recuadro 2.1. Este período coincide con el inicio de la Ronda Uruguay y arrancó tras varios cambios políticos importantes. Llegó en un momento en que muchos países en desarrollo todavía estaban realizando ajustes para afrontar la crisis de la deuda, abandonando la industrialización mediante sustitución de importaciones en favor de estrategias más orientadas a la exportación y basadas en la liberalización de las importaciones. También coincidió con el fin de la división entre el Este y el Oeste y con la aparición de un “nuevo orden mundial” dominado por la ideología liberal. En lo que respecta a la oferta, la erosión de la sindicalización de la mano de obra y la flexibilización de los mercados de trabajo, junto con la continua difusión del progreso tecnológico (contenedorización, tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), etc.), facilitaron la fragmentación de la producción a lo largo de cadenas de valor mundiales y la coordinación de procesos complejos realizados en lugares distantes, con el consiguiente movimiento transfronterizo de insumos que contribuyó a impulsar el comercio. Estos cambios se vieron apoyados por la proliferación de acuerdos de libre comercio y tratados bilaterales de inversión (recuadro 2.2) y, posteriormente, por la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001, que redujo el costo de la mano de obra al ampliar la reserva mundial de trabajadores disponibles. En lo que concierne a la demanda, en las grandes economías avanzadas el fin del pleno empleo y la creciente desregulación de

los mercados financieros alentaron el paso de una demanda agregada impulsada por los salarios a otra basada en la deuda; esto, a su vez, permitió aliviar las restricciones que imponía la balanza de pagos, e hizo posible que algunas economías —incluidas las del mundo en desarrollo— prolongaran el auge de precios de los activos durante más tiempo y, a su vez, que otras economías recurrieran a la demanda externa a fin de mantener el crecimiento (*TDR 2016*: cap. I.C).

La aceleración del comercio fue particularmente intensa en Asia Oriental y Sudoriental, y resultó posible gracias a unas interacciones dinámicas, de refuerzo mutuo, entre los beneficios, la inversión y las exportaciones de los sectores industriales priorizados por el Estado; dentro de ese subgrupo, la participación de las nuevas economías industrializadas de primera generación en las exportaciones mundiales alcanzó aproximadamente una décima parte del comercio mundial a mediados de los años noventa y se estabilizó a ese nivel a partir de entonces (gráfico 2.4).

**GRÁFICO 2.4** Exportaciones brutas totales de grupos de países seleccionados y de China, 1948-2016



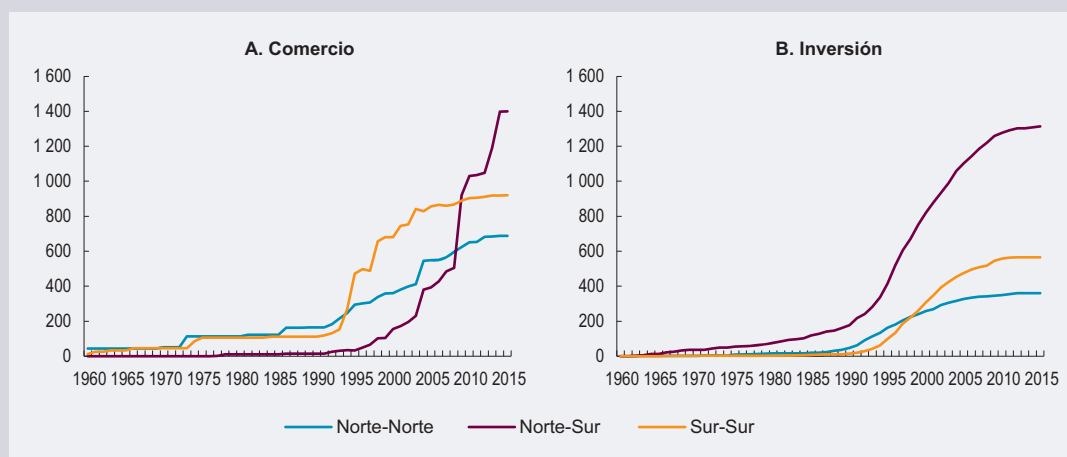
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en UNCTADstat.

**RECUADRO 2.2 Una utilización de las leyes muy eficaz, pero poco sensata: el marco jurídico internacional en la era de las cadenas de valor mundiales**

La expansión de las cadenas de valor mundiales ha estado estrechamente ligada a los cambios en la arquitectura jurídica del sistema de comercio internacional. El número de acuerdos comerciales y otros tipos de tratados económicos internacionales (como los acuerdos bilaterales sobre protección de las inversiones, los tratados para evitar la doble imposición, etc.) aumentó exponencialmente desde 1990. En este proceso, las empresas transnacionales —en su mayoría con sede en países desarrollados— se encontraron en una posición privilegiada para influir en la elaboración de las normas y reorganizar grandes sectores de la producción mundial, lo que les permitió ampliar sus estrategias de reducción de costos a escala mundial.

Entre 1990 y 2015, el número de los acuerdos comerciales aumentó de 50 a 279. Muchos de ellos son plurilaterales y, por lo tanto, comprenden un mayor número de pares de países (gráfico 2.B2.1.A). Los tratados bilaterales de inversión se multiplicaron casi por diez, pues pasaron de 238 a 2.239 en el mismo periodo (gráfico 2.B2.1.B). Esos cambios jurídicos fueron diseñados para mejorar la integración económica internacional, e impulsaron el comercio y la inversión transfronterizos. Ahora bien, también facilitaron en gran medida las posibilidades de adquisición de activos tangibles, la transferencia de activos intangibles y la especulación financiera. Como resultado, los protagonistas y beneficiarios de esa metamorfosis del “comercio” no fueron necesariamente las poblaciones de los países en cuestión, sino más bien los agentes corporativos más grandes que desarrollaron actividades de cabildeo para la conformación de las reglas del comercio y las finanzas internacionales.

**GRÁFICO 2.B2.1 Relaciones comerciales y de inversión bilaterales basadas en acuerdos internacionales, 1960-2015**  
(Número de pares de países)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en de Sousa (2012), y en el International Investment Agreements Navigator de la UNCTAD.

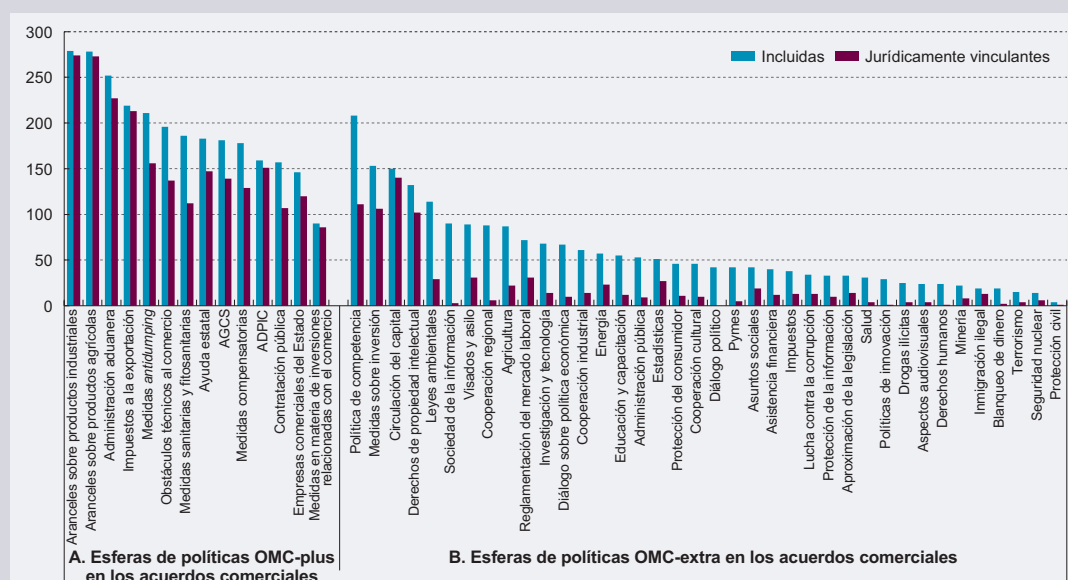
**Nota:** En la categoría de inversión no se incluyen los tratados comerciales con disposiciones sobre inversión (TIPs).

La mayoría de los acuerdos comerciales anteriores a 1990 se celebraron entre países vecinos que compartían niveles comparables de desarrollo económico y protección laboral, y su objetivo era promover la integración regional a través del comercio (gráfico 2.B2.1.A). Sin embargo, los acuerdos posteriores a 1990 se enfocaron más a aumentar la integración económica entre regiones y entre países desarrollados y en desarrollo. Con ese fin se promovió un comercio más abierto (incluido el tráfico de perfeccionamiento activo y pasivo) y la liberalización de los flujos de capital. Al mismo tiempo, la “profundidad” de tales acuerdos siguió aumentando, pues incluían disposiciones que afectaban a numerosas esferas normativas que hasta entonces habían quedado excluidas de las negociaciones comerciales. Históricamente, los acuerdos comerciales se centraban en cuestiones relacionadas principalmente con los aranceles y las cuotas. A partir de 1995, la mayoría de los acuerdos comerciales (gráfico 2.B2.2.A) incluyen disposiciones denominadas “OMC-plus”, que abarcaban asimismo las reglamentaciones aduaneras, los impuestos a la exportación, las medidas *antidumping* y las vinculadas a los derechos compensatorios, los obstáculos técnicos al comercio y las normas sanitarias y fitosanitarias. Otros acuerdos también comprometían a los signatarios a dar cumplimiento a disposiciones de liberalización de los servicios financieros o la contratación pública, lo que entrañaba amplias repercusiones en las políticas públicas, el empleo y la distribución de la renta. En lo que se refiere a las disposiciones “OMC-extra” (gráfico 2.B2.2.B) que no se tratan en los acuerdos de la OMC, afectan a una amplia y creciente variedad de esferas normativas, y a menudo reducen aún más el espacio de que disponen los países en desarrollo para la adopción de políticas.

Se denomina disposiciones “básicas” al conjunto de disposiciones “OMC-plus” y cuatro disposiciones adicionales “OMC-extra” (política de competencia, circulación de capitales, protección de las inversiones y de los derechos de los inversores y protección de los derechos de propiedad intelectual), por ser económicamente más significativas, al menos desde el punto de vista de las empresas transnacionales tanto financieras como no financieras. Es interesante observar que los acuerdos comerciales entre países desarrollados y en desarrollo cubren en promedio casi tantas esferas normativas (20) como los que suscriben entre sí los países desarrollados (22) y, por lo tanto, tienen una “profundidad” equivalente. Esto refleja la capacidad de las empresas transnacionales de los países desarrollados para insertar disposiciones que tengan en cuenta sus intereses en los acuerdos negociados por sus Gobiernos. Por el contrario, los tratados comerciales Sur-Sur (13) se consideran más “superficiales”.

Casi el 90 % de los acuerdos comerciales incluyen al menos una de las disposiciones básicas “OMC-extra” y una tercera parte las incorpora todas (Hofmann y otros, 2017). Por el contrario, apenas se incluyen o resultan inaplicables desde el punto de vista jurídico las esferas normativas que revisten gran importancia para los agentes sociales cuyo peso en el marco de unas negociaciones comerciales opacas y a puerta cerrada es mucho menor, como la protección de los derechos laborales, los consumidores y el medio ambiente, o las disposiciones contra la evasión fiscal por parte de las empresas. Si los negociadores quieren realmente que el “comercio” y los acuerdos conexos se conviertan en un medio que favorezca un desarrollo más inclusivo y sostenible, deben empezar por corregir esa flagrante asimetría (Namur Declaration, 2016; Kohler y Storm, 2016; Piketty, 2016).

**GRÁFICO 2.B2.2 Esferas de políticas OMC-plus y OMC-extra incluidas en los acuerdos comerciales**  
(Número de tratados)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Hofmann y otros (2017).

Se ha observado que la expansión de los acuerdos comerciales y su creciente profundidad desde 1990 testimonian una mayor influencia de los grandes exportadores en las negociaciones comerciales, que supera a la de los importadores (Rodrik, 2018). Por lo tanto, es probable que esos acuerdos se estén convirtiendo cada vez más en mecanismos para promover el rentismo de las grandes empresas exportadoras, especialmente mediante disposiciones relativas a los derechos de propiedad intelectual, los flujos transfronterizos de capital, los procedimientos de solución de controversias entre inversores y Estados, la armonización de las normas reglamentarias, etc., que tienen poco que ver con el “comercio” en sentido estricto.

Dado que el significado de “comercio” es cada vez más fluido, lo que los economistas suelen denominar “acuerdos comerciales” deberían más bien designarse como “acuerdos económicos y comerciales integrales”. Por consiguiente, su impacto en la distribución, el empleo y el bienestar debería evaluarse utilizando modelos más amplios que incluyesen los vínculos macrofinancieros, en lugar de modelos teóricos del comercio reduccionistas que incorporan muchos supuestos erróneos, como la plena utilización de los factores de producción o la distribución constante, con lo que se descartan *a priori* los riesgos y costos asociados con una mayor profundización de la liberalización del “comercio” (Kohler y Storm, 2016). Además de garantizar una mayor participación de la sociedad civil y de las partes interesadas en el proceso de negociación de esos acuerdos jurídicos, es importante incorporar en esos tratados, disposiciones que promuevan una mayor rendición de cuentas y mayor flexibilidad para modificar sus cláusulas a la luz de la experiencia.



Ese nexo fructuoso entre beneficios, inversiones y exportaciones vino acompañado tanto de medidas de política específicas destinadas a promover cambios estructurales que supusieron el paso de un modelo de producción y exportación basado en los recursos a otro intensivo en mano de obra y posteriormente hacia un uso intensivo de la tecnología, como de una mayor penetración en los mercados del Norte (*TDR 1996*: cap. II; *TDR 2003*: cap. IV). Con cierto retraso, China siguió en general la misma estrategia, aunque a una escala y velocidad nunca antes alcanzadas, y con una mayor presencia de empresas estatales. Las exportaciones chinas pasaron de representar menos del 2 % del comercio mundial a mediados de la década de 1980 a más del 13 % en 2016. Este aumento experimentado por China (además de las nuevas economías industrializadas de primera generación) estuvo asociado a una reducción de la participación de los países desarrollados en las exportaciones mundiales, que pasaron de casi tres cuartas partes de las exportaciones brutas de mercancías en 1986 a poco más de la mitad en 2016<sup>3</sup>. Esa reducción se debió casi por entero a la relativa disminución del comercio Norte-Norte, que pasó de representar más del 60 % del comercio mundial a menos del 40 % en ese mismo período. No obstante, en la mayor parte del resto del mundo en desarrollo, la participación en las exportaciones se mantuvo prácticamente constante o incluso disminuyó, excepto durante la fase ascendente del superciclo de precios de los productos básicos, en la que los principales exportadores de productos básicos registraron un aumento temporal de su cuota de mercado.

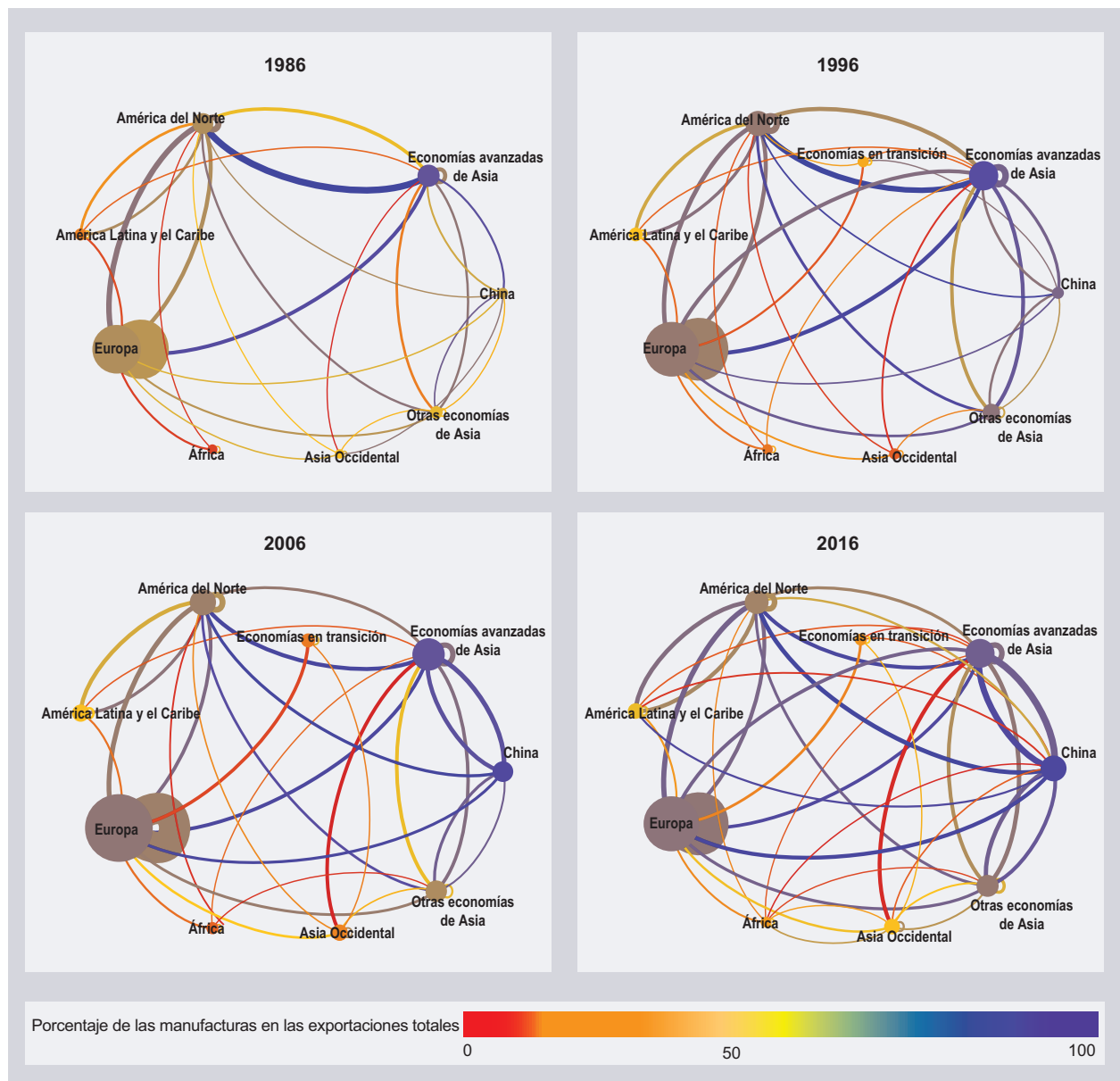
Lo mismo ocurrió con el destino de las exportaciones, que se trasladó progresivamente a los países en desarrollo. Entre mediados de los años ochenta y 2016, la proporción de las exportaciones mundiales destinadas a las economías en desarrollo y en transición aumentó de aproximadamente del 25 % al 50 %. El comercio Sur-Sur representó más de la mitad de ese aumento, desde 1986, cuando las exportaciones al Sur representaban solo una cuarta parte del total. Dado que estos datos incluyen el comercio de bienes intermedios, la evolución refleja en parte la expansión de las cadenas de valor mundiales, que ha tenido efectos significativos en la geografía de la producción de los bienes manufacturados. Aunque, en términos brutos, los datos comerciales indican que los ingresos brutos de los países en desarrollo procedentes de las manufacturas pasaron de representar alrededor de la mitad de las exportaciones totales en 1995 a dos tercios

en 2016, posiblemente se sobreestime el aumento de las manufacturas con respecto al conjunto de las exportaciones de los países en desarrollo, en parte debido al problema de la doble contabilización en el contexto de las cadenas de valor mundiales (véase el recuadro 2.1)<sup>4</sup>.

En el gráfico 2.5 se presentan cuatro instantáneas de la red mundial de comercio de mercancías a intervalos de 10 años desde 1986. En el gráfico de 1986 se observan las limitadas corrientes comerciales fuera de las economías desarrolladas, en un momento en que los países en desarrollo eran principalmente proveedores de materias primas y fuentes de energía para las economías desarrolladas. En 1996 ya era evidente el papel cada vez más importante que desempeñaban las economías asiáticas más avanzadas, como también lo tuvo el cambio que experimentó esa región al alejarse de un modelo de exportaciones basadas en productos básicos. Diez años más tarde, el cambio significativo fue la mayor importancia que adquirió China, incluso en un período en el que el comercio intraeuropeo siguió fortaleciéndose. En esa época, se había producido un cambio gradual en Asia, ya que China superó al Japón como mayor exportador de la región en 2004, y luego se convirtió en el mayor exportador del mundo en 2007<sup>5</sup>. En términos generales, esa coyuntura reforzó la importancia nodal de Asia Oriental en la red de comercio mundial. Por último, en 2016, China registró una participación aún mayor en las exportaciones mundiales, junto con otras economías asiáticas avanzadas.

Más allá del incremento de las corrientes Sur-Sur, evidenciado por los mayores vínculos entre las regiones en desarrollo establecidos a lo largo de los decenios, en el gráfico 2.5 se muestra la reestructuración del polo asiático en el comercio mundial, sobre todo la aceleración del crecimiento y la transformación estructural de China. Ello ha dejado sentir sus efectos en el resto del mundo en desarrollo, sobre todo en forma de un fuerte aumento de la demanda de materias primas. Así pues, es escasa la evidencia de que el comercio haya inducido cambios estructurales amplios en otras regiones del mundo en desarrollo (salvo algunos casos en Asia). De hecho, se ha producido una hiperespecialización al tiempo que se aceleraba el comercio a partir de los años noventa, entre otras cosas, por el aumento del comercio Sur-Sur (Hanson, 2012; Escaith y Gaudin, 2014). Esto refleja en parte el retorno de muchos países en desarrollo a la dependencia de las exportaciones de

**GRÁFICO 2.5** Red mundial de comercio de mercancías en años seleccionados, 1986-2016



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

**Nota:** El tamaño del nodo y el grosor de las líneas reflejan las corrientes de exportación como porcentaje de la producción bruta mundial. El color del nodo o la línea indica si predominan los productos básicos o las manufacturas. Las líneas de los nodos siguen el sentido de las agujas del reloj. Cuando las exportaciones de un nodo determinado representan menos del 5 % de sus exportaciones totales, no aparece la línea. "Economías avanzadas de Asia" hace referencia a Australia, el Japón, Nueva Zelandia, la República de Corea, Singapur, Hong Kong (China) y la Provincia china de Taiwán.

productos básicos en un contexto de subida de los precios de estos desde el comienzo del milenio, pero también pone de manifiesto las relaciones de poder asimétricas que existen entre las empresas principales de las cadenas de valor de manufacturas y sus proveedores y el bajo poder de negociación de los países en desarrollo. Por ejemplo, las experiencias de México y los países de América Central como ensambladores

de manufacturas están ligadas a la creación de economías de enclave, con pocos vínculos nacionales y escasas o nulas posibilidades de mejorar posiciones en las cadenas de valor (Gallagher y Zarsky, 2007; Paus, 2014). Lo mismo cabe decir de los sectores de la electrónica y el automóvil en Europa Oriental y Central (Plank y Staritz, 2013; Pavlínek, 2016; Pavlínek y Ženka, 2016).

## C. Cambios estructurales vinculados al comercio: las diferentes vías de las regiones en desarrollo

El “ascenso del Sur” en el comercio internacional es un aspecto de la hiperglobalización del que se habla con frecuencia. Con esa irrupción se ha alterado la tendencia de comercio Norte-Norte que predominaba en la anterior era de globalización controlada y se ha creado un entorno en el que el comercio Norte-Sur y Sur-Sur han adquirido mayor peso. El grupo BRICS<sup>6</sup> se ha convertido en un símbolo de este entorno en mutación, pero se considera que las grandes disruptoras han sido las cadenas de valor mundiales.

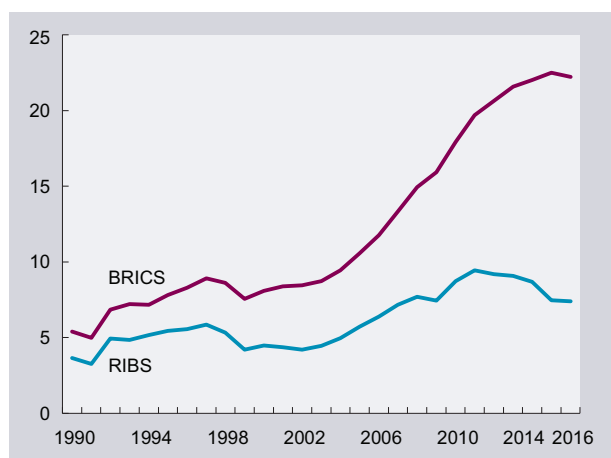
Si se examina más de cerca, la brecha entre el grupo BRICS y el grupo RIBS (compuesto por los mismos países, excepto China)<sup>7</sup> es significativa (gráfico 2.6), y cuando se habla del ascenso del Sur se hace alusión principalmente a la experiencia singular de algunos países asiáticos en el comercio de productos manufacturados. Como se analizó en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*, esas economías (de manera más marcada, China, seguida por las nuevas economías industrializadas de primera generación y, en menor medida, por una segunda generación de países de Asia Sudoriental) lograron reducir las diferencias de renta con los países más ricos gracias al establecimiento de sectores industriales de cabecera, a las capacidades tecnológicas y sociales conexas que

propiciaron la modernización y, mediante una serie de vínculos, la diversificación en nuevos sectores. Sobre esa base, dichos “tigres” económicos (aunque con variaciones entre ellos) fueron capaces de combinar un marcado aumento del peso de la actividad manufacturera en la producción y el empleo con un fuerte crecimiento de la productividad laboral. En la mayoría de los casos, el rápido ritmo de la inversión ayudó a aprovechar tanto las economías de aprendizaje como las de escala, lo que hizo posible una rápida mejora de la productividad. Sin embargo, el aumento de las exportaciones —debido al sólido nexo entre inversión y exportación— también resultó esencial para ese patrón de expansión. Ante la falta de ese tipo de vínculos en otras regiones en desarrollo, la exportación de manufacturas no fue un buen indicador de la mejora de la productividad en ese período.

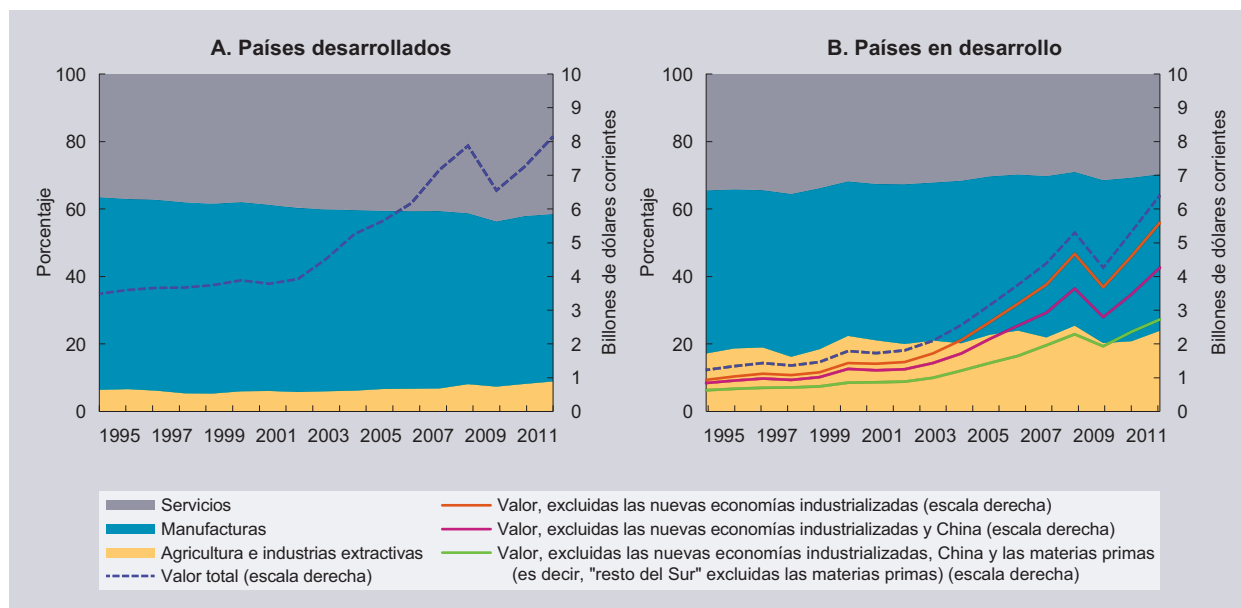
Por todo ello, en 2016 Asia representó por sí sola alrededor del 88 % de las exportaciones brutas de manufacturas que se efectuaron desde los países en desarrollo al mundo y el 93 % del comercio Sur-Sur de manufacturas, mientras que Asia Oriental representó por sí sola el 72 % de ambos<sup>8</sup>. En menor medida, el incremento de la participación de los países del Sur en las exportaciones mundiales en este siglo se debió también a los mayores ingresos de exportación percibidos por los exportadores de productos básicos en el superciclo de la década de 2000.

Los datos sobre el comercio en términos de valor añadido (base de datos Trade in Value Added (TiVA)) muestran la evolución de las exportaciones tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (gráfico 2.7). En términos de valor añadido, las exportaciones de los países en desarrollo en 2011 seguían siendo inferiores a las de los países desarrollados: 6,4 billones de dólares frente a 8,2 billones de dólares. En el gráfico 2.7.B también pueden observarse los rápidos progresos realizados por China y las nuevas economías industrializadas de primera generación en lo que a productos manufacturados se refiere, así como la creciente participación de las industrias extractivas en las exportaciones del resto del mundo en desarrollo. El aumento de las exportaciones de otros sectores en el resto de los países en desarrollo fue mucho menos significativo: solo ascendió a 2,7 billones de dólares en 2011, en comparación con los 6,4 billones de dólares de las exportaciones

**GRÁFICO 2.6** Porcentaje de la economía mundial que representaron los grupos BRICS y RIBS, 1990-2016  
(En porcentaje)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en UNCTADstat.  
**Nota:** Los datos subyacentes corresponden a la suma del PIB en dólares corrientes.

**GRÁFICO 2.7 Comercio mundial en términos de valor añadido por sectores, grupos de países seleccionados, 1995-2011**

**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos TiVA.

**Nota:** En el rubro "Servicios" también se incluyen el suministro de electricidad, agua y gas, y la construcción.

de China y las nuevas economías industrializadas de primera generación (los tres sectores), junto con las exportaciones de industrias extractivas de otros países en desarrollo.

Se extraen conclusiones similares cuando se analiza cada país de manera individual. En el cuadro 2.1 se muestra cómo China se ha comportado de una manera bastante atípica, al ser uno de los pocos países que ha logrado aumentar la proporción del valor añadido nacional ligado a las actividades manufactureras en sus exportaciones brutas (un aumento de 11,9 puntos porcentuales entre 1995 y 2014). Si bien a la trayectoria de China ha contribuido una política industrial bien calibrada para ayudar a explotar la creciente demanda de los países desarrollados (véase, por ejemplo, Poon, 2014), ese enfoque no fue común, como evidencia el hecho de que de las 27 entidades en desarrollo registradas en la base de datos TiVA, solo otras 6 experimentaron aumentos, aunque de magnitudes mucho menores: Filipinas, 7,4 puntos porcentuales (desde un nivel inicial muy bajo); Indonesia, 4,3; Argentina, 2,3; Viet Nam, 2,1; Turquía, 1,8; y México, 0,4.

En cambio, para muchos países en desarrollo, el comercio en el marco de la hiperglobalización reforzó el peso económico de las industrias extractivas, cuya

participación en la cifra total de valor añadido nacional de las exportaciones de los países en desarrollo (y no en sus exportaciones brutas, como se muestra en el cuadro 2.1) aumentó a partir de 1995 en casi nueve puntos porcentuales, hasta alcanzar el 21,5 % en 2011. Dieciocho de las 27 economías en desarrollo y mercados emergentes experimentaron aumentos en la participación de las industrias extractivas en el valor añadido de las exportaciones. Algunas, como la Federación de Rusia, el Brasil, Colombia, el Perú y Brunei Darussalam (junto con el "resto del mundo", que abarca muchos países en desarrollo africanos y otros pequeños países en desarrollo), registraron incrementos de más de 10 puntos porcentuales<sup>9</sup>. En parte, esa evolución puede haberse debido al auge de los precios de los productos básicos, pero la persistencia de esos efectos a lo largo de muchos años ha contribuido a incentivar la inversión —tanto privada como pública— en las industrias extractivas, lo que ha hecho aumentar el volumen. A largo plazo, es probable que esto afiance aún más la dependencia de las industrias extractivas y que acarree consecuencias adversas para el cambio estructural.

En el cuadro 2.1 puede observarse que la fragmentación de la producción a lo largo de las cadenas de valor mundiales también dio lugar a una disminución de la proporción de valor añadido nacional

**CUADRO 2.1** Porcentajes de valor añadido en las exportaciones brutas de las economías en desarrollo, niveles y variaciones, 1995-2014

	Nivel de valor añadido nacional en las exportaciones brutas en 2014 (porcentaje)	Variación en la proporción de valor añadido en las exportaciones brutas desde 1995 (puntos porcentuales)			
		EXTRANJERO	NACIONAL		
			Agricultura e industrias extractivas	Manufacturas	Servicios <sup>a</sup>
Arabia Saudita	96,4	-0,6	5,3	-0,3	-4,4
Argentina	87,5	6,8	1,0	2,3	-10,1
Brasil	87,6	4,7	17,6	-16,5	-5,8
Brunei Darussalam <sup>b</sup>	95,7	-3,0	15,5	-2,6	-9,8
Camboya	61,6	25,6	-32,4	-3,2	10,0
Colombia	91,1	0,5	9,0	-1,2	-8,3
Costa Rica	73,5	4,4	-9,7	-2,3	7,6
Chile	81,1	4,8	1,5	-2,7	-3,6
China	70,7	-1,7	-2,8	11,9	-7,4
Federación de Rusia	86,3	0,8	8,7	-6,4	-3,1
Filipinas	76,3	-6,1	1,4	7,4	-2,7
India	79,0	11,6	-3,5	-12,9	4,8
Indonesia	88,0	0,1	3,7	4,3	-8,1
Malasia	60,9	8,7	1,4	-5,8	-4,3
Marruecos	75,0	6,1	-7,6	-6,5	8,0
México	66,5	6,1	0,0	0,4	-6,5
Perú	87,4	2,7	22,5	-15,5	-9,7
República de Corea	62,2	15,5	-0,6	-6,1	-8,8
Singapur	59,5	-1,6	-0,1	-4,2	5,9
Sudáfrica	79,3	7,5	8,3	-12,3	-3,5
Tailandia	62,7	13,1	1,1	-5,1	-9,1
Túnez	65,9	9,3	2,7	-1,5	-10,5
Turquía	78,2	12,9	-0,3	1,8	-14,4
Viet Nam	63,7	14,6	-5,8	2,1	-10,9
Hong Kong (China)	79,6	-1,1	-0,3	-14,3	15,7
Provincia China de Taiwán	56,9	12,5	-0,2	-9,6	-2,7
Resto del mundo <sup>b</sup>	89,5	-2,8	12,1	-4,9	-4,5
Economías en desarrollo <sup>b</sup>	75,3	4,2	4,3	-3,5	-5,1
Economías desarrolladas <sup>b</sup>	75,8	7,2	1,7	-10,1	1,1

**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos TIVA.

**Nota:** Se incluyen en la lista todos los demás países en desarrollo que forman parte de la base de datos, incluida la categoría "Resto del mundo", que abarca numerosos países en desarrollo medianos y pequeños. No se incluyen los 37 países desarrollados que figuran en la base de datos TIVA.

**a** En el rubro "Servicios" también se incluyen el suministro de electricidad, agua y gas, y la construcción.

**b** Datos disponibles únicamente hasta 2011.

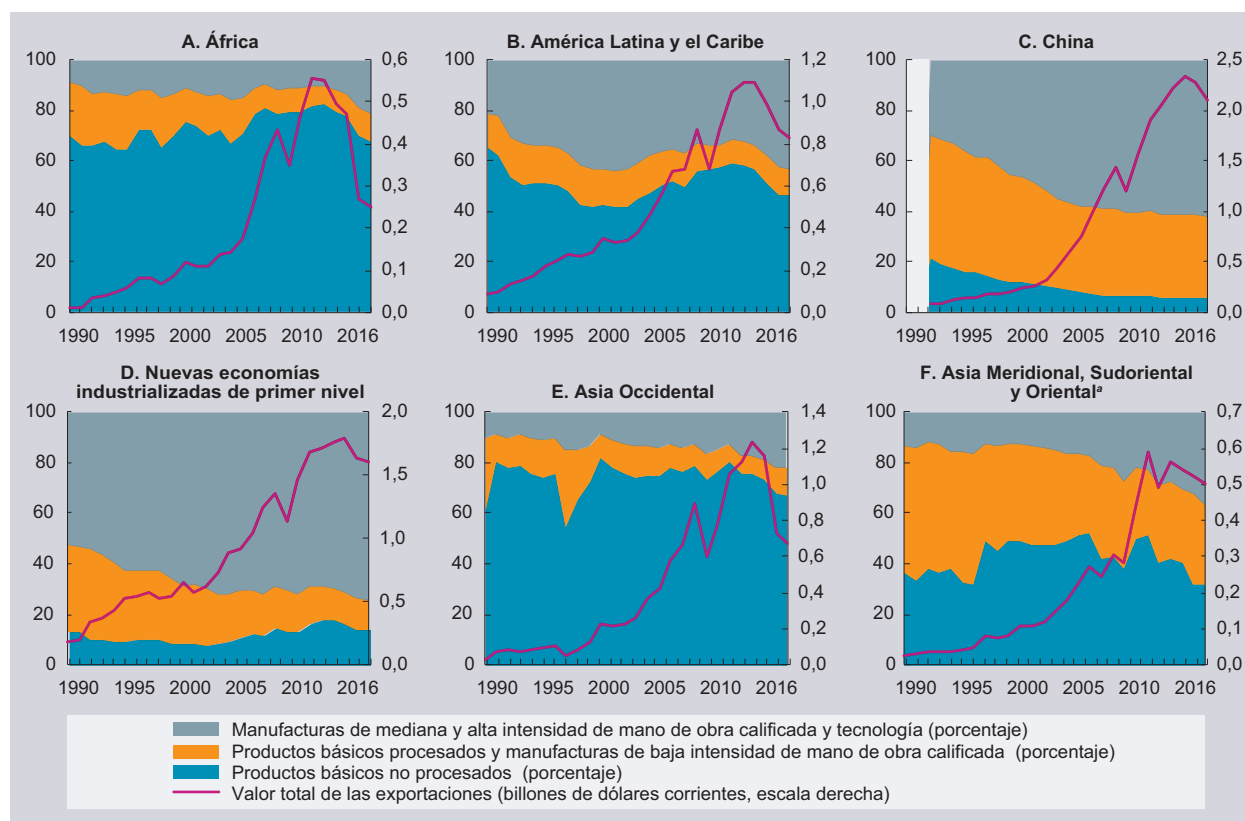
en las exportaciones brutas —un fenómeno que se conoce como especialización vertical (Hummels y otros, 2001)— tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo<sup>10</sup>. Esta proporción se redujo en 7 puntos porcentuales en los países desarrollados, hasta el 75,8 %, mientras que en los países en desarrollo disminuyó en 4 puntos porcentuales, hasta el 75,3 %. No obstante, este descenso más moderado en los países en desarrollo puede atribuirse exclusivamente a dos factores: en el caso de China, a la espectacular expansión de la industria manufacturera, que supuso un aumento del valor añadido nacional de las exportaciones brutas; y en el caso de otros países en desarrollo, al peso cada vez mayor

de las industrias extractivas en la balanza comercial. Salvo en los casos de China y las industrias extractivas, la proporción de valor añadido nacional en las exportaciones de otros países en desarrollo disminuyó en 11 puntos porcentuales, un descenso aún más pronunciado que en los países desarrollados. Esto pone de relieve algunos de los problemas a los que se enfrentan los países cuando sus empresas se integran en las cadenas de valor mundiales (secc. D).

En el gráfico 2.8 se desglosa el total de las exportaciones de los países en desarrollo en función de la intensidad tecnológica de los productos, utilizando la clasificación del *Informe sobre el Comercio y*



**GRÁFICO 2.8 Estructura de las exportaciones por niveles de tecnología en regiones en desarrollo seleccionadas, 1990-2016**  
(En porcentaje y billones de dólares)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Comtrade.

**Nota:** Las clasificaciones de productos se basan en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2002* de la UNCTAD.

<sup>a</sup> Asia Meridional, Sudoriental y Oriental no incluye las nuevas economías industrializadas (de ambas generaciones) ni China.

el *Desarrollo 2002* por nivel de calificación de la mano de obra e intensidad de tecnología. Si bien los resultados de la aplicación de este enfoque han de interpretarse con cautela<sup>11</sup>, las cifras sugieren la existencia de diferencias significativas entre los países, tanto en sus dinámicas como en su estructura. Por una parte, en las nuevas economías industrializadas de primera generación y en China se observa una tendencia clara hacia la modernización tecnológica, aunque persistan las dudas sobre la medida en que ello ha beneficiado a los trabajadores empleados en la fase de ensamblaje dentro de las cadenas de valor mundiales del sector manufacturero (véase la sección D.1). En cambio, los progresos conseguidos en África y Asia Occidental fueron limitados, ya que sus exportaciones siguen estando muy concentradas en los productos básicos y apenas se ha experimentado un aumento de la proporción de manufacturas que requieren un uso intensivo de tecnología, independientemente del nivel de calificación de la mano de obra. América

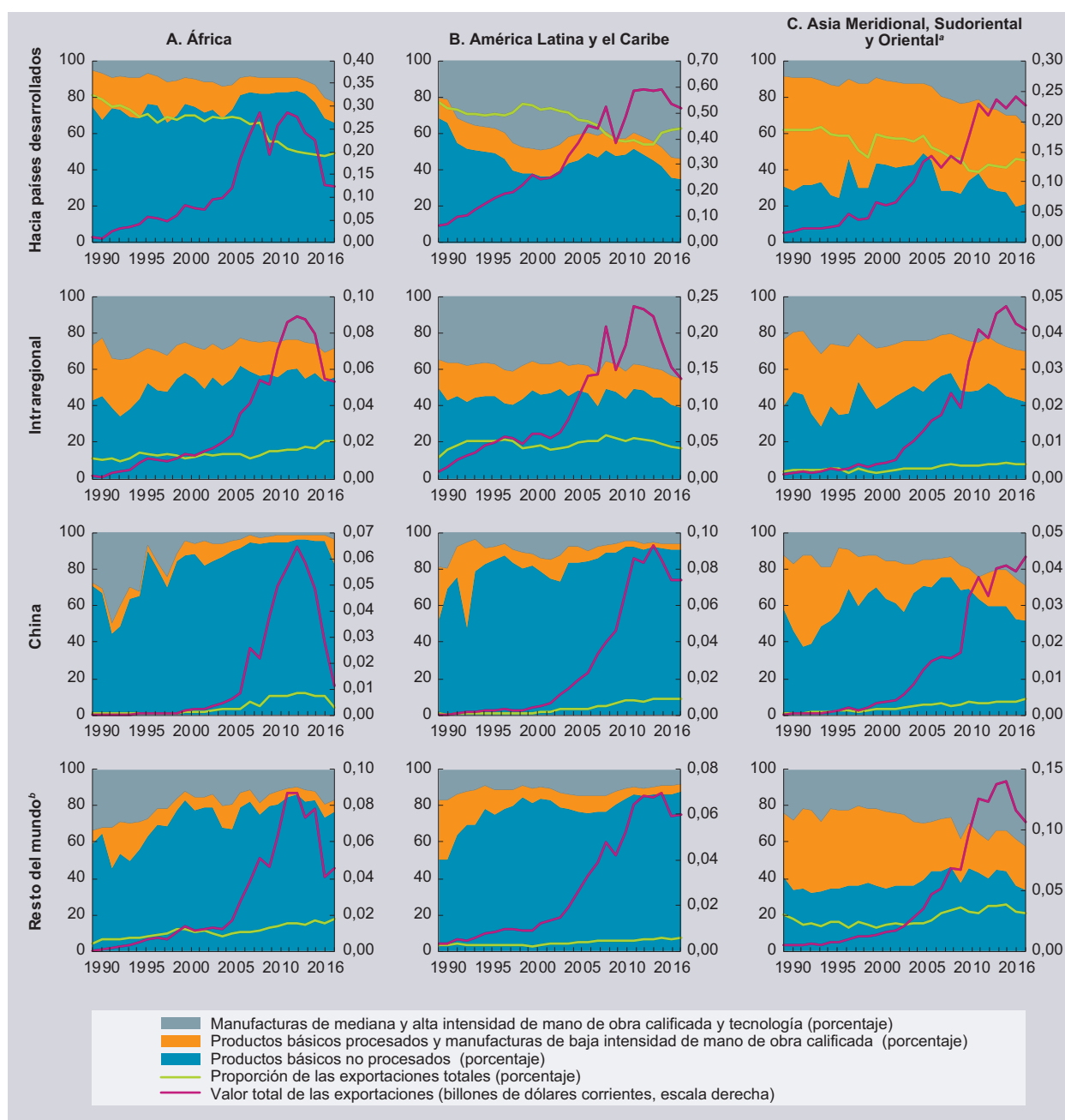
Latina y el resto de Asia Meridional, Sudoriental y Oriental se encuentran entre esos dos extremos. En América Latina, los años noventa trajeron consigo algunos cambios estructurales y cierta modernización tecnológica, pero ese patrón se invirtió en parte durante el superciclo de los productos básicos. A medida que el auge de los precios de los productos básicos fue perdiendo fuelle, la estructura comercial de América Latina volvió a su posición de finales de la década de 1990. Aunque las exportaciones en dólares corrientes se duplicaron con creces durante ese período, los datos sugieren que, en general, no se produjo una verdadera modernización tecnológica.

En el resto de Asia Meridional, Sudoriental y Oriental, no comenzaron a apreciarse en los datos de exportación signos de una relativa modernización tecnológica hasta la década de 2000, cuando se produjo una evolución hacia los bienes de alta intensidad de mano de obra calificada y tecnología. Sin embargo,

aún queda un largo camino por recorrer para al menos igualar la estructura actual de China y de las nuevas economías industrializadas de primera generación. De hecho, si bien las proporciones de productos básicos y de manufacturas intensivas en mano de obra y basadas en recursos naturales están disminuyendo, continúan siendo relativamente altas, pues representan casi

un 30 % cada una. El análisis de las exportaciones por destinos ayuda a comprender los factores subyacentes. En el gráfico 2.9.A-C puede observarse cómo han cambiado las estructuras de exportación de las regiones en desarrollo de África, América Latina y Asia Meridional, Sudoriental y Oriental (excepto China y las nuevas economías industrializadas)

**GRÁFICO 2.9 Estructura de las exportaciones por niveles de tecnología y socios comerciales en determinadas regiones en desarrollo, 1990-2016**  
(En porcentaje y billones de dólares)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Comtrade.

a Asia Meridional, Sudoriental y Oriental no incluye las nuevas economías industrializadas (de ambos niveles) ni China.

b Resto del mundo no incluye las nuevas economías industrializadas (de ambas generaciones).

hacia los siguientes destinos: i) países desarrollados, ii) intrarregionales, iii) China, y iv) países en desarrollo distintos de China y las nuevas economías industrializadas asiáticas de ambos niveles.

El gráfico 2.9.A indica que las exportaciones de África estaban muy concentradas en los productos básicos. Esto resulta más evidente en el caso de las exportaciones hacia China y los países desarrollados, pero también podía apreciarse —aunque ligeramente en menor medida— en el caso de las destinadas a otros socios comerciales no africanos. En cambio, en el comercio intrarregional sí se observaban ciertos signos de modernización tecnológica, pues era algo mayor la proporción de manufacturas que requerían un uso intensivo de tecnología.

En América Latina se observa una variación aún mayor de la estructura de las exportaciones en función de los socios comerciales. Aumentó la proporción de manufacturas intensivas en tecnología y en mano de obra de calificación intermedia en las exportaciones destinadas a las economías desarrolladas. Sin embargo, ese grupo de destinatarios perdió relativamente importancia para las exportaciones latinoamericanas. Mientras tanto, creció la diversificación de las mercancías objeto de comercio intrarregional, aproximadamente la mitad de las cuales eran manufacturas que requerían un uso intensivo de tecnología. Las exportaciones a China y a otros países en desarrollo y economías en transición siguieron muy concentradas en los productos básicos, y esa tendencia se reforzó a partir de mediados de la década de 2000, hasta el punto de que en 2016 esos productos representaban el 90 % de las exportaciones de América Latina a China.

En las economías de Asia Meridional, Sudoriental y Oriental —salvo China y las nuevas economías

industrializadas—, se experimentó en términos generales un proceso de modernización tecnológica de las exportaciones. Independientemente del destino, en el último decenio perdieron peso las exportaciones de productos básicos y manufacturas intensivas en mano de obra y basadas en recursos naturales. Esa tendencia fue menos pronunciada en el caso de las exportaciones a China debido al incremento en la proporción de manufacturas intensivas en mano de obra y basadas en recursos naturales, lo que sugiere que el modelo de desarrollo en cuña, o modelo del vuelo de los gansos, (*TDR 1997*) está todavía en una fase temprana. La mayor parte de las exportaciones de bienes que requerían un uso intensivo de tecnología se dirigieron al resto de países en desarrollo y economías en transición, y en su mayor parte eran manufacturas de alta intensidad de mano de obra calificada.

Esto sugiere que el rápido desarrollo de China (y en general de Asia Oriental y Sudoriental) no ha generado cambios estructurales positivos de relevancia en la estructura de las exportaciones de otras regiones en desarrollo, sino que más bien ha intensificado el papel de estas como proveedoras de productos básicos. Esto no tiene que ser necesariamente negativo si los ingresos procedentes de esas exportaciones se utilizan para financiar la diversificación de la economía nacional y la modernización tecnológica. Sin embargo, para que ello ocurra suelen ser precisas políticas industriales sistemáticas y un contexto de aumento de la demanda interna. En la práctica, tales coyunturas no son frecuentes. En cambio, el comercio intrarregional parece constituir la herramienta de progreso con más potencial, lo que confirma la validez de los anteriores llamamientos de la UNCTAD en favor del fortalecimiento de este tipo de comercio (UNCTAD, 2013).

## D. Comercio y desigualdad en la hiperglobalización

El comercio en el marco de la hiperglobalización, y la consiguiente expansión de las cadenas de valor mundiales, a menudo se presenta como una ampliación de las oportunidades de crecimiento inclusivo y prosperidad compartida. Se da por sentado que las cadenas de valor mundiales permiten que los países en desarrollo se centren en eslabones concretos de dichas cadenas, y que de esa manera las empresas

pueden integrarse en la economía mundial “a un precio muy bajo” sin tener que hacer frente a los grandes riesgos (y costos) que entraña la inversión en todas las tareas necesarias para producir los productos o servicios finales (por ejemplo, World Bank y otros, 2017). Según este punto de vista, los países en desarrollo pueden así cosechar más fácilmente los beneficios de su principal ventaja comparativa: una

mano de obra abundante y barata. Siguiendo esta lógica, la integración en la economía mundial debería propiciar una reducción de la desigualdad en el Sur a medida que aumenta la demanda de mano de obra no calificada.

Desafortunadamente, la realidad es menos amable. De hecho, cada vez goza de mayor aceptación la idea de que los patrones comerciales propios de la hiperglobalización han contribuido a polarizar la distribución del ingreso y la riqueza nacionales tanto en el Norte (por ejemplo, Harrison y otros., 2011; Temin, 2017), como en el Sur (por ejemplo, Goldberg y Pavcnik, 2007; Pavcnik, 2017), y han exacerbado así las desigualdades económicas internas. Datos publicados recientemente que permiten desglosar el valor añadido a lo largo de las cadenas de valor mundiales corroboran dicha opinión y sugieren que estos resultados se deben en parte a la proliferación de las cadenas de valor mundiales y en parte al comportamiento de sus empresas principales, en su mayoría grandes empresas transnacionales, que son hoy en día las principales protagonistas del comercio internacional.

En la presente sección se examina este asunto. En la sección D.1 se informa de que existe nueva evidencia empírica de que las cadenas de valor mundiales y la propagación de las líneas de montaje de baja productividad situadas en zonas francas industriales por todo el Sur no solo han repercutido negativamente en los salarios de los trabajadores de la industria manufacturera del Norte, sino que también han exacerbado las diferencias de renta entre los trabajadores de la industria manufacturera y los propietarios de capital en los países en desarrollo. En la sección D.2 se analizan el aumento de la concentración de los mercados de exportación en el marco de la hiperglobalización y el consiguiente incremento de la capacidad de las grandes empresas para la extracción de rentas económicas. Tal como se argumentó en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*, la evidencia empírica pone de manifiesto que el aumento de esas rentas se debe en gran medida a la aparición de obstáculos a la competencia más novedosos e intangibles, que se reflejan en una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual y en la posibilidad de explotar las normas y reglamentos nacionales para trasladar beneficios y evadir impuestos. El consiguiente aumento de la rentabilidad de los monopolios generados por los derechos de propiedad intelectual, así como la reducción de los costos fiscales de las grandes empresas, crean una mayor desigualdad de

condiciones. Los estudios empíricos realizados para la elaboración del presente *Informe* indican que el aumento de la rentabilidad de las principales 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 las rentas del trabajo a nivel mundial, exacerbando así las desigualdades de renta entre las personas.

En general, estos efectos negativos del comercio internacional sobre la desigualdad coinciden con las preocupaciones expresadas por Raúl Prebisch sobre la prevalencia de las empresas oligopolísticas en las exportaciones de manufacturas y sobre la forma en que las estructuras de los mercados de exportación pueden afectar a la distribución de la renta. Sin embargo, como señalan Milberg y Winkler (2013: 280-281), hoy en día se trata menos de la naturaleza del producto exportado que de la gobernanza de las cadenas de valor mundiales, pues muchas empresas principales de redes de producción mundiales mantienen sus márgenes de beneficio gracias a una gestión cada vez más oligopolística de los mercados de factores o insumos. Las prácticas adquisitivas de las empresas principales pueden obligar a los proveedores a reducir sus costos y márgenes de beneficio, lo que les impide innovar y hace que se muestren reticentes a acordar mejoras salariales o a cumplir las normas laborales. Estos procesos también tienen repercusiones macroeconómicas más amplias, que se examinan en la sección E.

### **1. Las cadenas de valor mundiales, la deslocalización de puestos de trabajo, el tráfico de perfeccionamiento y la polarización de la renta en el sector manufacturero**

Tras la fragmentación global de la producción, las técnicas de desglose recientemente desarrolladas facilitan una mejor comprensión de las tendencias en la distribución de la renta. La base World Input-Output Database (WIOD)<sup>12</sup> proporciona datos que sugieren que la reconfiguración de la producción y el comercio mundiales de manufacturas acentuó la desigualdad tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Los cambios en la participación de cada uno de los factores en la renta observados en las cadenas de valor mundiales de manufacturas entre 1995 y 2008 redundaron principalmente en beneficio de los propietarios de

capital, tanto en el Norte como en el Sur. A nivel mundial, la participación de las rentas del capital en todas las cadenas de valor mundiales de manufacturas aumentó 6,5 puntos porcentuales hasta alcanzar el 47,4 % en 2008. Los trabajadores altamente calificados también se vieron beneficiados, aunque en una medida más limitada. La parte correspondiente a las remuneraciones de los trabajadores poco calificados, que representan la mayoría demográfica en el Sur, disminuyó marcadamente: un 6,3 % (Timmer y otros, 2014). Esto refuta uno de los pronósticos clave del modelo Heckscher-Ohlin, que sostiene la idea de que las cadenas de valor mundiales contribuyen a reducir la desigualdad (por ejemplo, López González y otros, 2015)<sup>13</sup>.

El examen de cómo se distribuye el valor añadido entre el capital y el trabajo —dividido en dos funciones empresariales (la sede central y la fabricación)<sup>14</sup> realizadas a lo largo de la “curva de la sonrisa”— confirma este análisis (de Vries y otros, 2018). A nivel

mundial, la participación de las rentas del capital en las cadenas de valor mundiales de manufacturas aumentó en 3 puntos porcentuales entre 2000 y 2014 (cuadro 2.2). Mientras tanto, las rentas del trabajo en la fase de fabricación (bastante representativas de la mano de obra de baja y media calificación), disminuyeron en 3,7 puntos porcentuales en los países de renta alta y en 1,3 puntos porcentuales en la mayoría de las economías emergentes del G20, excepto China (junto con Bulgaria y Rumania), que se incluyen en el epígrafe “Otros países”. Otras conclusiones de Chen y otros (2017) y la OMPI (WIPO, 2017) indican que el aumento de las rentas del capital se vio favorecido por el incremento de la rentabilidad de los activos intangibles, cuya participación en el valor añadido del comercio mundial de manufacturas se estima que aumentó del 27,8 % al 31,9 % entre 2000 y 2007, lo que representa casi el doble del porcentaje de las rentas correspondientes al capital tangible.

**CUADRO 2.2** Proporción del valor añadido exportado en las cadenas de valor mundiales de manufacturas, 2000-2014

<i>A nivel mundial</i>									
	2000	2014	Diferencia						
Capital	44,8	47,8	3,0						
Factor trabajo	55,2	52,2	-3,0						
Funciones de la sede	31,7	30,4	-1,3						
Fabricación	23,5	21,8	-1,7						
<i>Grupos de países</i>									
	Ingreso alto			China			Otros países		
	2000	2014	Diferencia	2000	2014	Diferencia	2000	2014	Diferencia
Capital	40,3	42,3	2,0	57,0	49,6	-7,5	59,2	59,4	0,2
Factor trabajo	59,7	57,7	-2,0	43,0	50,4	7,5	40,8	40,6	-0,2
Funciones de la sede	35,2	37,0	1,7	13,6	19,7	6,0	22,5	23,7	1,1
Fabricación	24,5	20,8	-3,7	29,3	30,8	1,4	18,3	16,9	-1,3
<i>Países seleccionados</i>									
	Brasil			Indonesia			India		
	2000	2014	Diferencia	2000	2014	Diferencia	2000	2014	Diferencia
Capital	49,1	43,2	-5,9	59,9	59,0	-0,9	56,6	60,6	4,0
Factor trabajo	50,9	56,8	5,9	40,1	41,0	0,9	43,4	39,4	-4,0
Funciones de la sede	22,3	30,3	8,0	25,6	27,6	2,0	29,7	28,9	-0,8
Fabricación	28,6	26,5	-2,1	14,5	13,3	-1,1	13,7	10,5	-3,2
	México			Federación de Rusia			Turquía		
	2000	2014	Diferencia	2000	2014	Diferencia	2000	2014	Diferencia
Capital	68,3	76,7	8,4	51,3	47,4	-3,9	59,3	62,5	3,2
Factor trabajo	31,7	23,3	-8,4	48,7	52,6	3,9	40,7	37,5	-3,2
Funciones de la sede	13,0	10,5	-2,4	22,4	30,5	8,1	17,0	15,3	-1,7
Fabricación	18,8	12,8	-6,0	26,3	22,1	-4,2	23,7	22,2	-1,5

**Fuente:** UNCTAD Cálculos realizados por la secretaría de la UNCTAD utilizando la base de datos WIOD (2016).

**Nota:** La WIOD (2016) abarca 43 países más una categoría para el “resto del mundo”, que solo se incluye en las cifras globales agregadas. A la categoría de “ingreso alto” pertenecen 34 países, incluidas las economías en desarrollo de ingreso alto de la República de Corea y la Provincia China de Taiwán. “Otros países” incluye 2 países desarrollados (Bulgaria y Rumania) y 6 países en desarrollo y economías en transición (Brasil, Federación de Rusia, India, Indonesia, México y Turquía). Se incluyen todos los sectores manufactureros.



El único lugar en el que aumentó la proporción representada por las rentas del trabajo de los empleados en el sector manufacturero fue China, la “fábrica mundial”, aunque solo en 1,4 puntos porcentuales. Por el contrario, la proporción de la renta percibida por los trabajadores chinos más calificados, empleados en las fases previas y posteriores a la fabricación y denominadas en su conjunto “funciones de la sede”, aumentó en 6,0 puntos porcentuales. Junto con los datos que corroboran una amplificación de la desigualdad en China (por ejemplo, Galbraith, 2012), estos resultados respaldan la hipótesis de que el aumento relativo de la proporción correspondiente a las rentas del trabajo de los empleados menos calificados se debió a la expansión del empleo en las líneas de montaje de la industria manufacturera (efecto cantidad) y no a una mejora salarial relativa de estos en comparación con los trabajadores altamente calificados y los capitalistas (efecto precio).

En otros países en desarrollo, las repercusiones negativas del efecto precio, combinadas con la insignificancia o incluso los valores negativos del efecto cantidad, hicieron que se redujese la proporción de las rentas de los trabajadores con calificación baja o media empleados en la fase de fabricación. En consecuencia, la parte del valor añadido correspondiente a la fabricación disminuyó en los países en desarrollo entre 2000 y 2014 en 2,1 puntos porcentuales en el Brasil, 1,1 en Indonesia, 3,2 en la India, 6,0 en México, 4,2 en la Federación de Rusia y 1,5 en Turquía (cuadro 2.2). Aunque el porcentaje correspondiente a las rentas del trabajo en el sector de las manufacturas destinadas a la exportación aumentó en el Brasil, la Federación de Rusia e Indonesia, solo benefició a una minoría de los empleados más calificados que desempeñaban funciones en la sede. En la India, México y Turquía, la participación del capital aumentó claramente —en detrimento de todos los trabajadores— en 4,0; 8,4 y 3,2 puntos porcentuales, respectivamente.

Esta creciente desigualdad se vio alimentada por diversas fuerzas. Un factor importante fue el mayor poder de negociación de las empresas, debido en parte a la creciente concentración del mercado bajo la hiperglobalización y a la dilución gradual de la responsabilidad social y política de las empresas frente a los grupos sociales y los trabajadores, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (Quentin y Campling, 2018; Bivens y otros, 2018). La capacidad de las empresas transnacionales para deslocalizar sus fábricas y los empleos conexos de

baja y media calificación (o simplemente el hecho de amenazar con hacerlo) y de trasladar sus activos intangibles casi a voluntad debilitó sustancialmente el poder de negociación de las organizaciones sindicales y las autoridades públicas, e inclinó además la distribución de las ganancias de productividad a favor de los propietarios del capital privado. Esta dinámica polarizadora se observó con mayor nitidez en las cadenas de valor mundiales de manufacturas, pero también afectó al empleo y las condiciones laborales en muchas actividades del sector servicios que quedaron segmentadas en tareas objeto de comercio internacional<sup>15</sup>. Otro factor que también tuvo importancia fue el mayor peso adquirido por las finanzas en las operaciones de las empresas transnacionales, que se vio acompañado de un mayor énfasis en las estrategias empresariales de maximización del valor para el accionista, reembolso de los préstamos o inicio de programas de recompra de acciones (*TDR 2017*).

En los países en desarrollo, el efecto negativo del comercio internacional sobre la desigualdad se debió en parte a la proliferación de regímenes especiales de tráfico de perfeccionamiento y de zonas de elaboración de productos para la exportación<sup>16</sup>. Muchos países crearon entornos de ese tipo para favorecer a los exportadores y así atraer o mantener la inversión, la producción y los puestos de trabajo en sus territorios<sup>17</sup>. No obstante, el riesgo asociado a tales prácticas es que estas sirvan tan solo para subvencionar tareas de ensamblaje intensivas en mano de obra o, más concretamente, la organización de industrias de ensamblaje de bajo coste y baja productividad por los grandes exportadores o las grandes empresas transnacionales que controlan las cadenas de valor mundiales. La evidencia acumulada en los últimos años, en particular a partir de las experiencias de China, apunta a los limitados beneficios de esas políticas para la economía en general y a sus efectos negativos en la distribución de la renta. Curiosamente, las empresas de China dedicadas a la elaboración de productos para la exportación que se expandieron después de 2001 eran en su mayoría de propiedad extranjera<sup>18</sup> y se caracterizaban por una productividad, una rentabilidad, unos salarios, una intensidad de capital y de conocimientos especializados y un gasto en investigación y desarrollo más bajos que las empresas exportadoras que no trabajaban en actividades de perfeccionamiento y las no exportadoras (Lu y otros, 2010; Lu, 2010; Dai y otros, 2016)<sup>19</sup>. Esto quiere decir que, si bien China podía contar con las empresas transnacionales extranjeras para que integraran su economía en

las cadenas de valor mundiales, no podía confiar en que estas mejorasen considerablemente el nivel de calificación y la remuneración de su mano de obra o aumentasen sus capacidades productivas.

Los resultados desiguales de las políticas para promover el tráfico de perfeccionamiento reflejan a menudo las estrategias que las empresas transnacionales emplean para capturar valor en unas cadenas de valor mundiales diseñadas según sus necesidades, en las que insumos de alto valor añadido y contenidos protegidos por derechos de propiedad intelectual son vendidos a precios elevados a las empresas que realizan el perfeccionamiento y los exportan, de manera que la producción (fabricación) real en los países en desarrollo representa solo una pequeña fracción del valor de los productos finales exportados (por ejemplo, Dedrick y otros, 2010; Ali-Yrkköy otros, 2011; WIPO, 2017). Esto concuerda con la evidencia de una reducción de la productividad de las empresas que se dedican en China al perfeccionamiento para luego exportar, y de la disminución del valor añadido que perciben los trabajadores con un nivel de calificación bajo o medio, empleados en la fase de fabricación de las cadenas mundiales de valor, como se ve en el cuadro 2.2<sup>20</sup>.

El éxito que China está cosechando actualmente en materia de fortalecimiento de sus capacidades productivas —escapando poco a poco de la trampa del tráfico de perfeccionamiento y progresando en el escalafón del valor añadido— se basa en su capacidad de reivindicar un mayor espacio de políticas y utilizarlo para impulsar activamente el comercio mediante políticas industriales y de otro tipo destinadas a aumentar el valor añadido nacional en las exportaciones de productos manufacturados (Poon, 2014, 2018). También reposa en la capacidad de las autoridades chinas para desarrollar mecanismos de financiación independientes y adquirir control sobre activos extranjeros; algo que los países desarrollados perciben como una amenaza para sus propios intereses comerciales (por ejemplo, USTR, 2018).

Las numerosas especificidades de China (entorno institucional, tamaño, diáspora, etc.) sugieren que otros países en desarrollo con contextos diferentes solo pueden imitar en cierta medida su estrategia de desarrollo. Esto plantea interrogantes acerca de los beneficios que obtendrán los trabajadores de otras economías del Sur que han apostado decididamente por los efectos indirectos que esperan obtener del tráfico de perfeccionamiento, como Malasia y Viet Nam

en el Asia Sudoriental, o México y Kenya en otras regiones en desarrollo, donde esa clase de comercio puede representar más del 80 % de las exportaciones brutas. A menos que dichos países logren capturar parte del excedente económico generado o por esas cadenas de valor mundiales y lo reinviertan en capacidades productivas e infraestructura, es improbable que los beneficios inmediatos en términos de producción y empleo sean suficientes para subir la escalera del desarrollo (Meagher y otros, 2016).

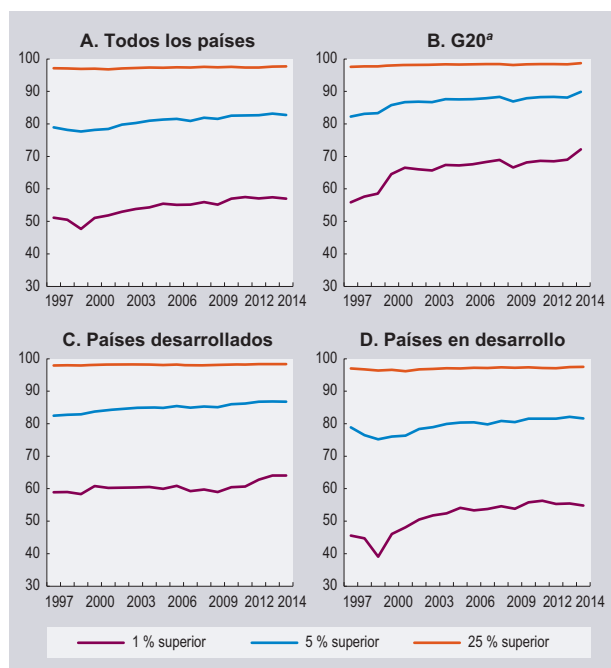
## **2. Concentración en los mercados de exportación, obstáculos intangibles a la competencia y rentas económicas obtenidas por las empresas: un análisis de las 2.000 mayores empresas transnacionales**

En mayor medida que los mercados nacionales, las exportaciones mundiales están dominadas por compañías muy grandes, la mayoría de las cuales son empresas transnacionales<sup>21</sup>. Las grandes corporaciones se han convertido en las principales protagonistas del comercio internacional, aunque su preeminencia es difícil de cuantificar con precisión, debido a las limitaciones que plantean los datos disponibles y a la dificultad de combinar los datos comerciales a nivel nacional con los datos relativos a las empresas transnacionales (véase el recuadro 2.1).

No obstante, hay evidencia empírica reciente, obtenida a partir de los datos agregados de las empresas sobre las exportaciones de bienes (excluido el sector petrolero y los servicios), que muestra que, en el círculo muy restringido de las empresas exportadoras, el 1 % superior representaba en promedio el 57 % de las exportaciones de los países en 2014 (gráfico 2.10.A). Además, si bien la proporción copada por el 5 % superior superaba en promedio el 80 % de los ingresos de exportación de los países, el 25 % superior representaba prácticamente la totalidad de las exportaciones de los países. Por lo tanto, la distribución de las exportaciones está muy sesgada a favor de las empresas más grandes, especialmente en las economías emergentes del G20 y en los países desarrollados. En las economías en desarrollo esta tendencia es menos marcada, aunque incluso en ese grupo la concentración viene aumentando rápidamente (gráfico 2.10.B, C y D).

La concentración es aún más extrema en la parte superior de la distribución. Freund y Pierola (2015) descubrieron que las cinco mayores empresas

**GRÁFICO 2.10 Participación media del 1 %, el 5 % y el 25 % superior de los exportadores en las exportaciones totales del país, 1997-2014**



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Exporter Dynamics, a la que se hace referencia en Fernandes y otros (2016).

a De los países del G20, solo el Brasil, Alemania, México, Turquía y Sudáfrica forman parte de la base de datos Exporter Dynamics.

exportadoras representan, en promedio, el 30 % del total de las exportaciones de un país<sup>22</sup>. En 2012, las diez mayores empresas exportadoras de cada país representaban, en promedio, el 42 % del total de las exportaciones del país en cuestión. En las pocas economías del G20 incluidas en la muestra, las diez empresas más grandes (de entre decenas o cientos de miles de empresas exportadoras)<sup>23</sup> eran responsables del 28 % de las exportaciones totales (excluido el petróleo) en el Brasil, del 23 % en Alemania, del 23 % en México, del 15 % en Turquía y del 34 % en Sudáfrica.

No es de extrañar que los nuevos participantes en el mercado y los exportadores relativamente más pequeños tiendan a registrar tasas de supervivencia bajas: en promedio, el 73 % de las empresas dejaron de exportar solo dos años después de haber comenzado, y las empresas exportadoras de los países en desarrollo se encontraban en una situación ligeramente peor que las de los países desarrollados (gráfico 2.11)<sup>24</sup>. Si todas las empresas (grandes y pequeñas) compitieran en igualdad de condiciones,

la baja tasa de supervivencia de las nuevas empresas exportadoras podría interpretarse como una señal de fuerte competencia, que probablemente se asociaría a una baja rentabilidad de las empresas e importantes ventajas para el consumidor. Sin embargo, el hecho de que las empresas más grandes que dominan los mercados de exportación obtengan rentabilidades significativamente más altas deja en entredicho esa interpretación. Es más probable que esto sea una consecuencia del efecto “el ganador se lleva la mayor parte”, que en cierta medida se debe a las estructuras del mercado y a las condiciones institucionales y regulatorias que han alimentado las nuevas prácticas monopolísticas y han permitido a las empresas transnacionales capturar una parte cada vez mayor de los beneficios económicos (*TDR 2017*: cap. VI)<sup>25</sup>, lo cual contribuye, obviamente, a polarizar la distribución de la renta.

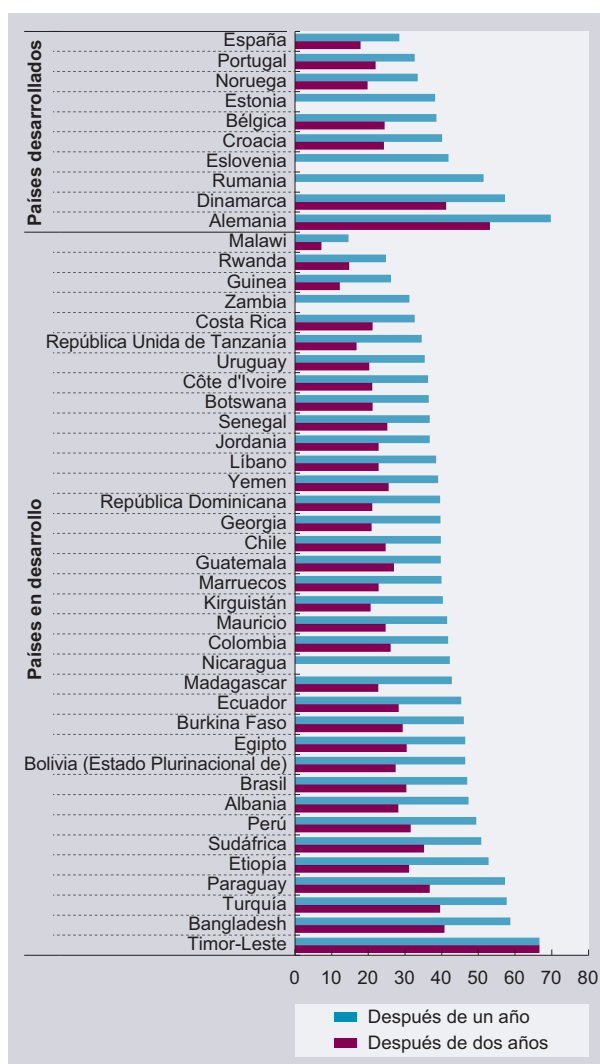
El dominio que ejerce sobre el comercio un reducido número de empresas transnacionales es un fenómeno conocido desde hace tiempo (por ejemplo, Kindleberger, 1969, 1970), pero adquirió un nuevo significado a medida que el concepto de “comercio” y el marco jurídico que lo regula adquirieron mayor profundidad tras los años noventa (recuadro 2.2). Si bien las teorías convencionales sobre el comercio internacional trataron de integrar la presencia de las empresas transnacionales (por ejemplo, Markusen, 1984; Markusen y Venables, 1998), su preeminencia en el comercio internacional solo se incorporó mucho más tarde en el conjunto de supuestos básicos utilizados en la modelización del comercio, bajo la denominación neutral de empresas “heterogéneas” (Melitz, 2003). De manera similar, si bien es cierto que las teorías tradicionales sobre el comercio internacional admiten la existencia de rentas monopolísticas en el comercio internacional, rara vez se ha dado un paso más para reconocer las implicaciones más amplias de esa situación. Como se explica en la sección E, entre esas consecuencias figuran tanto los efectos polarizadores del comercio sobre la distribución de los ingresos —consecuencia de la concentración y el comportamiento monopolístico de las grandes empresas— como las posibles externalidades macrofinancieras negativas que reducen las posibilidades de lograr un desarrollo inclusivo. Esto se debe a que las rentas económicas de las empresas (y el consiguiente aumento de los beneficios) también surgen de estrategias dirigidas a instrumentalizar a otros actores, como, por ejemplo, a influir mediante el cabildeo en los responsables de la formulación de políticas, a comprar empresas

competidoras, a repartirse los mercados, a recurrir a prácticas colusorias, bloqueando la entrada en el mercado de nuevos participantes<sup>26</sup>.

Paradójicamente, aun cuando los obstáculos tangibles al comercio impuestos por los Estados, como los aranceles y los contingentes, han ido disminuyendo aproximadamente en los últimos 30 años, las barreras intangibles a la competencia — arraigadas en los tratados de “libre comercio” y erigidas por las propias grandes empresas— han aumentado con la expansión de la protección jurídica de la propiedad intelectual y la ampliación del alcance del comercio intraempresarial de intangibles. Según algunas estimaciones, esos activos pueden representar hasta dos tercios del valor de las grandes empresas (Menell y Scotchmer, 2007). Obviamente, se trata de las compañías que a menudo se califican en tono positivo de “intensivas en conocimientos especializados”, como las empresas de la economía digital que se examinan en el capítulo III. Ahora bien, el conocimiento puede ser valioso en diversos contextos y por diversas razones: por su escasez (por ejemplo, una patente que proteja una innovación tecnológica) o precisamente porque es ampliamente compartido y está arraigado en la mente de los consumidores (por ejemplo, el reconocimiento de la marca). Como señala la Organización Mundial del Comercio (WTO, 2012), “Hoy en día, el valor de muchos productos que antes eran objeto de comercio como bienes o mercancías de baja tecnología lo determinan en mayor medida los elementos de invención y diseño que contienen”, es decir, el contenido protegido por derechos de propiedad intelectual. En resumen, los activos intangibles intensivos en conocimiento son valiosos porque garantizan un cierto grado de poder de mercado, no porque representen una fuente benévola e inherente de innovación y progreso tecnológico.

Los rendimientos generados por los activos intangibles intensivos en conocimiento que pueden estimarse indirectamente a partir del gasto en derechos de propiedad intelectual de titularidad extranjera aumentaron casi sin interrupción durante toda la crisis financiera mundial y el período inmediatamente posterior, incluso cuando disminuyeron los rendimientos de los activos tangibles. A nivel mundial, los gastos (es decir, los pagos) por utilización de derechos de propiedad intelectual de titularidad extranjera aumentaron de menos de 50.000 millones de dólares en 1995 a 367.000 millones en 2015 (gráfico 2.12.A)<sup>27</sup>. En la medida en que estos gastos sean reflejo de transacciones entre empresas que no

**GRÁFICO 2.11** Tasa de supervivencia de los nuevos participantes en el mercado de exportación en 2010 (En porcentaje)



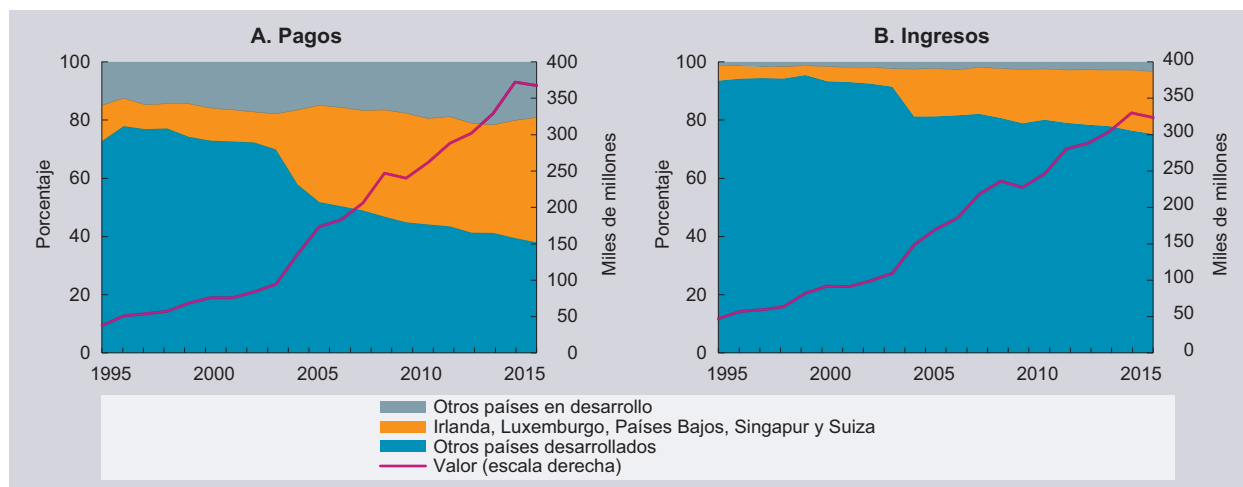
**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos Exporter Dynamics, a la que se hace referencia en Fernandes y otros (2016).

**Nota:** No se dispone de datos correspondientes a la categoría “Después de dos años” para Estonia, Nicaragua, Eslovenia, Rumania y Zambia.

son filiales, serán un indicio válido de su valor de mercado o de plena competencia y del costo para los consumidores finales. Sin embargo, una parte cada vez mayor de ese gasto corresponde a pagos y cobros entre filiales del mismo grupo, cuya única finalidad es a menudo trasladar beneficios a jurisdicciones con bajos impuestos<sup>28</sup>. Las recientes filtraciones de documentación de autoridades tributarias, bancos, empresas auditoras y consultoras y bufetes de abogados, gracias a las cuales han salido a la luz casos escandalosos de evasión del impuesto de sociedades



**GRÁFICO 2.12 Pagos e ingresos por la utilización de derechos de propiedad intelectual de titularidad extranjera para grupos de países seleccionados, 1995-2015**



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

en los que están involucradas grandes empresas transnacionales, han esclarecido por qué los principales centros financieros extraterritoriales (como Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Singapur o Suiza), que representan una fracción minúscula de la producción mundial, se han convertido en protagonistas principales en lo que respecta a la utilización de derechos de propiedad intelectual de titularidad extranjera (véase el gráfico 2.12.A).

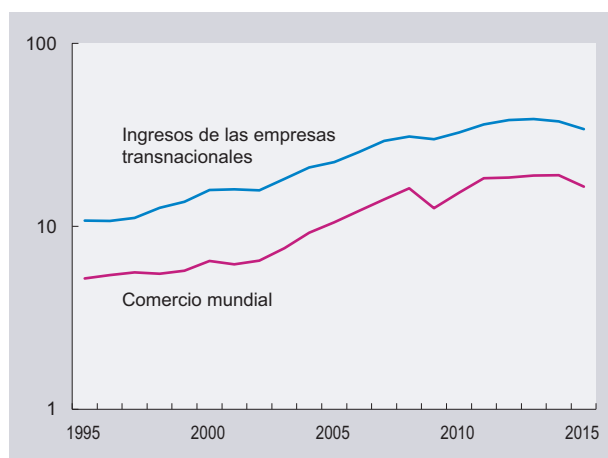
La imputación de gastos en derechos de propiedad intelectual es tan solo una de las muchas estrategias utilizadas por las empresas o grupos empresariales para transferir beneficios, las cuales repercuten negativamente en las finanzas públicas y la negociación salarial colectiva en muchos países<sup>29</sup>. De hecho, el país que más ingresos percibe en concepto de derechos de propiedad intelectual (los Estados Unidos de América) es al mismo tiempo la mayor víctima de la enorme evasión del impuesto de sociedades relacionada con esos derechos por parte de las empresas transnacionales que “comercian” con bienes intangibles<sup>30</sup>. Lejos de promover la innovación o la competencia, esos sistemas ilustran cómo las estrategias de ahorro de costos de las empresas (especialmente en relación con los salarios y los impuestos) se basan en el arbitraje internacional y el parasitismo; y, si bien pueden tener éxito en la generación de rentas monopolísticas y el aplastamiento efectivo de la competencia, lo hacen a expensas del bienestar general (*TDR 2017*: cap. VI; Díez y otros, 2018).

A la proliferación de obstáculos intangibles que distorsionan aún más la competencia, aumentan el apalancamiento de las empresas y fomentan las rentas monopolísticas han contribuido en parte los cambios en la legislación nacional de muchos países. No obstante, es posible que hayan resultado aún más importantes los tratados internacionales, por ejemplo, los acuerdos para evitar la doble imposición y los tratados comerciales de nueva generación, pues incluyen disposiciones que refuerzan, entre otras cosas, la protección de los derechos de propiedad intelectual o la inversión extranjera. Además, a diferencia de la elaboración de normas nacionales propia de una democracia, las negociaciones de tratados internacionales tienden a ser mucho más secretas, lo cual abre las puertas al perjudicial cabildeo practicado por las grandes empresas para obtener rentas económicas (Rodrik, 2018).

Esta es probablemente la razón por la que las empresas muy grandes, que representan la mayor parte del comercio internacional, han visto cómo aumentaban sus rentas económicas en la hiperglobalización, lo que ha propiciado un crecimiento de sus beneficios. Esto se ve confirmado por el análisis empírico de las 2.000 mayores empresas transnacionales<sup>31</sup>. Si bien estas representan un subconjunto limitado al 1 % de los principales exportadores mencionados anteriormente, entre ellas figuran empresas cotizadas en bolsa que participan en el comercio de petróleo y servicios, incluidos los servicios financieros<sup>32</sup>. No obstante, esta



**GRÁFICO 2.13 Comercio mundial e ingresos de las 2.000 mayores empresas transnacionales, 1995-2015**  
(En billones de dólares corrientes)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de UNCTADstat y la base de datos de estados financieros consolidados de la UNCTAD (que utiliza información de Thomson Reuters Worldscope).

**Nota:** La escala logarítmica utilizada en el eje vertical se emplea para mostrar las trayectorias similares de ambas variables.

base de datos no permite desglosar las actividades transfronterizas de las empresas de sus actividades nacionales, con lo cual los resultados aquí presentados hacen referencia al conjunto de actividades y al tamaño total de esas 2.000 compañías.

Así las cosas, no es de extrañar que los ingresos totales de las principales empresas transnacionales hayan sido superiores al comercio mundial durante el período comprendido entre 1995 y 2015 (gráfico 2.13). Sin embargo, en la medida en que los ingresos de esas compañías han evolucionado casi en paralelo al comercio mundial porque son responsables de la mayor parte de este, algunos indicadores seleccionados pueden medir tanto el grado de concentración como las rentas económicas (representadas aquí por los beneficios) capturadas por las empresas transnacionales, inclusive las derivadas del comercio transfronterizo.

Los beneficios anuales<sup>33</sup> de estas 2.000 empresas aumentaron desde 0,7 billones de dólares a finales de la década de 1990 a 2,6 billones de dólares en los últimos años (cuadro 2.3)<sup>34</sup>. Aunque los beneficios crecieron en promedio un 8,5 % anual, la tasa media de crecimiento anual de los ingresos fue solamente del 6,8 %. Esa disparidad hizo que la ratio entre beneficios e ingresos pasara del 5,7 % a finales de

los años noventa al 7,0 % en los últimos años, lo que supone un aumento del 23 %. Los promedios quinquenales que se muestran en el cuadro 2.3 suavizan la volatilidad de los beneficios, pero entre 1996 y 2015 el incremento de esta razón fue si cabe más espectacular: un 58 %.

Este aumento de la rentabilidad se debió a múltiples factores. Además del creciente poder de mercado que se ha señalado anteriormente, la creciente profundización de la financierización ciertamente desempeñó un papel fundamental (véase *TDR 2017*: cap. V). Las empresas transnacionales reforzaron su capacidad de operar a escala mundial mediante fusiones y adquisiciones financiadas con deuda, lo que les permitió ampliar su control sobre competidores potenciales<sup>35</sup>. El mayor peso de las consideraciones financieras en sus actividades fue acompañado de un énfasis más acentuado en las estrategias empresariales de maximización del valor para el accionista, por ejemplo los programas de recompra de acciones<sup>36</sup>. Además, como documentan Baud y Durand (2012) en el caso del sector minorista, un número creciente de empresas transnacionales no financieras ha recurrido a operaciones financieras para generar beneficios<sup>37</sup>, e incluso en los sectores supuestamente más innovadores y en auge, como las tecnologías digitales, los gigantes de la tecnología utilizan las actividades financieras para aumentar sus beneficios (por ejemplo, Platt y otros, 2017).

El incremento de los beneficios de las grandes empresas ha sido uno de los principales impulsores de la desigualdad en la distribución funcional a nivel mundial, que en los dos últimos decenios ha ido asociada al descenso de la proporción representada

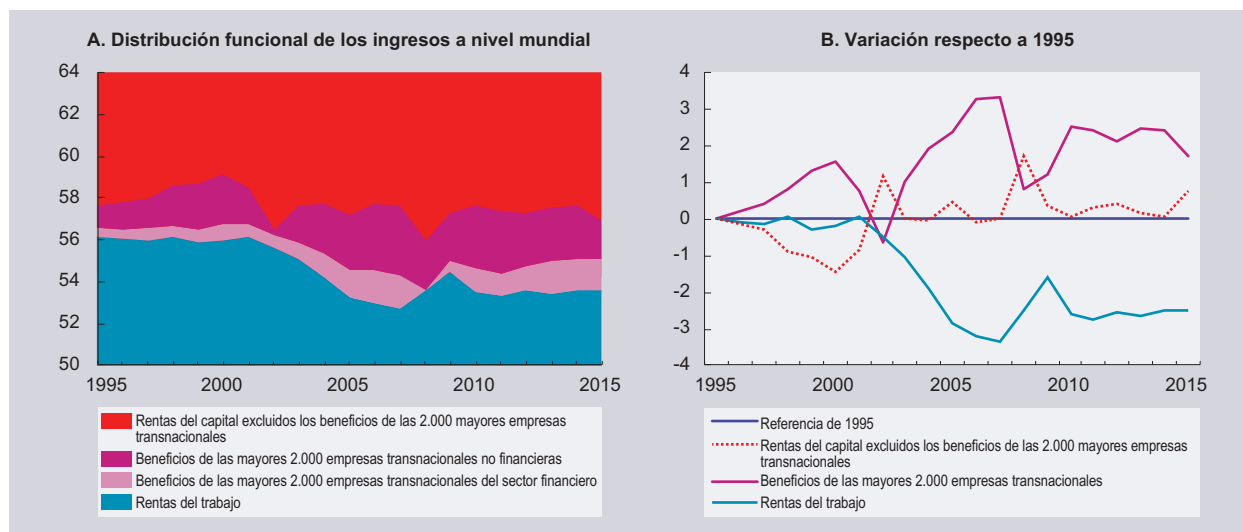
**CUADRO 2.3 Las 2.000 mayores empresas transnacionales – indicadores fundamentales, 1996-2015**  
(En billones de dólares)

	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
Ventas o ingresos netos	12,8	18,7	29,7	36,8
Ganancias o beneficios netos	0,7	1,0	2,0	2,6
<b>Ratio de rentabilidad de los ingresos (margen de beneficio neto)</b>	<b>5,7 %</b>	<b>5,4 %</b>	<b>6,8 %</b>	<b>7,0 %</b>

**Fuente:** Base de datos de estados financieros consolidados de la UNCTAD (que utiliza información de Thomson Reuters Worldscope).

**Nota:** Los datos reflejan promedios anuales.

**GRÁFICO 2.14 Beneficios de las 2.000 mayores empresas transnacionales y porcentaje correspondiente a las rentas del trabajo a nivel mundial, 1995-2015**  
(En porcentaje del producto mundial bruto)



**Fuente:** Base de datos de estados financieros consolidados de la UNCTAD (que utiliza información de Thomson Reuters Worldscope) y base de datos interna sobre la economía mundial de la UNCTAD.

**Nota:** En el gráfico A, el total de las tres áreas coloreadas en rojo o rosa suma el porcentaje correspondiente a las rentas del capital. Las áreas en rosa representan los ingresos netos o beneficios de las 2.000 mayores empresas transnacionales (tanto financieras como no financieras, según las cifras reportadas en sus estados financieros) como porcentaje del PIB mundial (según las cifras consignadas en las cuentas nacionales). Para obtener valores aproximados, se sustrajeron del porcentaje que representan las rentas del capital (atendiendo exclusivamente a las cifras reflejadas en las cuentas nacionales), a pesar de que las metodologías empleadas en ambos grupos de cuentas difieren en varios aspectos.

por las rentas del trabajo. La concentración del mercado aumenta cuando los sectores industriales pasan progresivamente a ser dominados por empresas “superestrellas”, que generan elevados beneficios con una participación baja de la mano de obra en el valor añadido. A medida que ese tipo de compañías ganan en importancia, la participación agregada del factor trabajo tiende a disminuir (Autor y otros, 2017a). Por ejemplo, en los Estados Unidos y en otros países desarrollados, las ventas industriales fueron concentrándose progresivamente en un reducido número de empresas; esta mayor concentración del sector industrial se relacionó con la disminución aún más pronunciada de la proporción de las rentas del trabajo en la industria, por lo que la caída de la proporción correspondiente a las rentas del trabajo se debió sobre todo a su disminución en las grandes empresas (Autor y otros, 2017b).

Obviamente, una disminución de la participación del factor trabajo implica necesariamente un aumento de la proporción correspondiente a las rentas del capital. Sin embargo, dado que en la medición del valor añadido correspondiente al capital no se deduce la depreciación, el aumento del porcentaje correspondiente a las rentas del capital puede deberse a dos

fenómenos distintos: un incremento del costo del capital —que puede ser compatible con un beneficio decreciente o incluso nulo— o un aumento del beneficio empresarial. Barkai (2016) descubrió que el costo del capital en los Estados Unidos disminuyó aún más rápidamente que el porcentaje correspondiente a las rentas del trabajo entre 1984 y 2014, mientras que la proporción de los beneficios empresariales se incrementó en un 12 %.

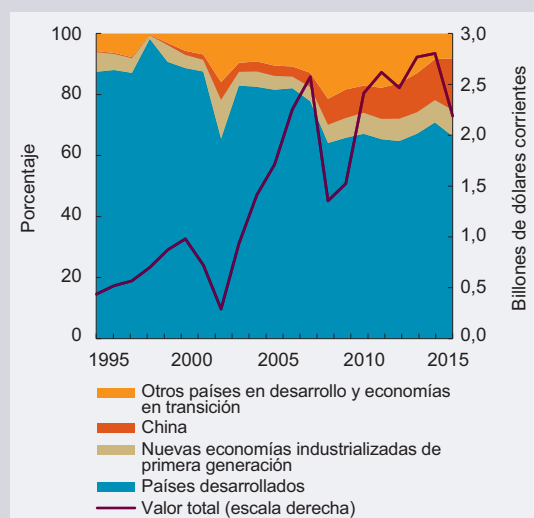
Kohler y Cripps (2018) mostraron que, a nivel mundial, el aumento del porcentaje representado por las rentas del capital desde 1995 se vio impulsado por el veloz crecimiento de los beneficios de las principales empresas transnacionales. Si bien la proporción de las rentas del capital obtenidas al margen de los beneficios de las mayores empresas transnacionales aumentó ligeramente en el contexto de la hiperglobalización (zona roja en el gráfico 2.14.A), el rápido crecimiento de estos últimos (zonas rosadas) fue la principal fuerza que impulsó la reducción del porcentaje correspondiente a las rentas del trabajo (zona azul) a nivel mundial. Esta cifra descendió del 56,1 % en 1995 al 52,8 % en 2007, antes de aumentar ligeramente tras la crisis financiera global y alcanzar el 53,6 % en 2015. En consecuencia, el incremento de

### RECUADRO 2.3 “Donde mejor se está es en casa”: ubicación geográfica de las sedes de las mayores empresas transnacionales

Este capítulo muestra cómo el “ascenso del Sur”, con excepción de China, ha sido moderado en el mejor de los casos. Como se señala en la sección B, la participación del Sur en el comercio mundial en 2011 fue de casi el 48 % en valor bruto y el 44 % en valor añadido; sin embargo, si se excluyen las industrias extractivas, las nuevas economías industrializadas de primera generación y China, el porcentaje disminuye hasta situarse por debajo del 23 %. Esto significa que las afirmaciones de que se ha producido una “Gran Convergencia” (Baldwin, 2016) son todavía exageradas. No obstante, el panorama de la desigualdad a nivel internacional es aún más preocupante en lo que respecta a la ubicación de las sedes de las empresas transnacionales.

Obviamente, las redes geográficas de las actividades y estructuras de propiedad de las empresas transnacionales son mucho más complejas de lo que puede deducirse de una simple cartografía de sus sedes. No obstante, la ubicación geográfica de dichas oficinas centrales continúa siendo un criterio fundamental para establecer desde dónde se ejerce un control efectivo sobre una sociedad mercantil. Como era de esperar, la gran mayoría de las principales empresas transnacionales siguen teniendo su sede en los países desarrollados. En consecuencia, la distribución de los rendimientos del capital transnacional está mucho más sesgada a favor de los inversores residentes en los países desarrollados que, en términos más generales, la distribución del valor añadido —exportado— (Quentin y Campling, 2018). En resumen, si el comercio está fomentando la creciente concentración de las empresas y que estas obtengan rentas económicas, entonces esta situación redundará de manera desproporcionada en favor de los inversores del Norte. Así pues, el “comercio” alimenta la desigualdad de la distribución internacional y funcional por el hecho de que unos de sus efectos es que hay empresas que pueden obtener rentas económicas.

**GRÁFICO 2.B3.1 Participación en los beneficios de las 2.000 mayores empresas transnacionales, países y grupos de países seleccionados, 1995-2015**



**Fuente:** Base de datos de estados financieros consolidados de la UNCTAD (que utiliza información de Thomson Reuters Worldscope).

**Nota:** Véase la nota del cuadro 2.3.

empresas transnacionales con sede en otros países en desarrollo, una proporción muy similar a la que representaban antes de la década de auge de los productos básicos. Aun así, hay que tener en cuenta que una fracción desconocida de la pequeña participación en los beneficios de las mayores empresas transnacionales del Sur corresponde en realidad a inversores del Norte que poseen acciones en esas compañías. Por lo tanto, la influencia del “Resto del Sur” en el control de las mayores empresas transnacionales —incluidas las decisiones sobre la producción mundial y las rentas del capital transnacional— sigue siendo insignificante. Su marginalidad es aún más llamativa dado el importante y creciente peso demográfico del “Resto del Sur” (68,2 % de la población mundial en 2015).

Como reflejo de la creciente importancia de China en el comercio y las finanzas mundiales, ha habido un rápido aumento del número de empresas transnacionales chinas, que han pasado a situarse entre las mayores del mundo en los dos últimos decenios (de 0 a unas 200). Aunque estas representan una parte cada vez mayor de los beneficios totales de las mayores empresas transnacionales (17 % en 2015), su expansión no parece amenazar a las grandes empresas transnacionales con sede en los Estados Unidos (Starrs, 2014), que siguen obteniendo el 37 % de los beneficios totales de las mayores empresas transnacionales, casi tanto como en 1995 (gráfico 2.B3.1). No obstante, es interesante observar que la participación de las empresas transnacionales chinas del sector financiero en los beneficios totales de las mayores empresas transnacionales aumentó rápidamente hasta alcanzar una cifra superior al 10 %, superando así a las empresas transnacionales financieras más importantes de los Estados Unidos en 2015. Al igual que las mayores empresas transnacionales de los Estados Unidos, las que tienen su sede en las nuevas economías industrializadas parecen mantener su posición cuando su gran vecino crece. En términos relativos, la expansión de las mayores empresas transnacionales chinas parece haberse producido a expensas de las empresas transnacionales de otros países desarrollados, lo que podría explicar parte de la escalada retórica que acompaña a las incipientes guerras comerciales.

En 2015, menos del 10 % de los beneficios de las mayores empresas transnacionales del mundo correspondieron a las empresas transnacionales con sede en otros países en desarrollo, una proporción muy similar a la que representaban antes de la década de auge de los productos básicos. Aun así, hay que tener en cuenta que una fracción desconocida de la pequeña participación en los beneficios de las mayores empresas transnacionales del Sur corresponde en realidad a inversores del Norte que poseen acciones en esas compañías. Por lo tanto, la influencia del “Resto del Sur” en el control de las mayores empresas transnacionales —incluidas las decisiones sobre la producción mundial y las rentas del capital transnacional— sigue siendo insignificante. Su marginalidad es aún más llamativa dado el importante y creciente peso demográfico del “Resto del Sur” (68,2 % de la población mundial en 2015).

los beneficios de las mayores empresas transnacionales representó más de dos tercios de la disminución del porcentaje correspondiente a las rentas del trabajo

a nivel mundial entre 1995 y 2015. Por lo tanto, aunque el aumento de la participación en los beneficios de las mayores empresas transnacionales se ha

producido a expensas de las empresas más pequeñas, desde comienzos del nuevo milenio también ha estado estrechamente relacionado con el descenso del porcentaje correspondiente a las rentas del trabajo (gráfico 2.14.B). Esto apunta al papel clave que las 2.000 mayores empresas transnacionales, que dominan el “comercio” y las finanzas internacionales, tuvieron en el aumento de la desigualdad en la distribución funcional de la renta mundial.

En resumen, los datos de esta sección describen la creciente brecha entre un pequeño número de grandes ganadores en las cadenas de valor mundiales y otros muchos participantes, tanto empresas más pequeñas como trabajadores, que están sometidos a una gran presión. El aumento de la concentración de los mercados de exportación y los obstáculos intangibles a la competencia, que han hecho aumentar las rentas económicas de las mayores empresas transnacionales (las principales protagonistas del comercio y las finanzas internacionales), han exacerbado otros efectos del comercio sobre la desigualdad. Además, a medida que las grandes empresas transnacionales han aumentado su influencia en la conformación de los marcos normativos a todos los niveles, resulta cada vez más difícil hacer que asuman su parte de responsabilidad en las cuestiones sociales (véanse, por ejemplo, Carroll, 2012; Carroll y Sapinski, 2016; Zingales, 2017) y ambientales<sup>38</sup>. Esta es una de las

principales razones por las que la liberalización del comercio en el marco de la hiperglobalización no ha dado lugar a la prosperidad compartida prometida ni en el Norte ni en el Sur. Más bien, ha propiciado una concentración del mercado impulsada por la deuda y dominado por un número relativamente reducido de grandes empresas transnacionales, una mayor financierización de la economía mundial y un enorme aumento de la influencia del capital transnacional en las decisiones políticas nacionales e internacionales que afectan a la producción, el empleo y la distribución de la renta a nivel mundial. Al igual que en la época de Prebisch, aunque se trataba de diferentes tipos de actividades, la dinámica (y las reglas) del comercio internacional siguen reflejando los desequilibrios entre, por un lado, las poderosas empresas exportadoras que ejercen un control monopolístico y cuyas rentas económicas se concentran en los países desarrollados (véase el recuadro 2.3) y, por otro, las empresas “periféricas” (y sus empleados) —tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo— que se dedican a la provisión de bienes y servicios en sectores con bajas barreras de entrada. Este tipo de polarización amplifica el tipo de resultados más clásicos descritos por Prebisch (véase la sección C), lo que tenía que ver con las formas en que el comercio sigue contribuyendo a que muchas regiones en desarrollo continúen especializadas en productos primarios.

## **E. El comercio como fuente de desigualdad: riesgos macroeconómicos y retos que plantea a las políticas de desarrollo**

La creencia de que el comercio internacional puede ser un “motor para el desarrollo” y ayudar a recorrer una senda de crecimiento inclusivo, como se afirmó recientemente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, no es nueva ni descabellada. Sin embargo, esos objetivos no deben llevar a una defensa simplista del libre comercio sin cortapisas. Cuando la UNCTAD se reunió por primera vez en 1964, los encargados de la formulación de políticas del Sur se mostraron preocupados por el hecho de que sus países estaban siendo cada vez más marginados por un sistema de comercio internacional que contribuía a las presiones polarizantes de la economía mundial (UNCTAD, 1964). Esto no se consideraba una consecuencia ineluctable de las

fuerzas tecnológicas o del mercado, sino el resultado de instituciones, políticas y normas —a nivel nacional y mundial— que indefectible y ubicuamente animaban y canalizaban esas fuerzas en direcciones creativas y destructivas, y que podrían modificarse si se consideraba que la situación era injusta e indeseable. Más de medio siglo después, y a pesar de los innumerables cambios en el volumen, la dirección y la gobernanza del comercio transfronterizo, esas inquietudes han vuelto a surgir, tanto en las economías avanzadas como en las economías en desarrollo.

Es evidente que el aumento del comercio bajo la hiperglobalización ha creado oportunidades para el



cambio estructural, pero únicamente en partes muy limitadas del Sur Global. Además de las nuevas economías industrializadas de primera generación y, más recientemente, de China, solo unos pocos países han logrado aprovechar el comercio como medio para movilizar y dejar de asignar los factores productivos a los productos básicos para emplearlos en actividades manufactureras y de servicios de mayor valor añadido, y aun así se ha hecho de manera esporádica. Con la desaceleración del comercio internacional desde la crisis financiera mundial, en numerosos países han aflorado debilidades estructurales subyacentes. En muchos casos, los brotes de crecimiento que se produjeron fueron debidos a unos ciclos de expansión insostenible de las industrias extractivas, que a su vez afianzaron aún más las pautas de hiperespecialización, cuando lo que se necesitaba era evolucionar hacia estructuras más diversificadas. En los países en desarrollo que sí consiguieron aumentar las exportaciones de manufacturas gracias a la deslocalización de la producción, el cambio subyacente en la estrategia empresarial para reducir al mínimo los costos y maximizar la captura de rentas, junto con la aplicación indiscriminada de las políticas neoliberales, exacerbó los efectos del comercio en el aumento de la desigualdad.

Estos resultados plantean varios riesgos macroeconómicos y problemas para el desarrollo, que hoy son claramente evidentes. La principal preocupación es probablemente el impacto negativo que el comercio bajo la hiperglobalización ha tenido en la demanda agregada (*TDR 2016*). A medida que el capital fue acaparando progresivamente una mayor proporción de la renta mundial a expensas del factor trabajo, en la mayoría de los países aumentó la desigualdad de salarios, renta y riqueza a nivel nacional, en una dinámica de autoalimentación. Muchos economistas han señalado que el incremento de la desigualdad, junto con la mayor propensión de los ricos a ahorrar, crea un sesgo que propicia el subconsumo o, por el contrario, fomenta el consumo financiado con deuda, posibilitado por la desregulación financiera. Ambos procesos suelen acabar mal. Como se ha explicado en *Informes* anteriores, antes de la crisis financiera mundial esa tendencia era a la vez causa y consecuencia de los desequilibrios mundiales, que se prolongaban por una apertura prematura hacia el exterior.

Los mercados financieros globales y las principales entidades financieras transnacionales se han convertido —con cierta justificación— en los grandes villanos de esta historia, aun cuando en la actualidad

resulte evidente que las sociedades no financieras tampoco pueden escapar a las críticas. Ante unas perspectivas de menores volúmenes de ventas en un contexto de demanda agregada débil agravado por la adopción de la austeridad tras la crisis, las grandes empresas han recortado en inversión, contribuyendo así a la reducción aún mayor de la demanda agregada y a la ralentización del comercio observadas en los últimos años. La expansión de las TIC y las empresas digitales (que se examinan en el capítulo III) no ha modificado esa tendencia; si cabe, ha empeorado la situación al introducir nuevos mecanismos de control del mercado y los comportamientos rentistas.

En un entorno como este, existen poderosos incentivos para tratar de incrementar la rentabilidad por medios distintos al aumento de la productividad, como, por ejemplo, intensificando la competencia internacional entre los trabajadores y entre los Estados para reducir los costes laborales y fiscales, o presionando a competidores —o adquiriéndolos— con el fin de hacerse con una posición dominante en el mercado y aumentar así los márgenes de beneficio. La triste realidad es que los esfuerzos de las empresas transnacionales por mejorar su propia posición en el mercado mediante esas estrategias solo consiguen fragilizar y hacer más vulnerable el sistema económico en general, ya que, en su conjunto, generan más desigualdad, subconsumo, deuda y, en consecuencia, inseguridad macroeconómica.

En un mundo interdependiente caracterizado por la inestabilidad financiera y el bajo nivel de crecimiento, el comercio corre el riesgo de convertirse en un juego de suma cero. Las medidas adoptadas unilateralmente por los Estados para revitalizar sus propias economías mediante el proteccionismo comercial, la depreciación de la moneda o la moderación salarial pueden hacer aumentar las tensiones entre los países y desembocar en una dinámica que puede resultar contraproducente. No obstante, los llamamientos ingenuos a favor de una mayor liberalización del comercio tampoco pueden ser un sustituto de las estrategias de desarrollo (véase, por ejemplo, *TDR 2016*). Es cierto que algunos países, como ha hecho China recientemente, han sabido aprovechar el comercio para promover un cambio estructural. Sin embargo, sin políticas que propicien cambios estructurales, canalicen los beneficios hacia la inversión productiva y generen empleo de mejor calidad, el comercio puede convertirse en caldo de cultivo de daños económicos, sociales y ambientales,



en contraposición con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Si bien las “mejores prácticas” constituyen una guía insuficiente para las políticas de desarrollo (World Bank, 2017), las experiencias de los países que consiguieron industrializarse deberían servir de ejemplo de experimentación de políticas para que otros países en desarrollo formulen sus propias estrategias sobre la base de sus especificidades nacionales. En ese contexto, los Gobiernos deberían darse cuenta de que, a menudo, es preferible para sus economías y ciudadanos recurrir a los denominados enfoques “subóptimos” (Chang, 2003).

Las diversas evidencias examinadas en este capítulo exigen un enfoque más empírico y pragmático de la gestión del comercio y la concepción de acuerdos comerciales. Es fundamental abordar el comercio desde un relato que se aparte de supuestos poco realistas, como el pleno empleo, la competencia perfecta, la inversión determinada por el ahorro o la distribución de la renta constante, en los que se basan los tradicionales modelos del equilibrio general computable del comercio internacional y el discurso de política comercial conexas. En lugar de estos supuestos, es preciso combinar las ideas de la nueva teoría del comercio internacional que reconocen el impacto del comercio en la desigualdad con una evaluación de la relación causal entre su incremento, el rentismo corporativo, la caída de la inversión y el aumento del endeudamiento.

Dado que la concentración de los beneficios de la hiperglobalización es cada vez mayor, el estado de ánimo de la ciudadanía de muchos países está cambiando, por lo que se necesitan nuevos relatos. Durante los últimos años la UNCTAD ha venido sosteniendo (*TDR 2011*, *TDR 2014*, *TDR 2017*) que se requiere un nuevo pacto internacional —un *New Deal* Mundial— que tenga por objeto una integración económica internacional más democrática, equitativa y sostenible.

Hay varios elementos de ese *New Deal* Mundial que ya se han abordado en *Informes* anteriores. Concretamente, en lo que se refiere a las estrategias para el comercio internacional y la arquitectura que lo sustenta, hay razones de peso para revisar la Carta de La Habana de 1948<sup>39</sup>, que fue producto, aunque efímero, del *New Deal* original, y que sigue aportando

puntos de vista pertinentes para nuestras preocupaciones contemporáneas. En primer lugar, la Carta (cap. II, art. 2.1) pretendía inscribir el comercio en el marco macroeconómico apropiado, señalando 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 idea del empleo se ha perdido en gran medida en el período de la hiperglobalización, y también se ve escasamente reflejada en los acuerdos de “comercio” y “cooperación económica” que han dominado el panorama. Sin embargo, es preciso reactivarla si se quiere evitar que la reacción generalizada contra el comercio adquiera más fuerza.

En segundo lugar, en la Carta se reconocían los vínculos entre las condiciones del mercado laboral, la desigualdad y el comercio, y se pedía una mejora de los salarios y las condiciones de trabajo en consonancia con los cambios de productividad. Además, con ella se trataron de impedir las “prácticas comerciales que en el comercio internacional restrinjan la competencia, limiten el acceso a los mercados o favorezcan el control monopolista” (cap. V, art. 46.1) e incluye un capítulo entero dedicado al problema de las prácticas comerciales restrictivas. Debería ser una prioridad la revisión de esos objetivos a la luz de los desafíos del siglo XXI.

En tercer lugar, en la Carta se insiste en que existen múltiples vías de desarrollo para combinar los objetivos locales con la integración en la economía mundial, y que los países deben conservar un espacio de políticas suficiente para llevar a cabo experimentos pragmáticos que garanticen una combinación armónica. Esa necesidad de espacio de políticas también pone en primer plano la cuestión de la negociación de acuerdos comerciales, en la que en las últimas décadas se han privilegiado los requisitos de capital y se han limitado las posibilidades de desarrollo alineadas con las prioridades sociales. ■

## Notas

- 1 En este contexto, Rodrik (2018, pág. 74) se refirió a la unanimidad con la que los 38 economistas encuestados consideraron que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en promedio, había mejorado la situación de los ciudadanos de los Estados Unidos, y explicó que:
 

los economistas tenían que haber sido conscientes de que los acuerdos comerciales, al igual que el propio libre comercio, creaban ganadores y perdedores, planteando las siguientes cuestiones: ¿Cómo valorar entonces las ganancias y las pérdidas para determinar que los ciudadanos de los Estados Unidos estarían mejor “en promedio”? ¿No importaba quiénes ganaban y quiénes perdían, empezando por si eran ricos o pobres, o si las ganancias y las pérdidas se repartían o estaban concentradas? ¿Qué sucedía si la probabilidad de la redistribución era elevada en relación con las mejoras de eficiencia? ¿Cómo asumían la probabilidad de compensación para los perdedores?, ¿o no tenía importancia? ¿Harían una evaluación diferente si supieran que los estudios recientes indican que el TLCAN ha generado unos aumentos netos de eficiencia mínimos en la economía de los Estados Unidos al tiempo que ha provocado una seria reducción de los salarios de los grupos y comunidades más directamente afectados por la competencia de México?
- 2 Con el propósito de presentar en este capítulo hechos estilizados convincentes que estén a la altura de la complejidad de la tarea en curso, se han utilizado varias bases de datos. A pesar de que todas ellas presentan limitaciones, aclaran distintos aspectos de este rompecabezas mundial. Además de los datos sobre el comercio bruto de mercancías de la base Comtrade de las Naciones Unidas (<https://comtrade.un.org>), que ofrece la mayor cobertura temporal y en número de países, pero excluye los servicios y tiene el inconveniente de la doble contabilización, en las secciones B y C se utilizan asimismo datos de la iniciativa conjunta de la OCDE y la OMC en la que se aborda el comercio en términos de valor añadido (TiVA) (<http://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>). Esta resuelve los problemas de la doble contabilización e incluye el comercio de servicios, aunque sin solucionar problemas metodológicos de fondo (recuadro 2.1). A diferencia de la sección B, que utiliza datos sobre el valor añadido de la base TiVA para hacer un análisis descriptivo de la producción y el comercio, la sección D.1 se basa en los datos relativos al valor añadido procedentes de la World Input-Output Database (WIOD) (<http://www.wiod.org>) para cartografiar el comercio y la distribución de la renta en la cadena de valor mundial manufacturera (de Vries, 2018; de Vries y otros, 2018). Más precisamente, se analiza si el comercio está asociado a una “curva de la sonrisa”
  - 3 más pronunciada y a unos efectos distributivos polarizantes que afecten a los factores de producción y las funciones de las empresas, en perjuicio de los trabajadores menos calificados. A continuación, en la sección D.2 se utilizan datos de nivel de empresa procedentes de la Exporter Dynamics Database (Fernandes y otros, 2016) (<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/exporter-dynamics-database>) relativos a las exportaciones de 70 países, principalmente en desarrollo, para evaluar la evolución de la concentración del mercado de las exportaciones de mercancías. El análisis de la concentración del mercado se complementa con datos de la UNCTAD sobre los estados financieros consolidados de las 2000 mayores empresas transnacionales, basados en Thomson Reuters Worldscope, que ofrecen una perspectiva de carácter más global y reflejan mejor el creciente papel de los servicios, especialmente los financieros, en la producción y el comercio mundiales. Se explotan asimismo los datos sobre el cobro de derechos de propiedad intelectual con el fin de destacar los crecientes rendimientos que generan los activos intangibles y el constante problema del traslado de beneficios, que desequilibra las reglas del juego, impulsando con ello la generación de rentas económicas y la concentración del mercado. Habida cuenta de que, al aumentar los casos de propiedad extranjera y de comercio (intraempresa) de servicios intangibles, la cartografía del comercio nacional está sujeta a crecientes distorsiones (recuadro 2.1), en el recuadro 2.3 se recurre de nuevo a los datos de Thomson Reuters EIKON (<https://customers.thomsonreuters.com/eikon/>) con el fin de precisar la ubicación de la sede de las principales empresas transnacionales como indicador sustitutivo imperfecto de la nacionalidad de los propietarios del capital transnacional, y subraya que el “auge del Sur” sigue siendo elusivo en lo tocante al control del capital transnacional. Por último, los datos de la base Global Policy Model’s World Database (<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/united-nations-global-policy-model/>) se cruzan con los relativos a los beneficios de las principales empresas transnacionales a fin de ilustrar la presión a la baja que ejercen esas empresas sobre los salarios mundiales, según las conclusiones de los estudios académicos más recientes llevados a cabo en los países (Barkai, 2016; Autor y otros, 2017a, 2017b).
  - 4 Hubo una disminución similar también en términos de valor añadido del comercio.
  - 5 Los datos de la base TiVA muestran que la proporción de las exportaciones de manufacturas en el comercio total se ha mantenido constante, *grosso modo*, en

- alrededor del 50 % entre 1995 y 2011 (el último año del que ofrece datos TiVA).
- 5 Considerando la EU-27 como una sola entidad y su comercio con el resto del mundo (comercio de mercancías fuera de la Unión Europea), los ingresos de las exportaciones de China en dólares superaron a los de la UE-27 en 2014.
  - 6 El Brasil, la Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica.
  - 7 La Federación de Rusia, la India, el Brasil y Sudáfrica.
  - 8 Dicho de otro modo, las exportaciones de manufacturas de Asia Oriental a todo el mundo representaron alrededor del 63 % de las exportaciones totales de manufacturas procedentes de los países en desarrollo, mientras que las exportaciones de manufacturas de Asia Oriental a economías en desarrollo y en transición representaron el 67 % de todas las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo destinadas a otros países en desarrollo y economías en transición.
  - 9 Estas constataciones no figuran directamente en el cuadro 2.1, sino en los datos a partir de los que se ha elaborado, ya que el rubro “agricultura” se fundió con el de las industrias extractivas en una misma columna, para obtener una mejor presentación.
  - 10 Confirmado por el análisis que figura en el capítulo III.
  - 11 En anteriores estudios de la UNCTAD ya se pusieron de relieve los problemas que puede plantear este tipo de análisis, dado que el éxito aparente (es decir, la exportación de una mayor proporción de productos más sofisticados) puede no ser representativo de un cambio estructural realmente positivo. Ello se debe a que, para fabricar muchos productos intensivos en tecnología y que requieren un grado de calificación medio o elevado, el país exportador puede limitarse a realizar actividades de ensamblaje intensivas en mano de obra de escasa calificación dentro de una cadena de valor mundial. Así pues, el aparente “salto de etapas del desarrollo” que podría deducirse de los datos no sería más que un espejismo estadístico (*TDR 2002*, págs. 97 a 103). Por esa razón, debe entenderse que tal enfoque ofrece un panorama optimista que quizá convenga examinar más detenidamente. En la otra cara de la moneda, si la utilización de este enfoque sesgado no permite avanzar posiciones (o, peor aún, si hay un retroceso) es un indicio de, en el mejor de los casos, una situación en la que no se mejora la posición o de un posible retroceso (descenso) en la cadena.
  - 12 La versión de 2016 de la WIOD contiene datos de 43 países de 2014 y un modelo para el resto del mundo para el período 2000-2014. Los datos correspondientes a 56 sectores se clasifican con arreglo a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas, revisión 4.
  - 13 El relato sobre los efectos positivos del comercio y las cadenas de valor mundiales no se basa únicamente en el modelo, por cierto bastante anticuado, de Heckscher-Ohlin, sino que también se inspira en las últimas novedades de la teoría económica convencional. En la sección D.2 se analizan varios inconvenientes de los (nuevos) modelos teóricos.
  - 14 En el presente capítulo, las funciones de la administración central comprenden las siguientes profesiones definidas por de Vries y otros (2018: 1) Administración: directores generales, directores financieros, recursos humanos y otras funciones de apoyo; 2) Investigación y desarrollo: ingenieros y afines, informáticos; 3) Comercialización: vendedores, agentes de información a la clientela, representantes del servicio de consumidores. Para más información, véanse el capítulo III y de Vries y otros (2018). Este marco supone un primer intento para hacer un seguimiento del impacto de las cadenas de valor mundiales en la distribución de la renta.
  - 15 Además, independientemente de las cadenas de valor mundiales, el efecto polarizador del comercio ha sido particularmente acusado en las industrias extractivas y las exportaciones de productos básicos, por ser más intensivas en capital, lo que limita los beneficios que en términos de empleo y renta recibe la población autóctona, la cual en muchas ocasiones sigue viéndose desposeída de sus tierras y medios de subsistencia. La segmentación de género también influye de manera importante en el efecto polarizador del comercio (véase *TDR 2017*, cap. IV).
  16. Los regímenes de perfeccionamiento eximen a las empresas establecidas en las zonas francas industriales del pago de derechos de importación o exportación, imponiéndoles un régimen regulatorio mucho menos estricto, e incluso concediéndoles en ocasiones desgravaciones y otro tipo de ventajas; para un análisis detallado de las zonas de elaboración para la exportación y su trayectoria en relación con la modernización económica y social, véase Milberg y Winkler (2013, cap. 7).
  - 17 En 2006, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contaba más de 130 países que tenían leyes relativas al establecimiento de zonas de elaboración para la exportación, frente a los 46 que había en 1986. En ese mismo período, el número de tales zonas en el mundo aumentó de 176 a 3.500, las cuales acogían no menos de 66 millones de empleos (ILO, 2014). En los Estados Unidos, más de 300 “zonas francas” representan el 13 % de la producción manufacturera (Grant, 2018) y en la Unión Europea, los regímenes de perfeccionamiento activo representan el 10 % de las exportaciones totales de la Unión Europea (Cernat y Pajot, 2012). En China, casi la mitad de sus exportaciones se realizan acogiendo al régimen de tráfico de perfeccionamiento, y este supera las cifras de exportación bruta de la mayoría de los países, excepto las de Alemania y los Estados Unidos (Lu, 2010; Dai y otros, 2016; Kee y Tang, 2016).
  - 18 Algunas de esas empresas extranjeras pueden ser realmente propiedad de inversores de China

- continental, ya que una parte de las entradas de inversión extranjera directa simplemente entra y sale a través de Hong Kong (China).
- 19 Esas observaciones ponen en cuestión la afirmación popular de que las empresas exportadoras (cualquiera que sea la nacionalidad de sus propietarios y a pesar de la evidencia empírica del predominio del comercio de elaboración en muchos países en desarrollo) son más competitivas que las que no exportan, porque las exportadoras son necesariamente más productivas (por ejemplo, Melitz, 2003).
- 20 Además de la disminución relativa de sus salarios, los obreros de la industria de ensamblaje poco calificados están expuestos regularmente a condiciones laborales de explotación e incluso peligrosas, tanto en China (por ejemplo, China Labor Watch, 2012; Merchant, 2017) como en otros lugares (por ejemplo, Richardson y otros, 2017).
- 21 La mayoría de las empresas no son exportadoras. Por ejemplo, en los Estados Unidos, únicamente el 1 % de las empresas lo son (Lederer, 2017). Esta proporción podría ser algo mayor en las economías pequeñas orientadas a la exportación, pero dada la elevada concentración del mercado de exportación, el número de empresas exportadoras solo representa un pequeño número del total de las empresas nacionales.
- 22 Datos adicionales sobre la Exporter Dynamics Database (base de datos sobre dinámica de las empresas de exportación) facilitados por Fernandes y otros (2016).
- 23 En Alemania, por ejemplo, hay más de 110.000 empresas exportadoras.
- 24 Las constataciones son similares en todos los sectores y no dependen de los elevados niveles de concentración o la mortalidad de las nuevas empresas de un determinado sector.
- 25 Cuando menos, la evidencia disponible pone en cuestión la afirmación de que el comercio internacional en la era de las cadenas de valor mundiales ofrece un número creciente de oportunidades a los emprendedores individuales, las pequeñas y medianas empresas y los pobres de los países en desarrollo.
- 26 Las características de los sistemas que emplean las empresas para obtener rentas económicas pueden ser diferentes en cada sector. Véanse Havice y Campling (2017) y las referencias que indican.
- 27 Los países en desarrollo siguen siendo pagadores netos por el uso de derechos de propiedad intelectual extranjeros y hasta el momento no han conseguido aumentar su participación en los ingresos obtenidos por ese concepto, que es casi nula (gráfico 2.12B).
- 28 Cinco centros financieros extraterritoriales de ingreso alto recibieron el 42 % de los pagos mundiales en 2015. Asimismo, cabe observar que la cuantía de los pagos registrados es mayor que la de los ingresos anunciados. Además, el número de países que presentan esa información alcanzó su máximo en torno a la crisis financiera global, cuando llegó a haber 154 y 143 países, respectivamente, en 2008/2009, que comunicaron sus pagos y cobros en concepto de derechos de propiedad intelectual en el extranjero. En 2015, esas cifras se habían reducido a 148 y 129, respectivamente. Alrededor de un tercio de las jurisdicciones clasificadas como “no cooperativas” por la OCDE en 2009 nunca informaron de esos cobros. A pesar de la disminución del número de países declarantes, los cobros en concepto de derechos de propiedad intelectual aumentaron después de la crisis financiera global.
- 29 El régimen de derechos de propiedad intelectual, en conjunción con el régimen fiscal internacional “roto” (IMF, 2013) ofrecen una cobertura legal que permite que las grandes empresas transnacionales concedan licencias sobre sus derechos de propiedad intelectual a filiales domiciliadas en jurisdicciones que aplican tipos impositivos menores o que ofrecen acuerdos fiscales especiales. Por ejemplo, una empresa transnacional con sede en los Estados Unidos puede conceder una licencia sobre sus derechos de propiedad intelectual a una filial basada en Irlanda, de modo que sus derechos gozarán de mayor protección que en la jurisdicción de los Estados Unidos. La filial irlandesa pagará un precio menor que el normal por la licencia, pero en cambio percibirá los ingresos generados por los derechos de propiedad intelectual y prácticamente no pagará impuestos en Irlanda. Para un examen más detallado de los sistemas de traslado de beneficios basados en los derechos de propiedad intelectual y sus posibles soluciones, véase Blair-Stanek (2015). Acerca de la tipología de las distintas modalidades de comercio de derechos de propiedad intelectual y captura de valor, véase Fu (2018, cuadro 1).
- 30 Según una referencia ampliamente citada que se centra en el caso de los Estados Unidos (Grubert, 2003), los sistemas de traslado de beneficios derivados de los derechos de propiedad intelectual podrían ser los más eficaces, ligeramente por encima de los préstamos creativos. El Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos estima que los sistemas de traslado de los beneficios generados por los derechos de propiedad intelectual por si solos podrían privar al país de entre 57.000 y 90.000 millones de dólares anuales (Keightley, 2013), esto es, entre el 25 % y el 40 % de la recaudación del impuesto sobre sociedades. Otros países desarrollados también se ven afectados por esos sistemas y los países en desarrollo pueden ser relativamente los más afectados por el traslado de beneficios en general (Crivelli y otros, 2015). Se reconoce que esos sistemas de ahorro de costos (fiscales) de que disponen solamente las mayores empresas falsean la competencia y amenazan la supervivencia de las pequeñas y medianas empresas competidoras que no pueden o no quieren poner en práctica la elusión fiscal sistemática.



- 31 Los datos se obtuvieron de Thomson Reuters Worldscope Database, que sirvió a la UNCTAD para crear una base de datos de estados financieros consolidados de empresas cotizadas en bolsa de 56 países desarrollados y en desarrollo, aunque domiciliadas en un total de 121 países. Tras clasificar las empresas en función del valor de sus activos y seleccionar las 2.000 mayores, se ve que esos dos millares de empresas transnacionales estaban domiciliadas en no más de 63 países. La elección de ese número de empresas transnacionales se debe a la lista Forbes Global 2000, que desde 2003 designa las 2.000 mayores empresas transnacionales. En vez de examinar una lista más pequeña de empresas, como la de las 100 mayores empresas transnacionales que se utiliza en el *Informe sobre las Inversiones en el Mundo* de la UNCTAD, se decidió tomar en consideración un número mayor de empresas transnacionales para asegurar que fuese mayor el número de sectores económicos examinados y que, fundamentalmente, esas 2.000 empresas fuesen representativas de casi todas las actividades del comercio mundial.
- 32 Por esa razón, algunas de las mayores empresas transnacionales no forman parte de las sociedades subyacentes que figuran en la base de datos Exporter Dynamic Database mencionada anteriormente.
- 33 Los beneficios o ingresos netos son la cantidad de ingresos restante una vez deducidos todos los ingresos y gastos operativos y no operativos, reservas, impuestos sobre la renta, participaciones minoritarias y partidas extraordinarias, convertidos a dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio vigente al final del ejercicio fiscal.
- 34 Lejos de ser distribuidos de manera uniforme, los rendimientos cada vez mayores del capital transnacional redundan principalmente en beneficio de los países desarrollados, donde tienen su sede la gran mayoría de las principales empresas transnacionales y, en menor grado, también de las nuevas economías industrializadas de la primera generación y de China. Para un análisis más amplio de esta cuestión, véase el recuadro 2.3.
- 35 Según el Institute for Mergers, Acquisitions & Alliances (<https://imaa-institute.org/mergers-and-acquisitions-statistics>), los últimos veinte años se caracterizaron por un nivel muy elevado de fusiones, por un valor superior a los dos billones de dólares anuales.
- 36 La evidencia más reciente indica que este proceso se ha vuelto a intensificar últimamente. Véase Pearlstein (2018).
- 37 Por ejemplo, en el sector minorista, los supermercados pueden utilizar artimañas, como la de cobrar a los proveedores por poner en venta sus productos (*slotting fees*).
- 38 Como ejemplo de la falta de rendición de cuentas en relación con el medio ambiente por parte de los grandes protagonistas del comercio internacional, cabe señalar que el Acuerdo de París de 2015 no prevé objetivos precisos de reducción de las emisiones del transporte marítimo y la aviación civil, que son los principales medios empleados para el comercio de mercancías y servicios (especialmente el turismo), a pesar de que, juntos, representan el 10 % de las emisiones mundiales y que se prevé que la cantidad de sus emisiones aumente en un 250 % para 2050. Ese resultado contó con el apoyo de los Gobiernos de los países desarrollados (European Union Trade Policy Committee, 2015) que afirmaron que el objetivo global de la Unión Europea era que en las decisiones de la Conferencia de las Partes no se mencionaran expresamente cuestiones comerciales o relativas a los derechos de propiedad intelectual y que se redujese al mínimo el examen de las cuestiones relacionadas con el comercio. Asimismo, les resultaba inaceptable todo intento de crear cualquier tipo de disposición, tema del programa, programa de trabajo o mecanismo relativo al comercio o los derechos de propiedad intelectual en el marco de las deliberaciones relativas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- 39 Puede consultarse en [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/havana\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/havana_s.pdf).

## Referencias

- Ali-Yrkkö J, Rouvinen P, Seppälä T and Ylä-Anttila P (2011). Who captures value in global supply chains? Case Nokia N95 Smartphone. *Journal of Industry, Competition and Trade*. 11(3): 263–278.
- Atalay E, Hortaçsu A and Syverson C (2014). Vertical integration and input flows. *American Economic Review*. 104(4): 1120–1148.
- Autor D, Dorn D, Katz LF, Patterson C and Van Reenen J (2017a). Concentrating on the fall of the labor share. *American Economic Review*. 107(5): 180–185.
- Autor D, Dorn D, Katz LF, Patterson C and Van Reenen J (2017b). The fall of the labor share and the rise of superstar firms. Working Paper No. 23396. National Bureau of Economic Research.



- Baldwin RE (2016). *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Barkai S (2016). Declining labor and capital shares. Mimeo. London Business School. Available at: <http://facultyresearch.london.edu/docs/BarkaiDecliningLaborCapital.pdf>.
- Baud C and Durand C (2012). Financialization, globalization and the making of profits by leading retailers. *Socio-Economic Review*. 10(2): 241–266.
- Bivens J, Mishel L and Schmitt J (2018). It's not just monopoly and monopsony: How market power has affected American wages. Report. Economic Policy Institute. Washington, D.C. Available at: <https://www.epi.org/publication/its-not-just-monopoly-and-monopsony-how-market-power-has-affected-american-wages/>.
- Blair-Stanek A (2015). Intellectual property law solutions to tax avoidance. *UCLA Law Review*. 62(1): 4–73.
- Carroll WK (2012). Global, transnational, regional, national: The need for nuance in theorizing global capitalism. *Critical Sociology*. 38(3): 365–371.
- Carroll WK and Sapinski JP (2016). Neoliberalism and the transnational capitalist class. In: Springer S, Birch K and MacLeavy J, eds. *The Handbook of Neoliberalism*. Routledge. New York, NY: 39–49.
- Cernat L and Pajot M (2012). “Assembled in Europe”: The role of processing trade in EU export performance. Chief Economist Note. European Commission. Issue No. 3. Available at: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/october/tradoc\\_150006.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/october/tradoc_150006.pdf).
- Chang HJ (2003). *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. Zed Books. London.
- Chen W, Gouma R, Los B and Timmer MP (2017). Measuring the income to intangibles in goods production: A global value chain approach. Economic Research Working Paper No. 36. World Intellectual Property Organization.
- China Labor Watch (2012). *Beyond Foxconn: Deplorable Working Conditions Characterize Apple's Entire Supply Chain*. China Labor Watch. New York, NY. Available at: <http://www.chinalaborwatch.org/report/62>.
- Crivelli E, De Mooij R and Keen M (2015). Base erosion, profit shifting and developing countries. Working Paper No. 15/118. International Monetary Fund.
- Dai M, Maitra M and Yu M (2016). Unexceptional exporter performance in China? The role of processing trade. *Journal of Development Economics*. 121: 177–189.
- de Sousa J (2012). The currency union effect on trade is decreasing over time. *Economics Letters*. 117(3): 917–920.
- de Vries GJ (2018). Global value chain and domestic value added export analysis using the World Input–Output Database: Methods and an illustration. Background material prepared for the *Trade and Development Report 2018*.
- de Vries GJ, Miroudot S and Timmer M (2018). Functional specialization in international trade: An exploration based on occupations of workers. Mimeo. University of Groningen.
- Dedrick J, Kraemer KL and Linden G (2010). Who profits from innovation in global value chains? A study of the iPod and notebook PCs. *Industrial and Corporate Change*. 19(1): 81–116.
- Diez F, Leigh D and Tambunlertchai S (2018). Global market power and its macroeconomic implications. Working Paper No. 18/137. International Monetary Fund.
- Driskill R (2012). Deconstructing the argument for free trade: A case study of the role of economists in policy debates. *Economics and Philosophy*. 28(1): 1–30.
- Escaith H and Gaudin H (2014). Clustering value-added trade: Structural and policy dimensions. Staff Working Paper ERSD-2014-08. World Trade Organization.
- European Union Trade Policy Committee (2015). TPC – 20.11.2015: UNFCCC and Trade-related issues and intellectual property. Internal document leaked. Available at: [https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/trade\\_and\\_climate\\_-\\_trade\\_policy\\_committee.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/trade_and_climate_-_trade_policy_committee.pdf).
- Feenstra RC, Lipsey RE, Branstetter LG, Foley CF, Harrigan J, Jensen JB, Kletzer L, Mann C, Schott PK and Wright GC (2010). Report on the state of available data for the study of international trade and foreign direct investment. Working Paper No. 16254. National Bureau of Economic Research.
- Fernandes AM, Freund C and Pierola MD (2016). Exporter behavior, country size and stage of development: Evidence from the exporter dynamics database. *Journal of Development Economics*. 119: 121–137.
- Freund C and Pierola MD (2015). Export superstars. *The Review of Economics and Statistics*. 97(5): 1023–1032.
- Fu X (2018). Trade in intangibles and a global value chain-based view of international trade and global imbalance. Working Paper Series No. 078. Technology and Management Centre for Development. University of Oxford.
- Galbraith JK (2012). *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*. Oxford University Press. Oxford.
- Gallagher KP and Zarsky L (2007). *The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley*. MIT Press. Cambridge, MA.
- Goldberg PK and Pavcnik N (2007). Distributional effects of globalization in developing countries. *Journal of Economic Literature*. 45(1): 39–82.
- Grant M (2018). Why special economic zones? Using trade policy to discriminate across importers. Mimeo. United States International Trade Commission. Available at: [https://drive.google.com/file/d/0B\\_4Z5rmKH1P5VE0yV1QxZ0JaZTg/view](https://drive.google.com/file/d/0B_4Z5rmKH1P5VE0yV1QxZ0JaZTg/view).
- Grubert H (2003). Intangible income, intercompany transactions, income shifting, and the choice of location. *National Tax Journal*. 56(1, part 2): 221–242.

- Hanson GH (2012). The rise of middle kingdoms: Emerging economies in global trade. *Journal of Economic Perspectives*. 26(2): 41–64.
- Harrison A, McLaren J and McMillan M (2011). Recent perspectives on trade and inequality. *Annual Review of Economics*. 3: 261–289.
- Havice E and Campling L (2017). Where chain governance and environmental governance meet: Interfirm strategies in the canned tuna global value chain. *Economic Geography*. 93(3): 292–313.
- Hofmann C, Osnago A and Ruta M (2017). Horizontal depth: A new database on the content of preferential trade agreements. Policy Research Working Paper No. 7981. World Bank.
- Hummels D, Ishii J and Yi KM (2001). The nature and growth of vertical specialization in world trade. *Journal of International Economics*. 54(1): 75–96.
- ILO (2014). *Trade Union Manual on Export Processing Zones*. International Labour Organization. Geneva.
- IMF (2013). *Fiscal Monitor 2013: Taxing Times*. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Johnson RC (2018, forthcoming). Measuring global value chains. *Annual Review of Economics*. August. Published online ahead of print. Available at: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-economics-080217-053600>.
- Kee HL and Tang H (2016). Domestic value added in exports: Theory and firm evidence from China. *American Economic Review*. 106(6): 1402–1436.
- Keightley MP (2013). An analysis of where American companies report profits: Indications of profit shifting. CRS Report No. R42927, Congressional Research Service. Available at: <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc462866/>.
- Kindleberger CP (1969). *American Business Abroad: Six Lectures on Direct Investment*. Yale University Press. New Haven, CT.
- Kindleberger CP, ed. (1970). *The International Corporation: A Symposium*. MIT Press. Cambridge, MA.
- Kohler P and Cripps F (2018). Do trade and investment (agreements) foster development or inequality? New evidence on the impact of GVC-led fragmentation and top 2000 TNC-driven concentration. GDAE Working Papers. Tufts University.
- Kohler P and Storm S (2016). CETA without blinders: How cutting “trade costs and more” will cause unemployment, inequality, and welfare losses. *International Journal of Political Economy*. 45(4): 257–293.
- Koopman R, Wang Z and Wei S-J (2014). Tracing value-added and double counting in gross exports. *American Economic Review*. 104(2): 459–494.
- Lederer EM (2017). SBA: Only 1 percent of America’s small businesses export overseas. Associated Press. 12 May. Available at: <https://www.inc.com/associated-press/linda-mcmahon-small-business-administration-exports-only-1-percent-small-business.html>.
- Lewis A (1979). The slowing down of the engine of growth. Lecture to the memory of Alfred Nobel. 8 December. Available at: [https://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1979/lewis-lecture.html](https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1979/lewis-lecture.html).
- Lipsev RE (2009). Measuring international trade in services. In: Reinsdorf M and Slaughter MJ, eds. *International Trade in Services and Intangibles in the Era of Globalization*. University of Chicago Press. Chicago: 27–70.
- Lopez Gonzalez J, Kowalski P and Achard P (2015). Trade, global value chains and wage-income inequality. Trade Policy Papers No. 182. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Lu D (2010). Exceptional exporter performance? Evidence from Chinese manufacturing firms. Mimeo. University of Chicago. Available at: <http://crifes.psu.edu/papers/DanLuJMP.pdf>.
- Lu J, Lu Y and Tao Z (2010). Exporting behavior of foreign affiliates: Theory and evidence. *Journal of International Economics*. 81(2): 197–205.
- Maddison A (2006). *The World Economy (Two-in-One Edition). Volume 1: A Millennial Perspective; Volume 2: Historical Statistics*. OECD Publishing. Paris.
- Markusen JR (1984). Multinationals, multi-plant economies, and the gains from trade. *Journal of International Economics*. 16(3/4): 205–226.
- Markusen JR (2004). *Multinational Firms and the Theory of International Trade*. MIT Press. Cambridge, MA.
- Markusen JR and Venables AJ (1998). Multinational firms and the new trade theory. *Journal of International Economics*. 46(2): 183–203.
- Meagher K, Mann L and Bolt M (2016). Introduction: Global economic inclusion and african workers. *The Journal of Development Studies*. 52(4): 471–482.
- Melitz MJ (2003). The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*. 71(6): 1695–1725.
- Menell PS and Scotchmer S (2007). Intellectual property law. In: Polinsky AM and Shavell S, eds. *Handbook of Law and Economics, Volume 2*. North-Holland. Amsterdam: 1473–1570.
- Merchant B (2017). *The One Device: The Secret History of the iPhone*. Bantam Press. London.
- Milberg W and Winkler D (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge University Press. New York, NY.
- Namur Declaration (2016). 5 December. Available at: <http://declarationdenamur.eu/wp-content/uploads/2016/12/EN-D%C3%A9claration-de-Namur-EN-.pdf>.
- Paus E (2014). Industrial development strategies in Costa Rica: When structural change and domestic capability accumulation diverge. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. International Labour Office. Geneva: 181–211.
- Pavcnik N (2017). The impact of trade on inequality in developing countries. Working Paper No. 23878. National Bureau of Economic Research.

- Pavlínek P (2016). Whose success? The state–foreign capital nexus and the development of the automotive industry in Slovakia. *European Urban and Regional Studies*. 23(4): 571–593.
- Pavlínek P and Ženka J (2016). Value creation and value capture in the automotive industry: Empirical evidence from Czechia. *Environment and Planning A: Economy and Space*. 48(5): 937–959.
- Pearlstein S (2018). Beware the “mother of all credit bubbles”. *Washington Post*. 8 June.
- Piketty T (2016). We must rethink globalization, or Trumpism will prevail. *The Guardian*. 16 November. Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/16/globalization-trump-inequality-thomas-piketty>.
- Plank L and Staritz C (2013). “Precarious upgrading” in electronics global production networks in Central and Eastern Europe: The cases of Hungary and Romania. Working Paper No. 31. Austrian Foundation for Development Research.
- Platt E, Scaggs A and Bullock N (2017). How Apple and co became some of America’s largest debt collectors. *Financial Times*. 15 September.
- Poon D (2014). China’s development trajectory: A strategic opening for industrial policy in the South. Discussion Paper No. 218. UNCTAD. Available at: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgdp20144\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgdp20144_en.pdf).
- Poon D (2018). China broke the rules of global trade – but for good reason. *South China Morning Post*. 21 June. Available at: <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/united-states/article/2151688/china-broke-rules-global-trade-good-reason>.
- Quentin D and Campling L (2018). Global inequality chains: Integrating mechanisms of value distribution into analyses of global production. *Global Networks*. 18(1): 33–56.
- Ramondo N, Rappoport V and Ruhl KJ (2016). Intrafirm trade and vertical fragmentation in U.S. multinational corporations. *Journal of International Economics*. 98: 51–59.
- Richardson B, Harrison J and Campling L (2017). Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries. European Parliament Think Tank. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_STU\(2017\)603839](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2017)603839).
- Rodrik D (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. WW Norton. New York, NY.
- Rodrik D (2017). The fatal flaw of neoliberalism: It’s bad economics. *The Guardian*. 14 November. Available at: <https://www.theguardian.com/news/2017/nov/14/the-fatal-flaw-of-neoliberalism-its-bad-economics>.
- Rodrik D (2018). What do trade agreements really do? *Journal of Economic Perspectives*. 32(2): 73–90.
- Rose AK (2004). Do we really know that the WTO increases trade? *American Economic Review*. 94(1): 98–114.
- Setser BW and Frank C (2018). Figure: The scale of global tax arbitrage. In: Setser, BW. The impact of tax arbitrage on the U.S. balance of payments. Blog post. Council on Foreign Relations. 9 February. Available at: <https://www.cfr.org/blog/impact-tax-arbitrage-us-balance-payments>.
- Starrs S (2014). The chimera of global convergence. *New Left Review*. 87(May/June): 81–96.
- Temin P (2017). *The Vanishing Middle Class: Prejudice and Power in a Dual Economy*. MIT Press. Cambridge, MA.
- Timmer MP, Erumban AA, Los B, Stehrer R and de Vries GJ (2014). Slicing up global value chains. *Journal of Economic Perspectives*. 28(2): 99–118.
- UNCTAD (1964). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, 23 March–16 June. Volume I. Final Act and Report* (United Nations publication. Sales No. 64.II.B.11. New York and Geneva).
- UNCTAD (2013). *Economic Development in Africa Report: Intra-African Trade – Unlocking Private Sector Dynamism* (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (2017a). *Review of Maritime Transport 2017* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.10. New York and Geneva).
- UNCTAD (2017b). *Report of the Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development on Its First Session*. Trade and Development Board Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development. First session. TD/B/EFD/1/3. Geneva, 8–10 November.
- 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 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 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 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 2014). *Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development* (United Nations publication. E.14. II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report, 2016: Structural Transformation for Inclusive*

- and Sustained Growth* (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity: Towards a Global New Deal* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- United Nations (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 25 September. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1).
- USTR (Office of the United States Trade Representative) (2018). Finding of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974. Available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>.
- WIPO (2017). *World Intellectual Property Report 2017: Intangible Capital in Global Value Chains*. World Intellectual Property Organization. Geneva.
- World Bank (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. World Bank. Washington, D.C.
- World Bank, the Institute of Developing Economies, the Organisation for Economic Co-operation and Development, the Research Center of Global Value Chains and the World Trade Organization (2017). *Global Value Chain Development Report: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*. World Bank. Washington, D.C.
- WTO (2012). Intellectual Property Issues. World Trade Organization. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/infocenter\\_e/brief\\_ip\\_e.doc](https://www.wto.org/english/news_e/infocenter_e/brief_ip_e.doc).
- Zingales L (2017). Towards a political theory of the firm. *Journal of Economic Perspectives*. 31(3): 113–130.



# EL DESARROLLO ECONÓMICO EN UN MUNDO DIGITAL: PERSPECTIVAS, ESCOLLOS Y OPCIONES DE POLÍTICA



## A. Introducción

Las tecnologías digitales ya han transformado la manera en que las personas se comunican, aprenden, trabajan y compran. También están alterando la geografía de la actividad económica, debido a su impacto en la estrategia corporativa, el comportamiento de los inversores y los flujos comerciales. Desde la perspectiva del desarrollo, se augura que la digitalización abrirá nuevos sectores de actividad, promoverá nuevos mercados, impulsará la innovación y generará los aumentos de productividad necesarios para elevar el nivel de vida en los países en desarrollo. Para que la promesa de un nuevo futuro digital se haga realidad, muchos países en desarrollo necesitarán un ambicioso programa de apoyo a la infraestructura y de capacitación práctica. Ahora bien, no es posible evaluar el uso y el impacto general de estas nuevas tecnologías, particularmente con respecto a la Agenda 2030 para el Desarrollo, sin tener en cuenta el entorno económico en el que están implantadas.

Como se estudió en *Informes* anteriores, el actual mundo hiperglobalizado se ha vuelto más desigual, inestable e inseguro: la extracción de rentas se ha convertido en un aspecto aceptable de la actividad comercial en la cúspide de la cadena alimentaria empresarial y la competencia desenfrenada ha creado condiciones de trabajo precarias para muchos de los que se encuentran en la parte inferior de esa cadena. Ello ha tenido como resultado que los beneficios del progreso tecnológico y la apertura económica hayan sido captados por una pequeña parte de la sociedad, mientras que los costos han sido asumidos por una mayoría cada vez más frustrada. En esta situación en que el ganador se lleva la mayor parte, una cuestión crucial es 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 una mayor inclusión.

Si se atiende a la experiencia, será necesario desarrollar competencias técnicas y crear infraestructuras para ayudar a los países en desarrollo a integrarse en la economía digital, mientras que, para asegurar que la digitalización conlleve beneficios para el desarrollo, será preciso adoptar una estrategia más amplia y una gama mucho más completa de medidas de política. Otro reto sumamente importante en materia de políticas, es la adopción de marcos regulatorios y de defensa de la competencia para hacer frente a los eventuales efectos adversos de la digitalización en la estructura del mercado, la innovación y la distribución de los beneficios. También se debe llevar a cabo un estrecho seguimiento y una gestión cuidadosa de la conjunción de los efectos de red y el comportamiento rentista asociada con la digitalización de datos sin fronteras. Por consiguiente, los países en desarrollo tendrán que preservar, y probablemente ampliar, el espacio de políticas de que disponen a fin de gestionar de manera eficaz su integración en la economía digital global.

Otro desafío fundamental consistirá en aprovechar las nuevas tecnologías digitales para aumentar la capacidad de desarrollo local a fin de que los países en desarrollo puedan disfrutar de una parte cada vez mayor del valor añadido de las actividades manufactureras y de servicios. En el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017* se analizó este problema en relación con la automatización basada en la robótica, mientras que en el presente capítulo se examina la manera en que un conjunto más amplio de tecnologías digitales, que abarca desde el diseño asistido por ordenador hasta el análisis de macrodatos, podría transformar todo el proceso de fabricación. En el capítulo se utiliza el marco de la cadena de valor para explorar el potencial y los riesgos que entraña la utilización de las nuevas tecnologías digitales para los países en desarrollo<sup>1</sup>. En él se afirma que la digitalización y la consiguiente erosión de la frontera entre



la industria y los servicios pueden acortar las cadenas de valor, posibilitar la producción personalizada y hacer rentable la producción de series más pequeñas, al permitir que los segmentos de diseño, producción y posproducción del proceso de fabricación estén más estrechamente entrelazados. En el caso de los países en desarrollo, esto podría, o bien abrir nuevas posibilidades de fabricación, o bien reducir algunas de las que existen actualmente. El hecho de que los segmentos de preproducción y posproducción con un alto valor añadido sean o no trasladados a países en desarrollo dependerá de la gobernanza de las cadenas de valor, la estructura de los mercados, el poder de negociación de las empresas y los responsables de la formulación de políticas locales, así como de las políticas empleadas para poner en práctica un modelo más estratégico de integración en la economía digital.

Aún queda camino por recorrer hasta que se generalice el uso de las tecnologías digitales, en particular en los países en desarrollo, por lo que no se conocen sus efectos precisos. A fin de poder vigilar estos efectos e influir en ellos es fundamental comprender claramente los canales a través de los que las tecnologías pueden afectar a la generación de ingresos en los países en desarrollo. El presente capítulo tiene por principales objetivos contribuir a dicha comprensión e indicar las correspondientes opciones de políticas<sup>2</sup>.

El capítulo está estructurado como se indica a continuación. En la siguiente sección se examinan algunos de los canales a través de los cuales la digitalización puede afectar a distintos segmentos del proceso de producción, la forma en que esta se organiza a través de las cadenas de valor y las posibles consecuencias distributivas. El principal mensaje es que la digitalización altera la distribución del valor añadido en las cadenas

de valor al estrechar los vínculos entre los distintos segmentos del proceso. Ello puede brindar a los países en desarrollo nuevas oportunidades de progresar hacia segmentos de alto valor añadido del proceso de fabricación, especialmente si pueden aprovechar los datos relativos a la demanda del mercado para tomar decisiones sobre el diseño y la fabricación. Sin embargo, para conseguirlo necesitarán controlar tanto los procesos de diseño como los de comercialización, control que se ha visto limitado por los monopolios que han sido impulsados por los derechos de propiedad intelectual, como se señala en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*. Hasta la fecha, los datos indican que tanto la mano de obra como los productores locales de los países en desarrollo soportan una gran presión, particularmente en las etapas de producción de esas cadenas. En la sección C se examinan las opciones en materia de políticas que podrían facilitar la amplia difusión y adopción de las nuevas tecnologías digitales, asegurando al mismo tiempo una distribución equitativa de sus beneficios. En ella se sostiene que los esfuerzos encaminados a reducir la brecha digital y crear capacidades digitales deben complementarse adaptando al mundo digital las políticas de innovación, industrial y regulatoria, incluso mediante una acción coordinada internacionalmente a través de la cooperación Sur-Sur y una cooperación multilateral más amplia. También se advierte del riesgo de que los países en desarrollo se comprometan prematuramente a respetar normas de comercio e inversión impulsadas por intereses de parte y con efectos a largo plazo. Se sugiere que la cooperación digital Sur-Sur podría ofrecer a los países en desarrollo una vía para desarrollar sus capacidades digitales. Esto podría añadirse a sus programas de integración regional en curso. En la sección D se resumen las principales conclusiones generales y en materia de políticas.

## **B. Las tecnologías digitales en las cadenas de valor: oportunidades potenciales de generación de ingresos y mejora de posición**

Las tecnologías digitales (cuadro 3.1) se basan en el registro de información en código binario mediante combinaciones de los dígitos 0 y 1, también llamadas “bits”, que representan palabras e imágenes (Negroponte, 1995). Permiten comprimir grandes cantidades de información en pequeños dispositivos de almacenamiento que son fáciles de conservar y

transportar, además de reducir los costos y aumentar la velocidad de transmisión de los datos.

El uso industrial de estas tecnologías se encuentra actualmente en diferentes etapas. El despliegue de robots industriales ha experimentado un crecimiento rápido, especialmente a partir de 2010, aunque se ha

**CUADRO 3.1** Tecnologías digitales

<i>Tecnología</i>	<i>Atributos</i>	<i>Ejemplos</i>
Robótica e inteligencia artificial (IA)	Técnicas algorítmicas que hacen posible que computadoras y máquinas con unidades de computación integradas imiten las acciones humanas.	<i>Software</i> que puede hacer que las máquinas realicen tareas rutinarias, manuales o administrativas; robots de asistencia quirúrgica; robots habilitados digitalmente con funcionalidades avanzadas para colaborar con humanos o reemplazarlos.
Fabricación aditiva (impresión tridimensional)	Fabricación de productos mediante la superposición de numerosas capas transversales de menos de un milímetro de espesor cada una. Acorta algunas etapas de fabricación como el diseño, la creación de prototipos y la distribución en planta por producto (todos ellos creados digitalmente) y permite adaptar la producción a las especificaciones de diseño individuales.	Fabricación de productos de consumo mediante plástico moldes de fundición, prototipos para la producción de piezas componentes de máquinas.
Internet de las cosas industrial	Manufacturas con carga digital que pueden integrarse en el ecosistema tecnológico general en el que operan.	Sensores integrados en los productos para proporcionar a los consumidores nuevas prestaciones y para recopilar datos sobre la producción y el uso para la analítica de datos.
Cadenas de bloques	Red entre pares en Internet, basada en un sistema de contabilidad digital descentralizado, transparente y eficiente.	Creadas originalmente para la moneda bitcoin en 2008 para permitir la emisión y el registro de transacciones monetarias en línea.

**Fuente:** Secretaría de la UNCTAD.

concentrado en los países desarrollados y en unos pocos países en desarrollo que se encuentran en etapas de industrialización más avanzadas (*TDR 2017*). El uso de la fabricación aditiva (o impresión tridimensional) se encuentra en una fase aún más temprana, pero también está creciendo rápidamente. No obstante, este crecimiento depende de la expiración de algunas patentes básicas; actualmente, los sistemas tridimensionales más accesibles utilizan una tecnología algo anticuada, mientras que los sistemas tridimensionales más avanzados para uso industrial profesional siguen siendo caros (Ernst y Young, 2016). Se espera que en la próxima década se amplíe el acceso a esta tecnología (WEF, 2015; Basiliere, 2017), así como a los macrodatos y la computación en la nube (Purdy y Daugherty, 2017) y la inteligencia artificial (IA) (WEF, 2015).

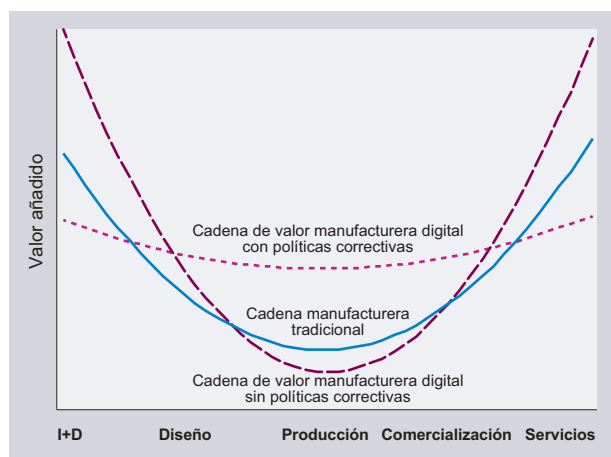
### **1. Distribución del valor añadido y mejora de posición en las cadenas de valor tradicionales**

La división internacional del trabajo se estructura cada vez más en torno a las cadenas de valor mundiales (*TDR 2002*, *TDR 2014*; World Bank y

otros, 2017). Se espera que la participación de los países en desarrollo en estas cadenas atraiga más inversión extranjera directa, facilite el acceso a los mercados de exportación, la tecnología avanzada y los conocimientos técnicos, y genere rápidas mejoras en la eficiencia gracias a la especialización en tareas específicas, guiada adecuadamente por la “empresa principal” de la cadena. Se considera que esa participación es particularmente importante para los países en desarrollo con mercados internos pequeños, cuyas empresas se enfrentan a una serie de limitaciones tecnológicas y organizativas debido a que la escala mínima eficiente de producción suele ser mucho mayor que la necesaria para satisfacer el nivel actual de la demanda interna.

Esto ha hecho que las políticas centren generalmente sus objetivos en proporcionar un clima de negocios atractivo para la empresa principal (lo que incluye una infraestructura adecuada y una fuerza de trabajo suficientemente capacitada) y en evitar cualquier restricción al libre flujo de bienes y financiamiento que conecta a los proveedores a lo largo de la cadena. Sin embargo, en ausencia de una evidencia empírica sólida de “efectos de desbordamiento”

**GRÁFICO 3.1** Curva de la sonrisa estilizada de la cadena de valor manufacturera



Fuente: Elaborado por la secretaría de la UNCTAD.

significativos por la participación en las cadenas de valor (*TDR 2016*), los responsables de la formulación de políticas también deberían seguir buscando formas de establecer vínculos nacionales, tanto progresivos como regresivos, a lo largo de la cadena que faciliten un aumento de la proporción del valor añadido generado a nivel nacional, fomenten transferencias de tecnología y difusión de conocimientos más generalizadas, y apoyen la diversificación económica y la mejora de posición en la cadena para que las empresas nacionales puedan desarrollar actividades de mayor valor añadido para las que se requieren tecnologías y conjuntos de competencias más sofisticadas<sup>3</sup>. La evidencia indica que solo un pequeño número de países en desarrollo —en su mayoría de Asia Oriental— ha podido establecer esos vínculos y mejorar posiciones dentro de las cadenas de valor mundiales (*TDR 2016*).

La divergencia entre las expectativas y los resultados de la participación en las cadenas de valor mundiales, en parte, se debe a que los intereses privados de las empresas internacionales no coinciden necesariamente con los intereses de los países receptores por lo que al desarrollo se refiere. Se trata de un desencuentro que muchos países en desarrollo que participan en las cadenas de valor de los productos básicos conocen bien y, en parte, refleja la asimetría entre la estructura de los mercados y el poder de fijación de precios de las empresas del Norte y del Sur. También pone de relieve la importancia que revisten las políticas estratégicas cuando los países deciden cambiar para dar un mayor peso a sus actividades manufactureras

(y de servicios) y de sus exportaciones, además de ser un importante recordatorio de que la reducción del espacio de políticas puede obstaculizar la industrialización y la convergencia de los países de desarrollo tardío (*TDR 2014*).

Dadas las dificultades que tienen muchos países en desarrollo para alcanzar los objetivos de política mencionados anteriormente, el lugar que ocupan en las cadenas de valor mundiales suele situarse en la parte inferior de lo que a veces se denomina la “curva de la sonrisa” (gráfico 3.1). La curva de la sonrisa es una representación de la idea de la producción internacional como una serie de tareas vinculadas y propone una visión del comercio internacional organizado en el seno de cadenas de valor como la de un comercio de tareas más que de mercancías. La consiguiente fragmentación de la producción tiene consecuencias significativas para la división espacial del trabajo y la distribución del poder y los privilegios económicos. La mayoría de los segmentos de preproducción y posproducción del proceso de fabricación, que agrupan las actividades más rentables, suelen estar localizados en las economías avanzadas, mientras que los países en desarrollo a menudo se quedan con las actividades de menor valor añadido correspondientes al segmento de producción del proceso de fabricación. Como Stephen Hymer (1972: 101) reconoció hace más de 40 años, cuando la producción internacional se fragmenta a lo largo de estas líneas de tareas, la producción se lleva a cabo con un grado de cooperación nunca antes conocido, aunque sigue habiendo desigualdad en su control: en particular, la empresa principal tiende a concentrar sus propias tareas en los dos extremos de la curva de la sonrisa, donde “la información y el dinero” proporcionan las principales fuentes de control y donde los márgenes de beneficio tienden a ser más altos. Estas economías “de casa matriz” siguen estando ubicadas predominantemente en el Norte (que ahora incluye partes de Asia Oriental), mientras que las economías “de fábrica” se encuentran, en gran medida, en partes del Sur (Baldwin y López-González, 2013). De hecho, a medida que las cadenas han ido extendiéndose por más países y sectores en las últimas tres décadas, han ido acompañadas de una distribución cada vez más desigual de esos beneficios.

En los países desarrollados, el problema reside en que los empleos productivos de cualificación baja o media que existían en las comunidades manufactureras tradicionales han sido, primero, “externalizados” a otras regiones del mundo desarrollado con salarios

más bajos, y posteriormente “deslocalizados” a países en desarrollo, y los salarios se han estancado, mientras que los nuevos puestos de trabajo creados en los extremos de la cadena no solo han sido insuficientes en número para sustituir a los que se han ido perdiendo, sino que a menudo han quedado fuera del alcance de los “relegados”, tanto por cuestiones geográficas como por carecer de las cualificaciones requeridas. De ahí la polarización socioeconómica y la desaparición de la clase media (Temin, 2017). A los países en desarrollo les preocupa quedar estancados en actividades de bajo valor añadido, sin poder avanzar hacia actividades de mayor valor añadido en la I+D y el diseño, la comercialización y la gestión, así como quedar atrapados en una “industrialización superficial” o experimentar una “desindustrialización prematura”; el problema no es tanto el de la extinción de la clase media como el de su declive, a medida que una fuerza de trabajo cada vez más urbana (cuyos ingresos posiblemente sigan aumentando por encima de los niveles de pobreza extrema de las economías rurales y urbanas informales) ve como disminuyen las oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad como la manufactura y los servicios.

La cuestión fundamental estriba en si las nuevas tecnologías digitales podrían agravar o, por el contrario, aliviar este angustioso problema y de qué manera. En otras palabras, las nuevas tecnologías digitales podrían agravar las desigualdades ya evidentes a lo largo de la cadena de valor, como se muestra en el gráfico 3.1, o al contrario, si se adoptan unas políticas nacionales y globales distintas, podrían asociarse a una curva “de la sonrisa” más plana y a resultados más inclusivos. A continuación, se detallan algunas de las preocupaciones al respecto, mientras que en la sección D se señalan posibilidades de obtener mayores beneficios para los países en desarrollo.

## **2. Digitalización: Impactos potenciales en el proceso de fabricación**

A menudo se considera que la digitalización cambia la forma en que se lleva a cabo el proceso de fabricación y se organiza en cadenas de valor (por ejemplo, De Backer y Flaig, 2017), aunque la ubicación geográfica de estos cambios aún se desconozca y dependa de diversos factores (Eurofound, 2018). Esto se debe a que la digitalización confiere a los activos intangibles un papel más destacado en la generación de ingresos, en particular a lo largo de las cadenas de valor. Los activos intangibles se refieren a la I+D, el diseño, los planos, el *software*, los

estudios de mercado y la creación de marca, las bases de datos, etc. (por ejemplo Haskel y Westlake, 2018: cuadro 2.1)<sup>4</sup>. Los datos incorporados en estos activos intangibles y su codificación impulsan varias de las nuevas tecnologías digitales, por lo que suelen identificarse más bien como actividades del sector de los servicios. Esto significa que, en un mundo digital, los servicios penetran cada vez más en el sector de los bienes y que las fronteras tradicionales entre bienes y servicios en el proceso de producción son cada vez más difusas. Del mismo modo, hay un mayor entrelazamiento entre varios segmentos del proceso de fabricación. Una parte importante de la revolución de los datos concierne a la información sobre las ventas y demás información relativa al mercado, así como a la capacidad de adaptar la producción a los gustos cada vez más exigentes y heterogéneos de los consumidores, también en los mercados en expansión del Sur (Baldwin, 2016)<sup>5</sup>. El aumento de la participación de los activos intangibles en el proceso de producción puede tener otras implicaciones: como señalan Pérez y Marín (2015), esas tecnologías permiten rediseñar los materiales para adaptarlos mejor al uso específico al que están destinados, reduciendo así el material utilizado por unidad de producción, al igual que el consumo de energía y las emisiones contaminantes<sup>6</sup>. Quizá lo más significativo de todo ello sea que las tecnologías digitales permiten descentralizar y flexibilizar la producción y la distribución, lo que reduce algunas de las economías de escala reinantes en la era de la producción en masa. El resultado puede ser una “hipersegmentación de los mercados, las actividades y las tecnologías” (Pérez, 2010: 139) que ofrezca a las empresas de distinto tamaño la posibilidad de satisfacer y acomodarse a múltiples segmentos de demanda, y a los pequeños productores la de atender a nichos de mercado que no necesitan estar próximos geográficamente. Así pues, el uso de las nuevas tecnologías digitales puede permitir a los países en desarrollo generar un mayor valor en sus etapas de producción, independientemente de que el producto final esté destinado a la exportación o al consumo interno. Ahora bien, esencialmente, esto depende no solo de la infraestructura disponible, sino también del acceso a los datos y a un ecosistema de apoyo.

### **a) Impactos potenciales en la generación de ingresos**

#### **i) El segmento de la producción**

Gran parte del debate sobre la digitalización se ha centrado en el uso de robots industriales en el



segmento de producción del proceso de fabricación. Como se analizó en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*, el parque de robots sigue estando concentrado en unos pocos países desarrollados y en sectores con salarios relativamente altos, a pesar de haber registrado recientemente un rápido aumento en algunos países en desarrollo, especialmente China. En ese *Informe* se señala que, al menos por el momento, la automatización basada en la robótica, en sí misma, no invalida el papel que tradicionalmente cumple la industrialización como estrategia de desarrollo para los países de ingreso bajo que pasan a realizar actividades manufactureras (por ejemplo, en los sectores de la confección y el cuero) en las que predominan las tareas manuales y rutinarias, aunque los países que ya están experimentando una desindustrialización prematura y bajas tasas de inversión, probablemente corran mayor riesgo de quedar atrapados en esos sectores de bajo valor añadido. A más largo plazo, e incluso en ausencia de una relocalización de la producción en los países avanzados (ILO, 2018), a medida que el costo de los robots siga disminuyendo (y su destreza aumente), su propagación a los sectores manufactureros con salarios más bajos y, por último, a los países de ingreso bajo, podría tener consecuencias significativas para la creación de empleo.

El segmento de la producción también puede verse afectado por la fabricación aditiva, que combina el diseño y la fabricación asistidos por computadora (CAD/CAM), o cualquier otro *software* de modelado tridimensional que permita crear modelos digitales, con el uso de impresoras 3D, que fabrican productos agregando sucesivas capas de materiales. Esto también puede verse como una oportunidad: la probable reducción del número de etapas de montaje en el proceso de producción, las mayores oportunidades de personalizar la producción y el aumento de la modularidad de las cadenas de valor podrían facilitar la integración de las empresas remotas (y más pequeñas) en la economía mundial. Las empresas que emplean procesos digitalizados suelen ganar en flexibilidad y, por lo tanto, estar en mejores condiciones de satisfacer las preferencias cada vez más diversas y fragmentadas de los consumidores, tanto en los mercados nacionales como en los extranjeros.

Un buen indicador del grado de digitalización del proceso de fabricación sería la proporción de los servicios de telecomunicaciones, de programación informática y de información con respecto al consumo intermedio total del sector manufacturero<sup>7</sup>.

Los datos comparativos entre países durante el período 2000-2014 (gráfico 3.2) indican que esta proporción sigue siendo baja y representa menos del 1 % en la mayoría de ellos. También muestran una gran variación entre países. Suecia y Finlandia registran las proporciones más elevadas, mientras que en algunos países en desarrollo estas son muy bajas. Sin embargo, no existe una división clara entre países desarrollados y países en desarrollo. Respecto de estos últimos, tal vez sorprenda saber que en 2014 la India presentaba la cuarta mayor proporción, mientras que la de China seguía estando entre las más pequeñas de todos los países e incluso se había reducido en más de la mitad entre 2005 y 2014. Para la mayoría de los países, es más importante la proporción de las actividades de programación informática y servicios de información con respecto al consumo intermedio que la de las telecomunicaciones, aunque no se observa un patrón claro ni en los países ni a lo largo del tiempo.

El peso aparentemente escaso de los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) en la industria manufacturera podría explicarse por varios factores<sup>8</sup>. El hecho de que esos servicios representen una proporción pequeña en todas las economías podría indicar que la digitalización es poco más que un fenómeno mediático. Pero esa cifra escasa también podría deberse al debilitamiento de la demanda mundial tras la crisis financiera mundial, que ha sido un factor clave que ha frenado la inversión productiva. Reformulando la paradoja de Solow, según la cual se puede ver la era de la computadora en todas partes menos en las estadísticas de productividad, también cabría concluir que la digitalización puede verse en todas partes excepto en los datos de las cuentas nacionales (Brynjolfsson y otros, 2018). Una explicación podría ser que muchos servicios digitales no entrañan ningún costo monetario (Turner, 2018). Es difícil medir con precisión los activos intangibles, como los servicios de TIC. Ahora bien, si se estiman como residuo/si se hace un análisis residual, su importancia parece ser grande e ir en aumento, ya que actualmente representan alrededor de un tercio del valor total de la producción (WIPO, 2017). Las cuestiones relativas a la medición podrían cobrar importancia, en particular en el ámbito de los indicadores basados en datos insumo-producto, como se ve en el gráfico 3.2, porque las empresas pueden optar por producir internamente la mayor parte de los intangibles con fines de protección de la propiedad intelectual. Los intangibles de origen interno no se reflejan en las tablas de insumo-producto, que se basan en los insumos adquiridos. Las sorprendentemente exiguas



proporciones observadas en el caso de China, según se indica en el gráfico 3.2, podrían deberse asimismo a esos problemas de medición, ya que las empresas chinas pueden tener un grado particularmente alto de integración vertical.

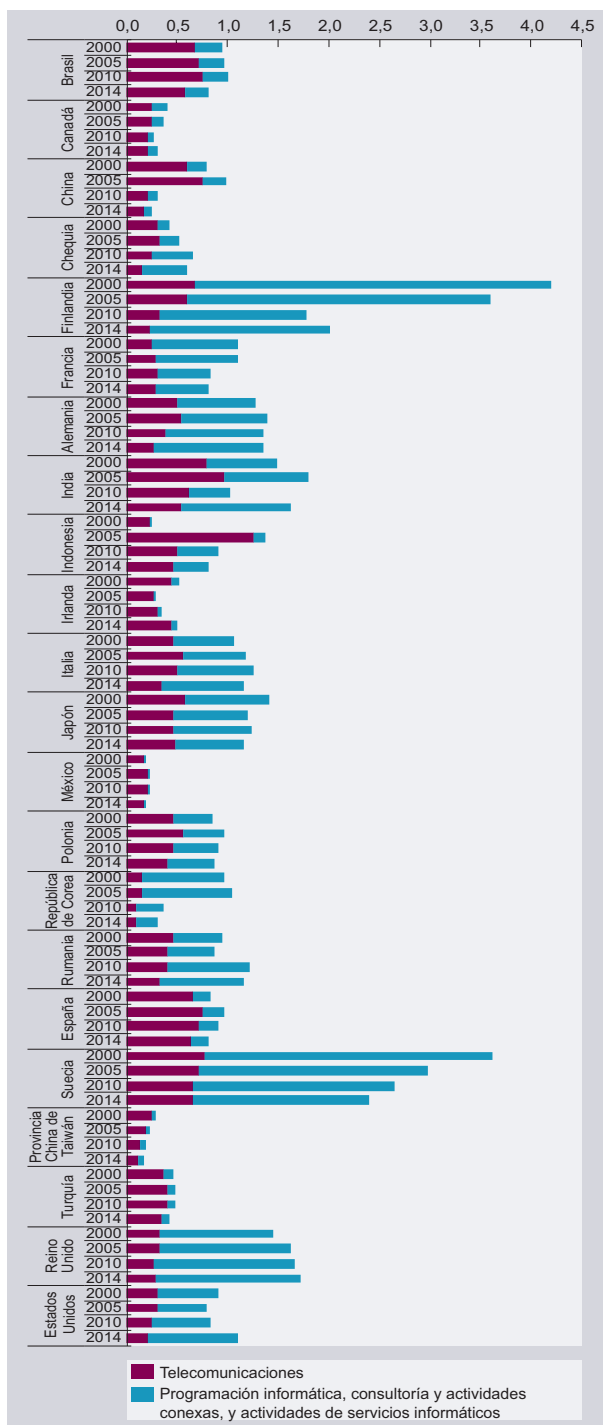
ii) Los segmentos de preproducción y posproducción

Las nuevas tecnologías digitales y especialmente las TIC asociadas a la Internet de las cosas, como la computación en la nube y el análisis de macrodatos, acrecientan la importancia del segmento de posproducción de la industria manufacturera, por ser una etapa de uso intensivo de activos intangibles. Esas TIC tienden a reducir los costos de coordinación y a aumentar la eficiencia de los programas de producción, la logística, la gestión de inventarios y el mantenimiento del equipo. La computación en la nube y el análisis de macrodatos reducen la necesidad de disponer de infraestructura digital física. A las empresas, incluso en los países en desarrollo, les resulta así más barato recopilar datos y analizarlos para sus fines comerciales, lo que refuerza las posibilidades de personalización y flexibilización de la producción mencionadas anteriormente. Esto puede afectar tanto a los productos intermedios —lo que apoyaría el mejoramiento funcional y la creación de estructuras industriales más integradas—, como a los productos finales, lo que permitiría el mejoramiento intersectorial y la entrada en nuevas líneas de productos.

Estos mecanismos, que se aplican por igual a los mercados extranjeros y los nacionales, aumentan considerablemente el número de interacciones entre empresas y clientes, aunque estas interacciones no siempre sean evidentes para los clientes. Las empresas que poseen los datos relativos a estas interacciones y las capacidades analíticas necesarias pueden reconocer la heterogeneidad de los patrones de la demanda, tanto dentro de los mercados nacionales y extranjeros como entre unos y otros, y adaptar las características de sus productos en consecuencia. Esto les permite organizar unas campañas de publicidad y distribución más personalizadas, que van más allá de la mercadotecnia tradicional, al reducir los costos de esta, al tiempo que llega a un mayor número de clientes potenciales, y mejora la eficiencia de la inversión publicitaria.

Los beneficios económicos que reporta la posesión de datos, al transformarlos en activos rentables,

**GRÁFICO 3.2** Servicios de TIC seleccionados como porcentaje del consumo intermedio total del sector manufacturero, en economías seleccionadas, 2000-2014 (En porcentajes)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la World Input-Output Database (WIOD), Universidad de Groningen, National Supply-Use Tables, publicación de 2016.

**Nota:** Los servicios de TIC corresponden a las divisiones J61 a J63 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) Revisión 4 y distinguen las telecomunicaciones (J61) de las actividades de programación informática, consultoría de informática y actividades conexas y las actividades de servicios de información (J62 y J63). Las industrias manufactureras corresponden a las divisiones C5 a C23 de la CIIU Revisión 4. Las proporciones se calculan a partir de medias ponderadas en moneda nacional.

crecen con el volumen de los datos. Esto da una ventaja a los precursores en esa actividad, a los que les resulta más fácil aumentar su inversión inicial en inteligencia y de datos, incrementando así el valor de sus datos y de la base de conocimientos conexas. El consiguiente aumento de la productividad y la rentabilidad también proporciona financiación adicional para adquirir bases de datos o programas informáticos complementarios y aprovechar los efectos de desbordamiento y las sinergias consiguientes. Es posible que entre las adquisiciones figuren empresas emergentes, cuyas actividades pueden incluso haber sido deliberadamente orientadas para que resultaran complementarias de empresas ya establecidas, y no ser genuinamente innovadoras con el fin de sustituirlas. Estos procesos acumulativos agravan las tendencias vigentes hacia la concentración y la centralización. Cuando esto ocurre, pueden reducirse los verdaderos avances tecnológicos y la presión competitiva. Resulta igualmente significativo que la elevada rentabilidad de que gozan las empresas establecidas también les permite practicar la búsqueda de rentas y destinar fondos a actividades relativas a la regulación y el cabildeo, con el fin, por ejemplo, de reducir sus impuestos o de “bloquear” patentes o derechos de autor y mantener a sus rivales potenciales fuera del mercado<sup>9</sup>.

Esas ventajas de los precursores ponen de relieve no solo la necesidad urgente de que los países en desarrollo actúen sino también las dificultades y los problemas de política que conlleva su participación en actividades en el segmento de posproducción de las cadenas de valor que han llevado a cabo una digitización de sus actividades.

La importancia adquirida por las variables de posproducción relacionadas con la demanda en el proceso de fabricación puede crecer aún más en el segmento de la preproducción, ya que las nuevas tecnologías digitales tienden a flexibilizar el diseño y a reducir su costo. Las técnicas de simulación mediante el diseño digital reducen el número de horas de trabajo necesarias para crear nuevos productos<sup>10</sup>. También pueden reducir los conocimientos especializados necesarios para diseñar productos. El aumento de la flexibilidad y la disminución de los costos de las actividades de preproducción pueden verse aún más reforzados por la fabricación aditiva (por ejemplo, Ubhaykar, 2015). Esta comprime el ciclo de desarrollo de los productos que posteriormente pueden fabricarse, bien en serie, mediante la tecnología y la infraestructura tradicionales (por ejemplo, UNCTAD, 2017b), o bien de

manera personalizada, utilizando tecnologías digitales. La utilización de tecnologías digitales en la fase de preproducción podría contribuir a compensar, al menos en parte, la falta de diseñadores cualificados y la ausencia de una industria de maquinaria en los países en desarrollo.

Es evidente que algunos países en desarrollo ya han avanzado de una u otra forma hacia la digitalización de la producción. Esto podría proporcionar una base para continuar asimismo su incorporación en los segmentos de preproducción y posproducción del proceso de fabricación, que tradicionalmente reportan mayores rendimientos. Sin embargo, ello dependerá de la forma en que se gobiernen las cadenas de valor.

### *b) Impacto potencial en la gobernanza y los resultados distributivos*

La gobernanza empresarial implica una mezcla de coordinación, contratos y control. En el contexto de las cadenas de valor, la gobernanza determina la manera y el lugar en que las empresas principales organizan los patrones de producción a través de un conjunto disperso de proveedores y tareas, cómo se realizan las transacciones entre estas partes contratantes, la comercialización del bien o servicio final y cómo se distribuye el valor generado por la venta final del producto o servicio entre los diferentes actores que operan dentro de la cadena.

Las cadenas de valor tienen una larga historia, particularmente en el ámbito de la explotación de los recursos naturales (Hopkins y Wallerstein, 1986). Si bien las cadenas de productos básicos a menudo se construyeron sobre la base del poder político y la autoridad de un Estado colonizador, el poder económico de la empresa principal en estas cadenas reposaba tradicionalmente en una combinación de saber hacer tecnológico, economías de escala y prácticas comerciales restrictivas que le proporcionaba cierto grado de control monopólico sobre la extracción, la transformación y/o la distribución de un producto básico específico y el control monopsónico sobre los proveedores de servicios de apoyo, lo que permitía a esa empresa principal obtener beneficios superiores a lo normal; Standard Oil es el caso por antonomasia (Lewis, 1881). A medida que las cadenas de productos básicos englobaban a un número cada vez mayor de países en desarrollo, la pérdida de ingresos de esos países, debida a la extracción de rentas mediante la fijación de precios en condiciones de monopolio, a menudo se veía agravada por una

variación de la relación de intercambio favorable para los exportadores de productos manufacturados (Prebisch, 1949).

Más recientemente, a medida que las cadenas de valor se han ido implantando en los sectores manufactureros (reconfigurándolos) y que los países en desarrollo han proporcionado más eslabones para esas cadenas, la división internacional del trabajo se ha vuelto más fragmentada, las relaciones laborales más fracturadas y los mecanismos de gobernanza más complejos. Al mismo tiempo, las grandes empresas han dirigido su atención hacia sus “competencias básicas” y han hecho un uso creciente de una serie de instrumentos financieros, como la recompra de acciones y las fusiones y adquisiciones, para aumentar su “valor”, mientras que la contención de costos, a través de la externalización, la intensificación del trabajo, la segmentación de los mercados de trabajo y la inseguridad de los contratos de suministro, se ha convertido en la principal estrategia para gestionar el proceso de producción. Estas presiones han favorecido una concentración creciente del mercado en muchos sectores de la economía y se han visto reforzadas por ella, lo que, junto con un control más estricto de activos estratégicos clave como la propiedad intelectual, ha propiciado un aumento de las ganancias extraordinarias obtenidas gracias a un comportamiento rentista. Estos cambios en la gobernanza empresarial se han extendido fácilmente al plano internacional a través de las cadenas de valor mundiales.

A su vez, la interacción de estos cambios micro y macroeconómicos ha ido asociada con una disminución constante de la participación del factor trabajo en la renta nacional, aunque con variaciones entre países, sectores y empresas. A este respecto, la difusión de las cadenas de valor mundiales en los últimos 30 años ha reforzado una tendencia ya establecida de debilitamiento de la capacidad negociadora de los trabajadores, al aumentar las posibilidades de que las empresas principales subcontraten insumos con proveedores que operan en mercados altamente competitivos, al tiempo que refuerzan el control sobre los activos estratégicos en las etapas de preproducción y posproducción, lo que les permite apropiarse rentas (Milberg y Winkler, 2013).

Es probable que la digitalización altere aún más la estructura de gobernanza de las cadenas de valor. Según algunas evaluaciones, la digitalización puede reducir el control ejercido por las empresas principales y desplazar las relaciones desde un tipo de

gobernanza cautiva hacia formas de gobernanza más relacionales y modulares; como ya se ha explicado, el aumento de las posibilidades de personalización de los productos podría desplazar el control de las cadenas de valor hacia los clientes, cuyos deseos específicos en cuanto a la funcionalidad y las características de los productos pueden guiar los patrones de diseño y producción. La obtención efectiva de esos beneficios depende esencialmente de las capacidades digitales del proveedor. La razón de ello es que la digitalización también satisface las exigencias de un control financiero y de gestión más granular y contribuye a una mayor flexibilidad que permite a las empresas principales, elegir entre un mayor número de proveedores. Esto podría aumentar el riesgo de marginación o exclusión de los productores que carezcan de capacidad en materia digital<sup>11</sup>.

Analizar el proceso de fabricación asimilándolo a un “tubo” que crea valor al coordinar de manera lineal una serie de actividades en las que los insumos entran en un extremo de la cadena y se someten a una serie de pasos que los transforman en bienes de mayor valor que salen al otro extremo como productos supone una visión benevolente de la empresa principal y minimiza la división jerárquica del trabajo que subyace en la curva de la sonrisa, así como, de manera más general, en los cambios en el control empresarial registrados en las últimas tres décadas. Así pues, no ofrece una imagen completa del probable impacto de la digitalización en los procesos de fabricación.

En la mayoría de las cadenas de valor mundiales, la empresa principal es básicamente una extensión cosmopolita de una gran empresa nacional. Tal como se expuso en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*, la gobernanza empresarial, empezando por el nivel nacional, se ha visto transformada en las últimas décadas, debido a la combinación de la financierización, la ideología neoliberal y los avances tecnológicos en la esfera de las TIC. Como resultado, las empresas integradas verticalmente se han centrado en las competencias básicas, subcontratando muchas de las tareas (especialmente en la fase de producción) que antes se realizaban internamente. Esto ha coincidido con un enfoque muy diferente de la creación y distribución de valor, centrado en crear valor para el accionista y en un comportamiento rentista, y lo ha fomentado aún más.

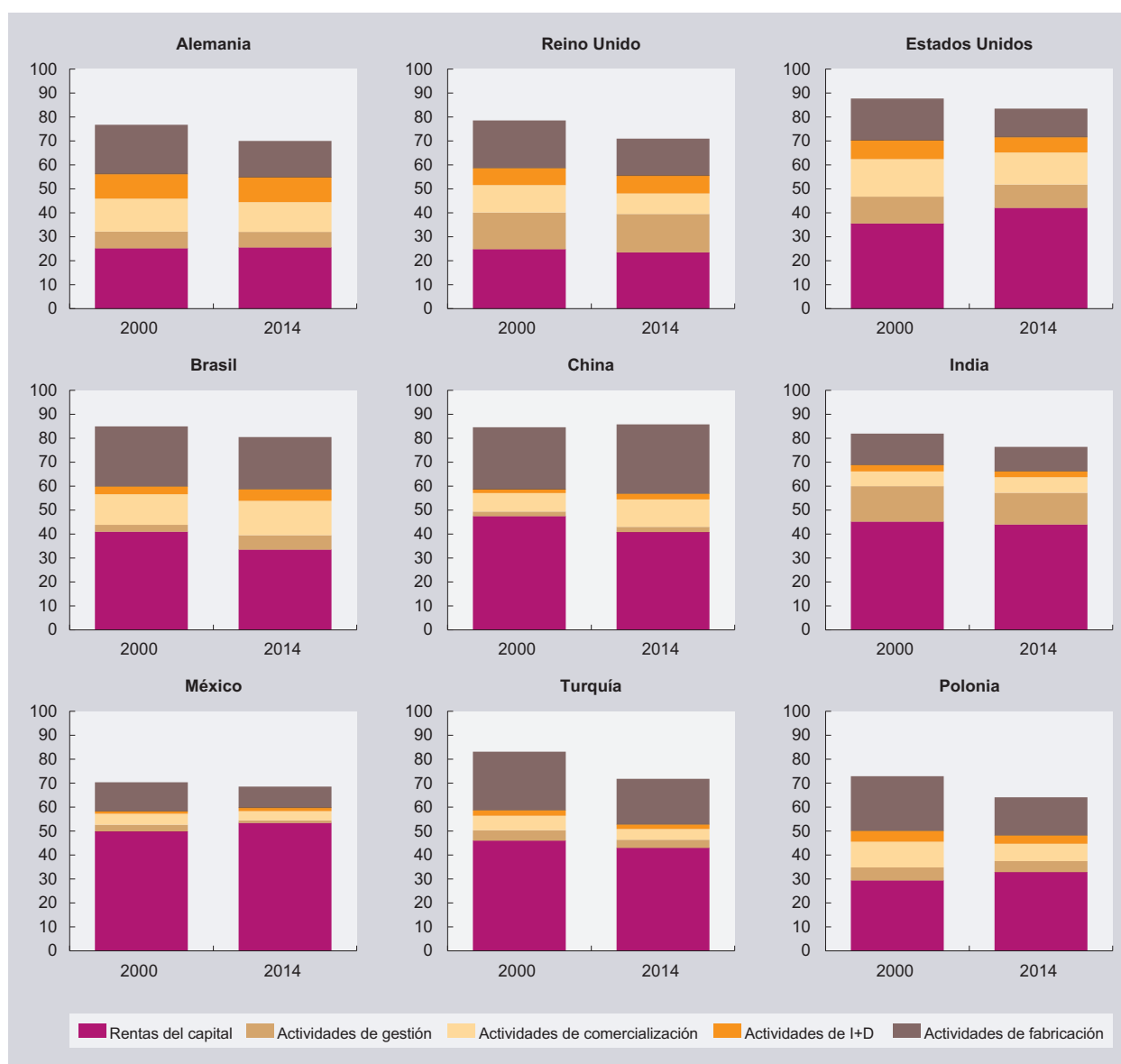
Para evaluar los cambios en la distribución, puede ser útil desglosar el valor añadido total de la producción manufacturada con arreglo a la contribución al mismo

de cada una de las cuatro funciones que caracterizan las actividades del trabajo en el proceso de fabricación (gestión, comercialización, I+D y fabricación), tomando la participación del capital como un residuo, y calculando las partes nacionales de la contribución de cada uno de estos factores<sup>12</sup>. El resultado indica que la participación nacional en el valor añadido total disminuyó en todos los países que se muestran en el gráfico 3.3, excepto en China. Ello es reflejo del bien estudiado proceso de globalización del período 2000-2014, así como de la reducción de la intensidad de las importaciones incorporadas en las

manufacturas de China durante esos años. Además, la participación de las rentas del trabajo en el valor añadido total disminuyó en casi todos los países que se muestran en el gráfico, mientras que en China experimentó un aumento considerable.

La evidencia relativa a la participación nacional en la proporción correspondiente al capital es menos uniforme, aunque aumentó considerablemente en los Estados Unidos y en menor medida en México, mientras que disminuyó en el Brasil y China<sup>13</sup>. Sin embargo, cabe señalar que la evidencia sobre la

**GRÁFICO 3.3** Proporción del valor añadido nacional en los productos acabados manufacturados en varias economías seleccionadas, en 2000 y en 2014  
(En porcentajes)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en de Vries (2018).



participación nacional en la proporción correspondiente al capital se ve afectada por la fijación de precios de transferencia y otras prácticas conexas, que son la causa de que los rendimientos del capital afloren en las jurisdicciones de baja tributación y no en el país en el que tienen su origen. En lo que respecta a las cuatro funciones empresariales, el peso de la fabricación nacional disminuyó en todos los países, excepto en el Canadá y China, donde alcanzó casi el 30 % del valor añadido total en 2014. Las evidencias acerca de los cambios correspondientes a las actividades de gestión y comercialización son dispares, pero la proporción de las actividades de investigación y desarrollo nacionales en el valor añadido total aumentó en la mayoría de las economías desarrolladas, sobre todo en el Japón. Las economías desarrolladas también registraron los mayores porcentajes de actividades nacionales de I+D en el valor añadido total. También se observó 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 la Provincia China de Taiwán. Esto podría interpretarse como un aumento general de la importancia del segmento de preproducción del proceso de fabricación en muchos países de la economía mundial.

Otra forma en que la digitización afecta a la distribución es a través de la aparición de plataformas monopolísticas, en las que el principal activo estratégico de la empresa principal es el control y el uso de datos digitizados con el fin de organizar las transacciones entre los distintos agentes de la cadena e intermediar en ellas, junto con la capacidad de ampliar el tamaño de dichos ecosistemas en un proceso circular impulsado por la retroalimentación (por ejemplo, Van Alstyne y otros, 2016). Las plataformas digitales son sistemas tecnológicos que facilitan la interacción y el intercambio entre diversos grupos, sustentados por una infraestructura compartida e interoperable y alimentados por datos. Operan en una amplia gama de actividades. Las plataformas de transacciones permiten la interacción entre individuos que de otra manera no se encontrarían entre sí; las plataformas de innovación proporcionan elementos tecnológicos que permiten a los innovadores desarrollar servicios o productos complementarios. En el gráfico 3.4 se presenta una tipología de plataformas.

Entre los distintos mercados digitales puede haber plataformas entre pares (principalmente entre particulares); plataformas de comercio entre empresa y

**GRÁFICO 3.4** Tipos de plataformas digitales

Tipos de plataformas digitales		
Categoría	Tipo	Ejemplos
Transacción	Mercados digitales	Amazon, eBay, Alibaba, MercadoLibre, Google Play, Apple App Store, Airbnb, Uber, Ticketmaster, PayPal, PayU
	Medios sociales y contenido	Facebook, Twitter, YouTube, Instagram
	Servicios de búsqueda en Internet	Google, Yahoo, Bing, Baidu
	Publicidad digital	AdWords, DoubleClick, Tradedoubler
	Financiación	Kickstarter, Crowdfunder, Startnext
	Gestión de talento	LinkedIn, Monster, CareerBuilder
Innovación	Ecosistemas móviles y distribución de aplicaciones	Android, iOS
	Plataformas digitales industriales	Google Cloud Platform, IBM Watson IoT, ThingWorx
	Participación y servicios abiertos	Citadel, CitySDK, Busan Smart City Platform

Fuente: Adaptado de Naciones Unidas y CEPAL (2018).

consumidor, donde los vendedores son empresas; y de empresa a empresa, donde tanto los compradores como los vendedores son empresas. Los mercados digitales utilizan diversos modelos de negocio. Hay plataformas que actúan como vendedoras o reendedoras de bienes y servicios; también las hay que cobran una comisión por cada transacción; y algunas se financian mediante cuotas de afiliación. A medida que recogen grandes cantidades de datos personales y no personales, pueden aumentar sus ingresos mediante el análisis de macrodatos, o la venta de datos a terceros. Los mercados digitales más grandes y potentes se encuentran principalmente en los Estados Unidos, y algunos en China. Las plataformas de comercio electrónico han crecido constantemente y las más grandes tienen un número enorme de usuarios, como Alibaba Tmall (400 millones, aunque se limita a China), Amazon (304 millones de usuarios en todo el mundo) y eBay (167 millones de usuarios en todo el mundo). Asimismo, los principales mercados digitales de servicios tienen su sede en los Estados Unidos o en Asia, y se ocupan principalmente de las finanzas, la vivienda y el alojamiento, la logística y el transporte. De las 11 mayores plataformas de pago, 7 tienen su sede en los Estados Unidos y el resto en la Unión Europea. Entre los cuatro mercados digitales que han recibido la mayor financiación de inversores hay tres de los Estados Unidos (Uber, Airbnb y Lyft) y uno de China (DiDi Chuxing). La dominación de los Estados Unidos también es evidente en los medios



**GRÁFICO 3.5** Localización geográfica de las grandes empresas tecnológicas, empresas seleccionadas



**Fuente:** Base de datos de la UNCTAD de estados financieros consolidados, basada en Thomson Reuters Worldscope.

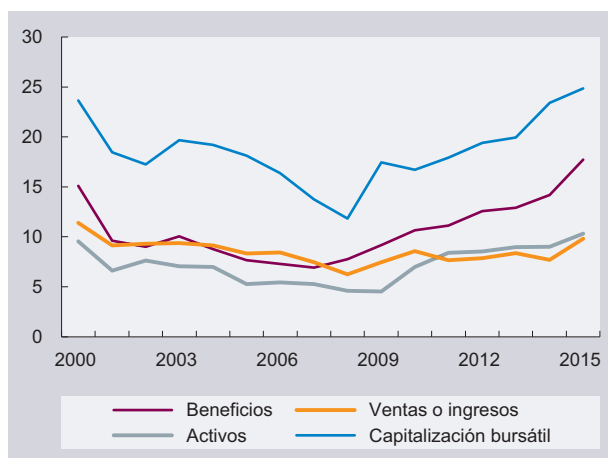
sociales y las plataformas de contenidos, pues las siete principales empresas de este tipo nacieron allí. China representa una excepción, al haber sido capaz de ampliar sus propias empresas impidiendo que las empresas globales entraran en su mercado. Del mismo modo, las plataformas de búsqueda en Internet están dominadas por empresas de los Estados Unidos, con la excepción de Baidu, de China, y Yandex, de la Federación de Rusia. Lo mismo ocurre con los ecosistemas móviles, donde imponen su indiscutible dominio tres sistemas de empresas radicadas en los Estados Unidos: Android, con una cuota de mercado del 81,7 %, iOS, con el 17,9 %, y Windows, con el 0,3 % del mercado mundial. La Internet de las cosas o las plataformas digitales industriales están igualmente dominadas por empresas de los Estados Unidos y Europa.

La estructura de estos ecosistemas digitales emergentes se basa en la propiedad y la gestión de los datos, que incluye la reutilización o el intercambio de datos con el fin de obtener más productos o más funciones dentro del proceso de fabricación. Los datos, al igual que las ideas y el conocimiento en general, y a diferencia de la mayoría de los bienes y servicios privados físicos, no son bienes rivales y pueden ser reproducidos a un costo mínimo o nulo, aunque son excluibles y, por lo tanto, pueden ser una fuente de monopolio. Esto significa que la fuente primordial de valor de un ecosistema digital es su propio tamaño.

Un sistema en expansión podría facilitar la entrada de nuevos participantes. Sin embargo, las empresas que se dedican a la producción de bienes no rivales tenderán a buscar formas de rodearse de barreras, en un intento de crear artificialmente un cierto grado de escasez y, con ello, generar rentas económicas a partir de los activos que poseen.

A diferencia de un verdadero bien público, en el ecosistema digital la exclusión es posible gracias a una combinación de derechos de propiedad reforzados, efectos de escala, ventajas del precursor, poder de mercado y otras prácticas anticompetitivas. La buena noticia para los países en desarrollo es que la inteligencia de datos, creada mediante la utilización de algoritmos de macrodatos, ha ayudado a las empresas principales a desarrollar productos y servicios únicos en su género, ampliar y coordinar cadenas de suministro complejas, y sentar las bases de un mundo en que la adopción de decisiones se base en algoritmos. Los “efectos de red” a través de los cuales todos se benefician al compartir el uso de un servicio o recurso han dado lugar a “economías de escala por el lado de la demanda” que permiten a la empresa más grande de un sector aumentar y retener su atractivo para los consumidores y ganar cuota de mercado. Esto hace casi imposible que los competidores cuya cuota no cesa de disminuir sigan siendo atractivos o competitivos (Foster y McChesney, 2011).

**GRÁFICO 3.6** Presencia de grandes empresas tecnológicas entre las 100 principales sociedades no financieras (En porcentajes)

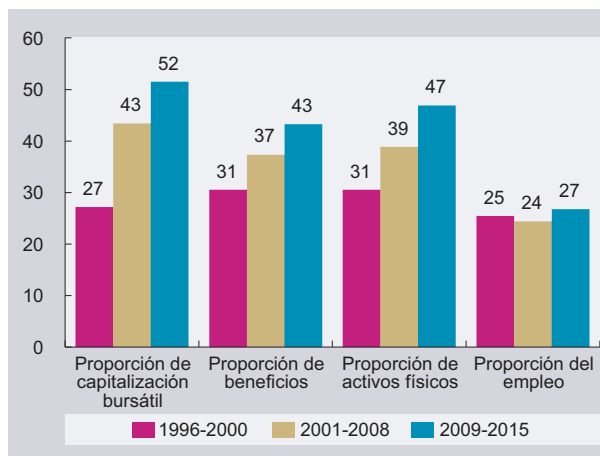


**Fuente:** Base de datos de la UNCTAD de estados financieros consolidados, basada en Thomson Reuters Worldscope.

Las barreras legales y financieras, así como los mecanismos de control más informales desplegados por las grandes empresas con un poder monopolístico, o casi monopolístico, ya han abierto nuevas vías para la obtención de beneficios en la economía digital. El entorno resultante, en el que el ganador se lleva la mayor parte, permite a las empresas principales ejercer presión sobre los proveedores, apropiarse las rentas generadas en otros sectores de la economía, adquirir empresas competidoras y mermar el erario, incluso si reducen los precios de venta al consumo.

Este entorno confiere una fuerte dimensión espacial a la distribución de las recompensas a lo largo de la cadena de valor. Como advirtieron Hymer, Prebisch y otros en la era predigital, el auge de las empresas con sede en el centro amenazaba con aumentar la concentración del poder económico en torno a unos mayores flujos de información y capital, incrementando el peligro, que ya ponían de manifiesto las asimetrías en los flujos de comercio y tecnología, de “la sangría de ingreso a través de las empresas transnacionales, al participar estas más y más en la industrialización, amparándose con frecuencia en una protección excesiva” (Prebisch, 1986: 198). Es probable que este peligro se agrave en la era digital y ya hay alguna evidencia empírica de que, si bien las empresas más grandes de las economías avanzadas han visto aumentar considerablemente sus márgenes

**GRÁFICO 3.7** Participación del 1 % más importante de las empresas del sector de la tecnología, el software y servicios de tecnología de la información, 1996-2015 (En porcentajes)



**Fuente:** Véase el gráfico 3.6.

**Nota:** El 1 % más importante de las empresas se ha determinado por sus activos intangibles en el sector.

de beneficio, ese no ha sido el caso de las empresas de los países en desarrollo.

Ahora bien, resulta complicado describir de una manera sencilla la brecha digital entre el Norte y el Sur debido a las presiones que ejercen la polarización y la informalización dentro de los propios países avanzados. Como se ha señalado anteriormente, estas presiones están creando estructuras económicas duales, debido al creciente dominio de las empresas de los Estados Unidos sobre sus rivales europeas y japonesas, así como a la aparición de empresas globales de los países en desarrollo de Asia (gráfico 3.5).

Sin embargo, el afán por la escalabilidad en el mundo digital es omnipresente. Las grandes empresas tecnológicas no solo son mayores que nunca, sino que es más frecuente que su tamaño supere el de la mayoría de las empresas transnacionales “tradicionales”, y que tengan una mayor presencia entre las 100 empresas globales más importantes del mundo. En el gráfico 3.6 se muestra cómo la participación de las grandes empresas de TIC en los activos, las ventas, los beneficios y la capitalización bursátil, que había menguado (aunque ligeramente) tras el estallido de la burbuja de las *puntocom* en 2000, ha ido en aumento tras la crisis financiera mundial<sup>14</sup>. En 2015, las 17 empresas de TIC que se encontraban

entre las 100 principales empresas transnacionales del mundo representaban una cuarta parte de la capitalización bursátil total de esas empresas y el 18 % de sus beneficios, a pesar de que sus ingresos por ventas ascendían a menos del 10 % del total.

Además, ha habido un aumento significativo de la concentración en la industria de las TIC, como se observa en el gráfico 3.7. Con respecto al conjunto de las empresas de TIC incluidas en la base de datos, el 1 % de las empresas más importantes representaban una parte creciente y dominante de los activos físicos, los ingresos y la capitalización bursátil, pero su parte en el empleo casi no variaba.

La aparición de algunas grandes empresas de TIC en el Sur Global, principalmente en Asia Oriental (incluida, recientemente, China), indica que las experiencias exitosas de industrialización tardía pueden dar lugar a grandes empresas capaces de explotar nuevas oportunidades en la economía digital. Estos recién llegados no solo tienen acceso a los datos, sino que también son capaces de traducirlos en conocimientos económicamente significativos y

pueden dirigirse a clientelas que pueden solaparse, mediante nuevas ofertas diferenciadas, como vínculos con innovadores, diseñadores o productores locales que pueden proporcionar productos mejor adaptados y crear una competencia efectiva frente a un ecosistema establecido.

El que esa competencia se convierta o no en una característica más general depende de los marcos jurídicos y de políticas que determinan hasta qué punto las empresas principales de los ecosistemas digitales deben compartir algunos de sus datos o el valor que se deriva de la propiedad de datos. En términos más generales, la capacidad de los diferentes actores a lo largo de una cadena de valor para apropiarse de los ingresos generados también está circunscrita por las normas y reglamentaciones de actores externos a la cadena, principalmente Estados e instituciones supranacionales. Tales normas y reglamentaciones pueden mediar en el reparto de valor entre los clientes y las plataformas que poseen datos, por una parte, y las plataformas ya existentes y las plataformas de la competencia, por otra, como se analiza más adelante en la siguiente sección.

## C. Adaptación de las políticas económicas a un mundo digital

Si bien las nuevas tecnologías digitales pueden suponer un impulso adicional para la generación de ingresos en los países en desarrollo, también plantean problemas debido a las posibilidades que ofrecen de crear un mayor control monopolístico en algunos ámbitos y a las consecuencias en la distribución del ingreso que puede acarrear el comportamiento rentista de las empresas. Experimentar los beneficios del tránsito hacia un mundo digital implica obviamente disponer de una infraestructura física y digital adecuada, así como de las correspondientes capacidades digitales. Sin embargo, también resultan necesarios marcos de políticas y regulaciones adicionales si se quiere conseguir una distribución justa y equitativa de dichos beneficios. Si bien la estrategia de políticas concreta será diferente según el país y tendrá en cuenta sus singularidades, existen algunos principios generales que pueden servir de marco. La cooperación internacional, incluida la cooperación Sur-Sur, reviste una especial importancia para colmar las brechas digitales y abordar aspectos fiscales y regulatorios.

### 1. *Facilitar la integración en la economía digital y velar por una distribución equitativa de sus beneficios*

#### a) *Infraestructura digital y capacidades digitales: condiciones básicas para la integración en el mundo digital*

La economía digital se constituye sobre la base de una infraestructura digital y de capacidades digitales. Se pueden distinguir tres grandes componentes de la infraestructura digital que están relacionados entre sí: redes, *software* y datos; así como las capacidades digitales necesarias para su uso eficaz. En los últimos 20 años, los países no han dejado de crear y ampliar sus redes digitales (esto es, la infraestructura de TIC y banda ancha) en cuanto instrumento principal para la reunión y transmisión de flujos de información. La infraestructura de TIC constituye la base de la infraestructura digital, por cuanto permite a la población el acceso a Internet, mientras que la infraestructura de banda ancha

permite el transporte de grandes cantidades de datos a una velocidad mucho mayor. Gran parte de las labores iniciales subyacentes de la infraestructura de las TIC tienden a ser llevadas a cabo con fondos públicos y mediante diversas formas de colaboración entre los sectores público y privado con el fin de mejorar la conectividad, la asequibilidad y la accesibilidad de las redes. Posteriormente, los servicios el acceso a Internet y la conectividad por banda ancha han quedado bajo el dominio privado. Sin embargo, a fines de la década pasada quedó claro que las empresas privadas no prestaban un servicio adecuado de conectividad de banda ancha por cable, especialmente en zonas alejadas. Dado que la universalidad de la infraestructura de banda ancha es un requisito indispensable para que la economía digital sea más equitativa, esta constatación es indicativa de la necesidad de potenciar la inversión pública en infraestructura de banda ancha en la mayoría de los países en desarrollo.

El segundo de estos componentes interrelacionados de la infraestructura digital es el *software* y su utilización en actividades económicas muy diversas, sin olvidar el creciente interés por el acceso a través de una infraestructura de computación en la nube. La computación en la nube permite prestar a los usuarios de Internet servicios a distancia como servicio de interés económico general. Puede consistir en tan solo una infraestructura estéril, como el almacenamiento, los medios de procesamiento, redes y servidores (infraestructura como servicio o IaaS por sus siglas en inglés), o también en la oferta de sistemas operativos y plataformas para crear aplicaciones individualizadas (plataforma como servicio o PaaS), o en la oferta y gestión de servicios que respondan a toda una gama de necesidades de computación que pueden abarcar incluso aplicaciones plenamente funcionales y procesos basados en datos (*software* como servicio o SaaS). Por consiguiente, la computación en la nube conjuga la potencia del *software* con la potencia de la red para difundir rápida, amplia y profundamente tecnologías de vanguardia relativamente poco costosas. Sin embargo, las aplicaciones de la nube proporcionan a sus propietarios un inmenso poder, toda vez que aumenta el grado de dependencia al pasar del modelo de infraestructura como servicio al de plataforma como servicio hasta el modelo de *software* como servicio; por ejemplo, las aplicaciones de la nube globales han conferido a Google, Facebook, Uber y otras empresas la capacidad de convertirse en los paneles de control virtuales para la reorganización de sectores enteros. Esta situación

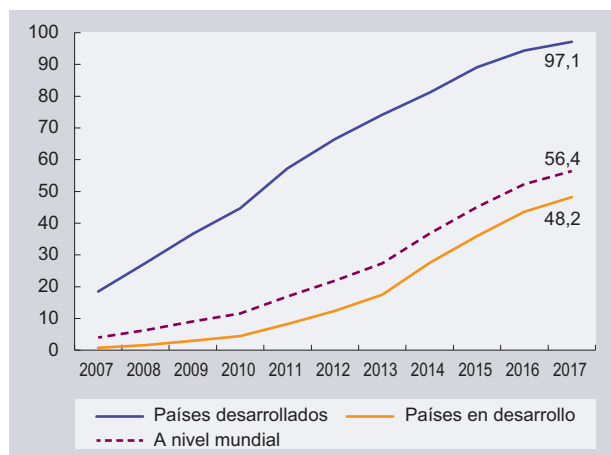
plantea un problema desde el punto de vista de la política económica de los países en desarrollo cuya legislación nacional antimonopolio puede no ser la adecuada para hacer frente al creciente poder de mercado intersectorial que detentan esas empresas multinacionales.

El tercer componente interrelacionado de la infraestructura digital son los datos, que constituyen la materia prima que las plataformas necesitan para funcionar. Posiblemente sea el componente más importante de la infraestructura digital, ya que proporciona la base para generar ingentes corrientes de beneficios, con la posibilidad añadida de poder alterar la posición relativa de los países en cuanto a su peso en la producción, el consumo y la inversión mundiales y en el comercio internacional. Muchos observadores han calificado a los “datos” como el “nuevo petróleo”, no solo porque tienen que ser extraídos y procesados desde su estado inicial de materia bruta, sino además porque los datos procesados también permiten a sus propietarios conseguir un poder de mercado monopolístico. De hecho, dado que (a diferencia del petróleo) los datos no son un recurso limitado, la capacidad de excluir a los competidores de su acceso puede acentuar aún más el comportamiento monopolístico y rentista.

Son evidentes los desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo para disponer de una infraestructura digital de ese tipo a la vista de las enormes carencias que todavía persisten en la mayoría de ellos. Los abonados a los servicios de banda ancha fija en los países en desarrollo siguen siendo menos de una cuarta parte de su número en los países desarrollados respecto a su población total, mientras que en los países menos adelantados (PMA) ese número apenas ha aumentado y la tasa de penetración es inferior al 1 %. Mientras que en los Estados Unidos de América y Europa 78 de cada 100 habitantes estaban abonados a la banda ancha móvil en 2016, en África la tasa era de tan solo el 20 %. Dos tercios de la población de los países en desarrollo —alrededor de 4.000 millones de personas— seguían sin conexión a Internet en el período 2015-2016<sup>15</sup>. Si bien es cierto que últimamente en el mundo en desarrollo los abonados de banda ancha móvil han experimentado un crecimiento más rápido, siguen siendo, como puede observarse en el gráfico 3.8, solo la mitad poco más o menos de los niveles per cápita del mundo desarrollado. Uno de los motivos es su elevado precio: en el gráfico 3.9 puede observarse como, pese a las últimas bajadas de los precios, los de la banda ancha en el mundo en

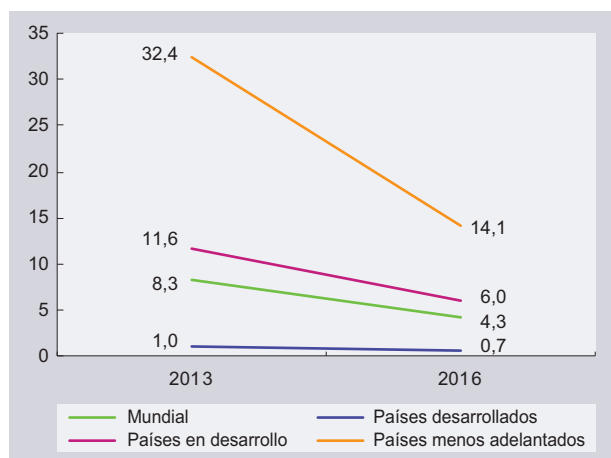


**GRÁFICO 3.8** Abonados activos a la banda ancha móvil en 2007-2017  
(Por cada 100 habitantes)



**Fuente:** UIT, *ICT Facts & Figures, The world in 2017*. Puede consultarse en <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2017.pdf>.

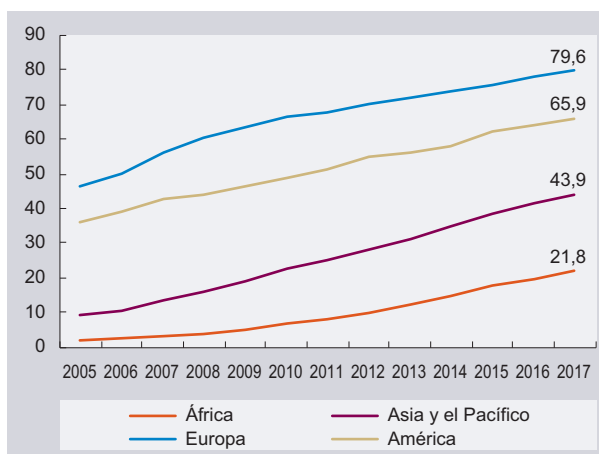
**GRÁFICO 3.9** Precios de la banda ancha móvil en 2013 y 2016  
(En porcentaje del ingreso nacional bruto per cápita)



**Fuente:** Véase el gráfico 3.8.

desarrollo son, por término medio, más de ocho veces más elevados que los de los países desarrollados (y en el caso de los PMA 20 veces más elevados) cuando se los analiza en relación con la renta per cápita. Aunque el acceso a Internet ha aumentado en todo el mundo, la cobertura en Europa es casi cuatro veces mayor que en África (gráfico 3.10). La velocidad de banda ancha es uno de los factores cruciales que determinan el potencial de la digitalización y de las actividades

**GRÁFICO 3.10** Usuarios de Internet en 2015-2017  
(Usuarios por cada 100 habitantes)



**Fuente:** Véase el gráfico 3.8.

económicas conexas. En la mayoría de los países en desarrollo esa velocidad sigue siendo mucho más lenta en términos relativos. Reducir esas grandes carencias de infraestructura es una tarea ingente que requerirá grandes inversiones.

Además de la infraestructura digital, la creación de una economía digital presupone evidentemente la presencia de una infraestructura física e instituciones de apoyo, entre ellas, por su manifiesta y crucial importancia, las conexiones eléctricas estables y el acceso a entidades bancarias y financieras. Aunque se dé por descontado que se trata de condiciones necesarias para otras políticas digitales en las economías avanzadas, continúan siendo muy insuficientes en gran parte del mundo en desarrollo, por lo que de no abordar esas cuestiones se ensancharía aún más la brecha digital. Asimismo, las capacidades digitales que se examinan más adelante también exigen unos niveles educativos mínimos en toda la sociedad. De no ser así, gran parte del discurso sobre el “salto adelante” digital resultaría muy exagerado.

Las capacidades digitales también se denominan habilidades digitales o competencias digitales. Entre ellas figuran la gestión de la información, la colaboración, la comunicación y el intercambio, la creación de contenidos y conocimientos, la ética y la responsabilidad, la evaluación y la solución de problemas y las destrezas en operaciones técnicas (Ferrari, 2012). La OIT y la UIT (ILO-ITU 2017) describen cuatro tipos de habilidades: 1) habilidades digitales básicas relacionadas con el uso eficaz de



la tecnología, como, entre otras, la búsqueda en la Web o las comunicaciones en línea; 2) habilidades interpersonales necesarias para garantizar la colaboración entre los profesionales; 3) habilidades digitales avanzadas relacionadas con el desarrollo tecnológico, como, entre otras, la programación, el desarrollo de programas y aplicaciones informáticos, y 4) el emprendimiento digital, que abarca las habilidades digitales solicitadas por los empresarios para labores como, entre otras, la planificación estratégica, la investigación de mercados y el análisis de empresa. Debido al rápido avance de las tecnologías digitales, se observa un creciente “déficit en habilidades digitales” tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Para desarrollar las habilidades digitales es preciso que los países en desarrollo realicen esfuerzos en varios niveles: la introducción de la educación digital en los centros educativos y universidades, el perfeccionamiento de las habilidades digitales de la población profesionalmente activa, la organización de programas especiales de desarrollo de habilidades digitales básicas y avanzadas para jóvenes y personas mayores, en particular programas de capacitación en habilidades digitales en el marco de los actuales programas de perfeccionamiento profesional, y, por último, apoyo financiero para fomentar el emprendimiento digital. Lo más conveniente sería que todos estos esfuerzos formasen parte de una estrategia nacional de adquisición generalizada de habilidades digitales para el siglo XXI.

### **b) Política industrial**

En sucesivas ediciones del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* se ha defendido sistemáticamente la adopción de políticas industriales de carácter proactivo para gestionar la transformación estructural. En el *Informe* de 2016 se llega a la conclusión de que una política industrial “activa” es fundamental para crear los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás que puedan sostener el crecimiento de la productividad y el aumento de los niveles de vida mediante un proceso de transformación estructural. Hay dos elementos de la cambiante dinámica de la economía mundial que pueden resultar cruciales para la eficacia de las políticas industriales: 1) el tránsito hacia una economía digital y la consiguiente intensificación de las interacciones sistémicas entre la innovación, la educación, la producción y los servicios, y 2) el mayor peso de los países en desarrollo en la economía globalizada, que puede permitir restablecer un equilibrio entre los mercados exteriores e interiores

como destino de las actividades productivas de los países en desarrollo.

En el análisis anterior de las necesidades de infraestructura de la economía digital ya se han especificado las intervenciones en el lado de la oferta que necesariamente deben formar parte de toda política industrial contemporánea para garantizar la oferta de banda ancha y conectividad, así como la universalización del acceso a Internet y otras medidas. Asimismo, el fomento de las capacidades digitales también requiere apoyo público e inversión pública en ámbitos como, por ejemplo, la educación y la formación digital o para posibilitar el acceso al sistema bancario y al crédito (Vijayabaskar y Suresh Babu, 2014). Además, los instrumentos de las políticas impulsadas por la demanda pueden ser factores determinantes y fundamentales para generar una demanda de innovación nacional y la posibilidad de crear sectores completamente nuevos (Saviotti y Pyka, 2013; Salazar-Xirinachs y otros, 2014; Santiago y Weiss, 2018). Un Estado puede conseguirlo de varias maneras: 1) como consumidor e inversor directo puede actuar a través de la contratación pública; 2) como regulador puede influir en la competencia y, por tanto, en el nivel de demanda del que pueden disfrutar determinadas empresas, si establece un número determinado de licencias para ciertas actividades o si impone determinadas normas a un sector; 3) puede orientar la dirección de la innovación si toma la iniciativa de realizar actividades de innovación o si ofrece incentivos a las empresas y otros agentes para que formen consorcios de investigación; 4) puede promover la demanda privada, por ejemplo mediante incentivos fiscales y subvenciones, a fin de estimular la inversión y la innovación en las empresas nacionales, y 5) como intermediario de conocimientos, puede poner en contacto a innovadores, productores y consumidores (para un estudio más detallado sobre esta cuestión, véase Elder, 2013; y Chang y Andreoni, 2016).

Las políticas industriales que favorezcan la digitalización deben procurar aprovechar las posibilidades que ofrece la utilización de las nuevas tecnologías con fines transformadores para crear y conformar nuevos productos y nuevos mercados, así como para compensar la destrucción de puestos de trabajo que puede causar la adopción de esas tecnologías. Las fuertes sinergias entre las presiones del lado de la oferta y de la demanda al crear un “círculo virtuoso digital” (de sectores y empresas digitales emergentes, de aumento de la inversión y la innovación, de

aceleración del crecimiento de la productividad y de aumento de los ingresos y la consiguiente expansión de los mercados) hacen patente la necesidad, en un mundo digital, de avanzar hacia la adopción de una política industrial que esté orientada por misiones concretas.

Para ello, es preciso utilizar métricas más dinámicas en la evaluación de las políticas, a fin de calibrar el grado en el que la inversión pública puede abrir y transformar el panorama tanto tecnológico como sectorial. Además, el Estado podría implicarse más y no solo limitarse a ayudar a financiar nuevas tecnologías. El Estado podría convertirse en inversor en primera instancia en el caso de la innovación digital, pues podría invertir directamente en una empresa constituyéndose en partícipe de su capital social (Mazzucato, 2017). Una posible forma de hacerlo podría consistir en que el Estado adquiriera una participación en la comercialización de las nuevas tecnologías de éxito, constituyendo a tal fin fondos públicos gestionados profesionalmente, que tomarían participaciones en el capital social de las empresas creadoras de nuevas tecnologías. Estos fondos se financiarían mediante emisiones de bonos en los mercados financieros y compartirían sus beneficios con los ciudadanos en forma de dividendo de innovación social (Rodrik, 2015). De esta manera, los frutos del elevado crecimiento de la productividad resultante del cambio tecnológico podrían distribuirse más ampliamente y alimentar también la demanda agregada de productos de sectores de menor productividad, lo que provocaría que subiesen al mismo tiempo la tasa media de empleo y la productividad media. La evidencia empírica indica que las empresas que cuentan con grandes accionistas, como las empresas que cotizan en bolsa y los fondos soberanos de inversión, tienden a invertir más en innovación que las empresas donde el accionariado es muy disperso (Edmans, 2014). Esto se debe a que este tipo de accionistas por lo general basan sus decisiones de compra y de venta en las perspectivas a largo plazo de la empresa, incluidas las que reposan en el capital inmaterial. Ese tipo de inversión podría garantizar que todo el ecosistema digital asumiese una visión a largo plazo y aprovecharse los beneficios generados por los efectos de desbordamiento y las sinergias que pudiesen generar los activos inmateriales en todas las empresas (Haskel y Westlake, 2018).

La estrategia digital también debe adaptarse al cambio de estructura de la financiación de las inversiones en la economía digital. A diferencia de los

activos físicos, como los edificios, la maquinaria o los terrenos, los activos inmateriales, como los datos, los programas informáticos, los análisis de mercado, el diseño organizativo, las patentes, los derechos de autor y similares, tienden a ser únicos en su género o más valiosos dentro de contextos específicos rigurosamente definidos. Por ello, son difíciles de vender o valorar como garantía. Todo ello hace que no resulte fácil financiar la inversión en activos inmateriales con fuentes tradicionales, como los préstamos bancarios y los bonos negociables, y que adquieran, en cambio, mayor importancia como fuente de financiación de la inversión, no solo la financiación aportada por las entidades de capital de inversión, sino además los beneficios no distribuidos. Sin embargo, el nexo entre beneficios e inversiones se ha debilitado seriamente en los últimos 20 años, especialmente por el mayor hincapié que los directivos de las empresas han hecho en las normas, las métricas y los incentivos del sector financiero, que ha propiciado un aumento de los dividendos distribuidos, las recompras de acciones y otras operaciones financieras especulativas. En consecuencia, el apoyo a la inversión en activos inmateriales bien podría conllevar un mayor protagonismo de los bancos de desarrollo como fuentes de financiación o de instrumentos de financiación especializados —por ejemplo, los fondos de orientación adscritos a la nueva estrategia industrial del Gobierno de China (Kozul-Wright y Poon, 2017)—, así como la adopción de medidas de política pensadas para reforzar el nexo entre beneficios e inversiones, por ejemplo, la modificación de los requisitos de presentación información financiera o la imposición de restricciones a la recompra de acciones y al reparto de dividendos cuando la inversión es baja, o un trato fiscal preferencial de los beneficios reinvertidos (véase, por ejemplo, el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* de 2008 y de 2016).

Además, las medidas reguladoras (que se examinan con más detalle más adelante), como los requisitos de localización de datos, el filtrado de Internet y los requisitos de transferencia de tecnología (es decir, la divulgación del código fuente) pueden resultar importantes instrumentos de política industrial para promover las empresas digitales nacionales y permitirles converger con las principales empresas multinacionales.

### c) Política de innovación

La adquisición y adopción de tecnologías, así como su adaptación a las circunstancias locales, es un

proceso costoso. A fin de agilizar y apoyar este proceso, se aconsejó a los países en desarrollo que garantizaran una capacidad de absorción adecuada, incluso en términos de cualificación de la mano de obra y de estructuras institucionales, para facilitar el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología (véase también la sección B.1 *supra*). Recientemente, las políticas de innovación de corte proactivo también ocupan un lugar destacado en los planes de los encargados de formular políticas de los países en desarrollo<sup>16</sup>. Uno de los motivos de ello es la mejora de las capacidades tecnológicas y de las instituciones de carácter tecnológico de algunos países en desarrollo, que se refleja en el aumento del nivel educativo y un mayor gasto en I+D y un mayor número de solicitudes de patentes. El Índice Mundial de Innovación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual muestra que algunos países en desarrollo han logrado la convergencia en el caso de ciertas variables relacionadas con la innovación, a pesar de que aún persisten importantes brechas (Cornell University y otros, 2017; UNCTAD, 2018a). Otro elemento de la evolución del entorno que reviste una especial importancia en el contexto de la digitalización es el incremento del poder adquisitivo y la aparición de las clases medias en algunos países en desarrollo, en particular en Asia, lo que está creando nuevos mercados y, con ello, generando nuevas posibilidades de innovación para atender esta demanda creciente. El resultado es que ya se considera a los países en desarrollo, no solo como receptores, sino también como fuentes de innovación, en particular de innovaciones destinadas a desarrollar bienes y servicios a medida para surtir a determinados mercados a un costo relativamente bajo<sup>17</sup>.

Esta personalización de las nuevas tecnologías digitales puede guardar relación con la idea de innovación frugal, que es aquella que ofrece una “nueva funcionalidad a menor coste” (Leliveld y Knorrninga, 2018: 1; véase asimismo Zeschky y otros, 2014)<sup>18</sup>. La innovación frugal se basa en la idea de que los residentes de los países en desarrollo son tanto consumidores como productores y centra su atención en determinadas oportunidades de innovación, producción y consumo de un lugar geográfico concreto. Al no verse constreñidas por las exigencias de los países desarrollados, las empresas de los países en desarrollo pueden aprovechar las ventajas de los costos locales, las mejores condiciones de abastecimiento local y el mejor conocimiento de las circunstancias, preferencias y necesidades locales. Las empresas pueden utilizar estos elementos para

diseñar bienes y servicios con nuevas funcionalidades y características adaptadas a la medida de las empresas locales y de los consumidores locales de renta baja o clase media. Esas innovaciones locales también ayudan a reducir las salidas de divisas al encauzar la demanda interna hacia bienes de producción nacional hechos a la medida de la clientela local. La digitalización puede ofrecer oportunidades concretas para que algunas empresas de los países en desarrollo practiquen la innovación frugal porque tiende a reducir el costo de la innovación.

Asimismo, la economía digital también puede abrir nuevas posibilidades para una mayor innovación inversa, término con el que se hace referencia a las ideas, las tecnologías y los productos que pueden generarse en los países en desarrollo, pero que posteriormente pueden ser utilizados por empresas de países desarrollados (Immelt y otros, 2009; Zeschky y otros, 2014). No tienen que ser “frugales”, sino que pueden ser productos y procesos sofisticados y costosos. La innovación inversa podría ser practicada por filiales de empresas de países desarrollados en una coyuntura de debilidad de la demanda general en los mercados nacionales de la empresa matriz y, como reflejo de la creciente desigualdad en la distribución del ingreso, cuando se produce un cambio de esta demanda y se prefieren productos más sencillos y baratos. También podría formar parte de la estrategia de internacionalización de las empresas locales de algunos grandes países en desarrollo, que en un primer momento tratan de responder al crecimiento de la demanda interna y posteriormente intentan explotar los segmentos de menor renta de los mercados de los países desarrollados. Esta innovación inversa tiende a conseguir economías tanto de alcance como de escala, ya que permite una producción adaptada a la medida de los mercados nacionales más pequeños y los mercados extranjeros más grandes.

Sin embargo, ese tipo de innovaciones cada vez más frecuentemente se basan en la analítica de macrodatos y otras tecnologías digitales. Es importante una mayor interacción entre los innovadores, los productores y los consumidores en el lado de la oferta para la adopción de decisiones de diseño y producción, mientras que la utilización de medios digitales para la comercialización y la distribución de productos específicos podría ayudar a la clientela en sus decisiones de gasto. En los países en desarrollo, gracias al uso de dispositivos digitales, sería posible acortar o incluso eliminar las largas cadenas de intermediación que a menudo caracterizan las

interacciones entre usuarios y productores (véase, por ejemplo, Foster y Heeks, 2014), haciendo que estas sean más flexibles y económicas. Obviamente, esto solo es posible si las empresas y los innovadores de los países en desarrollo tienen acceso a los datos que suelen recopilar las empresas multinacionales de plataformas. Por ello, revisten, evidentemente, una gran importancia las políticas destinadas a impedir el control monopolístico y garantizar que los pequeños y medianos productores y los potenciales innovadores tengan un acceso asequible a esos datos.

Si bien las normas en materia de derechos de propiedad intelectual constriñen la transferencia de tecnología, máxime cuando se han endurecido en el contexto de los acuerdos de libre comercio, algunos casos recientes de éxito dejan entrever que aún es posible superar los obstáculos que plantean<sup>19</sup>. Las encuestas intersectoriales han llevado a que algunos observadores lleguen a la conclusión de que los derechos de propiedad intelectual relacionada con el diseño sean relativamente ineficaces, como así también lo evidencian las importantes inversiones adicionales de las empresas en su imagen de marca y otros activos reputacionales con el fin de aumentar la captura de valor de sus diseños (Filitz y otros, 2015)<sup>20</sup>. Dado que la digitalización puede dar lugar a productos totalmente nuevos, así como posibilitar nuevas funcionalidades y formas de uso, podría parecer que el vigente régimen de protección de los derechos de propiedad intelectual todavía deja cierto margen para adoptar una política activa de innovación orientada al diseño en los países en desarrollo. No obstante, para mantener este margen también resultarán necesarias prácticas de contención contra, por ejemplo, las patentes entrelazadas y los secuestradores de patentes, principalmente en la industria de teléfonos inteligentes y el sector farmacéutico (véanse también el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017* y la sección C.1.d *infra*).

La transición hacia un mundo digital también puede ampliar las posibilidades de que las empresas de los países en desarrollo celebren acuerdos de concesión recíproca de licencias con empresas de países desarrollados. Al menos algunas de estas empresas pueden decantarse por proteger sus diseños a través de la figura del secreto comercial, pero otras podrían estar interesadas en conceder licencias y, con ello, revelar sus diseños a los países en desarrollo. Podrían optar por hacerlo a cambio de poder aprovechar características de diseño innovadoras en cuanto a la funcionalidad y facilidad de uso desarrolladas por las

empresas de los países en desarrollo para su clientela nacional, que también podría resultar atractivas para los grupos de renta baja de los países desarrollados. Los titulares de derechos de propiedad intelectual también podrían optar por crear nuevas corrientes de ingresos comercializando archivos de plantillas desarrolladas mediante CAD o programas informáticos que los compradores puedan personalizar posteriormente.

Con el fin de potenciar las habilidades y las capacidades digitales, muchos países en desarrollo están fomentando las empresas emergentes (*startups*) en el ámbito digital. Las *startups* digitales se diferencian de las que operan en el sector de las tecnologías de la información prestando servicios técnicos básicos en forma de *software* como servicio, en que el objetivo de las primeras es transformar por la vía digital determinados servicios sectoriales, como, por ejemplo, la educación, la salud o el transporte (Singh, 2017). Estas *startups* digitales representan una nueva ola del emprendimiento, que, de ser aprovechada adecuadamente, podría abrir la puerta a algunas soluciones digitales sumamente eficientes y potenciar las capacidades digitales, llegando incluso a convertirse en una fuente primaria de la innovación digital del país. Sin embargo, en lugar de ser utilizadas para ampliar las fronteras de la tecnología digital de un país, las grandes empresas tecnológicas cada vez con mayor frecuencia compran y emplean esas innovaciones para ampliar sus actividades. Por ejemplo, las adquisiciones de *startups* de inteligencia artificial aumentaron un 155 % en el período 2015-2017 y pasaron de 45 a 115. Por ello, hay que apoyar a las *startups* digitales mediante políticas y medidas reguladoras nacionales a fin de fomentar y promover los esfuerzos nacionales de digitalización.

Además de un aumento considerable del gasto en I+D y del tamaño de los departamentos internos de diseño, el aumento de la migración de trabajadores calificados, tanto por el retorno de intelectuales como por la llegada de expatriados calificados de los países desarrollados, podría ser de gran ayuda para que la política de innovación de los países en desarrollo fuese más activa. Los retornados parecen haber desempeñado un papel crucial, por ejemplo, en el desarrollo de la industria fotovoltaica en China (Luo y otros, 2017), mientras que los expatriados han desempeñado un papel decisivo en la creación de diseños para la producción de automóviles en países en desarrollo, como, por ejemplo, en el Brasil, la India y Marruecos, así como en Rumania. Allí, los



diseñadores se han centrado en las funcionalidades y las gamas de precios que podían resultar atractivos para la clientela de los países en desarrollo, al igual que para la clientela de rentas relativamente bajas de los países desarrollados (Midler y otros, 2017).

#### d) Políticas reguladoras

La economía digital crea nuevos e importantes desafíos en materia de políticas reguladoras porque, los efectos de red y las economías de escala cuando se conjugan con la digitalización pueden provocar un aumento de la desigualdad y generar barreras de entrada en el mercado. Como se ha señalado anteriormente, las ventajas de ser el primero en el mercado que se concretizan en forma de beneficios derivados del control y la escalabilidad de grandes volúmenes de datos tienden a propiciar la creación de un grupo de pocas grandes empresas, aunque sumamente rentables, y a suscitar la preocupación de que “el ganador se quede con la mayor parte”. Estas ventajas también pueden surtir unos efectos que se fortalecen a sí mismos, ya que los datos obtenidos en un mercado pueden facilitar la entrada a nuevos mercados o incluso a nuevas líneas de negocio. El resultado es una mayor concentración del mercado que puede aumentar considerablemente el poder financiero de unas pocas empresas líderes y provocar un aumento de las prácticas anticompetitivas y rentistas, así como dar lugar a intentos de cerrar el paso a competidores reales o potenciales. Esto significa que las vigentes políticas de defensa de la competencia y de represión de las prácticas restrictivas tal vez no sean adecuadas para la economía digital<sup>21</sup>.

El abrumador control sobre las plataformas digitales que ejercen unas pocas empresas, la mayoría de ellas radicadas en los Estados Unidos de América, el Reino Unido y algunos otros países europeos, es sintomático de la necesidad de examinar diligentemente las políticas que puedan impedir que esas empresas adopten una conducta que restrinja la libre competencia, así como el posible uso indebido de los datos que recopilan al desarrollar sus actividades. También es un indicio de las dificultades que tendrían que sortear los países en desarrollo que quisieran entrar en esos ámbitos. Aun cuando los innovadores de los países en desarrollo inventen nuevos productos y procesos, es posible que no puedan cosechar los beneficios en un entorno oligopolístico o que incluso puedan ser absorbidos por las empresas dominantes. Hay otras formas en las que estas empresas de plataformas digitales pueden escurrirse a través de las fisuras de

la regulación. Ya son bien conocidas las inquietudes que suscita la falta de normas laborales en el entorno de las plataformas supuestamente entre particulares que son en realidad plataformas entre empresas y consumidores (como Uber). Sin embargo, tratándose de los países en desarrollo, se podría sumar otro motivo más de preocupación: la concentración de los beneficios generados por esas plataformas en empresas radicadas principalmente en el Norte. Estas superplataformas (empresas que dominan el paisaje digital, como Google, Apple y Amazon) hacen un uso cada vez mayor de algoritmos basados en macrodatos para alejar a la competencia. Según Ezrachi y Stucke (2016), los algoritmos pueden fomentar prácticas colusorias tácitas cuando cada empresa lo programa con arreglo a una estrategia de maximización de beneficios. Los algoritmos hacen un seguimiento constante de las variaciones de precios y reaccionan rápidamente ante la reducción de precios de un competidor; pero de la misma manera también suben los precios siempre que pueden, como, por ejemplo, cuando el resto de la competencia hace lo propio cuando se presenta la ocasión, de modo que todos acaban subiendo los precios y aprovechándose colectivamente de la situación. El resultado no es muy diferente del que se conseguiría con una práctica como la colusión. Sin embargo, a diferencia de los humanos, hete aquí que las computadoras no tienen miedo a ser descubiertas. Además, estas computadoras no tienen instrucciones especiales para provocar una colusión. Todo ello hace que resulte extremadamente difícil responsabilizar a las superplataformas de las decisiones de fijación de precios adoptadas por sus algoritmos, que, por añadidura, aprenden por sí solos, lo que puede ocasionar una transferencia de riqueza de los consumidores a los vendedores.

Si bien es cierto que las superplataformas compiten entre sí, también pueden llegar a ser “enemigos leales” cuando se trata de maximizar beneficios y alejar a la competencia juntos<sup>22</sup>. Esta interdependencia de las superplataformas puede obstaculizar gravemente la innovación, toda vez que las empresas saben que no pueden llegar eficazmente a los consumidores a menos que sean admitidas por las superplataformas. Por otro lado, las plataformas necesitan un ecosistema para prosperar y competir con otras plataformas. Por ello, una plataforma intentará atraer a desarrolladores de aplicaciones independientes para crear soluciones que atraigan a los usuarios. A su vez, cuanto mayor sea el número de usuarios mayor será el de desarrolladores de aplicaciones atraídos y este bucle hace que la plataforma vaya creciendo y generando las consiguientes



economías de escala que incrementarán aún más su poder de mercado. Cuanto mayor sea la superplataforma, mayores serán los efectos de red y más difícil será que las empresas de la competencia la desplacen.

Estas crecientes prácticas colusorias y anticompetitivas de las superplataformas plantean nuevos retos para las políticas de defensa de la competencia y de lucha contra las prácticas monopolistas. La inteligencia artificial determina de manera independiente los medios para optimizar los beneficios y propicia la restricción de la competencia y ello sin dejar pruebas de acuerdo o intención de restringirla. Además, el nuevo dinamismo creado en el mercado por los avances tecnológicos conlleva una transferencia de riqueza de los consumidores a las superplataformas sin que los consumidores sean conscientes de los mecanismos subyacentes; elimina la competencia de las pequeñas empresas mediante adquisiciones o prácticas de exclusión, y genera efectos de red para acumular y adquirir mayor poder de mercado.

Los organismos de defensa de la competencia tienen que entender los cambiantes contornos de la competencia y los mecanismos de mercado subyacentes que ayudan a los “grandes” a hacerse “más grandes” todavía, por lo que tienen que prepararse para regular esas superplataformas. Esta tarea exigirá nuevas herramientas y una nueva regulación, ya que es posible que el articulado de la vigente legislación de defensa de la competencia no permita al regulador abordar plenamente unos retos cada vez mayores. Esto se comprende mejor en los países desarrollados, donde las autoridades supervisoras intervienen en algunos supuestos para regular las actividades de las superplataformas<sup>23</sup>. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo aún no han comprendido el problema ni han adaptado su regulación para hacer frente a las prácticas anticompetitivas de las superplataformas.

Si bien las prácticas anticompetitivas tradicionalmente han sido objeto de las políticas de defensa de la competencia y de lucha antimonopolio, esas políticas han ido dejando de preocuparse por la estructura y el comportamiento del mercado y poniendo cada vez más el énfasis en maximizar el bienestar del consumidor<sup>24</sup>. Además, el ámbito de aplicación de estas políticas se ha circunscrito, por lo general, a las fronteras nacionales. Los últimos motivos de preocupación que suscita la regulación de la economía digital se centran también en el bienestar de los consumidores, en particular en la conservación de la privacidad de los datos<sup>25</sup> y la seguridad en Internet,

así como en evitar cambios no deseables en el modo de funcionamiento de la sociedad. En cambio, los encargados de formular políticas no han prestado la debida atención a la extracción de rentas económicas, a pesar de su papel fundamental en el funcionamiento de la hiperglobalización.

Una forma de extracción de rentas es la optimización fiscal agresiva, que consiste en establecer el domicilio fiscal de una empresa en jurisdicciones de baja tributación<sup>26</sup>. Según estimaciones de Tørsløv y otros (2018: 2), en 2015 se trasladaron artificialmente a paraísos fiscales cerca del 40 % de los beneficios de las multinacionales. La economía digital puede agravar esta erosión de la base imponible porque una empresa transnacional cuyos principales activos son derechos de propiedad intelectual o datos puede deslocalizarlos fácilmente. Si bien en el marco del Proyecto de la OCDE sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios se han tomado algunas medidas útiles para salvaguardar los ingresos fiscales, sus críticos han pedido un examen más detenido e incluso con el argumento de que las propuestas de reforma no han logrado garantizar que los beneficios se graven en los lugares donde tienen lugar las actividades, en vez de donde están radicadas las empresas que perciben ingresos, principalmente porque las revisiones de las normas sobre precios de transferencia siguen aferrándose a la ficción subyacente de que una empresa multinacional está integrada por sociedades mercantiles independientes que realizan transacciones entre sí actuando en su propio interés (ICRICT, 2018: 5)<sup>27</sup>.

Gravar donde se desarrollan las actividades en lugar de donde las empresas declaran tener su sede social permite redistribuir las rentas y puede contribuir al crecimiento de la base impositiva de los países en desarrollo. Sin embargo, esta política no aborda los elementos contrarios a la competencia que dan lugar a esas rentas económicas. Las medidas en materia de competencia basadas en los precios pueden resultar inadecuadas en un mundo digital en el que el control y el uso de los datos son de vital importancia, en el que las estrategias en materia de competencia y las decisiones sobre precios pueden estar determinadas por algoritmos de aprendizaje automatizado, y en el que los consumidores a menudo reciben servicios a cambio de datos a precios nominales iguales a cero<sup>28</sup>. La política de defensa de la competencia tradicional parte del supuesto de que los agentes aplican una estrategia centrada en la maximización de los beneficios, en virtud de la cual se considera que los precios

injustificadamente elevados perjudican el bienestar del consumidor. En cambio, en la economía digital los agentes tienden a preferir las estrategias de escala y cuota de mercado. Estas estrategias pueden implicar una reducción drástica de los precios, aun hasta el punto de estar dispuestos a soportar pérdidas e incrementar el gasto para ampliar la capacidad mediante, entre otras cosas, la adquisición de empresas y la expansión de las líneas de negocio.

En el caso de las plataformas digitales, las estrategias de escala y cuota de mercado pueden suponer una práctica de subvención interna, lo que implica que, mientras que una parte de la plataforma se beneficia de un menor costo del servicio o de un acceso gratuito, la otra paga mayores costes por el acceso. Por ejemplo, los servicios de Facebook pueden ser gratuitos para los usuarios, pero los anunciantes, para acceder a los usuarios, tienen que soportar unos costos de acceso más elevados. Poco a poco las plataformas empiezan a ser las organizadoras de los mercados. Estas plataformas digitales presentan tendencias monopolísticas naturales que tienen su origen en las grandes economías de escala, los grandes efectos de red y el control de datos de los sectores, lo que propicia la generación de inteligencia digital privada que a su vez propicia barreras tecnológicas e institucionales para la entrada de nuevos competidores. Esta situación provoca una acusada asimetría de la información entre el propietario de la plataforma y todos los demás agentes económicos de un sector, una asimetría que se aprovecha después para obtener beneficios tanto de los vendedores como de los compradores (por ejemplo, Singh, 2017).

Aun siendo cada vez más consciente del creciente poder monopolístico de las plataformas digitales, son escasos los esfuerzos de los países en desarrollo por diseñar políticas de lucha antimonopolio y combatir las prácticas anticompetitivas. Son numerosos los problemas que plantea el diseño de políticas de lucha antimonopolio para regular las plataformas basadas en datos que comprenden múltiples grupos de clientes con una demanda interdependiente que ofrecen productos y servicios en muchos países. Entre ellos figura la dificultad de definir el “mercado” en cuestión y el poder de las empresas dentro de ese mercado. El mercado se define por un producto o servicio; sin embargo, en el caso de las plataformas los datos actúan como un producto intermedio, no se venden ni se negocian y no tienen una oferta ni una demanda identificables (véase, por ejemplo, Graef, 2015). Este hecho implica que no es posible evaluar el poder de mercado de la plataforma en términos de subida

de precios por encima de los niveles competitivos de un lado del mercado y por debajo de los niveles competitivos del otro.

Sin embargo, dado que las plataformas digitales existentes están cambiando el panorama de la libre competencia, es necesaria su regulación para que las empresas y plataformas de los países en desarrollo tengan la oportunidad de competir con las plataformas existentes y puedan aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece el mundo digital. Algunos países desarrollados están utilizando instrumentos de política para controlar el creciente poder de mercado de las plataformas digitales. Por ejemplo, en 2013, la Autoridad de Protección de Datos de los Países Bajos y la Oficina del Comisionado de la Privacidad del Canadá descubrieron que WhatsApp “no borraba los números de móvil de los no usuarios después de que los contactos telefónicos de un usuario se transmitían a WhatsApp, lo que vulneraba la ley de protección de datos de los Países Bajos”<sup>29</sup> y, por lo tanto, obligaron a WhatsApp a realizar los cambios necesarios para mejorar la protección de los datos y la privacidad. En 2017, la Comisión Europea (CE) impuso a Google una multa de 2.420 millones de euros por infringir las normas antimonopolio de la Unión Europea. Según la Comisión Europea, “Google abusó de su dominio en el mercado de motores de búsqueda al promover su propio servicio de comparación de precios en sus resultados de búsqueda en detrimento de sus competidores [...]. Les negó a otras empresas la posibilidad de competir sobre la base de sus propios méritos y de innovar. Y lo que es más importante, privó a los consumidores europeos de la posibilidad real de elegir entre varios servicios y de disfrutar de todos los beneficios de la innovación”<sup>30</sup>.

Una forma de abordar las estrategias rentistas en un mundo digital sería mediante una regulación más estricta de las prácticas comerciales restringidas, con un sólido control y administración a nivel internacional<sup>31</sup>. Otro enfoque consistiría en desmembrar las grandes empresas responsables de la concentración del mercado en unidades más pequeñas (Feroz, 2017). Esto se ajusta palabra por palabra a la comparación que a menudo se establece entre el papel del petróleo en la economía analógica y el de los datos en la digital: en 1911 la Standard Oil fue desmontada y se le exigió por ley que se dividiera en varias sociedades más pequeñas. Obligar a las empresas a crear empresas mixtas con ciertas reglas de mayoría podría evitar que se produzca una concentración del mercado y sería una opción viable para las

economías con una digitalización naciente, incluidas las de muchos países en desarrollo. Una supervisión más estrecha de la integración vertical, incluso añadiendo el alcance y la escala de los datos en cuestión como criterios para el control de las fusiones, podría ser otra medida que reforzaría la competencia.

Otra posibilidad sería aceptar la tendencia en el mundo digital hacia la concentración del mercado, pero regulando esas tendencias con miras a limitar la capacidad de la empresa para explotar su posición dominante (Warren, 2017). En vista de que los datos de un país pueden presentar características de servicio público, otra opción podría consistir en establecer en la regulación que las grandes empresas son empresas de servicio público encargadas de la prestación directa del servicio digitalizado. Esto significa que habría que considerar a la economía digital de manera similar a los sectores tradicionales de redes básicas de abastecimiento, como los de abastecimiento de agua y suministro de energía. El predominio de la ideología neoliberal ha supuesto que el debate sobre las políticas públicas haya tendido a adoptar un enfoque contrario a una mayor regulación estatal. No obstante, la mayor preocupación que suscitan la creciente concentración en la economía digital y el potencial uso indebido de los datos personales está fomentando una mayor aceptación social de la necesidad de una regulación en esta materia<sup>32</sup>.

En el caso de los países en desarrollo, como se ha señalado anteriormente, las cuestiones relacionadas con la regulación pueden adquirir incluso una mayor relevancia si estos no quieren perderse los beneficios de la cuarta revolución industrial. Por ejemplo, se ha observado que la divulgación del código fuente de un programa informático puede ser necesaria, no solo por motivos de seguridad, sino también para mejorar las competencias en programación informática, ya que permitiría crear nuevos programas informáticos ajustados a las preferencias y sensibilidades locales, e incluso adaptados para ser utilizados en los idiomas locales. Evidentemente, es importante apoyar a los productores de los países en desarrollo que quieran iniciar actividades de comercio electrónico en el ámbito nacional, regional e internacional. Asimismo, puede ser precisa la localización de los servidores a efectos regulatorios, y esa regulación también puede contribuir a la promoción de los proveedores nacionales de distintos bienes y servicios.

Junto a la escalabilidad de los datos y la consecución de una mayor cuota de mercado, el secuestro

de patentes y las patentes entrelazadas son formas ampliamente utilizadas que pueden favorecer el rentismo y actuar como barreras a la entrada en el mercado (véase, por ejemplo, el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*). Para transitar hacia una economía digital es preciso encontrar un equilibrio adecuado entre el estímulo de la innovación y la garantía de la difusión tecnológica. Esto, a su vez, implica debilitar, en lugar de fortalecer, las normas que rigen los derechos de propiedad intelectual (véase también Haskel y Westlake, 2018), entre otras cosas, reforzando la difusión de la tecnología a los países en desarrollo.

La soberanía de Internet es otra de las cuestiones fundamentales que requieren un debate y una negociación mucho más internacional, pues ya ha quedado claro que una Internet que se supone “libre y abierta” puede estar sujeta a la regulación oculta de Estados poderosos, así como a la manipulación de grandes compañías privadas, como algunas empresas multinacionales de plataformas. Los Gobiernos de los países en desarrollo tienen que ser conscientes de estas cuestiones antes de firmar un acuerdo que pueda mermar de manera efectiva su soberanía nacional y su espacio de políticas en el mundo digital.

#### e) Control y uso de los datos

Todas las empresas, y no solo las plataformas digitales, tienen que ser capaces de recopilar y analizar datos para conseguir mejoras en la innovación y en la eficiencia<sup>33</sup>. Sin embargo, el acceso a los datos y su control pueden ser una fuente (de hecho, lo han sido durante mucho tiempo) de poder de mercado y pueden crear obstáculos a la entrada de nuevas empresas. Los responsables de la formulación de políticas han tenido que encontrar un punto de equilibrio entre esas presiones contrapuestas. Quizás de todas las diferencias entre empresas y plataformas de la economía digital la mayor estriba en que el modelo de negocio es el control de los datos. Para que los países puedan construir sus infraestructuras de datos y utilizarlos para ofrecer a sus ciudadanos bienes y servicios públicos eficientes, es importante que los países controlen sus datos y puedan utilizarlos o compartirlos, así como regular su flujo. Esto les ayudaría a diseñar políticas para desarrollar habilidades de procesamiento de datos en las etapas de preproducción y posproducción y alentaría la producción a medida.

Los datos no son un producto homogéneo, por lo que es necesario, desde el principio, distinguir claramente

entre datos personales y no personales. Los personales tienen que ver de manera más concreta con los datos sobre las pautas de comportamiento de los consumidores o datos sobre educación, transporte o salud de un país. Por supuesto, también se requiere establecer equilibrios en lo que respecta a la cuestión de la privacidad de los datos personales y el temor a ser objeto de seguimiento y vigilancia a través del control combinado que pueden ejercer empresas y Estados sobre los datos, aspectos que deben abordarse en el contexto específico de cada país. Aunque es necesario permitir que los datos no personales fluyan libremente dentro del país, es sumamente importante garantizar la protección de los datos personales, especialmente para fomentar la confianza dentro del país. Las leyes relativas a los datos personales dependen en gran medida de la información de identificación personal (PII), que se utiliza para vincular los datos con las personas. Sin embargo, se argumenta que no existe una definición uniforme de información de identificación personal y que, en muchos casos, el uso de un *software* avanzado sin PII permite vincular los datos con personas particulares, que pueden volver a ser identificadas (Schwartz y Solove, 2011).

Para crear capacidades digitales y, en particular, capacidades de análisis de grandes cantidades de datos, muchos países han puesto en marcha políticas en materia de datos. Por ejemplo, Rwanda ha diseñado una política, denominada “Revolución de los Datos”<sup>34</sup>, que se basa en el principio de la soberanía sobre los datos nacionales, en virtud de la cual el país conserva los derechos soberanos y exclusivos sobre sus datos nacionales y le permite ejercer su poder sobre ellos (véase recuadro 3.1).

Los países en desarrollo tienen que conservar su soberanía de datos para desarrollar sus capacidades digitales y evitar normas que restrinjan su capacidad de controlar el flujo de sus datos nacionales. La clasificación de los datos en datos personales y no personales y el diseño de las respectivas políticas para unos y otros son pasos decisivos en la construcción de la infraestructura digital. Es necesario garantizar la protección de los datos personales. En este sentido, el reciente Reglamento Europeo de Protección de Datos ofrece algunas orientaciones interesantes sobre cómo conseguirlo. Al margen de los datos personales, existen muchas otras formas de datos según la forma

### RECUADRO 3.1 La política de la revolución de los datos de Rwanda

Con miras a crear una industria que posibilite la innovación por los datos y aprovecharla para favorecer un rápido desarrollo económico y social, Rwanda ha puesto en marcha una política quinquenal denominada la Revolución de los Datos (PRD), cuyo período de ejecución es 2017-2022. Con el objetivo de crear capacidades para reunir y analizar grandes cantidades de datos, la política se centra en establecer estándares y principios para la gestión de datos; instaurar un marco para desarrollar el capital humano en el ámbito de las ciencias de datos; definir el marco para la creación-anonimización-publicación de datos; llevar a cabo actividades de analítica de macrodatos e inteligencia empresarial; fomentar las innovaciones tecnológicas possibilitadas por los datos; establecer un marco de gobernanza institucional para los datos; abordar los problemas de seguridad y privacidad y la soberanía de los datos; definir el papel del sector privado y las alianzas; y establecer un almacén de datos en forma de portal. El Instituto Nacional de Estadísticas es el encargado de la implementación de esta política junto con otros asociados para el desarrollo.

Para su implementación, Rwanda ya ha instaurado los regímenes legal y regulatorio, así como el régimen de políticas que orientan el acceso a la información en general y la protección de los datos personales, la privacidad y la confidencialidad. La Ley Orgánica de Estadística (Ley núm. 45), de junio de 2013, establece los mecanismos de coordinación de los artículos estadísticos relativos a la producción, el acceso y la difusión de datos, mientras que el Código Penal (arts. 286 y 287) y la Ley núm. 18/2010, de 12 de mayo de 2010, relativa a los Mensajes Electrónicos, la Firma Electrónica y las Transacciones Electrónicas, especifican una serie de cuestiones en materia de confidencialidad de los datos. En lo que respecta al alojamiento, la Orden Ministerial núm. 001/MINICT/2012, de 12 de marzo de 2012, dispone que todos los datos esenciales de los órganos del Estado deben alojarse en un centro nacional de datos central.

La política de revolución de los datos adopta el principio de la soberanía nacional de los datos, en virtud del cual Rwanda conserva los derechos soberanos exclusivos sobre sus datos nacionales con control y poder sobre sus propios datos. Sin embargo, de conformidad con este principio, Rwanda sigue dispuesta, en los términos acordados y regida por las leyes rwandesas, a alojar sus datos soberanos en una nube o alquilar espacio para sus servidores (*housing*) en un centro de datos de dentro o fuera del país. Además, en la política se reconoce la importancia de crear un marco de estrecha colaboración entre el Estado y las empresas del sector privado a nivel local, regional e internacional.

*Fuente:* <http://statistics.gov.rw/publication/rwanda-national-data-revolution-and-big-data>.



en que se recopilen y las habilidades empleadas para descifrarlos —los datos pueden analizarse (análisis), pueden inferirse (codificarse) y pueden convertirse en ciertos tipos de bases de datos de las que puede obtenerse información. Proteger eficazmente los datos obligará a los responsables de las políticas a estudiar el asunto con gran detenimiento, especialmente en el mundo en desarrollo.

Para fomentar los vínculos nacionales de las inversiones extranjeras y construir la infraestructura digital y fomentar las capacidades digitales del país con el fin de mejorar su posición en las cadenas de valor, muchos Gobiernos están recurriendo a medidas de localización, similares a las que utilizaron cuando concibieron sus políticas de IED. Las políticas de localización no son del todo nuevas, ya que han sido aplicadas en los países desarrollados y en desarrollo desde los inicios de Internet. En el contexto de la economía digital, las medidas de localización imponen una serie de requisitos como, por ejemplo, la localización de servidores y centros de cómputo dentro de las fronteras nacionales, lo que puede alentar a las empresas extranjeras a invertir en la infraestructura digital nacional y puede permitir a las autoridades locales aplicar las leyes y la regulación nacionales. Por ejemplo, el Decreto sobre Servicios de Tecnologías de la Información de 2013 de Viet Nam obligaba a que todos los servicios digitales o sitios web tuvieran al menos un servidor instalado en Viet Nam. En Indonesia, se están introduciendo por fases unas normas estrictas de contenido local para los nuevos teléfonos inteligentes, portátiles y otros dispositivos (USTR, 2016). En Filipinas, un proyecto de orden administrativa de 2014 exigía a los organismos públicos que compraran servicios en la nube del Estado filipino. En algunos casos, el procesamiento o el almacenamiento de datos debe ajustarse a normas nacionales únicas, o las transferencias de datos deben circular en gran medida o únicamente dentro de un espacio nacional o regional en la medida de lo posible. Se pueden adoptar este tipo de políticas para promover las capacidades digitales locales; proteger la industria incipiente; evitar la dependencia a largo plazo de la infraestructura digital de propiedad extranjera y localizada en el extranjero, y proteger la privacidad de los ciudadanos, su jurisdicción legal y la cibersoberanía nacional (por ejemplo, Hill, 2017).

## **2. Normas de comercio e inversión en la era digital**

A fin de formular políticas económicas e industriales bien delimitadas, como se ha señalado en la sección

anterior, los países necesitan un espacio de políticas en sus acuerdos de comercio e inversión, especialmente los que buscan una integración profunda. En el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2014* se incidió en esta necesidad al referirse al espacio de políticas como “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” (vii). Los acuerdos comerciales contemporáneos que persiguen una integración profunda entre las naciones, al ir mucho más allá de las restricciones comerciales en la frontera y centrarse cada vez más en las normas y la regulación nacionales, no solo reducen el espacio de políticas, sino que también es probable que generen resultados que propicien la reducción del estado del bienestar (Storm y Kohler, 2016). Las normas negociadas en el marco de estos acuerdos están moldeadas en gran medida por el carácter rentista y los intereses de los exportadores y fortalecen la posición de las empresas con buenas conexiones políticas (Rodrik, 2018). En esta sección se destacan algunas de las normas vinculantes en materia de comercio e inversión de algunos acuerdos comerciales contemporáneos que podrían afectar gravemente al espacio de políticas que permite a los países formular las políticas necesarias en el mundo digital.

Las normas de localización, como se analizó en la sección anterior, han sido ampliamente utilizadas por los países desarrollados en la fase temprana de la digitalización y aún lo siguen siendo (Bauer y otros (2016), señalan 22 medidas de localización de datos que siguen siendo utilizadas por los países de la Unión Europea); algunas de las normas enunciadas en los acuerdos comerciales vigentes, así como de los que se están negociando, restringen la flexibilidad de los Estados signatarios para adoptar medidas de localización que sirvan para alentar una mejora de su posición en las cadenas de valor. En algunos de estos acuerdos, como el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS) que se negocia en estos momentos, figura una propuesta según la cual para transferir datos fuera de las fronteras nacionales basta con que el operador invoque la necesidad de transferir datos al extranjero “como parte de la realización de sus actividades comerciales”<sup>35</sup>. Otros acuerdos, como el Acuerdo de Asociación Transpacífico, incluyen normas vinculantes sobre la capacidad de los Estados para restringir el uso o la localización de los centros de cómputo dentro de las fronteras nacionales (art. 14.13). Algunas de las propuestas sobre el



comercio electrónico en la OMC incluyen normas vinculantes sobre las transferencias internacionales de datos y restricciones a la localización<sup>36</sup>. Esas normas, que se presentan como parte de los capítulos cada vez más amplios dedicados al comercio electrónico en los acuerdos de libre comercio, pueden limitar la capacidad de los Gobiernos para aprovechar la inversión extranjera directa y a fin de desarrollar su capacidad y habilidades nacionales en el ámbito de la tecnología digital (Gehl Sampath, 2018).

A fin de no perder el tren de la revolución tecnológica en curso, los países en desarrollo necesitan con urgencia transferencias internacionales de tecnología desde los países desarrollados y otros países en desarrollo que han sido capaces de desarrollar tecnologías digitales avanzadas. Las nuevas tecnologías digitales que utilizan la inteligencia artificial, los robots y la Internet de las cosas podrían ayudar a los países en desarrollo a mejorar posiciones en sus cadenas de valor al permitirles aumentar su contenido digital en las fases de producción. Sin embargo, las transferencias de tecnología de empresas extranjeras mediante la acogida de inversión extranjera directa rara vez han sido automáticas, por lo que los países en desarrollo siempre han utilizado políticas específicas para alentar, entre otras cosas, los efectos de desbordamiento tecnológico, mediante la creación de empresas mixtas, la concesión de licencias de tecnología, las cláusulas de transferencia de tecnología en sus acuerdos de inversión y los acuerdos de capacitación. Estas políticas han conseguido propiciar transferencias internacionales de tecnología (por ejemplo, Newman y otros, 2015). Sin embargo, las transferencias internacionales de tecnología resultan mucho más complicadas de materializar en la actual economía digital, donde la tecnología y la analítica de datos se equipara con el secreto comercial (por ejemplo, Kowalski y otros, 2017). Estos insumos, que cada vez están más protegidos en los acuerdos de comercio e inversión, restringen aún más la posibilidad de que los Gobiernos utilicen las políticas tradicionales en materia de IED para fomentar la transferencia de tecnología. Una de estas normas vinculantes se aplica al intercambio de código fuente. El código fuente es un conjunto de instrucciones informáticas que se procesan y ejecutan, cuya versión legible por el ser humano (llamada código fuente) suele estar protegida por derechos de autor, y que a menudo se mantiene confidencial para proteger información de dominio privado. Los acuerdos de comercio e inversión recientemente negociados establecen normas vinculantes, a saber: la norma

contra la divulgación no autorizada, que prohíbe a los Gobiernos formular políticas que exijan compartir el código fuente, salvo por razones de seguridad nacional (por ejemplo, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, art. 14.17). En el caso de las transferencias de tecnología digital en los países en desarrollo, las políticas en materia de compartición de código fuente pueden desempeñar un papel importante para alentar las transferencias internacionales de tecnología y en el desarrollo de las habilidades digitales nacionales.

Un concepto estrechamente relacionado con la transferencia de tecnología en el mundo digital es la neutralidad tecnológica, la cual implica, en términos generales, que siempre deben aplicarse los mismos principios reguladores con independencia de la tecnología utilizada. También se ha interpretado como una restricción a que los Estados favorezcan las tecnologías locales. Con unas tecnologías en constante evolución en el mundo digital, la neutralidad tecnológica puede tener repercusiones de gran alcance. Esto implicaría que, si un país se compromete a permitir la prestación de un servicio, el proveedor de servicios puede utilizar cualquier tecnología para prestar ese servicio, incluidas las tecnologías futuras, como los vehículos sin conductor o el reparto con drones. Muchos países han asumido compromisos en materia de prestación transfronteriza de servicios en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que, en base a un compromiso de neutralidad tecnológica contraído, pueden limitar su elección de tecnología en el futuro, así como su capacidad de restringir o regular nuevos medios para prestar un servicio. Algunos de los acuerdos de libre comercio, como el acuerdo de libre comercio entre el Japón y la Unión Europea (cap. 8, secc. F, art. 1.3) y las propuestas de comercio electrónico en la OMC (por ejemplo, Estados Unidos, JOB/GC/94) incluyen la neutralidad tecnológica como principio básico. Es discutible si la neutralidad tecnológica es aplicable en el caso de los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC (por ejemplo, Wunsch-Vincent, 2006). Unas normas vinculantes sobre la adopción de la neutralidad tecnológica pueden reducir la flexibilidad regulatoria de los países en el mundo digital, dada la rápida evolución de las tecnologías digitales.

Si bien es necesario alentar la transferencia de tecnología, los países en desarrollo deben ser proactivos a la hora de aumentar el contenido digital de sus procesos productivos, bien dando más apoyo a

servicios digitales de producción nacional, como los servicios de TIC y las telecomunicaciones en la manufactura, o utilizando tecnologías digitales para digitalizar su producción. Por productos digitalizados cabe entender los productos que antes se exportaban físicamente, pero que ahora se transmiten electrónicamente, por ejemplo, las películas, el material impreso, el audio y las imágenes, programas informáticos y videojuegos. Si bien existe una falta de claridad sobre el alcance de las transmisiones electrónicas definidas en la OMC (por ejemplo, si cabe incluir o no los archivos CAD utilizados para la impresión tridimensional), en la actualidad se negocian normas sobre las transmisiones electrónicas. La OMC impuso en 1998 una moratoria sobre los derechos de aduana de las transmisiones electrónicas, que se ha prorrogado por dos años en cada Conferencia Ministerial desde entonces, incluso en la Undécima Conferencia Ministerial de 2017. Sin embargo, como cada vez se digitalizan y exportan electrónicamente más productos y que los productos impresos en tres dimensiones plantean nuevas dificultades, ya que estos productos pueden exportarse en forma de archivos informáticos y de CAD e imprimirse en los países de acogida, la exención de derechos de aduana para este tipo de transmisiones electrónicas implicaría una pérdida significativa de ingresos arancelarios, especialmente en los pequeños países insulares y los países menos adelantados. La UNCTAD (2017c) señala que en 2015 unos 101 países en desarrollo eran importadores netos de estos productos digitalizados y que una moratoria permanente puede hacer que aumenten aún más sus importaciones.

Si bien muchos países en desarrollo se esfuerzan por formular una política o una estrategia nacional de comercio electrónico para vincular a sus productores y consumidores nacionales a las plataformas de comercio electrónico, es necesario reconocer los riesgos conexos, especialmente si esas plataformas son internacionales. Los países no solo exponen a sus consumidores a nuevos productos y productores y corren el riesgo de reducir la cuota en el mercado interno de sus productores nacionales, sino que también al actuar así pierden datos valiosos generados por las transacciones de consumidores y productores. Los “efectos de red” de estas plataformas les permiten recopilar enormes cantidades de datos de las economías conectadas, que pueden ser utilizados posteriormente por estas plataformas internacionales para predecir las tendencias del mercado, inundar a los consumidores con productos asociados a sus gustos y preferencias sobre la base del análisis de

sus datos personales, y reorganizar de hecho la producción y las ventas nacionales. Muchas de las propuestas de la OMC, de ser aceptadas, no permitirán a los Gobiernos restringir en el futuro la salida de los datos de sus productores y consumidores.

Las ganancias que pueden obtener los países en desarrollo a partir del comercio electrónico solo pueden hacerse realidad si protegen sus “plataformas nacionales de comercio electrónico” con el objetivo de mejorar el acceso al mercado nacional e internacional de sus productores. Se podría animar la creación de plataformas nacionales de comercio electrónico mediante asociaciones público-privadas para impulsar el comercio electrónico nacional y transfronterizo y utilizar los análisis de los datos de los clientes implicados para pronosticar el futuro de la demanda y los cambios en gustos y preferencias. La vinculación de los productores nacionales a las plataformas nacionales de comercio electrónico debería formar parte de los planes nacionales de promoción del comercio. En este sentido, las políticas de las plataformas chinas de comercio electrónico pueden ser muy didácticas para los países en desarrollo. Por ejemplo, una plataforma china de comercio electrónico llamada KiKUU opera en seis países africanos, pero solo vende productos chinos<sup>37</sup>.

La conclusión es que el potencial de desarrollo que ofrecen las tecnologías digitales puede verse eclipsado fácilmente si no se concede a los países en desarrollo la flexibilidad y el espacio de políticas necesarios para elaborar sus propias políticas económicas e industriales y sus marcos reguladores nacionales que les permitan promover su infraestructura y sus capacidades digitales.

### **3. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para favorecer la economía digital**

Como ya se examinó, una condición *sine qua non* para que los países en desarrollo puedan aprovechar las crecientes oportunidades que ofrece el mundo digital es el desarrollo de su infraestructura digital, así como de sus capacidades digitales. Sin embargo, dada la velocidad que ha tomado la digitalización de la producción y las exportaciones manufactureras en el mundo desarrollado, la aparición de las prácticas monopolísticas por parte de las empresas principales y las plataformas digitales en todas las cadenas mundiales de valor, así como el ensanchamiento de la brecha digital, hace que pueda resultar

extremadamente difícil para los países en desarrollo, especialmente los PMA, dar por sí solos el salto que les impulse hacia la industrialización digital. En la sección anterior se sugirió que era preciso reconsiderar los acuerdos de comercio e inversión como un paso necesario en esa dirección. Ahora bien, la cooperación digital Sur-Sur a nivel regional también puede desempeñar un papel importante. La cooperación digital a nivel regional puede sumarse a las iniciativas de integración regional en curso en el Sur, en particular en África.

La UNCTAD (2018b) ha sugerido un programa de cooperación digital Sur-Sur de diez puntos que supone:

- Crear una economía de datos.
- Construir una infraestructura de computación en nube.
- Reforzar la infraestructura de banda ancha.
- Promover el comercio electrónico en la región.
- Promover los pagos digitales regionales.
- Realizar progresos hacia un mercado único digital de la región.
- Intercambiar experiencias en materia de administración electrónica.
- Establecer asociaciones para construir ciudades inteligentes.
- Promover las innovaciones y tecnologías digitales.
- Confeccionar estadísticas para medir la digitalización.

Un paso importante hacia la cooperación digital es crear una economía de datos regional entre países vecinos. Esto puede ser útil a todos y cada uno de los países, toda vez que pueden utilizar los macrodatos regionales para desarrollar la inteligencia artificial que les permita para fabricar productos digitales a medida. Sin embargo, para construir una economía de datos regional, los países necesitan ante todo ser “propietarios” de sus datos. Ser propietarios de los datos generados a nivel nacional, permitirá a los Estados de los países decidir con quién los quieren compartir. El intercambio de datos a nivel regional permitirá poner en común los datos y las capacidades digitales de la región, así como utilizar la infraestructura digital existente en la región para procesar los datos regionales. La existencia de normas y regulaciones nacionales similares en materia de propiedad de datos en los países de la región también puede ayudar a que el flujo de datos sea más ágil a nivel

regional. Además, la libre circulación de datos no personales dentro de la región puede fortalecer el proceso de integración regional.

Es necesario debatir las estrategias regionales de cooperación en materia de datos, así como las formas de clasificarlos, y adoptar decisiones sobre los que pueden compartirse a ese nivel. Una estrategia regional sobre propiedad e intercambio de los datos puede constituir un apoyo sustancial a las políticas de industrialización digital.

Además de para desarrollar la economía de datos, la cooperación digital Sur-Sur resulta necesaria para maximizar las ventajas de la computación en nube. Las economías de costos derivadas de la computación en la nube solo podrán lograrse mediante una comunación significativa de recursos informáticos configurables que pueda generar economías de escala y reducir drásticamente el costo de la utilización de la infraestructura de tecnologías de la información (Alford y Morton, 2009). La infraestructura de computación en la nube a nivel regional puede proporcionar beneficios significativos, tanto al sector público como al privado de la región, en términos de costos, flexibilidad, eficiencia y escalabilidad. Dicha infraestructura debe ir acompañada de iniciativas para suscitar confianza en los proveedores locales de servicios de computación en la nube y de un Código de Conducta de Computación en la Nube que especifique las condiciones de uso de los datos que circulan a través de ella. Todo ello debe apoyarse en una acción regional de ciberseguridad.

Para que todos los países de una región estén en igualdad de condiciones de acceso a las oportunidades que ofrece la computación en la nube es importante que todos los países de un bloque regional tengan un ecosistema de banda ancha similar. Puede considerarse que las redes de banda ancha son un ecosistema multicapa interconectado de redes de alta capacidad de comunicación, servicios, aplicaciones y de usuarios, y constituyen los cimientos de las economías digitales. Los países en desarrollo más grandes de una región pueden prestar un apoyo clave a otros países en desarrollo invirtiendo en el desarrollo de su infraestructura de banda ancha. Los países que forman parte de bloques regionales pueden emprender reformas similares de las normas de telecomunicaciones para atraer inversiones en infraestructura de banda ancha de la región. Los acuerdos de cooperación regional y el intercambio de experiencias y

prácticas reguladoras pueden ayudar a desarrollar esta infraestructura clave en las distintas regiones.

Además, podrían atenderse de manera más eficaz las necesidades de los mercados regionales mediante la utilización de tecnologías digitales como el comercio electrónico. Sin embargo, para que el comercio electrónico amplíe el acceso al mercado de los productos manufacturados en una región es importante que existan normas y regulaciones transfronterizas de comercio electrónico que sean uniformes dentro de ella. Se necesitan normas uniformes en materia de protección del consumidor, propiedad intelectual, libre competencia, fiscalidad y seguridad de la información. También se requieren normas uniformes para solventar el problema del bloqueo geográfico injustificado. Es necesario formular una estrategia regional de comercio electrónico en la que se apoye la estrategia nacional de comercio electrónico.

El comercio electrónico regional debe apoyarse también en las capacidades de una infraestructura de pago digital protegida de ámbito regional. Evidentemente, para ello se necesita como importante condición *sine qua non* una infraestructura física y una conectividad que sean adecuadas. Los pagos digitales, al presentar una mayor transparencia y capacidad de trazabilidad, resultan esenciales para el comercio electrónico. Con todo, para lograr el uso generalizado de los pagos digitales, es necesario un marco regulador sólido para supervisar a la banca comercial, las entidades financieras y otras instituciones de dinero electrónico, y normas relativas a la protección de datos de los consumidores y a la competencia, así como disposiciones legales en materia de sistemas de compensación y liquidación. Los países en desarrollo deben poner sumo cuidado en sus negociaciones comerciales, así como en los tratados de inversión, en preservar su espacio de políticas para regular sus plataformas digitales de pago. Ello hace que la cooperación regional en materia de pagos digitales resulte difícil, pero, no obstante, existen algunos ejemplos en el Sur. Los miembros de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) han desarrollado un sistema regional integrado de liquidación electrónica (el sistema SIRESS) de ámbito regional para facilitar las transacciones financieras y los pagos transfronterizos. Se han creado cámaras de compensación nacionales y regionales para facilitar los pagos entre entidades financieras.

En el mundo digital, los mercados regionales solo pueden integrarse verdaderamente si avanzan hacia

un mercado digital único regional. Un mercado digital único regional podría suponer un avance hacia el logro del objetivo de que todos los consumidores y productores de la región, independientemente de su nacionalidad y país de residencia, dispongan de un acceso fluido y continuo a las actividades en línea. Se trata de una meta extremadamente difícil para el Sur, dado lo limitado de su infraestructura y capacidades digitales existentes, pero este debería ser el objetivo final.

La cooperación Sur-Sur (y triangular) también resulta necesaria para ayudar a los países a construir ciudades inteligentes en el Sur. Aunque los recursos financieros necesarios para crear ciudades inteligentes son enormes desde la perspectiva de las pequeñas economías, los avances en esta senda también pueden ayudar a generar en el futuro recursos financieros, al incrementar el rendimiento de las inversiones. Pueden forjarse asociaciones y colaboraciones triangulares con países avanzados para fortalecer la infraestructura de banda ancha y construir en el Sur ciudades inteligentes, cuyo funcionamiento depende enormemente de la digitalización.

Otro ámbito de la cooperación digital regional son las innovaciones y las tecnologías digitales. Muchos países en desarrollo están incentivando la creación de *startups* digitales para alentar la innovación. Las pequeñas y medianas empresas son las principales beneficiarias de estas innovaciones de bajo costo y alto rendimiento económico. Sin embargo, resulta muy difícil conservar las innovaciones digitales de éxito para promover los esfuerzos nacionales de digitalización debido a la alta tasa de adquisiciones de estas *startups* por parte de las grandes empresas tecnológicas, que pueden reconocer las innovaciones con un mayor potencial de éxito. Se trata de una esfera en la que la cooperación Sur-Sur puede aportar una gran contribución. Bancos de desarrollo como el Nuevo Banco de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo pueden desempeñar un papel importante en el apoyo financiero a estas *startups* y alentarlas a desarrollar programas informáticos y tecnologías digitales para su uso a nivel regional. Se puede diseñar una estrategia regional que fomente la creación de *startups* que ofrezcan soluciones digitales innovadoras a nivel regional. Las inversiones intrarregionales en tecnologías digitales pueden fomentar la transferencia de tecnologías e innovaciones si permiten el intercambio de código fuente y alientan la adaptación de tecnologías digitales de códigos de fuente abierta a sus



necesidades y exigencias. El Sur podría aprovechar las importantes oportunidades de aprendizaje que eventualmente podría procurar una colaboración con el Norte en el diseño de herramientas y estadísticas para elaborar comparativas sobre la digitalización y hacer un trazado de sus progresos.

Si bien es verdad que la cooperación digital Sur-Sur debería adoptar un programa ambicioso, habida cuenta de la realidad en el terreno, será importante secuenciar y priorizar los elementos de ese programa, que deberán adaptarse en función del grado y el ritmo de desarrollo digital de los distintos países de una región.

## D. El camino a seguir para los países en desarrollo

El tránsito hacia una economía digital presenta en los países en desarrollo un potencial de creación de ingresos y empleo a la vez mayor y menor de lo que se suele pensar. Esto se debe a que muchos de los estudios existentes sobrevaloran los potenciales efectos negativos en el empleo y los ingresos de algunas tecnologías digitales, como los robots, como ya se señaló en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*. Al mismo tiempo, existe una tendencia igualmente exagerada, cuando no raya en la utopía digital, que considera que los países en desarrollo tendrán oportunidades ilimitadas, gracias a nuevas rondas de liberalización, para dar el salto que las lleve a realizar actividades de alto valor añadido y de creación de empleo en todos los segmentos del proceso de fabricación, así como en los servicios (IMF, 2018). Pero cualquiera que sea la posición que se adopte, el rápido ritmo de la digitalización está dejando a muchos encargados de formular políticas desprevenidos. En función del nivel de desarrollo de un país, la desprevenición puede adoptar diversas formas —desde déficits de habilidades e infraestructura hasta la inexistencia o el carácter fragmentario de los ajustes de las políticas— y puede acarrear numerosas consecuencias adversas, entre ellas, alejarse aún más de la frontera tecnológica, el estancamiento de la convergencia económica o incluso la marginación de la economía mundial. La tendencia a la concentración del mercado y la aparición de un círculo vicioso mediceo que refuerza el poder económico y político en el mundo digital agravan aún más esa amenaza.

La verdad pura y simple para los Gobiernos de los países en desarrollo es que será difícil materializar los beneficios potenciales del mundo digital y que será aún más difícil conseguir que esos beneficios tengan una amplia repercusión social. Para lograrlo, es preciso adoptar políticas ambiciosas en ámbitos muy diversos y aplicarlas de manera coherente. Implicarse en el comercio digital podría ser un primer

paso prometedor, pues promoverá la oferta de una infraestructura digital material e inmaterial, que es un requisito básico para que las personas y las empresas puedan participar con éxito en la economía digital. En muchos países en desarrollo prepararse para el mundo digital requerirá el apoyo y la cooperación internacionales; en este sentido, la Iniciativa del Comercio Electrónico para Todos de la UNCTAD es un posible modelo para ese tipo de asociatividad (UNCTAD, 2017d).

El comercio digital no es un fin en sí mismo. Los discursos sobre los beneficios del comercio digital a menudo adoptan la perspectiva del consumidor expresada en términos de dólares. Sin embargo, los intercambios digitalizados se pagan generalmente en datos: se suministran y prestan los bienes y servicios, a menudo gratuitamente en términos de dólares, a cambio de datos de los clientes. Desde el punto de vista del desarrollo, el mero hecho de mejorar la conectividad podría empoderar a las empresas más grandes y que ya son más productivas, además de agudizar la exclusión del resto. Además, el suministro de datos de clientes a las plataformas internacionales tiende a dar lugar a una concentración del poder empresarial que puede dificultar que los países en desarrollo gocen del acceso, la titularidad y el uso de datos de sus economías y sus ciudadanos para ponerlos al servicio de su propio desarrollo económico. La polarización también es una amenaza en el mundo digital, e incluso tal vez mayor, que en el mundo analógico.

Así pues, esa mayor conectividad digital debe ir acompañada de cambios en las políticas en numerosos y diversos ámbitos. Las políticas que rigen el acceso y el uso de los datos son cruciales y deben poner el foco en conseguir que el acceso a los datos no personales sea lo más abierto posible. El acceso, la propiedad y la capacidad de analizar y transformar los



datos en conocimientos económicamente significativos serán fundamentales para aprovechar las ventajas de un mundo digital. Si bien es preciso asegurarse de que los marcos de gobernanza de los datos aborden adecuadamente la privacidad y la seguridad digital, las políticas también deben alentar la inversión en datos que generen sinergias tanto sectoriales como intersectoriales.

En cuanto a las medidas de defensa de la competencia y lucha antimonopolio, pueden ser necesarias políticas en materia, entre otras, de normas, participación pública en la financiación a largo plazo y contratación pública, para que los países en desarrollo obtengan mayores beneficios de la economía digital. También se requieren políticas audaces en el lado de la demanda, pues los países en desarrollo podrán sacar partido de esas ventajas únicamente si los consumidores disponen del nivel de ingresos necesario para materializar sus preferencias en demanda efectiva sin tener que endeudarse. Debe entenderse que la digitalización no dará buenos resultados en un contexto de contracción y austeridad fiscal.

En este sentido, establecer un círculo virtuoso entre, por una parte, el mayor énfasis que ponen las nuevas tecnologías digitales en la demanda personalizada y, por otra, la mayor participación de los países en desarrollo en los procesos de fabricación que satisfagan dicha demanda, obligará a adoptar políticas macroeconómicas más expansivas y reconectar el crecimiento de los salarios con el de la productividad.

Seguidamente se mencionan brevemente algunas de las principales políticas que pueden ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a los desafíos que plantea la revolución digital y a potenciar los beneficios para el desarrollo derivados de las cadenas de valor mundiales.

### *1. Construcción de una infraestructura digital*

La infraestructura de las TIC es una condición necesaria para avanzar en un mundo digitalizado. A su vez presupone la disponibilidad de la infraestructura física necesaria, empezando, evidentemente, por las conexiones eléctricas. Además de una infraestructura física de apoyo, es importante desarrollar un conjunto sólido de bancos y entidades financieras que ofrezcan un acceso mucho más amplio a toda la población; este acceso está enormemente desatendido en muchos países en desarrollo y países menos adelantados. Al sentar las bases de la infraestructura digital,

deben abordarse los desequilibrios internos existentes, como las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas, a fin de que las zonas rurales no experimenten una brecha digital cada vez mayor y puedan beneficiarse de una mayor conectividad.

### *2. Formulación de políticas nacionales para la regulación de los datos*

En la medida en que los datos son el combustible de la era digital, su control, al igual que en el caso del petróleo en la era fordista, ofrecen a sus propietarios enormes posibilidades de realizar beneficios (Tarnoff, 2018). Por ello, es fundamental que los países conciben políticas nacionales de datos que garanticen una distribución equitativa de los beneficios derivados de los datos que se generan dentro de las fronteras nacionales. En la actualidad, en la mayoría de los países en desarrollo no se aplica una política de este tipo y, de hecho, los datos son propiedad de quien los recopila y almacena, principalmente las superempresas digitales, que luego ejercen derechos de propiedad plenos, exclusivos e ilimitados sobre ellos. La política nacional de datos debe estar diseñada para abordar cuatro cuestiones fundamentales: ¿quién puede poseer los datos?, ¿cómo pueden recopilarse?, ¿quién puede usarlos? y ¿en qué condiciones? También debería abordarse la cuestión de la soberanía de los datos, esto es, cuáles son los datos que pueden salir del país y, por lo tanto, que no se registrarían por la legislación nacional. La política de la revolución de los datos de Rwanda puede ser un buen ejemplo en el que podrían inspirarse los países en desarrollo.

Pero los datos, a menos que sean procesados, pueden tener poco valor. La analítica de macrodatos utilizando algoritmos ha revolucionado la producción y los servicios de distribución. La limitada capacidad del mundo en desarrollo para transformar datos en conocimientos económicamente significativos ha alimentado el crecimiento de plataformas digitales sumamente rentables, que a través de los “efectos de red” han sido capaces de recopilar más datos y utilizarlos para facilitar su entrada en nuevos mercados y nuevas líneas de negocio. Las crecientes rentas económicas que obtienen estas superplataformas y su capacidad para acabar con la competencia de las plataformas nacionales siguen siendo desenfrenadas debido a la falta de políticas reguladoras. Esta circunstancia, no solo ha restringido el desarrollo de plataformas nacionales, sino que además ha cerrado la puerta a la posibilidad de que los países

en desarrollo puedan desarrollar su propia analítica de datos y mejorar su posición para poder llevar a cabo actividades de posproducción que generan un mayor valor añadido.

### 3. Regulación de las plataformas digitales y fomento de plataformas nacionales de comercialización

La regulación es esencial para que los países en desarrollo puedan aprovechar las ventajas que presenta el comercio electrónico; de lo contrario, vincularse a las plataformas existentes solo proporcionará a las superplataformas más datos, fortaleciéndolas aún más y facilitándoles un mayor acceso a los mercados nacionales. Algunas de las opciones para regular las superplataformas son: una regulación más estricta de las prácticas comerciales restringidas; la división de las grandes empresas responsables de la concentración del mercado en unidades más pequeñas; una regulación que defina a las plataformas digitales como empresas de servicio público con prestación directa del servicio digitalizado; y un seguimiento estrecho de sus actividades y una supervisión fuerte a nivel internacional.

### 4. Gravar a las superempresas

Gravar a estas empresas en los lugares en los que desarrollan sus actividades y no en los que declaran tener su sede contribuirá a redistribuir sus rentas económicas y a un aumento los ingresos de los Estados.

### 5. Elaboración de políticas industriales digitales

Una vez implantadas las políticas en materia de propiedad de los datos y la regulación para poner freno a las prácticas anticompetitivas de las superplataformas, los países en desarrollo podrán prepararse para el mundo digital. Las políticas industriales digitales son necesarias para potenciar el uso de las tecnologías y los servicios digitales en la producción, así como para adquirir competencias digitales en todos los sectores.

### 6. Sacar partido de las jóvenes empresas digitales

Las innovaciones son fundamentales para el desarrollo del sector digital. Si bien muchos países en desarrollo alientan la creación de empresas digitales innovadoras como fuente primaria de innovaciones digitales, es necesario contar con una política más exhaustiva en relación con esas *startups* que impida que las ganancias generadas por las innovaciones fluyan fuera del país. La

inversión directa del Estado para participar en el capital social de empresas puede servir de sostén de las innovaciones digitales, potenciar el uso de tecnologías avanzadas y promover la innovación inversa.

### 7. Perfeccionamiento de las competencias digitales

El desarrollo de las competencias digitales para colmar la brecha digital exigirá llevar a cabo esfuerzos en varios niveles, como la introducción de la educación digital en las escuelas y universidades, el perfeccionamiento de las habilidades digitales de la población activa, la puesta en marcha de programas especiales de desarrollo de competencias básicas y avanzadas y la financiación del emprendimiento digital.

Los países en desarrollo no podrán dar ese salto adelante hacia lo digital por sí solos, sino que necesitarán apoyo tanto a nivel regional como internacional. Los programas de integración regional deben incluir: el apoyo regional a la creación de una economía de datos; la construcción de una infraestructura de computación en nube; el fortalecimiento de la infraestructura de banda ancha; la promoción del comercio electrónico en la región; la promoción de los pagos digitales regionales; la realización de progresos hacia un mercado único digital de la región; el intercambio de experiencias en materia de administración electrónica; el establecimiento de asociaciones para construir ciudades inteligentes; la promoción de innovaciones y tecnologías digitales, y la confección de estadísticas para medir la digitalización.

Dado que el uso a gran escala de las tecnologías digitales está todavía en fase de desarrollo y que aún no se comprenden plenamente sus efectos conexos, la cooperación internacional encaminada a colmar las lagunas de datos y la elaboración de métricas comparables debe venir acompañada de esfuerzos en políticas de ámbito nacional. La comunidad internacional acaba de iniciar un diálogo sobre qué normas y regulaciones pueden permitir rentabilizar la productividad y el potencial de desarrollo que ofrece la economía digital. Es necesario llegar a un acuerdo sobre qué parte de las cuestiones relativas a la economía digital cae en el ámbito de actuación de la OMC y qué parte en el de otras organizaciones internacionales. Debe evitarse una adhesión prematura a normas que tengan un impacto a largo plazo en un ámbito en rápida evolución como este, en el que los agentes económicos influyentes actúan impulsados por sus estrechos intereses comerciales. Tal vez valga la pena recordar al respecto la conclusión

que el respetado economista canadiense del desarrollo Gerald Helleiner (2000: 12) expuso en el marco de las Conferencias Raúl Prebisch de la UNCTAD apenas cinco años después de la creación de la OMC:

“Dudo que muchos sigan cuestionando el hecho de que muchos países en desarrollo han firmado el Acuerdo de Marrakech sin valorar suficientemente sus repercusiones o con la expectativa de un cambio mucho mayor en la práctica proteccionista de los países industrializados que los materializados hasta la fecha. Tampoco, sospecho, hay mucho desacuerdo en que los países industrializados han sobrestimado enormemente la capacidad de los países en desarrollo (y, de hecho, de su voluntad) de aplicar todos sus elementos respetando los calendarios acordados.”

A fin de evitar una repetición de este tipo de hechos, es importante conservar la libertad y el espacio para diseñar políticas digitales que ayuden a potenciar los beneficios para el desarrollo derivados del comercio y la inversión extranjera, como las políticas en materia de localización, las restricciones a la libre circulación de datos, las transferencias de tecnología y los derechos de aduana sobre las transmisiones electrónicas. Los países en desarrollo necesitarán foros que sean lo suficientemente inclusivos y amplios, como el grupo intergubernamental de expertos de la UNCTAD sobre comercio electrónico y economía digital, para examinar las complejas cuestiones planteadas y contribuir a la formulación de políticas coherentes orientadas al desarrollo. ■

## Notas

- 1 En algunas partes del informe UNCTAD (2017a) también se abordó la digitalización de las cadenas de valor, pero poniendo el foco en las consecuencias para la inversión extranjera directa y la formulación de las políticas en la materia, lo que complementa el análisis que se hace en el presente capítulo. La amplia perspectiva que adopta la UNCTAD (2018a) al abordar los vínculos existentes entre una amplia gama de tecnologías de vanguardia y el desarrollo sostenible complementa asimismo el análisis que se hace en este capítulo de las tecnologías digitales y al proceso de fabricación.
- 2 Más allá de las cuestiones examinadas en este capítulo, las nuevas tecnologías digitales plantean asimismo cuestiones macroeconómicas. La digitalización y el consiguiente aumento de la importancia de los activos intangibles pueden hacer que disminuya la demanda de bienes de capital físicos, lo que genera problemas de medición de la producción y la inflación. También podría contribuir a una disminución continua del precio de los bienes de capital físicos y a la disminución a largo plazo de la formación de capital fijo como proporción del PIB, tradicionalmente considerada como el principal motor del crecimiento económico y de la productividad. La creciente importancia de los activos intangibles plantea asimismo problemas distributivos. Aunque estos temas no entran en el ámbito de este capítulo, en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017* se analizaron los efectos distributivos de la automatización basada en robots y de los factores impulsores de la concentración y el poder de mercado.
- 3 Fu y otros (2011: 1204) también concluyen que los estudios están lejos de proporcionar pruebas convincentes que indiquen la existencia de una transferencia de tecnología positiva y efectos indirectos significativos de la IED en las empresas locales. De Marchi y otros (2018), proporcionan evidencia empírica similares para el período más reciente.
- 4 Para un análisis y otros datos empíricos relativos al protagonismo que han ido adquiriendo los elementos intangibles en las actividades económicas, véase, por ejemplo, WIPO (2017).
- 5 Si bien este aspecto ha sido desde Chenery y Syrquin (1975) un pilar de la economía del desarrollo y de los análisis del cambio estructural, Markusen (2013) reavivó el interés por los patrones heterogéneos de la demanda en la teoría del comercio.
- 6 La ratio entre el PIB y el consumo de materiales (medido en toneladas de materias primas minerales o agrícolas) ha disminuido en casi todas las regiones del mundo en las últimas tres décadas, sobre todo en Europa y los Estados Unidos, y en menor medida en África, Oceanía y América Latina (SERI/WU Global Material Flows Database).
- 7 Es muy probable que esta medida subestime los insumos del sector digital en la industria manufacturera. Algunos componentes del sector digital probablemente están clasificados en categorías distintas a las de las divisiones J61 a J63 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU, Revisión 4). Solo se utilizan aquí los datos relativos a estas divisiones porque los datos disponibles no permiten desglosar los datos de las divisiones que pueden abarcar más que los servicios digitales que afectan a la fabricación.
- 8 En IMF (2018, págs. 1 y 7), se indica que los datos disponibles sugieren que el sector digital sigue sin

- alcanzar el 10 % de la mayoría de las economías si se mide en términos de valor añadido, ingresos o empleo, aunque las estimaciones del tamaño del sector digital pueden variar en función de la definición que se elija. Bukht y Heeks (2017) estiman que la economía digital representa alrededor del 5 % de la producción mundial y el 3 % del empleo mundial. Cabe señalar también que la base de datos utilizada aquí es la única disponible para evaluar el papel de los servicios digitales en la industria manufacturera, aunque la muestra de países solo abarca 43 economías, mientras que las demás están incluidas en el agregado correspondiente al resto del mundo.
- 9 Bessen (2016), presenta evidencias sobre este tipo de estrategias rentistas empleadas por empresas en los Estados Unidos. Para más información, véase también el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*.
  - 10 Tales reducciones de costos pueden aplicarse incluso en el caso de fábricas enteras, ya que la simulación de fábricas mediante el diseño digital permite prever y resolver problemas de funcionamiento incluso antes de que la instalación exista físicamente.
  - 11 En Foster y otros (2018) se presentan estudios de casos que sugieren que la digitización de las cadenas de valor podría perjudicar a los pequeños productores africanos. Para más amplia información, véase, por ejemplo, Foster y Graham (2017).
  - 12 Las rentas del capital representan el resto una vez deducidos los salarios del valor añadido de las exportaciones. No se hace un análisis más detallado porque estas rentas no pueden desglosarse por cada una de las funciones empresariales como se hace con las rentas del trabajo. Acerca de la justificación de tal definición de las funciones empresariales y los problemas de medición conexos, véase de Vries y otros (2018).
  - 13 Los datos de otros países desarrollados y en desarrollo figuran en el apéndice disponible en línea.
  - 14 En el presente contexto, se consideran grandes empresas de tecnología aquellas empresas de la “economía digital” (entendida como los sectores de “equipamiento tecnológico” + “software y servicios de TI” de la clasificación de empresas “Thomson Reuters Business Classification”) que llegaron a figurar entre las 100 principales sociedades no financieras por capitalización bursátil.
  - 15 Fuente: UIT, *ICT Facts & Figures, The world in 2017*. Puede consultarse en <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2017.pdf>.
  - 16 Así queda reflejado en la serie de exámenes de las políticas de ciencia, tecnología e innovación que la UNCTAD ha realizado para países en desarrollo y economías en transición. Véase [http://unctad.org/en/pages/publications/Science,-Technology-and-Innovation-Policy-Reviews-\(STIP-Reviews\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/Science,-Technology-and-Innovation-Policy-Reviews-(STIP-Reviews).aspx).
  - 17 Este enfoque contrasta con la idea tradicional, que se basa en la teoría del ciclo de vida del producto (Vernon, 1966). Como señalan von Zedtwitz y otros (2015: 12), que también estudian otras variaciones de la idea original de Vernon, “según esta visión tradicional, los nuevos productos y tecnologías se desarrollan y lanzan primero en los países avanzados, y solo se introducen y comercializan en los países menos desarrollados cuando entran en su fase de madurez y se acrecienta su falta de actualidad y obsolescencia. Así pues, el flujo de innovación, tanto desde el punto de vista del mercado como desde la perspectiva tecnológica, discurre desde los países avanzados a los países en desarrollo”.
  - 18 Pueden verse ejemplos de innovación frugal, por ejemplo, en Laperche y Lefebvre (2012). Para profundizar en el tema, véase también UNCTAD (2018a: cap. IV).
  - 19 Por ejemplo, la empresa china Huawei desarrolló su negocio de teléfonos inteligentes venciendo la competencia de las principales empresas ya establecidas, no solo gracias a su ventaja de bajo coste, sino también gracias a los últimos avances científicos y a la integración de las nuevas tecnologías derivadas de ellos en sus estrategias de innovación (Joo y otros, 2016). Comenzó fabricando teléfonos de gama baja para el mercado nacional, pero su posterior interés en la I+D local y la ingeniería inversa de tecnología extranjera, le permitió convertirse en líder mundial en redes de telecomunicaciones en 2012 (Kang, 2015).
  - 20 Para un análisis somero sobre la forma en que el derecho de propiedad intelectual afecta a la impresión tridimensional, véase, por ejemplo, Malaty y Rostama (2017). Para un análisis más detallado, véase, por ejemplo, Osborn (2016: 270), quien concluye que quizás las innovaciones más afectadas por los efectos de la impresión tridimensional deberían quedar excluidas por completo de ciertas formas de protección de la propiedad intelectual. Este argumento donde quizás resuena con más fuerza es en el derecho de patentes, donde por la naturaleza utilitaria de una invención urge su introducción en el dominio público.
  - 21 Para un análisis en mayor profundidad, véase la literatura sobre “mercados bilaterales”. No existe una definición aceptada de “mercados bilaterales”, pero por lo general se considera que las empresas de plataformas digitales son un elemento constitutivo de un mercado bilateral (véanse, por ejemplo, Rysman, 2009; Gürkaynak y otros, 2017), toda vez que estas plataformas tienen dos grupos de usuarios distintos que generan beneficios de red, esto es, para ambos.
  - 22 Por ejemplo, en el caso del iPad y el Kindle, Apple y Amazon colaboraron a pesar de competir en el mercado: Amazon desarrolló la aplicación Kindle Reader para el iPad con la aprobación de Apple. Los consumidores ahora pueden leer libros electrónicos que compran en Amazon tanto en el lector Kindle como en un iPad, eliminando así todo atisbo de



- competencia por parte de pequeños desarrolladores de aplicaciones y expulsándolos del ecosistema.
- 23 Por ejemplo, en 2016 la Unión Europea anunció que había incoado un procedimiento contra Alphabet por imponer condiciones en la licencia para el uso del sistema operativo Android OS que favorecerían los productos y aplicaciones de Google en detrimento de sus rivales, lo dificultaba que otras empresas pudiesen desarrollar un sistema operativo alternativo.
- 24 Véase el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*. Lynn (2017) explica este cambio en los Estados Unidos con un enfoque que se aparta del de Atkinson y Lind (2018). Para un examen más general, véanse, por ejemplo, Khan (2017); y Vezzoso (2016).
- 25 Véanse, por ejemplo, la resolución 34/7 del Consejo de Derechos Humanos, aprobada el 23 de marzo de 2017; [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=28120](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=28120); y el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (<https://www.eugdpr.org/>), que entró en vigor el 25 de mayo de 2018, por el que se exige a las empresas que permitan a sus clientes ejercer un mayor control sobre sus datos en línea, que puede ser un primer paso importante hacia una mejor comprensión de la forma en que las propias empresas valoran los datos.
- 26 Davies y otros (2018) explican la magnitud económica de la evasión fiscal a través de los paraísos fiscales.
- 27 Para profundizar en el tema, véase también el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*, cap. VI.
- 28 Un problema para las políticas que plantea este modelo de negocio es la dificultad de determinar cuándo un precio de mercado es inferior al costo, es decir, el de establecer un criterio que resulta necesario para demostrar que se está ante una práctica de fijación de precios predatorios, en cuyo caso podría ser de aplicación la política de defensa de la competencia tradicional.
- 29 Véase <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/news/canadian-and-dutch-data-privacy-guardians-release-findings-investigation-popular-mobile-app>.
- 30 Comisión Europea: Declaración del Comisario Vestager sobre la decisión de la Comisión de multar a Google con 2.420 millones de euros por abuso de posición dominante como motor de búsqueda al privilegiar ilícitamente a su propio servicio de comparación de precios (véase [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-1806\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1806_en.htm)).
- 31 Como se analiza más detenidamente en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*, un punto de partida para ese tipo de políticas podría ser el Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, que fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1980. Puede consultarse en: <http://unctad.org/es/Docs/tdrbpconf5d7.sp.pdf>.
- 32 Las nuevas leyes de protección de datos en la Unión Europea son un buen ejemplo de ello.
- 33 Véase UNCTAD (2018b), para un análisis detenido de la importancia de los datos en la economía digital.
- 34 Disponible en: <http://statistics.gov.rw/publication/rwanda-national-data-revolution-and-big-data>.
- 35 Propuesta en el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, art. 2.2, anexo sobre el comercio electrónico, sin fecha (noviembre de 2016). Véase Kelsey (2018).
- 36 Propuestas de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea – US, JOB/GC/94; y párr. 20, JOB/GC/97.
- 37 <https://www.prnewswire.com/news-releases/kikuu-quietly-positioning-itself-to-become-africas-first-mobile-commerce-unicorn-300358163.html>.

## Referencias

- Alford T and Morton G (2009). The economics of cloud computing analyzed: Addressing the benefits of infrastructure in the cloud. Available at: <http://tedalford.sys-con.com/node/1147473>.
- Atkinson RD and Lind M (2018). Commentary: Who wins after U.S. antitrust regulators attack? China. Available at: <http://fortune.com/2018/03/29/commentary-who-wins-after-u-s-antitrust-regulators-attack-china/>.
- Baldwin R (2016). *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Baldwin R and Lopez-Gonzalez J (2013). Supply-chain trade: A portrait of global patterns and several testable hypotheses. Working Paper No. 18957. National Bureau of Economic Research.
- Basiliere P (2017). Gartner predicts 2018: 3D Printing changes business models. Available at: <https://blogs.gartner.com/pete-basiliere/2017/12/12/gartner-predicts-2018-3d-printing-changes-business-models/>.
- Bauer M, Ferracane MF and van der Marel E (2016). Tracing the economic impact of regulations on the free flow of data and data localization. Global Commission on Internet Governance Paper Series No. 30. Available at: <https://www.cigionline.org/publications/tracing-economic-impact-regulations-free-flow-data-and-data-localization>.



- Bessen JE (2016). Accounting for rising corporate profits: Intangibles or regulatory rents? Law and Economics Working Paper No. 16–18. Boston University School of Law. Available at: <https://www.bu.edu/law/files/2016/11/Accounting-for-Rising-Corporate-Profits.pdf>.
- Brynjolfsson E, Eggers F and Gannamaneni A (2018). Using massive online choice experiments to measure changes in well-being. Working Paper No. 24514. National Bureau of Economic Research.
- Bukht R and Heeks R (2017). Defining, conceptualising and measuring the digital economy. Development Informatics Working Paper No. 68. Global Development Institute. University of Manchester.
- Chang H-J and Andreoni A (2016). Industrial policy in a changing world: Basic principles, neglected issues and new challenges. Cambridge Journal of Economics 40 Years Conference. Available at: [http://www.cpes.org.uk/dev/wp-content/uploads/2016/06/Chang\\_Andreoni\\_2016\\_Industrial-Policy.pdf](http://www.cpes.org.uk/dev/wp-content/uploads/2016/06/Chang_Andreoni_2016_Industrial-Policy.pdf).
- Chenery H and Syrquin M (1975). *Patterns of Development 1950–70*. Oxford University Press. Oxford.
- Cornell University, INSEAD and WIPO (2017). *The Global Innovation Index 2017: Innovation Feeding the World*. Ithaca, Fontainebleau and Geneva.
- Davies RB, Martin J, Parenti M and Toubal F (2018). Knocking on tax haven's door: Multinational firms and transfer pricing. *The Review of Economics and Statistics*. 100(1): 120–134.
- De Backer K and Flaig D (2017). The future of global value chains: Business as usual or “a new normal”? Science, Technology and Innovation Policy Papers No. 41. Organisation for Economic Co-operation and Development. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/d8da8760-en>.
- De Marchi V, Giuliani E and Rabellotti R (2018). Do global value chains offer developing countries learning and innovation opportunities? *The European Journal of Development Research*. 30(3): 389–407.
- de Vries GJ (2018). Global value chain and domestic value added export analysis using the World Input-Output Database: Methods and an illustration. Background material prepared for the *Trade and Development Report 2018*.
- de Vries GJ, Miroudot S and Timmer MP (2018). Functional specialization in international trade: An exploration based on occupations of workers. Mimeo. University of Groningen.
- Edmans A (2014). Blockholders and corporate governance. *Annual Review of Financial Economics*. 6(1): 23–50.
- Elder J (2013). Review of policy measures to stimulate private demand for innovation: Concepts and effects. National Endowment for Science, Technology and the Arts Working Paper No. 13/13. Manchester Institute of Innovation Research. Available at: <https://www.nesta.org.uk/report/review-of-policy-measures-to-stimulate-private-demand-for-innovation-concepts-and-effects/>.
- Ernst and Young (2016). How will 3D printing make your company the strongest link in the value chain? EY's global 3D printing report 2016. Available at: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-3d-druck-studie-executive-summary/\\$FILE/ey-how-will-3d-printing-make-your-company-the-strongest-link-in-the-value-chain.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-3d-druck-studie-executive-summary/$FILE/ey-how-will-3d-printing-make-your-company-the-strongest-link-in-the-value-chain.pdf).
- Eurofound (2018). *Game Changing Technologies: Exploring the Impact on Production Processes and Work*. Publications Office of the European Union. Luxembourg.
- Ezrachi A and Stucke ME (2016). *Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Ferrari A (2012). *Digital Competence in Practice: An Analysis of Frameworks*. European Commission. Joint Research Centre. Institute for Prospective Technological Studies. Seville. Available at: <http://dx.doi.org/10.2791/82116>.
- Filitz R, Henkel J and Tether BS (2015). Protecting aesthetic innovations? An exploration of the use of registered community designs. *Research Policy*. 44(6): 1192–1206.
- Foroohar R (2017). Release big tech's grip on power. *Financial Times*. 18 June.
- Foster C and Graham M (2017). Reconsidering the role of the digital in global production networks. *Global Networks*. 17(1): 68–88.
- Foster C and Heeks R (2014). Nurturing user-producer interaction: Inclusive innovation flows in a low-income mobile phone market. *Innovation and Development*. 4(2): 221–237.
- Foster C, Graham M, Mann L, Waema T and Friederici N (2018). Digital control in value chains: Challenges of connectivity for East African firms. *Economic Geography*. 94(1): 68–86.
- Foster JB and McChesney RW (2011). The Internet's unholy marriage to capitalism. *Monthly Review*. March. Available at: <https://monthlyreview.org/2011/03/01/the-internets-unholy-marriage-to-capitalism/>.
- Fu X, Pietrobelli C and Soete L (2011). The role of foreign technology and indigenous innovation in the emerging economies: Technological change and catching-up. *World Development*. 39(7): 1204–1212.
- Gehl Sampath P (2018). Regulating the digital economy: Are we moving towards a ‘win-win’ or a ‘lose-lose’? Working Paper No. 5. United Nations University. Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology.
- Graef I (2015). Market definition and market power in data: The case of online platforms. *World Competition*. 38(4): 473–505.
- Gürkaynak G, İnanılır Ö, Diniz S and Yaşar AG (2017). Multisided markets and the challenge of incorporating multisided considerations into competition law analysis. *Journal of Antitrust Enforcement*. 5(1): 100–129.

- Haskel J and Westlake S (2018). *Capitalism without Capital: The Rise of the Intangible Economy*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Helleiner G (2000). Markets, politics and globalization: Can the global economy be civilized? Tenth Raúl Prebisch Lecture. 11 December. UNCTAD. Geneva. Available at <http://unctad.org/en/Docs/prebisch10th.en.pdf>
- Hill R (2017). Second contribution to the June–September 2017 Open Consultation of the ITU CWG-Internet: Why should data flow freely?. Available at: [www.apig.ch/CWG-Internet%202017-2bis.pdf](http://www.apig.ch/CWG-Internet%202017-2bis.pdf).
- Hopkins TK and Wallerstein I (1986). Commodity chains in the world economy prior to 1800. *Review (Fernand Braudel Center)*. 10(1): 157–170.
- Hymer S (1972). The internationalization of capital. *Journal of Economic Issues*. 6(1): 91–111.
- ICRICT (Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation) (2018). A roadmap to improve rules for taxing multinationals: A fairer future for global taxation. February. Available at: <https://www.world-psi.org/sites/default/files/attachment/news/icRICTunitarytaxationengfeb2018.pdf>.
- ILO (2018, forthcoming). *Robotics and Reshoring*. International Labour Organization. Geneva.
- ILO-ITU (2017). Digital skills for decent jobs for youth campaign to train 5 million youth with job-ready digital skills. International Labour Organization and International Telecommunication Union. Available at: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Digital-Inclusion/Youth-and-Children/Pages/Digital-Skills.aspx>.
- IMF (2018). Measuring the digital economy. International Monetary Fund. Washington, D.C. Available at: <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/04/03/022818-measuring-the-digital-economy>.
- Immelt JR, Govindarajan V and Trimble C (2009). How GE is disrupting itself. *Harvard Business Review*. October: 56–65.
- Joo SH, Oh C and Lee K (2016). Catch-up strategy of an emerging firm in an emerging country: Analysing the case of Huawei vs. Ericsson with patent data. *International Journal of Technology Management*. 72(1/2/3): 19–42.
- Kang B (2015). The innovation process of Huawei and ZTE: Patent data analysis. *China Economic Review*. 36: 378–393.
- Kelsey J (2018). How a TPP-style E-commerce outcome in the WTO would endanger the development dimension of the GATS acquis (and potentially the WTO). *Journal of International Economic Law*. 21(2): 273–295.
- Khan LM (2017). Amazon’s antitrust paradox. *Yale Law Journal*. 126(3): 710–805.
- Kowalski P, Rabaioli D and Vallejo S (2017). International technology transfer measures in an interconnected world: Lessons and policy implications. OECD Trade Policy Papers No. 206. OECD Publishing. Paris. Available at: [https://www.oecd-ilibrary.org/trade/international-technology-transfer-measures-in-an-interconnected-world\\_ada51ec0-en](https://www.oecd-ilibrary.org/trade/international-technology-transfer-measures-in-an-interconnected-world_ada51ec0-en).
- Kozul-Wright R and Poon D (2017). Learning from China’s industrial strategy. *Project Syndicate*. 28 April. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-industrial-strategy-lessons-by-richard-kozul-wright-and-daniel-poon-2017-04?barrier=accesspaylog>.
- Laperche B and Lefebvre G (2012). The globalization of Research & Development in industrial corporations: Towards “reverse innovation”? The cases of General Electric and Renault. *Journal of Innovation Economics & Management*. 10(2): 53–79.
- Leliveld A and Knorranga P (2018). Frugal innovation and development research. *The European Journal of Development Research*. 30(1): 1–16.
- Lewis HD (1881). The story of a great monopoly. *The Atlantic*. March. Available at: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1881/03/the-story-of-a-great-monopoly/306019/>.
- Luo S, Lovely ME and Popp D (2017). Intellectual returns as drivers of indigenous innovation: Evidence from the Chinese photovoltaic industry. *The World Economy*. 40(11): 2424–2454.
- Lynn BC (2017). The consumer welfare standard in antitrust: Outdated or a harbor in a sea of doubt? Testimony before the Senate Committee on the Judiciary: Subcommittee on Antitrust, Competition, and Consumer Rights. Available at: <https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/12-13-17%20Lynn%20Testimony.pdf>.
- Malaty E and Rostama G (2017). 3D printing and IP law. *WIPO Magazine*. February. Available at: [http://www.wipo.int/wipo\\_magazine/en/2017/01/article\\_0006.html](http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2017/01/article_0006.html).
- Markusen JR (2013). Putting per-capita income back into trade theory. *Journal of International Economics*. 90(2): 255–265.
- Mazzucato M (2017). Mission-oriented innovation policy: Challenges and opportunities. Institute for Innovation and Public Purpose. University College London. Available at: <https://www.thersa.org/globalassets/pdfs/reports/mission-oriented-policy-innovation-report.pdf>.
- Midler C, Jullien B and Lung Y (2017). *Rethinking Innovation and Design for Emerging Markets: Inside the Renault Kwid Project*. CRC Press. Boca Raton, FL.
- Milberg W and Winkler D (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Negroponte, N (1995). *Being Digital*. Vintage Books. New York, NY.
- Newman C, Rand J, Talbot T and Tarp F (2015). Technology transfers, foreign investment and productivity spillovers. *European Economic Review*. 76:168–187.
- Osborn L (2016). 3D printing and intellectual property. In: Olleros FX and Zhegu M, eds. *Research Handbook*

- on *Digital Transformations*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham: 254–271.
- Pérez C (2010). Technological dynamism and social inclusion in Latin America: A resource-based production development strategy. *CEPAL Review*. 100: 121–141.
- Pérez C and Marín A (2015). Technological change and sustainable development in a world of opportunities for the region. Available at: <http://www19.iadb.org/intal/icom/en/notas/39-6/>.
- Prebisch R (1949). Introduction: The economic development of Latin America and its principal problems. *Economic Survey of Latin America 1948*. ECLA. Santiago: xvii–xx.
- Prebisch R (1986). Address delivered at the twenty-first session of ECLAC, Mexico City, 24 April. *CEPAL Review*. 29: 13–16.
- Purdy M and Daugherty P (2017). How AI boosts industry profits and innovation. *Accenture*. Available at: [https://www.accenture.com/t20171005T065812Z\\_\\_w\\_/us-en/\\_acnmedia/Accenture/next-gen-5/insight-ai-industry-growth/pdf/Accenture-AI-Industry-Growth-Full-Report.pdf?la=en](https://www.accenture.com/t20171005T065812Z__w_/us-en/_acnmedia/Accenture/next-gen-5/insight-ai-industry-growth/pdf/Accenture-AI-Industry-Growth-Full-Report.pdf?la=en).
- Rodrik D (2015). From welfare state to innovation state. *Project Syndicate*. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/labor-saving-technology-by-dani-rodrik-2015-01>.
- Rodrik D (2018). What do trade agreements really do? *Journal of Economic Perspectives*. 32(2): 73–90.
- Rysman M (2009). The economics of two-sided markets. *Journal of Economic Perspectives*. 23(3): 125–143.
- Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R (2014). Introduction. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. International Labour Office. Geneva: 1–38.
- Santiago F and Weiss M (2018). Demand-driven policy interventions to foster sustainable and inclusive industrial development in developing countries. Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper No. 17. United Nations Industrial Development Organization.
- Saviotti PP and Pyka A (2013). The co-evolution of innovation, demand and growth. *Economics of Innovation and New Technology*. 22(5): 461–482.
- Schwartz PM and Solove DJ (2011). The PII problem: Privacy and a new concept of personally identifiable information. *New York University Law Review*. 86(6):1814–1894. Available at: <https://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/1638/>.
- Singh PJ (2017). Digital industrialisation in developing countries: A review of the business and policy landscape. Available at: [http://www.itforchange.net/sites/default/files/1468/digital\\_industrialisation\\_in\\_developing\\_countries.pdf](http://www.itforchange.net/sites/default/files/1468/digital_industrialisation_in_developing_countries.pdf).
- Storm S and Kohler P (2016). CETA without blinders: How cutting “trade costs and more” will cause unemployment, inequality and welfare losses. Global Development and Environment Institute Working Paper No. 16-03. Tufts University. Medford, MA.
- Tarnoff B (2018). Big data for the people: It’s time to take it back from our tech overlords. *The Guardian*. 14 March. Available at: <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/14/tech-big-data-capitalism-give-wealth-back-to-people>.
- Temin P (2017). *The Vanishing Middle Class: Prejudice and Power in a Dual Economy*. MIT Press. Cambridge, MA.
- Tørsløv TR, Wier LS and Zucman G (2018). The missing profits of nations. Working Paper No. 24701. National Bureau of Economic Research.
- Turner A (2018). Capitalism in the age of robots: Work, income and wealth in the 21st-century. Lecture at School of Advanced International Studies. 10 April. Johns Hopkins University. Washington, D.C. Available at: <https://www.ineteconomics.org/research/research-papers/capitalism-in-the-age-of-robots-work-income-and-wealth-in-the-21st-century>.
- Ubhaykar R (2015). The emerging world of 3D printing. *Outlook Business*. 6 March. Available at: <https://www.outlookbusiness.com/the-big-story/lead-story/the-emerging-world-of-3d-printing-590>.
- UNCTAD (2017a). *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (2017b). The “new” digital economy and development. UNCTAD Technical Notes on Information and Communications Technology for Development No. 8. Available at: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn\\_unctad\\_ict4d08\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn_unctad_ict4d08_en.pdf).
- UNCTAD (2017c). *Rising Product Digitalisation and Losing Trade Competitiveness*. UNCTAD/GDS/ECIDC/2017/3. New York and Geneva.
- UNCTAD (2017d). *Information Economy Report, 2017: Digitalization, Trade and Development* (United Nations publication. Sales No.E.17.II.D.8. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018a). *Technology and Innovation Report: Harnessing Frontier Technologies for Sustainable Development* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018b). *South–South Digital Cooperation: A Regional Integration Agenda*. UNCTAD/GDS/ECIDC/2018/1. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report, 2002: Global Trends and Prospects, Developing Countries in World Trade* (United Nations publication. Sales No. E.02.II.D.2. 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 2014). *Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space*



- for Development (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report, 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth* (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity: Towards a Global New Deal* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- United Nations and ECLAC (2018). *Data, Algorithms and Policies: Redefining the Digital World*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago (LC/CMSI.6/4).
- USTR (Office of the United States Trade Representative) (2016). Request for public comments to compile the National Trade Estimate Report (NTE) on foreign trade barriers. Federal Register. 19 July. Available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2016/07/19/2016-16985/request-for-public-comments-to-compile-the-national-trade-estimate-report-on-foreign-trade-barriers>.
- Van Alstyne MW, Parker GG and Choudary SP (2016). Pipelines, platforms, and the new rules of strategy. *Harvard Business Review*. 94(4): 54–60.
- Vernon R (1966). International investment and international trade in the product cycle. *Quarterly Journal of Economics*. 80(2): 190–207.
- Vezzoso S (2016). Competition policy in a world of big data. In: Olleros FX and Zhegu M, eds. *Research Handbook on Digital Transformations*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham: 400–420.
- Vijayabaskar M and Suresh Babu M (2014). Building capabilities in the software service industry in India: Skill formation and learning of domestic enterprises in value chains. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. International Labour Office. Geneva: 239–266.
- von Zedtwitz M, Corsi S, Søberg PV and Frega R (2015). A typology of reverse innovation. *Journal of Product Innovation Management*. 32(1): 12–28.
- Warren E (2017). America's monopoly moment: Work, innovation, and control in an age of concentrated power. Speech, 6 December. Open Market Institute. Washington, D.C. Available at: <https://openmarketsinstitute.org/events/americas-monopoly-moment-work-innovation-and-control-in-an-age-of-concentrated-power/>.
- WEF (2015). *Deep Shift: Technology Tipping Points and Societal Impact*. World Economic Forum. Available at: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GAC15\\_Technological\\_Tipping\\_Points\\_report\\_2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf).
- WIPO (2017). *World Intellectual Property Report 2017: Intangible Capital in Global Value Chains*. World Intellectual Property Organization. Geneva.
- World Bank, IDE-JETRO (Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization), OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), UIBE (University of International Business and Economics) and WTO (World Trade Organization) (2017). *Global Value Chain Development Report 2017: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*. World Bank. Washington, D.C.
- Wunsch-Vincent S (2006). The Internet, cross-border trade in services, and the GATS: Lessons from *US-Gambling*. *World Trade Review*. 5(3): 319–355.
- Zeschky MB, Winterhalter S and Gassmann O (2014). From cost to frugal and reverse innovation: Mapping the field and implications for global competitiveness. *Research-Technology Management*. 57(4): 20–27.

# ¿SE COLMAN LAS CARENCIAS O SE ENSANCHAN LAS BRECHAS? DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA Y TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL

## IV

### A. Introducción

En el capítulo anterior se reconoce que la creación de una infraestructura digital debe ser una parte fundamental de cualquier estrategia encaminada a ayudar a los países en desarrollo a aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías digitales emergentes. También se sugiere que los importantes efectos de escala y de red que presenta esa infraestructura pueden dar lugar a rentas económicas y se advierte que si su creación se deja en manos de las empresas en lugar de dar un papel preponderante a las políticas públicas, probablemente los resultados tomen un cariz que no sería ni inclusivo ni sostenible, especialmente en los países en desarrollo.

Esta preocupación refleja un debate más antiguo y más amplio sobre la relación entre la infraestructura y el desarrollo. Los economistas y los historiadores económicos coinciden en que la infraestructura ha desempeñado a menudo un papel esencial en las transformaciones de la economía a lo largo de los últimos 250 años, desde la construcción de la red de canales en Gran Bretaña al inicio de la revolución industrial. También existe un amplio consenso en cuanto a que muchos de estos proyectos de infraestructura intensivos en capital (carreteras, aeropuertos, puertos, redes de distribución de electricidad y gas, ferrocarriles, sistemas de abastecimiento de agua y de alcantarillado, sistemas de telecomunicaciones, etc.) han mostrado efectos de escala y de red que implican tanto al sector público como al sector privado en diversas y complejas interacciones financieras, económicas y políticas. Lo que está menos claro es la mejor manera de gestionar esas interacciones, los canales concretos a través de los cuales los grandes proyectos de infraestructura pueden ayudar a generar un desarrollo sostenido, si los beneficios que se obtienen cubren los costos en que se ha incurrido y, quizás lo más difícil de determinar, si esos beneficios y costos se comparten de manera que generen resultados inclusivos.

Ante tal incertidumbre, no es sorprendente que muchos ejercicios de contabilidad del crecimiento no hayan logrado arrojar resultados econométricos concluyentes a partir de la introducción de variables relacionadas con la infraestructura, mientras que un sinnúmero de estudios de casos han señalado una falta de correspondencia entre el desempeño microeconómico de los proyectos de infraestructura y sus promesas en el ámbito macroeconómico (véase el recuadro 4.1). Tampoco resulta sorprendente que el éxito de muchos programas de infraestructura derive tanto de la ambición política —“esfuerzos audaces”, como dijo Felix Rohatyn (2009)— como de una cuidadosa contabilidad pública y un cálculo estadístico frío. De hecho, Albert Hirschman (1958), en su influyente estudio titulado *La estrategia del desarrollo económico*, publicado hace exactamente 60 años, tenía razón al describir la planificación de infraestructura a gran escala como una cuestión de confianza en el potencial de desarrollo de un país o región (1985: 84).

Si utilizamos ese patrón de medida, el Consenso de Washington, que ha dado forma a gran parte del pensamiento sobre políticas de desarrollo en los últimos 40 años, ha mostrado poca confianza en el potencial de los países en desarrollo. La concesión de préstamos para infraestructuras por parte del Banco Mundial, que era su razón de ser original, cayó abruptamente a partir de principios de la década de 1970, al desplazarse su atención a otras formas de préstamo que se concentraban en ámbitos como las medidas de ajuste económico, la buena gobernanza y las redes de protección social, en lugar de en la construcción de infraestructuras. Sin embargo, esta tendencia se ha invertido en los últimos años (véase el gráfico 4.1).

El resurgimiento del interés por la infraestructura refleja, en parte, una creciente aceptación de este



#### RECUADRO 4.1 ¿Qué nos revelan los estudios empíricos?

En la influyente obra de Aschauer (1989) puede encontrarse la evidencia empírica que respalda la idea generalmente aceptada de que “las carreteras conducen a la prosperidad” (véase también Deng, 2013). Al examinar la economía de los Estados Unidos de 1948 a 1985, Aschauer llegó a la conclusión de que las inversiones en infraestructura dieron lugar a un aumento de la productividad, y constató que un aumento de un 10 % de los *stocks* de infraestructura a lo largo del tiempo se asociaba con un aumento del 4 % de la productividad. El estudio incluso mostró que lo contrario también es cierto: la disminución de la inversión en infraestructura entre 1970 y 1985 dio lugar a la disminución de la producción per cápita durante el mismo período en los Estados Unidos. Estos hallazgos desencadenaron una serie de investigaciones empíricas que examinaban la contribución de la infraestructura al crecimiento. Una línea de investigación ha analizado los efectos de los *stocks* de infraestructura agregados y de los flujos de servicios en el PIB per cápita. En ella se incluyen la mayoría de los estudios macroeconómicos, que examinan las trayectorias de expansión de los *stocks* sectoriales per cápita junto con el PIB per cápita, identificando así a los países con valores atípicos en términos de inversiones en infraestructura en las regiones de renta media y baja (Ingram y Fay, 2008). Otra línea de investigación ha examinado los efectos de determinados tipos de intervenciones en materia de infraestructura en el crecimiento y la reducción de la pobreza, centrándose por lo general en zonas geográficas, empresas o sectores concretos (Straub, 2008).

Sin embargo, todavía hay mucha ambigüedad tanto en el plano conceptual como en el empírico (véase Estache, 2006; Estache y Garsous, 2012; Bom y Ligthart, 2014). El marco teórico que relaciona la infraestructura con el crecimiento sigue siendo débil; como señala Straub (2008), la mayoría de los estudios carecen de una hipótesis clara que se pueda contrastar. En consecuencia, aunque varios estudios posteriores a los de Aschauer (1989, 1990) se centraron en analizar la relación causa-efecto entre los *stocks* de infraestructura y el crecimiento (véase Gramlich, 1994) y la cuestión de las correlaciones espurias debidas a la no estacionalidad de los datos o a la omisión de variables (Holtz-Eakin, 1994), sigue existiendo una gran controversia sobre el sentido y la magnitud de los efectos favorecedores del crecimiento de la infraestructura (véase Lakshmanan, 2011; Deng, 2013).

Empíricamente, la primera cuestión crítica es la medición de la propia infraestructura, ya que sigue sin haber una definición unificada del término (Cassidy y otros, 2016). Muchos estudios miden la infraestructura como si fuese un flujo o un *stock* de inversión (capital público) o un activo físico individual (Calderón y Servén, 2010; Lakshmanan, 2011; Deng, 2013) y consideran el efecto de los distintos tipos de infraestructura en el crecimiento (suministro de agua, electricidad, transporte o una combinación de estas). Pero, dado que las inversiones en infraestructura son de naturaleza relativamente heterogénea y que algunas formas de infraestructura (la red vial y la infraestructura de telecomunicaciones) tienen una mayor repercusión en la productividad que otras (como la de transporte aéreo), el alcance del estudio se convierte en una cuestión importante a la hora de evaluar los resultados y su relevancia para una reflexión más general (Bröcker y Rietveld, 2009; Melo y otros, 2013). Además, los estudios macroeconómicos y microeconómicos dan lugar a menudo a conclusiones contradictorias. Esto se debe a que los efectos más directos de la infraestructura en el crecimiento se observan a nivel provincial o estatal, ya que a estos niveles los efectos de red de las inversiones en infraestructura y los beneficios indirectos son más evidentes, mientras que, en algunos casos, se ha comprobado que a nivel macroeconómico la expansión de la infraestructura va asociada con un menor crecimiento, por razones que no se han analizado bien.

Una segunda cuestión que afecta a las comparaciones empíricas se refiere a las insuficiencias de los datos sobre la infraestructura (Elburz y otros, 2017). La infraestructura es el resultado de la inversión tanto pública como privada; esta última representa entre el 25 % y el 70 % de la inversión total en infraestructura, según el país. Sin embargo, dado que los datos sobre la infraestructura son escasos y no suelen proporcionar un valor total general de las inversiones privadas y públicas, en su lugar, en un gran número de estudios se utiliza la infraestructura pública, como indicador indirecto, lo que puede dar lugar a una subestimación de los *stocks* totales de infraestructura de los países en los análisis empíricos realizados. Este problema se ve agravado por el hecho de que hasta hace poco muchos países no han dispuesto de cifras fiables de inversión pública en infraestructura, lo que genera problemas de comparabilidad.

En tercer lugar, puede suceder que las cifras relativas a los *stocks* de infraestructura no reflejen realmente el nivel de los servicios ofrecidos, porque puede haber grandes diferencias entre la calidad y la cantidad de los servicios de infraestructura que se prestan (Straub, 2008), especialmente en los países en desarrollo. De ahí que las estimaciones existentes no reflejen la eficiencia de la infraestructura y la calidad del servicio, que es un factor determinante del crecimiento muy importante.

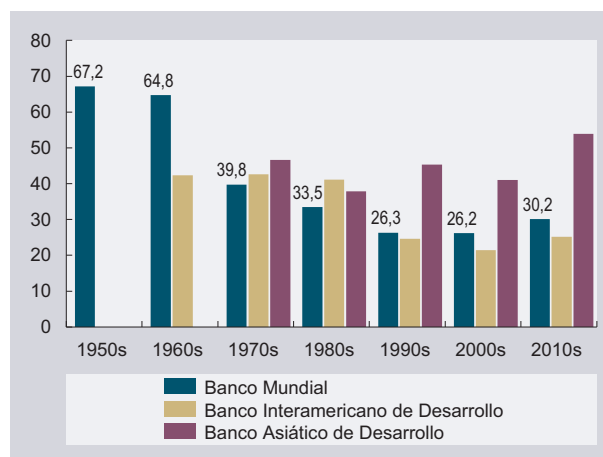
En un estudio que ha tenido una amplia aceptación, Calderón y otros (2011) estimaron que un aumento de un 10 % en los activos de infraestructura puede dar lugar de forma directa a un aumento del PIB per cápita de entre el 0,7 % y el 1 %. Pero en general, la variabilidad de los datos utilizados y su relevancia a efectos de la cuestión esencial del efecto de la infraestructura en el crecimiento, la especificación del modelo, la metodología econométrica y el tratamiento de la no estacionalidad y la causalidad son factores que propician resultados no concluyentes. Estas dificultades relacionadas con los datos también complican la elaboración de metodologías que sirvan para comparar y contrastar las experiencias de los países en lo que se refiere a la promoción del crecimiento mediante el aumento del *stock* de infraestructura. Straub (2008: 22) pasó revista a 64 estudios empíricos en los que se relacionaba la infraestructura con el crecimiento y descubrió que muy pocos de ellos realmente abordaban la cuestión de forma directa y sistemática.

tipo de gasto en muchas economías avanzadas desde la crisis financiera de 2008, dado que puede tener efectos positivos a corto y largo plazo en el crecimiento y, por lo tanto, desempeñar un papel importante en la lucha contra el estancamiento secular (Summers, 2016). También supone un reconocimiento del papel central que han desempeñado los grandes proyectos de infraestructura en la notable evolución que se ha producido en China, caracterizada por el crecimiento y la reducción de la pobreza. De hecho, el elevado puesto que ocupa China (en relación con su nivel de renta) en el Índice de Conectividad de McKinsey parece indicar la confianza depositada por sus dirigentes en el crecimiento impulsado por la infraestructura, y en particular en la generación de una ventaja estratégica en la economía digital que está despuntando (Woetzel y otros, 2017). Muchos otros países en desarrollo se afanan en comprender cómo gestionó China este proceso y en reproducir su éxito.

Las entidades financieras multilaterales, entre ellas las nuevas del Sur, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo, han comenzado a aumentar su apoyo a la inversión en infraestructura en los países en desarrollo. También hay varias iniciativas internacionales —como la Iniciativa de la Franja y la Ruta en China y (a mucho menor escala) el plan de infraestructura para África de Alemania— que han centrado su atención en las inversiones en infraestructura. Por su parte, los inversores institucionales internacionales, siempre atentos a reforzar sus carteras financieras, parecen interesados en la infraestructura como clase de activos, ya que ofrece un perfil estable de rentabilidad de la inversión. Todo esto rima bien con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, elaborada en torno a una serie de objetivos y metas ambiciosos, que de forma conjunta constituyen un programa de infraestructura de gran envergadura a escala mundial; la Agenda de Acción de Addis Abeba, aprobada en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo en 2015, ha reforzado este ambicioso propósito.

Sin embargo, a pesar de que se han ido destinando más recursos a proyectos de infraestructura, el reto de la financiación ha adquirido una magnitud, si acaso, más abrumadora. El Banco Mundial ha reconocido esta circunstancia al hacer un llamamiento para que la escala de los esfuerzos pase “de miles de millones a billones” para cumplir la Agenda 2030 y ha propuesto un nuevo marco para hacer frente a este reto que implica un mayor papel del sector privado

**GRÁFICO 4.1 Bancos multilaterales de desarrollo: financiación de infraestructura como proporción de la financiación total de los bancos**  
(En porcentaje)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en los informes anuales de los bancos.

**Nota:** La infraestructura incluye energía, transporte y telecomunicaciones. Los valores son promedios para cada década, basados en los compromisos anuales de los bancos de financiación tanto en condiciones favorables como no favorables. Banco Mundial: comprende únicamente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Fomento. Banco Interamericano de Desarrollo: los datos de la década de 1960 son el promedio del período 1967-1969. Banco Asiático de Desarrollo: a partir de datos disponibles a partir de 1971.

a través de la asociatividad público-privada y técnicas de financiación mixta y de reducción de riesgos. Esto ha propiciado que en el debate sobre la infraestructura se ponga el foco en la “financiabilidad” de los proyectos (analizada en la sección D). Si bien este enfoque ha contribuido, sin duda, a una mayor conciencia del reto que plantea la infraestructura, no tiene en cuenta o, peor aún, deja de lado algunas cuestiones fundamentales desde la perspectiva de los países en desarrollo, comenzando por la forma en que la infraestructura puede convertirse realmente en un verdadero impulso para la transformación estructural, el aumento de la productividad en todos los sectores y actividades y la creación de un círculo de desarrollo más virtuoso. Al plantear esta cuestión, se suscitan de manera natural una serie de interrogantes conexos que los responsables de la formulación de políticas de los países en desarrollo han comenzado a formular:

- ¿Cómo deberían tratarse de canalizar las nuevas posibilidades de financiación de la manera más eficaz y sostenible?
- ¿Cómo deberían abordarse las nuevas iniciativas de determinados países punteros (como China en

el caso de la Iniciativa de la Franja y la Ruta) o de organizaciones regionales?

- ¿Cuáles son las consideraciones importantes que hay que tener en cuenta al celebrar acuerdos de financiación específicos para nuevas infraestructuras?
- ¿Cuáles son las posibles amenazas y cómo pueden evitarse?

El presente capítulo aborda como cuestión fundamental el papel de la infraestructura en el proceso de transformación estructural. Se basa, en parte, en el marco proporcionado por Hirschman para hacer más eficaces las actividades de planificación y programación, ante las incertidumbres, limitaciones y tensiones inherentes al proceso de desarrollo. Reconociendo que la planificación del desarrollo era una “tarea arriesgada”, Hirschman subrayó la importancia de la secuenciación y la experimentación para determinar el equilibrio adecuado entre lo que entonces solía denominarse “capital social básico” (infraestructura pública) y las actividades directamente productivas (inversión privada) (Hirschman, 1958: 83). Partiendo de su descripción de estrategia de desarrollo como una inversión diversificada en el crecimiento general de la economía más que en el crecimiento de una actividad específica (Hirschman, 1958: 85), el capítulo sugiere que la atracción de la inversión privada como parte de una estrategia de crecimiento desequilibrado ofrece un marco útil dentro del cual considerar las inversiones en infraestructura en muchos de los actuales países en desarrollo (Hirschman, 1958: 93). Pretende mostrar cómo las inversiones públicas en infraestructura pueden ayudar a romper los “círculos viciosos interrelacionados” (Hirschman, 1958: 5) que impiden el desarrollo y a generar el tipo de eslabonamientos que son clave para la transformación estructural.

La creación de estos vínculos no es un proceso automático ni lineal. Los efectos de la infraestructura en el

crecimiento dependen de dónde se realizan las inversiones en infraestructura y de cómo se planifican, ejecutan y secuencian estas inversiones. Los vínculos entre la infraestructura y la transformación se forjan mejor si los proyectos de infraestructura se conciben claramente y se encuadran en una estrategia de desarrollo más amplia que reconozca y fomente activamente el bucle de retroalimentación positiva entre la infraestructura, la productividad y el crecimiento. De hecho, a lo largo de la historia, desde el desarrollo de Europa Occidental y los Estados Unidos hasta los recientes casos de éxito en la industrialización de Asia Oriental, el desarrollo de la infraestructura ha estado estrechamente vinculado a objetivos estratégicos más amplios y a cambios institucionales. Estas experiencias suponen un contrapunto eficaz al enfoque de la “financiabilidad”, ya que muestran que la mejor manera de aplicar las estrategias de desarrollo no es incidiendo en los proyectos individuales determinados únicamente mediante criterios de viabilidad financiera. La alternativa requiere un planteamiento más integral, que incluya proyectos basados en criterios de desarrollo y que puede que no sea financieramente viable a corto plazo.

El presente capítulo está estructurado de la siguiente manera. En la sección B se sitúa el debate sobre la infraestructura y el desarrollo, haciendo una recapitulación histórica y estableciendo una taxonomía de los diferentes tipos de infraestructura y la forma en que pueden contribuir a un círculo virtuoso de desarrollo en el contexto de un crecimiento desequilibrado. En la sección C se presenta una panorámica de las estimaciones recientes de las necesidades de infraestructura y se plantean algunas inquietudes relativas a la satisfacción de esas necesidades, en particular la cuestión de la financiabilidad de los proyectos. En la sección D se presentan algunos elementos para planificar las inversiones en infraestructura, que se consideran fundamentales para promover el crecimiento. En la sección E se presentan las conclusiones.

## **B. Importancia de la infraestructura: aspectos conceptuales y lecciones históricas**

La infraestructura física y social siempre ha estado en el centro de los debates en los países en desarrollo, empezando por el crudo imperativo colonial de extraer y exportar recursos naturales a

un costo mínimo, en las cadenas de valor basadas en los productos básicos que se desarrollaron durante el siglo XIX. Los programas para lograr unos niveles mínimos en materia de nutrición, salud y educación

aparecieron, aunque brevemente, en el período de entreguerras, como una filosofía de “tutela colonial” que buscaba apaciguar el creciente descontento social (Arndt, 1987: 27-29). Pero no fue hasta la Segunda Guerra Mundial y la posterior lucha por la independencia política y el control local de los recursos naturales cuando se inició un debate más serio sobre la infraestructura y el desarrollo. Dadas las corrientes ideológicas de la época, ese debate se vio fuertemente influenciado por un relato de desarrollo emergente centrado en la superación de los “fallos del mercado”, considerados endémicos en el caso de la dotación de infraestructuras, y que requería la intervención del Estado a través de los servicios públicos (electricidad, telecomunicaciones, agua, etc.), las obras públicas (carreteras, presas, irrigación, etc.) y los sistemas de transporte público (ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc.). En los años ochenta la atención se centró de nuevo en la infraestructura, pero desde una perspectiva opuesta, cuando el brusco giro neoliberal vino acompañado de debates sobre los “fallos del Estado”. En ese momento, la privatización se convirtió en el instrumento preferido para impulsar la eficiencia, junto con medidas para aumentar la participación privada en la dotación de infraestructuras mejorando su rentabilidad. Esto implicaba —cerrando el círculo en cierto modo— vincular la infraestructura al entorno empresarial adecuado para permitir la participación en las cadenas de valor mundiales. La Agenda 2030 ha vuelto a ampliar el debate con un programa de infraestructuras más ambicioso.

En todos estos giros y cambios subyace la pregunta permanente de si los programas de infraestructura pueden ayudar a poner en marcha y mantener un círculo virtuoso de crecimiento y transformación estructural y, en caso afirmativo, de qué manera. Para responder a esta pregunta, es necesario desentrañar el término “infraestructura” para tener en cuenta las exigencias, las implicaciones y las consecuencias de los diferentes tipos de creación de infraestructura.

### 1. Tipos de infraestructura

La infraestructura abarca una amplia categoría de bienes y servicios que implican inversiones en capital social y físico. Las definiciones del término por parte de los economistas especializados en desarrollo han sido bastante poco precisas (Ingram y Fay, 2008: 301). Hirschman, por ejemplo, empleando el término genérico “capital social básico”, definió la infraestructura como aquellos servicios básicos sin los cuales no pueden funcionar las actividades

productivas primarias, secundarias y terciarias (1958: 83), prestados o fuertemente regulados por organismos públicos. Además, distinguió un “núcleo material”, integrado por el transporte y la electricidad (caracterizado por la indivisibilidad técnica y una elevada ratio capital/producción), de un grupo inmaterial de bienes públicos más tradicionales, como la salud y la educación.

La tendencia a identificar la infraestructura con “bienes públicos” es algo engañosa (ya que a menudo no presentan las características definitorias de no exclusión y no rivalidad)<sup>1</sup>, pero sirve de recordatorio de la tendencia a no invertir lo suficiente en su dotación, ya que la fuerte presencia de externalidades puede dar lugar al comportamiento del “polizón” y abrir una brecha entre su rentabilidad social y su rentabilidad para los inversores privados. Esta tendencia, como reconoció Hirschman, es particularmente acentuada en los países en desarrollo. Si bien los proyectos asociados a infraestructuras inmateriales son a menudo de menor tamaño que los proyectos materiales, como los de energía o transporte, las dificultades de excluir a algunos usuarios y su característica de no rivalidad hacen que sea probable que estos los obtengan a un costo inferior al costo total. Por ello, en esos proyectos se ha solido recurrir de forma significativa y continuada a la financiación pública. Además, aun reconociendo los posibles beneficios a largo plazo de estos tipos de gastos en infraestructura en términos de productividad, innovación y creación de empleo, puede resultar difícil medir esos beneficios a corto plazo, lo que los hace vulnerables ante el oportunismo político y las presiones presupuestarias. Este es el caso de los servicios de salud y educación, especialmente en aquellos ámbitos que dependen considerablemente de inversiones intangibles (como las que se realizan en I+D y capacitación), que puede que no exijan grandes costos irrecuperables, pero sí inversiones continuas para mantener y mejorar los servicios prestados.

En muchos casos, sin embargo, los servicios de infraestructura, en particular los más materiales, son a la vez rivales en lo que se refiere al consumo y excluibles en lo que se refiere al acceso y, por lo tanto, no pueden considerarse bienes públicos en sentido estricto. Sin embargo, siguen produciéndose externalidades y existiendo otros fallos de mercado que complican su prestación. En particular, la existencia de importantes economías de escala, de considerables costos irrecuperables y de períodos de gestación prolongados dan lugar tanto a monopolios naturales



como a fuertes complementariedades, que implican que la eficacia de la inversión en un sector depende de las inversiones en otros sectores. Así ocurre, en particular, cuando la dotación de infraestructura está estrechamente vinculada a las redes. Estas características se presentan principalmente en los sectores de la energía, el agua, el transporte público y las telecomunicaciones, aunque existen variaciones dentro de cada sector, entre países y a lo largo del tiempo<sup>2</sup>. Además, estos son los sectores a los que tradicionalmente se ha atribuido una incidencia más directa en el crecimiento económico y la transformación estructural.

Los servicios de infraestructuras en red pueden prestarse a través de sistemas híbridos con distintos grados de propiedad estatal y supervisión regulatoria. Esto hace que su prestación sea una cuestión de elección y contraposición de políticas. Además, los cambios tecnológicos repercuten en la dotación de esa infraestructura, en particular mediante el paso a técnicas menos intensivas en capital y la introducción de mayor competencia (Markard, 2011; Torrisi, 2009; Kasper, 2015).

Este es sin duda el caso del sistema eléctrico, que comprende la generación, transmisión y distribución de electricidad. La generación de electricidad se ha basado históricamente en combustibles fósiles tradicionales y requería grandes centrales eléctricas centralizadas. La transmisión y la distribución tienen por objetivo trasladar la electricidad desde las centrales eléctricas hasta los usuarios. La promoción de una red de este tipo, desde la generación hasta el suministro a los usuarios finales, requiere inversiones a largo plazo en proyectos a gran escala; también implica riesgos e incertidumbre y, por lo tanto, exige una planificación detallada (Markard, 2011). Ahora bien, su implantación propicia una sustancial mejora tanto de la productividad económica como de la calidad de vida. En las zonas rurales, el acceso a la electricidad a precios asequibles puede aumentar la productividad agrícola al servir para el bombeo de agua de riego, la mecanización, la transformación de los productos agrícolas y el almacenamiento de la cosecha. El desarrollo de una industria eléctrica nacional tiene múltiples beneficios, ya que genera empleos en el mantenimiento y reparación de sistemas, la facturación y la administración, la explotación de centrales eléctricas y la distribución, además de generar eslabonamientos hacia atrás y propiciar la apertura de nuevos mercados nacionales (UNCTAD, 2017). Se crean efectos de retroalimentación positiva, ya que el suministro de electricidad favorece el transporte y las

tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que a su vez contribuyen a la generación y distribución de energía.

Al igual que la electricidad, las infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos marítimos, puentes, vías fluviales y tranvías) requieren grandes proyectos de inversión y períodos de gestación prolongados, aunque también son posibles proyectos más pequeños, localizados y con plazos de ejecución más cortos. El diseño de los sistemas de transporte da forma a las transformaciones sociales y condiciona la manera en que se establecen e interactúan las poblaciones y las empresas (NCE, 2014; Atack y otros, 2010). La elección de los sistemas de transporte, su escala y su extensión tienen una importancia considerable para la transformación estructural, así como otras repercusiones económicas y sociales. Ya es evidente en la mayoría de los países en desarrollo, muchos de los cuales todavía se enfrentan al legado de las decisiones relativas al desarrollo de los sistemas de transporte que se adoptaron en la época colonial, puesto que su centro de interés era conectar los lugares de producción de cultivos comerciales o de extracción de recursos naturales con las ciudades y los puertos de exportación. En cambio, una conectividad del transporte de cobertura más extensa puede contribuir a un crecimiento de base más amplia. Por ejemplo, en la construcción de carreteras, se ha comprobado que la inversión en carreteras secundarias en las zonas rurales tiene efectos positivos de gran alcance y una mejor relación costo-beneficio que las inversiones en autopistas (Naciones Unidas, 2016). Las carreteras rurales que mejoran la conectividad de las zonas rurales facilitan obviamente el acceso a los mercados y al conocimiento conexo; también tienen un efecto positivo en la renta familiar, la reducción de la pobreza y el acceso a la atención de salud y la educación (Schweikert y Chinowsky, 2012). Los sistemas de transporte eficientes también pueden reducir los costos de producción, ya que disminuyen la necesidad de almacenar grandes cantidades de existencias y permiten a los grandes y pequeños productores trabajar con sistemas “justo a tiempo” (Nordås y Piermartini, 2004).

Se coincide en que los servicios de infraestructura relacionados con el suministro de agua son cruciales no solo para el bienestar humano, sino también para el desarrollo económico. Esos servicios y la infraestructura física conexa existen en múltiples escalas y atienden necesidades de usuarios urbanos,



industriales, agrícolas y rurales, e implican además considerar determinados aspectos medioambientales (Asociación Mundial para el Agua, 2009). Entre estos servicios e infraestructuras figuran las presas y la energía hidroeléctrica; el abastecimiento de agua, el saneamiento y la gestión de aguas residuales y de la calidad del agua; los sistemas de desagüe de aguas pluviales, el riego y el drenaje; las obras de acondicionamiento de costas y ríos; las conducciones de agua y los canales; y la infraestructura hidráulica natural (Grigg, 2017). La naturaleza particular del agua como necesidad humana básica, en combinación con la facilidad para controlarla y monopolizarla en diferentes circunstancias, hace que la participación pública en su suministro sea necesaria y difícil. Aunque todo el mundo necesita tener “acceso al agua potable en cantidades adecuadas para beber, cocinar y para su higiene personal, así como a instalaciones de saneamiento que no pongan en peligro su salud ni su dignidad” (UN-Water, 2015: 37), no todo el mundo lo consigue. La agricultura de regadío permite aumentar la producción agrícola y se asocia con una menor desigualdad (Naciones Unidas, 2016), por lo que la infraestructura hidráulica puede reducir las vulnerabilidades relacionadas con la seguridad alimentaria y energética. Asimismo, el agua es un insumo esencial para los procesos de fabricación. Sin embargo, los conflictos distributivos (entre zonas, sectores, categorías de renta y grupos sociales) son especialmente importantes en el caso del agua, y la forma en que se suministra puede suscitar preocupaciones ambientales. Las preocupaciones a más largo plazo sobre el uso excesivo del agua, la insuficiente renovación de los suministros de agua dulce y la contaminación del agua, junto con las consecuencias (a menudo no deseadas) de los grandes proyectos de infraestructura hídrica (como los desplazamientos debidos a las presas, la hidromorfia y la salinidad por las redes de canales, la desigualdad de acceso, etc.) hacen imprescindible la participación pública en su suministro y regulación, incluso cuando gran parte de la dotación de infraestructura es privada.

Un ejemplo de las fuertes externalidades de red asociadas a la infraestructura es la infraestructura de telecomunicaciones, que incluye los sistemas de telefonía fija y móvil, radio e Internet, junto con los equipos que permiten la transmisión de información, las líneas de transmisión y los cables<sup>3</sup>. Se trata de un ámbito en el que han predominado los agentes privados, como los operadores de redes y plataformas y los proveedores de tecnología y contenidos, sobre todo porque los rápidos cambios tecnológicos han

permitido obtener una rentabilidad financiera favorable (Czarnecki y Dietze, 2017; BASD, 2017; Henckel y McKibbin, 2010; Serebrisky y otros, 2015). Además de facilitar las comunicaciones en general, esta infraestructura es cada vez más necesaria para una amplia gama de actividades bancarias, comerciales y productivas, y ha permitido que surjan nuevas formas de actividad económica. Sus efectos tienden a ser mayores cuando los niveles de penetración son casi universales (Estache, 2010: 16), pero incluso cuando la penetración es baja, puede haber muchos efectos positivos. Por ejemplo, Hjort y Poulsen (2017) exponen que los nuevos cables submarinos de telecomunicaciones en diferentes partes de África permitieron la llegada de la Internet de alta velocidad, propiciando con ello la aparición de nuevas empresas de tecnología y de un sector manufacturero que produce dispositivos con conectividad a Internet para dar servicio a la región, una mejora de la coordinación de la cadena de suministro que aumenta la productividad en la industria manufacturera y la agroindustria y la creación de puestos de trabajo en el sector de las TIC y en otros sectores. A medida que el sector hacía el tránsito desde las redes fijas tradicionales a las tecnologías de red basadas en *software*, la escala de la inversión cambiaba rápidamente, al pasar de inversiones a gran escala en la mayoría de los casos a incluir también proyectos de menor escala (Deloitte, 2017). Sin embargo, los requisitos regulatorios en esta esfera son complejos, e incluyen no solo la especificación de normas y límites de uso, sino también la prevención de conductas monopolísticas, lo que a menudo plantea estrictas exigencias a los encargados de formular políticas en los países en desarrollo.

## 2. La infraestructura y el círculo virtuoso del crecimiento

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta la política de desarrollo es el de encontrar formas de generar y mantener círculos virtuosos que propicien una mayor movilización de recursos, una formación de capital más rápida, el aumento de la productividad, la mejora del empleo, el aumento de los ingresos y la expansión de los mercados, tanto a nivel nacional como internacional, lo que a su vez posibilitaría esa mayor movilización de recursos. Como se analizó en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*, el desarrollo y la diversificación industriales han sido fundamentales para la mayoría de las experiencias de crecimiento y desarrollo sostenidos. A medida que la industria, en particular la manufacturera, se expande,

la actividad primaria tiende a ser más eficiente, como consecuencia tanto del aumento de la demanda como de la oferta de bienes de capital y bienes intermedios, lo que a su vez impulsa el dinamismo industrial. El sector servicios también experimenta una expansión para complementar las actividades manufactureras y, cuando se alcanzan mayores niveles de renta, llega a dominar la economía.

El desarrollo industrial era fundamental en la concepción de Hirschman de que los países en desarrollo debían perseguir un “crecimiento desequilibrado” concentrando los recursos productivos en unos pocos sectores. Esta idea se basaba en el convencimiento de que la disrupción resultante no solo estimularía el crecimiento de la inversión privada en los sectores favorecidos, sino que también ayudaría a

promover diversas capacidades organizativas y de otro tipo, cuya escasez podría, de otro modo, frenar el proceso de crecimiento. El modelo de crecimiento desequilibrado se basa en la explotación de las economías de escala y las complementariedades en los sectores favorecidos, lo que puede inducir un mayor crecimiento de la inversión y la productividad. Estos sectores, en el marco de Hirschman, tienen más eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante: los primeros se refieren al suministro de insumos procedentes de otras actividades y sectores, y los segundos a la demanda de nuevas actividades. Por consiguiente, el reto de la política de desarrollo consiste en identificar los sectores principales, establecer los vínculos que faltan y fortalecer las interdependencias interindustriales e intersectoriales para impulsar el crecimiento de la productividad.

#### RECUADRO 4.2 Crecimiento equilibrado frente a crecimiento desequilibrado

La cuestión central en los primeros debates sobre la política de desarrollo fue cómo pasar de una economía dependiente de los recursos a una economía en vías de industrialización con una estructura de producción diversificada. Se entendía que la industrialización era un proceso intrínsecamente dinámico, gracias a la existencia de rendimientos crecientes (tanto a nivel de las empresas como a nivel sectorial), complementariedades (tanto del lado de la oferta como de la demanda), economías de aprendizaje y otras externalidades que, si se explotaban de forma satisfactoria, podían impulsar el crecimiento de la productividad y fomentar la creación de empleo.

El problema, reconocido por la mayoría de los economistas, era que en los países en desarrollo, estas características también abrían una gran brecha entre el rendimiento privado y el rendimiento social de las inversiones, haciendo que el mercado no fuese un mecanismo eficiente para movilizar y asignar los recursos necesarios. En consecuencia, en los países en desarrollo, el Estado tendría que intervenir estableciendo una conexión entre los procesos de inversión e industrialización. La cuestión era cómo y dónde debía establecerla.

Para los teóricos del crecimiento equilibrado, como Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse y Tibor Scitovsky, la mayor limitación de la inversión productiva se encontraba del lado de la demanda. El reducido tamaño de los mercados de la mayoría de los países en desarrollo generaba incertidumbre acerca del rendimiento previsto de la inversión y dificultaba la obtención de economías de escala, lo que impedía el proceso de acumulación y cerraba la senda del crecimiento industrial antes incluso de que realmente pudiera comenzar.

La solución esbozada por Rosenstein-Rodan (1943) fue un programa de inversión coordinada (que Nurkse denominó “el gran impulso”) en distintos sectores, para garantizar un nivel suficiente de demanda agregada que hiciese viables esas inversiones. En particular, la expansión de las ramas de la industria ligera, que suministraban bienes de consumo, parecía la opción más prometedora, ya que podrían generar demanda interna para la producción de cada una de las otras industrias, por lo que se consideraba que la manera ideal de romper la limitación que impedía el crecimiento autosostenido era un programa de infraestructura integrado y a gran escala, ya que estimularía la demanda interna y reduciría los costos de producción (Nurkse, 1953). Además, las complementariedades entre las inversiones realizadas en generación de electricidad, transporte, comunicaciones, etc., implicaban que estas también debían organizarse como un bloque indivisible si se querían aprovechar todos sus beneficios. La estrategia de desarrollo resultante combinó la planificación centralizada de la infraestructura con la protección de la industria incipiente y, en ese proceso, introdujo toda una serie de nuevas técnicas de planificación (fijación de precios sombra, programación lineal, etc.) para ayudar a gestionar la trayectoria de crecimiento posterior.

Las primeras críticas al modelo de crecimiento equilibrado suscitaron la preocupación de que, debido a la inelasticidad de la oferta de factores en muchos países en desarrollo, pudiese ser propenso a las presiones inflacionistas. Además, al incidir en las industrias de bienes de consumo parecía pasar por alto las oportunidades de obtener economías de escala en la producción de bienes de capital e intermedios y el partido que se podía sacar a los mercados de exportación (Fleming, 1955; Sheahan, 1958). Con todo, al centrarse fuertemente en las economías de escala, estos desacuerdos se referían principalmente a cuestiones empíricas relacionadas con el margen existente para una expansión coordinada.

Hirschman consideraba que este marco constituiría la mejor guía para la secuenciación eficiente del gasto en infraestructura, ya que revelaría a las autoridades de planificación las insuficiencias y garantizaría que las inversiones públicas en capital social básico complementarían las que ya se estuvieran realizando en el sector privado, lo que impulsaría aún más el crecimiento de la productividad. En esta secuencia, la infraestructura seguiría al proceso de crecimiento, en vez de liderarlo. Fue en gran medida en torno a esta cuestión de la secuenciación donde surgieron las diferencias entre las estrategias de crecimiento equilibrado y desequilibrado en los primeros debates sobre políticas de desarrollo (véase el recuadro 4.2). A pesar de estas diferencias, hubo acuerdo general en que, en la mayoría de los países en desarrollo, la inversión en general y particularmente en infraestructura, requería

una serie de ajustes no marginales que los mercados no coordinaban bien y para los cuales eran convenientes técnicas de planificación de diversa índole.

Existen más formas en las que el gasto en infraestructura puede potenciar la productividad y el crecimiento. Al igual que otras formas de gasto público, la inversión en infraestructura estimula la demanda agregada, lo que puede dar lugar a un crecimiento de la producción de base más amplia a través de economías de escala que redundan en aumentos de la productividad. Esto propicia normalmente una mayor inversión del sector privado y, por extensión, también un aumento de la demanda privada de capital físico a más largo plazo (Dissou y Didic, 2013). Estos efectos complementarios en la formación de capital privado tienden a ser acumulativos, ya que la

Centrándose en la inelasticidad de la oferta y en la importancia de las industrias de bienes de capital, Hirschman (1958) estableció una contraposición más marcada entre el modelo de crecimiento equilibrado y el modelo de crecimiento desequilibrado. Al igual que los teóricos del crecimiento equilibrado, reconoció que las externalidades podían alterar cualquier secuencia de inversión deseada. Sin embargo, Hirschman consideraba que el crecimiento era siempre, en todo lugar y necesariamente, un proceso intrínsecamente incierto y desigual, caracterizado por rápidos avances en algunos sectores, seguidos por la convergencia de otros sectores. Esto determinaba que el principal reto para los encargados de la formulación de políticas fuera la búsqueda de complementariedades entre sectores, en lugar de la obtención de economías de escala.

Comparando el desarrollo con “una telaraña que crece sin parar”, Hirschman estableció una contraposición entre un gran impulso y una progresión secuencial de promoción y posterior reducción de “tensiones, desproporciones y desequilibrios”, utilizando los beneficios y las pérdidas como patrón de medida para detectar los desequilibrios y como instrumento para propiciar inversiones posteriores (Hirschman, 1958: 66). Así, en cada etapa, un sector aprovecha las economías externas creadas por expansiones anteriores, y al mismo tiempo genera otras nuevas que pueden ser aprovechadas por otras empresas (Hirschman, 1958: 67). El papel del planificador estatal es evaluar si será la inversión privada productiva o la inversión en infraestructura la que propiciará el mayor progreso en otras industrias, a través de la generación de un exceso de capacidad o de escasez. Hirschman introdujo el concepto de eslabonamientos (hacia atrás y hacia adelante), que constituyen el mecanismo para la expansión simultánea y progresiva tanto de la demanda como de la oferta interna y para determinar mejor los sectores en los que centrarse. Esto hizo que Hirschman optase por las tablas de insumo-producto, en lugar de por la demanda agregada, como marco de políticas preferido. Como no estaba convencido de que la mayoría de los países en desarrollo tuvieran las capacidades necesarias para emprender grandes programas de inversión centralizada, propuso un enfoque más pragmático de la planificación de la infraestructura que ayudaría a romper los “círculos viciosos interrelacionados” del subdesarrollo (Hirschman, 1958: 5). Esto se lograría permitiendo a la infraestructura (“capital social básico”) ir a la zaga en una secuencia de inversión, que comenzaría con la inversión privada productiva, principalmente en los sectores de bienes de capital y de bienes intermedios (véase Hirschman, 1958: 83).

Posiblemente en aquel momento se exageró el contraste entre los dos enfoques, como reconoció Streeten (1959) y aceptó Hirschman más tarde (1961, 1987). Ambos enfoques se centraban en la planificación de la inversión y ambos reconocieron (aunque en grados diferentes) que incrementar la producción antes que la demanda daría lugar a nuevas inversiones e innovaciones complementarias. Esto resultó ser particularmente cierto en el caso de las inversiones en infraestructura, dadas las importantes indivisibilidades que implicaban. De hecho, las dos teorías partieron de la dificultad que planteaba la divergencia entre los rendimientos sociales y los rendimientos privados, emplearon casi el mismo marco conceptual (indivisibilidades, externalidades, rendimientos crecientes, complementariedades en la oferta y en la demanda) y reconocieron el papel central del Estado. Esto convierte el debate de la planificación de la inversión, y en particular en lo que se refiere a la infraestructura, en una cuestión de matiz empírico sobre dónde se encuentran las economías de escala y en la cuestión de economía política de si el Estado desarrollista tiene o no las capacidades institucionales necesarias para llevar a cabo proyectos de mayor o menor escala.

dotación de infraestructura ofrece mayor seguridad a la industria privada, y el consiguiente aumento de las tasas de formación de capital ayuda a atraer inversiones hacia otros sectores de la economía<sup>4</sup>. A su vez, el aumento de la productividad y de las rentas da lugar a un incremento de la demanda de diversos servicios de infraestructura. De esta manera, la inversión en infraestructura pasa a formar parte del proceso de causalidad acumulativa, en virtud del cual la expansión industrial genera empleo, rentas y demanda y da lugar a un aumento de la productividad (Myrdal, 1957).

La inversión en infraestructura puede servir para hacer frente simultáneamente a las limitaciones del lado de la oferta y, de ese modo, elevar la productividad de otras actividades (Straub, 2008; Estache y Fay, 2009). En la medida en que reduce los costos y mejora la durabilidad de la inversión de capital privado, también permite al sector privado gastar menos en el mantenimiento de su propio capital, liberando recursos para otras inversiones productivas. La dotación de infraestructura que promueve la inclusión social (como las mejoras de la vivienda, la sanidad, la educación, el saneamiento y la nutrición) incrementa la productividad del trabajo, además de promover el bienestar social (Serebrisky, 2014). Cuando los niveles de infraestructura existente son reducidos, los efectos favorecedores del crecimiento y de la inclusión social de las nuevas inversiones en infraestructura tienden a ser aún mayores (Straub, 2008)<sup>5</sup>.

Por el contrario, una infraestructura reducida o insuficiente puede perjudicar a las empresas, al aumentar los costos de producción (relacionados con el transporte, la logística y el almacenamiento), hacer que los productos que de otro modo serían competitivos no lo sean, limitar el acceso a los mercados y hacer que la producción rural no sea rentable (Escribano y Guasch, 2005, 2008; Donaldson, 2010; Escribano y otros, 2010). De hecho, los países que han experimentado un estancamiento de la industrialización o una desindustrialización prematura (véase el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*) han mostrado por lo general trayectorias irregulares en lo que se refiere a las inversiones en infraestructura, que han sido en general inadecuadas y que en ocasiones han empujado a la economía en otras direcciones. En la India, por ejemplo, varios estudios han señalado que la insuficiencia de la inversión en infraestructura respecto de la que hubiera sido necesaria para el sector manufacturero (Ghosh, 2012; Simon y Natarajan, 2017) ha limitado la inversión privada.

En cambio, el aumento de los servicios de tecnología de la información y de los productos digitales fue posible en la India porque resultó relativamente menos costoso para el Estado satisfacer las condiciones para una expansión de las telecomunicaciones y las redes de banda ancha a gran escala (Douhan y Nordberg, 2007). En varios países en desarrollo ricos en recursos naturales, las inversiones en infraestructura han empujado a la economía hacia la extracción de recursos a expensas de otras actividades productivas.

Las carencias de infraestructura resultantes se convierten entonces en limitaciones de la oferta. Por ejemplo, Mesquita Moreira y otros (2013) constataron que los elevados costos de transporte estaban asociados con una caída de las exportaciones en Chile y el Perú, mientras que Escribano y otros (2010: 8) mostraron que la deficiente infraestructura en África aumentaba los costos de transporte y energía para las empresas locales, lo que acarrea graves consecuencias para la productividad y la competitividad de la producción manufacturera. Allcott y otros (2016) descubrieron que la escasez de electricidad reducía los ingresos de la industria manufacturera y los excedentes de los fabricantes de la India en casi un 10 %. Cuando los países tienen un suministro suficiente de electricidad y se producen pocos cortes de electricidad o ninguno, los productores no necesitan tener costosos generadores de apoyo. Los cortes de electricidad son un problema particularmente grave en Asia Meridional y el África Subsahariana, tal como ponen de manifiesto las medias mensuales de cortes de electricidad sufridos por las empresas representadas en el gráfico 4.2. Se ha estimado que, solo en el África Subsahariana, el suministro continuo de electricidad aceleraría el crecimiento en dos puntos porcentuales al año<sup>6</sup>.

A continuación, analizaremos si el crecimiento desequilibrado a través de inversiones en infraestructura puede ayudar realmente a los países a alcanzar una trayectoria de crecimiento sólido. Las experiencias históricas que se examinan a continuación sugieren que esas inversiones fueron sin duda determinantes en muchos casos de éxito. Sin embargo, incluso en un marco de crecimiento desequilibrado, deben tenerse en cuenta al menos otras dos cuestiones (Myrdal, 1970). En primer lugar, algunas de las limitaciones de la oferta que son comunes en muchos países en desarrollo, como la escasez de conocimientos especializados o la falta de instituciones necesarias para movilizar y coordinar los recursos,



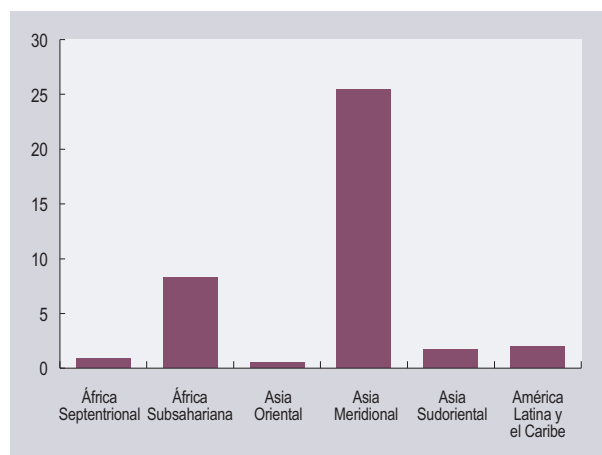
deben abordarse directamente mediante políticas industriales de diversa índole. En segundo lugar, además de aumentar las inversiones “correctas”, también puede que sea necesario restringir ciertos tipos de producción e inversión privada que arrastran a la economía hacia direcciones imprevistas y no deseadas. A falta de esos mecanismos de disciplina, es también probable que las inversiones públicas, incluidas las realizadas en infraestructura, sean capturadas por determinados intereses privados, con la consiguiente reducción o pérdida total de sus posibles efectos en el desarrollo.

### 3. Experiencias históricas

Si bien la infraestructura puede impulsar el crecimiento de la productividad por diversas vías, su contribución al mantenimiento de un círculo virtuoso de desarrollo no se produce en un vacío institucional o sin políticas. Los beneficios que trajo consigo la infraestructura durante la revolución industrial, primero en Inglaterra y luego en los países de Europa continental, no fueron únicamente el resultado de inversiones realizadas a lo largo de períodos prolongados, de décadas o incluso siglos; a menudo se fundamentaron en políticas con una visión clara, que situaban la infraestructura en el centro de los esfuerzos de construcción nacional. De hecho, cuanto más tardía fue la industrialización, más conscientes parecen haber sido esos esfuerzos, dado el mayor impulso inversor que solía ser necesario para lograr la convergencia económica (*TDR 2003, TDR 2016*).

Como ha señalado Haldane (2018), la serie de episodios de una transformación con buenos resultados que han sustentado un aumento sin precedentes del nivel de vida en los últimos 250 años han implicado por lo general la interconexión de la infraestructura, la innovación y las instituciones en formas que, no solo han permitido aumentar las tasas de formación de capital, sino que también han respondido a las perturbaciones económicas y sociales que acompañan a esos episodios. Por ejemplo, el cambio estructural que tuvo lugar en Gran Bretaña entre 1760 y 1860 no fue simplemente el resultado fortuito de los avances tecnológicos y del esfuerzo empresarial, sino más bien de la conjunción de una serie de cambios industriales, agrícolas y demográficos. El capital privado que había detrás de estos cambios solía ser de una escala relativamente pequeña; sin embargo, resultaban necesarias inversiones más significativas en infraestructura física y social para asegurar los vínculos necesarios en todas las actividades de

**GRÁFICO 4.2 Promedio mensual de cortes de electricidad**



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *World Bank Enterprise Surveys: What Businesses Experience* del Banco Mundial. Puede consultarse en: <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/infrastructure> (consultado el 7 de marzo de 2018).

reciente aparición y prestar apoyo a las empresas, los trabajadores y la sociedad afectados por los embates de estos cambios. Así ocurrió, en particular, con la red vial de pago, los canales y los ferrocarriles que cimentaron el ascenso de Gran Bretaña como superpotencia económica mundial. Gran Bretaña se benefició de la racionalización temprana de los procedimientos legislativos aplicables a los proyectos de infraestructura y del hecho de que estos proyectos pudieran ejecutarse y gestionarse eficazmente a nivel regional, según un patrón de desarrollo industrial desequilibrado desde el punto de vista territorial, a través de iniciativas específicas entre agentes interesados del sector privado. Las iniciativas nacionales surgieron más tarde, a fin de coordinar mejor los proyectos existentes en consonancia con las exigencias de una economía nacional más compleja e integrada.

En Europa, el ingeniero francés Michel Chevalier fue uno de los primeros en concebir la propuesta de una red de infraestructura multinacional como parte fundamental de los esfuerzos destinados a acabar con la pobreza y los conflictos en Europa. El impresionante plan de Chevalier<sup>7</sup>, concebido en 1830, consistía en un gran sistema de transporte europeo para conectar todo el continente mediante líneas ferroviarias, carreteras y rutas marítimas, en el que habría más de 60.000 km de conexiones ferroviarias, enlazando líneas procedentes del Mediterráneo, el Mar Negro y el Mar Caspio (en dirección norte) con líneas en

dirección al este que partiesen de Flandes y el Mar del Norte y pasasen por Varsovia, Vilna, Riga y San Petersburgo en dirección al Pacífico ruso (Högselius y otros, 2015; Drolet, 2015). Consideraba que una mayor conectividad entre las regiones fomentaría el comercio y la industrialización en Europa y en el Imperio Otomano, y que esta era la única manera de promover la armonía política. Esta visión vinculaba íntimamente las “obras públicas” (como se denominaba entonces la infraestructura) con el progreso económico, político e industrial de la Europa de la época. Las características esenciales de este plan fueron adoptadas efectivamente por Francia, así como por una serie de países europeos que se independizaron entre 1830 y 1871, entre ellos Bélgica, el Imperio Alemán, Grecia, Italia, Serbia y Rumania; e incluso dio lugar a iniciativas multilaterales entre países para la expansión de la infraestructura (Ambrosius y Henrich-Franke, 2016). Muchos de estos países consideraban el ferrocarril un medio de transformación industrial, por lo que la red ferroviaria europea pasó de 3.000 a más de 346.000 km entre 1840 y 1913 (Ambrosius y Henrich-Franke, 2016: 44).

En los Estados Unidos, el desarrollo del transporte (especialmente el ferroviario) sirvió de estímulo para diversas industrias, como la siderúrgica y la maderera; alentó el emprendimiento financiero, mediante la promoción de las inversiones privadas en estos sectores y en la construcción de ferrocarriles; y contribuyó directamente a la generación de la renta nacional a través de la creación y expansión de los servicios de transporte interregional y local (Jenks, 1944, 1951; Pereira y otros, 2014; Shaw, 2014). Rohatyn (2009) presenta una serie de ejemplos de iniciativas públicas audaces en materia de infraestructura llevadas a cabo en los Estados Unidos a lo largo de dos siglos que transformaron el país y su potencial económico:

- La construcción del canal del Erie, que abrió una ruta fluvial hacia el oeste.
- El apoyo de Lincoln al ferrocarril transcontinental, que transformó el país y permitió el surgimiento de nuevas ciudades de gran tamaño.
- Los establecimientos para la enseñanza de la agricultura y artes mecánicas creados en tierras cedidas a los Estados (*Land Grant colleges*) a mediados del siglo XIX, que ampliaron notablemente el acceso a la enseñanza superior.
- La Ley de Asentamientos Rurales (*Homestead Act*) de 1852, que permitió la expansión hacia el oeste de la población y los asentamientos.

- La construcción del canal de Panamá a principios del siglo XX, que permitió el paso de barcos entre los océanos Atlántico y Pacífico y selló efectivamente la hegemonía de los Estados Unidos en la región de cara al siglo siguiente.
- El organismo de electrificación rural (Rural Electrification Administration) del gobierno de Franklin D. Roosevelt, que llevó la electricidad a las zonas rurales de los Estados Unidos, con todos sus beneficios.
- La Ley de Reajuste del Personal de las Fuerzas Armadas (*GI Bill o Serviceman's Readjustment Act*) de 1944, que proporcionaba educación universitaria gratuita y préstamos hipotecarios y comerciales a tipo de interés reducido a todos los veteranos con más de 90 días de servicio, asegurando así un mercado interno.
- La red de carreteras interestatales creada por la Ley de Ayuda Federal a las Autopistas de Eisenhower, que revitalizó la economía y modernizó los Estados Unidos.

Como señala Rohatyn (2009: 221), los beneficios se extendieron mucho más allá de lo puramente económico y fueron los canales, carreteras, autopistas, escuelas y redes eléctricas —infraestructuras extensas e innovadoras—, las que hicieron que la vida en los Estados Unidos fuese más cómoda, más igualitaria y más segura.

Una característica importante de la evolución del desarrollo de la infraestructura en estos países fue el aumento gradual de la importancia del control público. Si bien los primeros sistemas que se establecieron en la Europa de los siglos XIX y XX y en los Estados Unidos eran a menudo completamente privados o de carácter mixto público-privado (con algunas excepciones importantes en materia de inversión pública), a partir de finales del siglo XIX, los poderes públicos gradualmente asumieron cada vez más responsabilidades apoyándose en unas propuestas nacionales más amplias inspiradas en el “socialismo municipal” en Europa y del “progresismo” en los Estados Unidos (Marshall, 2013).

La experiencia de la expansión ferroviaria en los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XIX es particularmente ilustrativa. En la primera fase, fue esencial una intervención extensiva del Estado, a través, por ejemplo, de subvenciones, regulaciones, privilegios legales o protección militar, como parte de un modelo temprano de asociatividad

público-privada. Esto permitió el rápido desarrollo de una red transcontinental, pero también provocó especulación financiera, concentración e ineficiencias en el mercado, quiebras empresariales y corrupción política. La consiguiente aplicación de control público, en particular durante la época del *New Deal*, hizo posible que los Gobiernos integraran la planificación territorial a nivel nacional, regional y local, y dio lugar a un enfoque integrado del desarrollo, en virtud del cual las inversiones en infraestructura y el mantenimiento de esta se coordinaban estrechamente con las necesidades y los objetivos económicos nacionales.

Dado que con el paso del tiempo quedó patente que la dotación de infraestructura requiere coordinación, surgieron marcos institucionales a nivel nacional para regular la infraestructura, que trataron de centralizar el control mediante organismos nacionales, a fin de planificar y desarrollar infraestructuras que integrasen perspectivas territoriales, económicas y temporales. Las distintas administraciones públicas comenzaron a utilizar acuerdos bilaterales y plurilaterales para lograr cierto nivel de normalización. Dado que la coexistencia de líneas ferroviarias públicas y privadas en gran parte de Europa continental, los Estados Unidos y Gran Bretaña dio lugar a conflictos entre los sistemas de infraestructura privados y públicos (Cootner, 1963; Shaw, 2014), se pusieron en marcha combinaciones de estructuras de desarrollo competitivas y cooperativas en ámbitos como el transporte por carretera, las telecomunicaciones y los servicios postales (Ambrosius y Henrich-Franke, 2016; Nerlove, 1966).

Los vínculos entre el desarrollo y el gasto en infraestructura, que parece que se estrecharon en la economía de la industrialización tardía del siglo XIX, dando lugar a un círculo virtuoso reforzado por el aumento del comercio internacional, eran, sin embargo, mucho más débiles en muchos países en desarrollo. De hecho, las nuevas tecnologías de comunicación de esa época, los ferrocarriles, los buques de vapor y los telégrafos, crearon una red mundial de infraestructura que dio lugar a un aumento de las diferencias de renta, ya que muchos países en desarrollo se vieron atrapados en un círculo vicioso de aumento del comercio, escasa diversificación y bajo crecimiento de la productividad (*TDR 1997*; Pascali, 2017). En muchos de los países colonizados, esta misma infraestructura conformó un paisaje económico interno muy desigual: muchos países en desarrollo heredaron la planificación urbana o las redes de transporte y puertos que se habían construido para otros fines, como la exportación de recursos naturales, y no para

desarrollar un mercado interno dinámico, y todavía tienen que lidiar con las deficiencias y los desequilibrios resultantes (Rodney, 1973; Cooper, 1993). La experiencia de la globalización en el siglo XIX es un importante recordatorio de que el hecho de esperar simplemente que la combinación de las nuevas tecnologías, el gasto en infraestructura y el comercio conduzca a un crecimiento sostenible e inclusivo supondría ir en contra de los antecedentes históricos.

Solo después de la Segunda Guerra Mundial pudieron algunos países en desarrollo establecer su propio círculo virtuoso que vinculaba la infraestructura, la industrialización, el comercio y el crecimiento económico. En la República de Corea (un ejemplo destacado de industrialización impulsada por las manufacturas después de la Segunda Guerra Mundial), la confluencia del avance tecnológico, el fomento de las exportaciones, la inversión y la acumulación de capital estuvo vinculada no solo a unas condiciones externas favorables, sino también a la aplicación de planes plurianuales desde 1962 hasta 1992 en los que se establecían objetivos y se asignaban recursos para inversiones en capital social básico. La inversión en infraestructura fue un elemento clave de estos planes (véase el cuadro 4.1), ya que entre 1960 y 2002 se situó de media en el 14 % del PIB (Bang, 2003)<sup>8</sup>.

De manera similar, en China, el énfasis en la infraestructura durante los últimos tres decenios tuvo por objetivo crear y fomentar sectores de alta vinculación que eran cruciales para generar crecimiento (Holz, 2011). Tras la crisis asiática de 1997-1998, el Gobierno chino aumentó rápidamente la inversión pública en infraestructura para estimular la demanda interna y promover el crecimiento económico, y estas fueron también las razones subyacentes del aumento de este tipo de inversión tras la crisis de 2008. La inversión pública en infraestructura creció en términos reales a una tasa media anual del 25 % entre 1997 y 2010 (Zhang y otros, 2013: 91)<sup>9</sup>. Esto fue fundamental para generar dos tipos distintos de economías externas. En primer lugar, la inversión constante en infraestructura dio lugar a la reducción de los costos de la actividad del sector privado y a la ampliación del mercado, a medida que las pequeñas bolsas de demanda dispersas y fragmentadas se convirtieron en mercados más grandes de demanda efectiva. La expansión de la infraestructura pública y el aumento de la rentabilidad de las actividades privadas elevaron los salarios y promovieron el consumo, mientras que los eslabonamientos hacia atrás estimularon la

**CUADRO 4.1 El papel de la infraestructura en la industrialización de la República de Corea**

<i>Fase de la política industrial</i>	<i>Inversiones clave en infraestructura</i>
1960-1970: Primer plan quinquenal de desarrollo, junto con una política de apoyo a los exportadores en sectores como los del hierro, la seda y la pesca.	Desarrollo de la autopista Seúl-Busan y del puerto de Busan para la exportación; construcción de centrales eléctricas para apoyar a los sectores del hierro y del acero y a otros sectores básicos; inversión en enseñanza primaria.
1970-1980: Industrialización acelerada, con especial atención a la promoción de los grandes sectores exportadores, en particular los sectores del textil, la madera contrachapada, el mineral de hierro y la electrónica.	Plan nacional de ordenación del territorio; inversiones en el metro de Seúl, la autopista de Honam, la autopista y los complejos industriales de Yeongdong, en centrales nucleares para satisfacer las necesidades de electricidad de la industria.
1980-1990: Racionalización y reestructuración, con especial atención a la mejora de los productos y procesos, especialmente en los sectores textil, electrónico, de los productos siderúrgicos, del calzado y naval.	Desaceleración de la inversión agregada en infraestructura; inversiones específicas para la construcción del sistema regional de suministro de energía; refuerzo de la enseñanza secundaria y terciaria y ampliación del plan nacional de I+D para apoyar la expansión de los sectores de alta tecnología.
1990-2000: Transición a una economía basada en el conocimiento, con especial atención a los semiconductores, los automóviles, los equipos informáticos y la construcción naval.	Ampliación de las infraestructuras de transporte, como el aeropuerto de Incheon y el sistema ferroviario de alta velocidad; proyectos de autopistas de la información y de administración electrónica; mayor aumento de la inversión pública en la enseñanza superior.

*Fuente:* Bang, 2003.

inversión privada en nuevos sectores. En segundo lugar, la inversión pública en sectores estratégicos creó economías verticales en las etapas intermedias de la producción, lo que dio lugar a la posibilidad de establecer eslabonamientos hacia adelante entre esas actividades y otros sectores rezagados a fin de promover el crecimiento mediante economías “de regreso (*returning economies*)” (Sutcliffe, 1964).

Tanto en la República de Corea como en China, las inversiones en infraestructura se secuenciaron en función de las necesidades de los sectores industriales. Esto es similar a los casos de éxito de la industrialización del siglo XIX, como el de Europa y el de los Estados Unidos, donde se planificaron y coordinaron

las inversiones en infraestructura adaptándolas de forma específica a las necesidades sectoriales, a fin de evitar estrangulamientos que ralentizaran el crecimiento nacional y regional. Esto también significó que, a pesar de la creciente participación del sector privado, el Estado mantuvo el control firme de la planificación y la coordinación de la infraestructura, a fin de asegurar el equilibrio adecuado entre los objetivos económicos, sociales, urbanos y ambientales nacionales<sup>10</sup>. Esta estrategia reconocía implícitamente la fuerte dimensión intertemporal, al tener un horizonte de varios decenios, ya que la construcción de infraestructura que promueva la transformación estructural requiere una coordinación a largo plazo (Shi y otros, 2017).

## C. La infraestructura en los países en desarrollo

### 1. Necesidades y carencias

En los últimos años, entidades financieras multilaterales, empresas privadas de consultoría y expertos internacionales han presentado una serie de estimaciones de las necesidades de inversión en infraestructura, tanto en los países desarrollados como en desarrollo,

sobre la base de las necesidades actuales y a medio plazo. En el cuadro 4.2 se recapitulan algunas estimaciones recientes de la inversión en (principalmente) infraestructura económica a nivel mundial y por sector, donde se sugiere que las necesidades anuales oscilan entre los 4,6 y los 7,9 billones de dólares<sup>11</sup>. Este rango abarca estimaciones para las que se utilizan



**CUADRO 4.2 Necesidades anuales de inversión en infraestructura a nivel mundial, 2015/16-2030**  
(En billones de dólares de 2015)

	Necesidades totales anuales en infraestructura "básica" <sup>a</sup>	Necesidades totales anuales (escenario de referencia)	Necesidades totales anuales (escenario de baja emisión de carbono) <sup>b</sup>	Sectores seleccionados (escenario de referencia)		
				Generación, transmisión y distribución de electricidad	Transporte	Telecomunicaciones
OECD (2017a)	4,9	6,3	6,9	0,7	2,7	0,6
Bhattacharya y otros (2016)	5,4	7,9	.	1,5	2,0	1,0
Woetzel y otros (2016)	3,3	4,6-6,0	.	1,0	1,2	0,6
NCE (2014)	3,8	6,4	7,0	0,7	1,0	0,5

**Fuente:** OECD, 2017a: cuadros 3, A y 4.

- a** La infraestructura "básica" engloba la generación y transmisión y distribución de electricidad, la red de transportes (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos), el abastecimiento de agua y el saneamiento y las telecomunicaciones. La infraestructura total abarca, además de la infraestructura "básica", el suministro de energía primaria (carbón, petróleo y gas) y la eficiencia energética.
- b** En el escenario de baja emisión de carbono, la inversión en infraestructura de bajas emisiones y resilientes al clima se tiene en cuenta a fin de limitar el aumento de la temperatura mundial a 2 °C a más tardar a finales de siglo.

escenarios tanto de referencia como de bajas emisiones de carbono. El escenario de referencia parte de la base de que el crecimiento actual se mantendrá en el futuro, si bien las necesidades de inversión para hacer frente al cambio climático se articulan en gran medida en torno al concepto de infraestructura sostenible<sup>12</sup>.

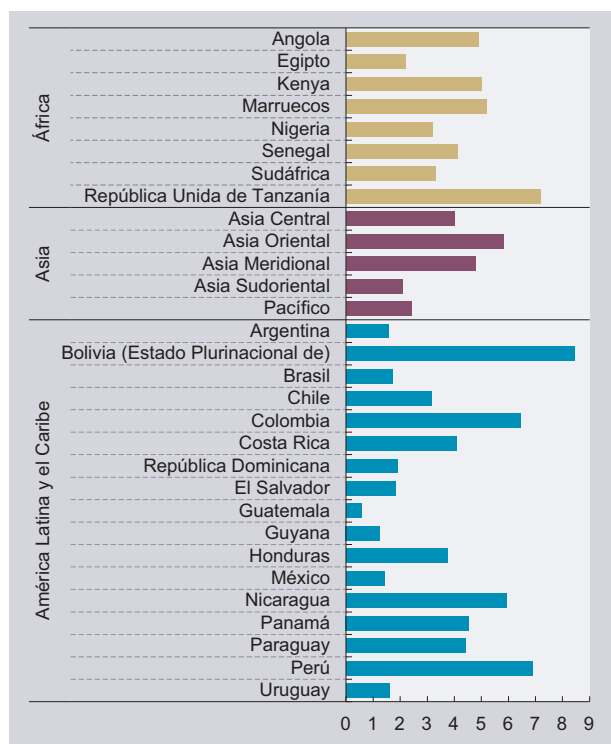
La gran variación (más de 3 billones dólares) observable entre las distintas estimaciones obedece a las diferencias en las metodologías, las fuentes de datos y los tipos de gastos examinados<sup>13</sup>. Todos estos cálculos utilizan un conjunto de diversos supuestos sobre la demanda futura de infraestructura y los precios y cambios tecnológicos futuros. Por razones obvias, todas esas estimaciones de las futuras necesidades de inversión en infraestructura presentan problemas en relación con la cobertura, los supuestos y las metodologías. Hay una falta de claridad acerca de la definición de infraestructura y los tipos de inversión considerados, así como una falta de datos exhaustivos sobre la inversión en infraestructura. También plantea problemas la evaluación de las necesidades sobre la base de indicadores de calidad y el uso de la tasa de crecimiento del PIB prevista y la elasticidad de la inversión en infraestructura en relación con el crecimiento.

Son pocas las estimaciones que utilizan algún tipo de cálculo de los *stocks* de infraestructura mínimos requeridos, que se consideran más pertinentes en el caso de los países de renta baja que necesitan una rápida convergencia económica. El énfasis en un enfoque "descendente" basado en el uso de modelos mundiales va en detrimento de una evaluación con

un enfoque "ascendente" de las necesidades a partir de las circunstancias concretas del país y las estrategias específicas para su desarrollo a largo plazo. La falta de una perspectiva de red no permite tener plenamente en cuenta las interdependencias entre sectores y tipos de infraestructura. Además, la rápida evolución de las tecnologías dificulta enormemente la elaboración de estimaciones precisas, ya que inevitablemente provocará cambios en los futuros costos y necesidades (Woetzel y otros, 2016: 13)<sup>14</sup>. El hecho de que las estimaciones no incluyan suficientemente las necesidades de infraestructura para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos hace que presenten unos resultados más moderados (Estache, 2010; Bhattacharya y otros, 2016; Schmidt-Traub, 2015; OECD, 2017a, 2017b).

Estas deficiencias suscitan dudas acerca de la exactitud y la comparabilidad de las distintas estimaciones. Pese a todo ello, instituciones y expertos internacionales han llegado a la conclusión de que las necesidades de inversión son enormes, máxime cuando se las compara con los actuales niveles de inversión (OECD, 2017b). Tratándose de los países en desarrollo, la UNCTAD estima las necesidades de inversión en 1,6-2,5 billones de dólares anuales entre 2015 y 2030, frente al nivel actual de la inversión real, que es de 870.000 millones de dólares<sup>15</sup>. En un estudio anterior Bhattacharya y otros (2012) realizaron una proyección, según la cual las necesidades de los países en desarrollo se situarán entre el 6 % y el 8 % del PIB en 2020, mientras que en 2012 el nivel de inversión real fue del 3 %<sup>16</sup>. En cuanto a

**GRÁFICO 4.3** Inversión actual en infraestructura en un grupo seleccionado de subregiones y economías (En porcentaje del PIB)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en ECLAC (2017), AfDB (2018: 80), ADB (2017) y Heathcote (2017).

**Nota:** Asia: la categoría infraestructura actual engloba las siguientes economías y subregiones asiáticas: Asia Central (Armenia y Georgia), Asia Oriental (China, Mongolia, la República de Corea y Hong Kong (China)), Asia Meridional (Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka), Asia Sudoriental (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Viet Nam) y el Pacífico (Fiji, Kiribati y Papua Nueva Guinea); todos los datos son del año 2011. África: el gasto actual de inversión en infraestructura actual es el del año 2015. Los países incluidos son: Angola, Egipto, Kenya, Marruecos, Nigeria, República Unida de Tanzania, Senegal y Sudáfrica. América Latina y el Caribe: las cifras se basan en los datos de la base InfracLatam. La inversión actual en infraestructura corresponde a la de 2015. Los países incluidos en el gráfico son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile (gasto de 2014), Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (gasto de 2013).

Estas evaluaciones regionales no son totalmente comparables, ya que se trata de organizaciones diferentes que en su preparación emplean sus propias metodologías y fuentes de datos.

Se observan grandes variaciones regionales e intra-regionales en los niveles actuales de la inversión en infraestructura, como se señala en el gráfico 4.3. En África, el gasto en infraestructura de Etiopía y la República Unida de Tanzania supera con creces el 5 % del PIB, mientras que el de Nigeria y Sudáfrica (las dos economías más grandes de la región) es ligeramente superior al 3 % y el de Egipto algo más del 2 %. En América Latina, la media regional se ve muy influida por el bajo nivel del gasto en infraestructura de las economías más grandes de la región, toda vez que el gasto de la Argentina, el Brasil y México fue inferior al 2 % del PIB en 2015. Unas cuantas economías pequeñas como Guyana, Trinidad y Tabago y el Uruguay también dedicaron menos del 2 % de su PIB a la infraestructura. En cambio, en países andinos como el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y el Perú la cifra es superior al 6 %, seguidos de cerca por economías más pequeñas, como Nicaragua, cuyo gasto fue de casi el 6 % en 2015. En Asia cabe destacar, por una parte, Asia Oriental, que gastó el 5,8 % de su PIB en infraestructura en 2011, aunque esta media subregional estuvo condicionada por China, que registró un gasto en infraestructura del 6,8 % del PIB en el período 2010-2014, y, por otra, el gasto de Asia Sudoriental que fue de tan solo del 2,1 %, ya que las economías golpeadas por la crisis financiera de 1997 que afectó a esos países (como Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia) experimentaron una disminución significativa del gasto público expresado como porcentaje del PIB, que aún sigue sin recuperarse plenamente desde entonces (ADB, 2017: 28-30). Por ello, aunque Asia en su conjunto invierte más y África y América Latina menos en el desarrollo de su infraestructura, no se observa un patrón claro en el interior de las regiones, ni siquiera en términos de tamaño del país o de renta per cápita.

América Latina y el Caribe, la CEPAL (2017) estimó las necesidades de inversión en infraestructura en un 6,2 % del PIB regional, frente a un gasto real del 3,2 % en 2015<sup>17</sup>. En África, las proyecciones de las necesidades previstas son de un 5,9 % del PIB regional en el período 2016-2040, mientras que las tendencias actuales las sitúan en torno a un 4,3 % (AfDB, 2018: gráfico 3.7; y Heathcote, 2017: 28)<sup>18</sup>. En cuanto a Asia, sus necesidades de inversión actuales y las proyecciones para el período 2016-2030 se estiman en alrededor del 5 % del PIB (ADB, 2017).

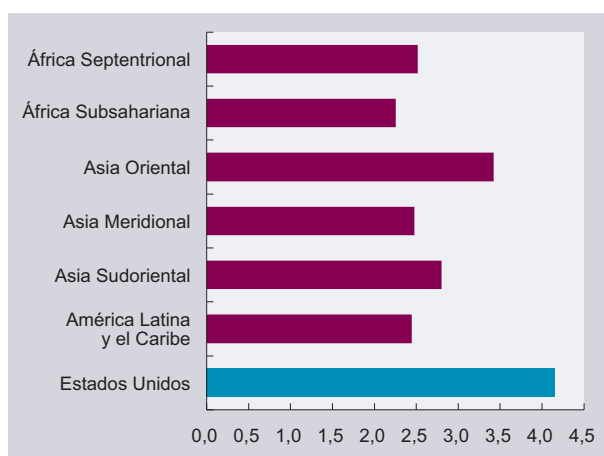
Desde un punto de vista sectorial, Heathcote (2017) indica que en los próximos decenios en América Latina se gestará una fuerte concentración de necesidades de transporte (entre los años 2016 y 2040), dado que estas han sido relativamente desatendidas, mientras que el sector de la energía parece haber recibido un mejor trato (Fay y otros 2017: 9-10). En África, se considera que las mayores carencias son las del sector de la energía (AfDB, 2013: 3, 2018), aunque también en este caso, el transporte será el

sector con mayores necesidades de financiación en los próximos decenios (véase el gráfico 4.3). En Asia, las mayores necesidades de financiación, según las estimaciones, serán las del sector de la energía, por delante del sector del transporte.

Otra forma de estimar las necesidades de infraestructura es examinar los déficits absolutos en *stocks* de infraestructura a la luz de varios indicadores. La densidad vial por kilómetro cuadrado es un indicador aproximado del desarrollo de la infraestructura de transporte, y, evidentemente, hay que examinarla también en el contexto de la orografía, la densidad demográfica y otros aspectos ecológicos. Sin embargo, el gráfico 4.4 pone de manifiesto unas diferencias realmente estremecedoras entre Europa y las regiones en desarrollo, mientras que en Asia (que registra unos niveles ligeramente mejores) se observan grandes diferencias entre Asia Oriental y la mayor parte del resto del continente. Esta constatación confirma los problemas logísticos generales que son en gran medida reflejo del estado general de la infraestructura, como se recoge en el gráfico 4.5, donde puede observarse que la mayoría de las regiones en desarrollo, por término medio, solo consiguen superar ligeramente el 50 % de los niveles de desempeño de los Estados Unidos de América.

En el gráfico 4.6 destacan las enormes diferencias que aún persisten en el acceso a la energía expresado como proporción de la población con acceso a la electricidad y a combustibles limpios para cocinar.

**GRÁFICO 4.5 Índice de Desempeño Logístico, 2016**



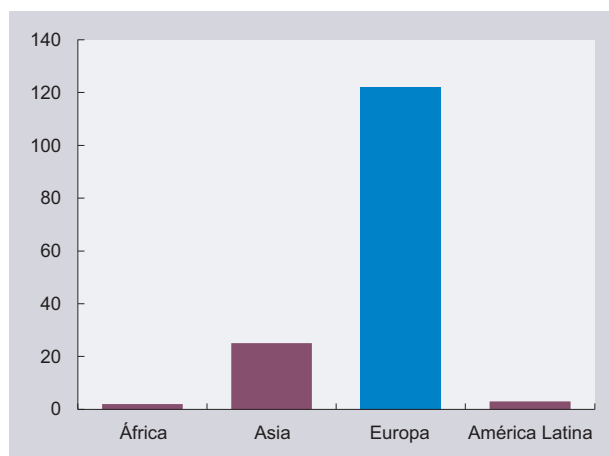
**Fuente:** Base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial, encuestas para la elaboración del Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial en colaboración con entidades públicas y privadas activas en la logística internacional.

**Nota:** Los encuestados evaluaron la calidad de la infraestructura en relación con el comercio y el transporte (por ejemplo, puertos, ferrocarriles, carreteras, tecnología de la información), utilizando una puntuación desde 1 (muy deficiente) hasta 5 (sobresaliente).

Es evidente que se necesitarán ingentes inversiones en África Subsahariana y en Asia para acercarse a la cobertura ya conseguida en las economías avanzadas; el desafío resulta aún mayor por la gran población absoluta de ambas regiones.

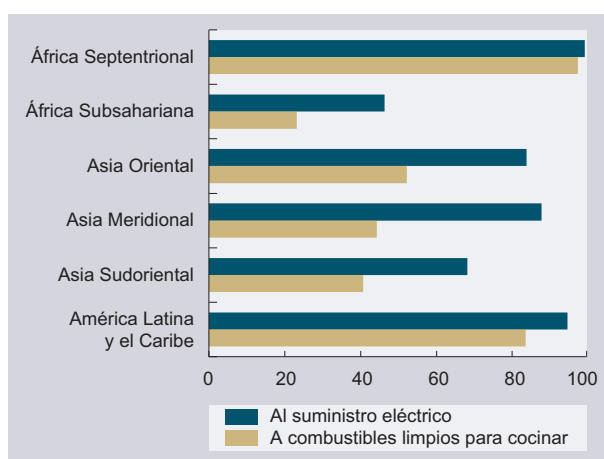
Como se examinó en el capítulo anterior, la conectividad telefónica (ya sea mediante líneas fijas o telefonía

**GRÁFICO 4.4 Densidad de la red vial pavimentada**  
(En kilómetros de vías pavimentadas por cada 100 km<sup>2</sup> de superficie)



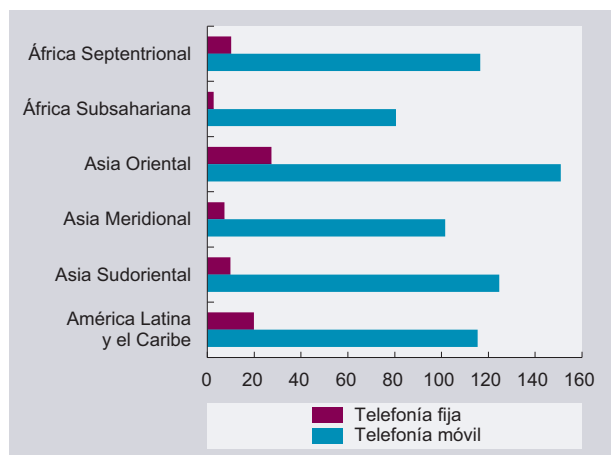
**Fuente:** AfDB, 2018: cuadro 3.3.

**GRÁFICO 4.6 Acceso a la energía, 2016**  
(En porcentaje de la población total)



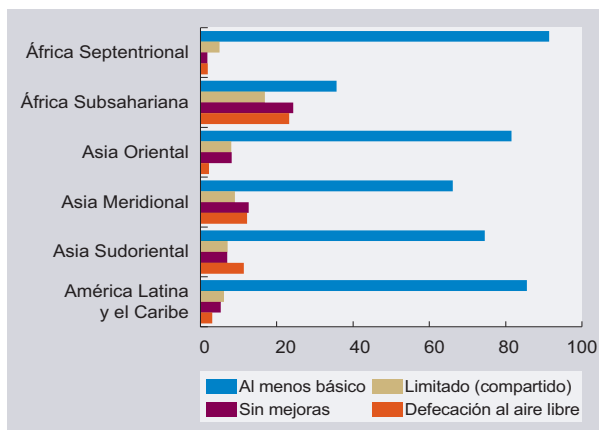
**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

**GRÁFICO 4.7 Acceso y uso de la telefonía, 2016**  
(Abonados por cada 100 habitantes)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial.

**GRÁFICO 4.9 Acceso a instalaciones de saneamiento, 2015**  
(En porcentaje de la población total)

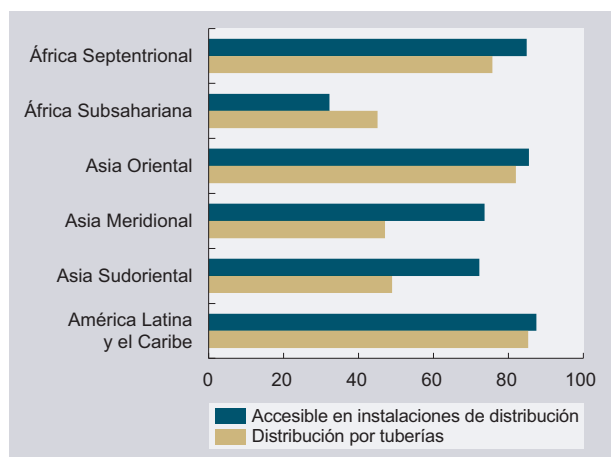


**Fuente:** Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos de la OMS y el UNICEF (actualización de julio de 2017).

móvil) es esencial para sacar el máximo partido de las nuevas tecnologías digitales. Sin embargo, el gráfico 4.7 indica que, a pesar de la reciente y significativa expansión de esas conexiones, persisten aún carencias en la mayoría de las regiones en desarrollo. Entretanto, el acceso a la infraestructura, que se considera que es esencial para el desarrollo social y humano, saca a relucir carencias aún más importantes en la mayoría de las regiones en desarrollo. En el gráfico 4.8 se puede observar cómo la mayoría

de la población del África Subsahariana y grandes extensiones de Asia Meridional y Sudoriental, en particular, no tienen acceso al agua corriente, sobre todo en los hogares. Son también enormes las carencias en servicios básicos de saneamiento, como se evidencia en el gráfico 4.9.

**GRÁFICO 4.8 Acceso al suministro de agua gestionado de manera segura, 2015**  
(En porcentaje de la población total)



**Fuente:** Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD basados en la base de datos de la OMS y el UNICEF (actualización de julio de 2017).

## 2. El relato del déficit de financiación

Tanto el debate histórico como los desafíos descritos en la sección B ponen de relieve la necesidad de que los países adopten una visión general y a largo plazo que reconozca la necesidad de una coordinación entre los distintos sectores, regiones y calendarios, junto con un enfoque más concreto y planificado a medio plazo de la creación de infraestructura. Esto contrasta considerablemente con el enfoque actual de la inversión en infraestructura, que consiste en examinar individualmente los distintos proyectos para garantizar que sean “financiables” (esto es, que garanticen el reembolso de los préstamos contraídos para esa inversión) y exige que todos los inversores en esos proyectos obtengan unos rendimientos adecuados.

El enfoque actual tiene su origen en dos cambios importantes que dieron un vuelco al debate sobre políticas entablado a finales de los años setenta del siglo pasado. En primer lugar, la marcada influencia de una perspectiva pro mercado en las cuestiones relacionadas con la infraestructura, que cobró una amplia aceptación allá por los años ochenta del



siglo pasado, propició que despuntasen unas ideas más restrictivas de la medición, la comprensión y la mejora de las condiciones para la dotación de infraestructura a nivel microeconómico (véase, por ejemplo, Andrés y otros 2013). Este enfoque, junto a la intensa y exhaustiva revisión de todo el modelo de construcción de infraestructuras basado en la inversión pública, propició una amplia privatización de los servicios de infraestructura pública en los años ochenta, que se vio beneficiada por las medidas de reducción del gasto público, relajación de la supervisión regulatoria y liberalización de los mercados financieros. En el caso del Reino Unido, la reorganización que provocó no consistió en una mera transferencia de la propiedad de empresas públicas a manos privadas, sino que además entrañó la mercantilización de los sectores de infraestructura en un intento por reconfigurar las instituciones públicas sobre la base de un modelo de intercambio comercial (Meek, 2014: 57). Esta idea se promovió en los países en desarrollo, en particular a través del informe del Banco Mundial titulado *Doing Business Report*<sup>19</sup>. En segundo lugar, el proceso de hiperglobalización que cobró fuerza durante los años noventa del siglo pasado (véase el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017*) consiguió consolidar aún más esos procesos al promover en todo el mundo un cambio favorable a la privatización de los servicios de infraestructura y la financierización de la dotación de infraestructuras. Priemus y van Wee (2013) observan que la infraestructura ya no es solo un bien público, sino que se ha convertido en una clase de activos financieros muy populares y negociados en todo el mundo. La estabilidad de las inversiones en infraestructura y el hecho de que su horizonte sea el largo plazo han sido dos factores fundamentales para granjearse el favor de los mercados, lo que ha propiciado que esta clase de activos financieros sean los preferidos por los inversores financieros institucionales, como las compañías de seguros, los fondos de pensiones, los fondos soberanos de inversión y las fundaciones (Weber y otros 2016).

El relato del déficit de financiación en lo que respecta a la infraestructura se articula en torno a unos pocos temas fundamentales. En primer lugar, cabe considerar que las estimaciones de los déficits de inversión en infraestructura de cada país (antes examinadas) suponen un déficit de financiación de un orden de magnitud similar. En segundo lugar, se da por sentado que el sector público de la mayoría de los países está financieramente condicionado por unos recursos presupuestarios limitados, adolece de

problemas de gobernanza y corre el riesgo de encontrarse en dificultades que afecten a la sostenibilidad de la deuda en caso de realizar en los próximos años inversiones en infraestructura en la escala necesaria. En tercer lugar, habida cuenta de las limitaciones de los recursos públicos, el capital privado, que normalmente invierte en activos financieros a corto plazo, debería quedar habilitado para participar en proyectos de infraestructura. En cuarto lugar, para que esto ocurra, debería crearse una cartera de proyectos en preparación que sean “financiables”.

Los proyectos “financiables” se definen como aquellos “que proporcionan a los inversores rendimientos ajustados al riesgo apropiados” (Woetzel y otros 2016: 17). El diagnóstico habitual es que hoy por hoy los proyectos que encajan en ese perfil son escasos y que la rentabilidad ajustada al riesgo de los proyectos existentes es demasiado baja como para atraer a la inversión privada. Se han detectado numerosos factores que limitan la ejecución de proyectos “financiables”. Entre estos factores figuran la baja capacidad de preparación, los elevados costos de transacción, la falta de instrumentos financieros líquidos, la debilidad de los marcos reguladores y de oposición jurídica, junto con diversos tipos de riesgos en las distintas fases del ciclo de vida de un proyecto, como los riesgos macroeconómicos, políticos, técnicos y ambientales en la etapa de preparación; los riesgos que entraña la construcción (exceso de gastos o escalada de los costos) durante la fase de construcción; además de los riesgos que pueden generar la demanda y el funcionamiento y los ingresos (por ejemplo, los riesgos de precio y de tipo de cambio; el riesgo de que la demanda no cumpla las expectativas previstas) en la fase de funcionamiento (Serebrisky y otros 2015; Bhattacharya y otros, 2012; Woetzel y otros, 2016; G20, 2011).

A fin de ampliar la oferta de proyectos “financiables”, los que propugnan esta idea sostienen que deberían explorarse nuevas vías para aumentar los rendimientos previstos y minimizar los riesgos que a menudo aparecen durante el ciclo de vida de un proyecto. A fin de mejorar su rentabilidad, los proyectos deben ser capaces de generar ingresos suficientes a lo largo de su ciclo de vida, mediante la adopción de un canon de usuario, el apoyo del sector público (por lo general en forma de “financiación del déficit de viabilidad”) y la financiación adicional. Entre las medidas propuestas para reducir el riesgo y la incertidumbre figuran: una determinación clara de la rentabilidad real y los posibles riesgos (incluso el riesgo de suspensión de

pagos); la creación de estructuras de gobernanza que garanticen la aprobación de los accionistas, en particular mediante planes de indemnización; la oferta de instrumentos para evitar que las entidades financieras abandonen o reduzcan significativamente líneas de negocio con el fin de evitar riesgos de cumplimiento y regulatorios (*de-risking*), como la garantías de crédito del Estado y los avales; y la confección por las autoridades públicas de un mapa de las rutas de la inversión a largo plazo para reducir la incertidumbre entre los inversores sobre el futuro (Woetzel y otros 2016; G20, 2011).

Otras medidas propuestas para mejorar la “financiabilidad” de los proyectos y así atraer a la financiación privada son la creación de bolsas de valores más líquidas en las que el propio Estado actúe como creador de mercado (por ejemplo, mediante la emisión de acciones y deuda sobre la base de sus propios proyectos de infraestructura); y la adopción de marcos de inversión internacional más favorables, imponiendo límites al recurso a la expropiación, fijando una indemnización efectiva e instaurando mecanismos de solución de controversias con efectos vinculantes. Además, se considera que la normalización de las condiciones contractuales es importante para atraer fondos destinados a proyectos más pequeños, como la agrupación de proyectos para reducir los costos de transacción y atraer a los grandes inversores. Por último, entre los factores restrictivos por el lado de la oferta a la financiación privada adicional figuran el establecimiento de una estricta normativa para las inversiones de los fondos de pensiones y las restricciones regulatorias, como las de Basilea III y la Directiva Solvencia II, que exigen una mayor asignación de capital en el caso de las infraestructuras (Woetzel y otros 2016: 23-26).

La lista es larga, pero una conclusión importante es que la “financiabilidad” de un proyecto va más allá de las características intrínsecas del propio proyecto. Depende en gran medida de unas condiciones institucionales y reguladoras más amplias en las que podría haber (o no) financiación privada, como unos mercados de capitales mejor desarrollados y un marco regulador mejor adaptado a las necesidades de los inversores. En este sistema, la planificación se considera necesaria para poder crear esos proyectos “financiables” y, como señala el G20, son necesarios más recursos para la preparación de proyectos, pues abarca una amplia gama de actividades que deben llevarse a cabo antes de que un proyecto pueda resultar interesante a los posibles financiadores

(G20, 2011: 11). En consonancia con este diagnóstico, los bancos multilaterales de desarrollo están implicándose en la creación de plataformas conjuntas de inversión, en las que ofrecen servicios de asesoramiento técnico y de fomento de la capacidad, así como instrumentos de financiación para aumentar la oferta de proyectos “financiables” (G20, 2011; UNCTAD, 2018).

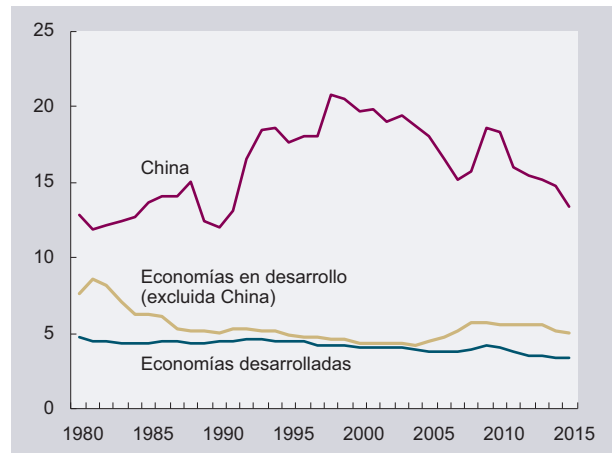
El relato del déficit de financiación suscita una importante preocupación que es compartida por la comunidad de desarrollo en general: el reconocimiento de que el desarrollo de la infraestructura es indispensable para el crecimiento sostenible e inclusivo. En muchas partes del mundo, la inversión en infraestructura empezó a entrar en declive al inicio de la crisis global (Woetzel y otros 2016: 10). La inversión pública, que puede utilizarse como valor de referencia para determinar la inversión en infraestructura, se redujo en los países desarrollados hasta el 3,4 % del PIB en 2015, que es su mínimo histórico, frente al 4,7 % en 1980 y al 6 % aproximadamente registrado en los años sesenta del siglo pasado. En las economías emergentes, la inversión pública cayó desde un valor superior al 8 % del PIB a principios de los años ochenta al 4,3 % en 2000, después se recuperó hasta alcanzar el 5,7 % en 2008 y a partir de esa fecha entró en declive (gráfico 4.10). En este sentido, cabe destacar que el de China es un caso aparte, ya que durante varios decenios registró unas impresionantes tasas de inversión pública con respecto al PIB (del 15 % al 20 %), junto con unas elevadas tasas de crecimiento de la producción. El declive de la inversión pública en los países en desarrollo en los años ochenta y noventa puede atribuirse a la adopción de políticas de ajuste fiscal como respuesta a las crisis de deuda y como parte de los programas de ajuste estructural. Por ello, la inversión a escala mundial es insuficiente y, por consiguiente, se está generando un déficit acumulado de infraestructuras; aunque aún no está claro del todo cuál es su orden de magnitud exacto.

No obstante, el relato relativo al déficit de financiación adolece de graves limitaciones. El primer aspecto cuestionable se refiere a las expectativas en cuanto a la escala y el papel de la implicación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura. Como se señala en la sección B, históricamente la modalidad predominante que ha permitido la construcción de la infraestructura ha sido la financiación pública interna y, si nos atenemos a la experiencia, el predominio del sector público se mantendrá aun cuando aumente la

financiación privada en los próximos años. Incluso en la actualidad, que hay financiación privada, esta se realiza en conjunción con la pública. En África, la financiación pública interna representa el 66 % del total de la financiación de la infraestructura (G20, 2011: 7). En América Latina, en los casos en que hay participación privada en infraestructura la financiación pública representa un tercio del total de la financiación de los proyectos (Fay y otros, 2017: 8)<sup>20</sup>. En los países de renta baja, esta proporción es de casi el 75 % (G20, 2011: 10). En Asia, la inversión privada es predominante en el sector de las telecomunicaciones y también tiene una presencia significativa en el sector de la energía; aunque su participación es muy pequeña en el sector del transporte y prácticamente inexistente en el abastecimiento de agua y saneamiento (ADB, 2017). Así pues, si bien la participación del sector privado en la inversión en infraestructura podría aumentar con una mayor oferta de proyectos “financiables”, toda futura recuperación rápida de la inversión total en infraestructura dependerá fundamentalmente de la capacidad de los Gobiernos para asumir sus funciones directivas en la planificación y ejecución de nuevos proyectos de infraestructura.

Las razones del predominio del sector público en la infraestructura tienen que ver con las características intrínsecas de los proyectos en este ámbito. Entre ellas figuran los largos períodos de gestación, la intensidad de capital, la diferencia entre la rentabilidad social y privada, la complejidad de la planificación y la ejecución, los bucles de retroalimentación con el crecimiento y el desarrollo económico, las singularidades de los países en la ejecución de proyectos de infraestructura y los efectos no lineales de las inversiones en infraestructura (véase la sección D). Además, pesan riesgos e incertidumbres macroeconómicas, institucionales y medioambientales, factores todos ellos que guardan una estrecha relación con la viabilidad y la capacidad de generar beneficios de esos proyectos. Los proyectos “financiables” pueden paliar algunos de estos problemas cuando se planifican y ejecutan correctamente, pero no los resuelven por completo. En términos más generales, se puede afirmar que los sectores de infraestructura son sumamente interdependientes, por lo que es fundamental que el Estado aborde sistemáticamente el desarrollo de la infraestructura, pues es el único agente con el poder político y la capacidad de coordinación necesaria. Abandonar esa función directora y esperar que el sector privado colme las carencias es probable que traiga como resultado una infraestructura general fragmentada y caracterizada por la infrainversión, la

**GRÁFICO 4.10 Tendencias de la inversión pública, 1980-2015**  
(En porcentaje del PIB)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en el conjunto de datos del FMI sobre stocks de capital.

**Nota:** La inversión pública en este caso es la inversión de todos los organismos públicos (formación bruta de capital fijo).

concentración sectorial de los recursos y la persistencia de grandes déficits de infraestructura.

Esto implica que la estrategia general de desarrollo debe determinar la planificación de la infraestructura (por ejemplo, su escala en relación con el objetivo, y qué sectores y tecnologías hay que priorizar) e indicar los recursos necesarios para lograr los objetivos. A tal fin, es preciso invertir la secuencia de tareas que preconiza el planteamiento del déficit de financiación. En vez de comenzar por la determinación de la diferencia entre la inversión real y la necesaria en infraestructura, seguida de la asunción de unos rígidos supuestos sobre la capacidad de gasto público, de la estimación de la financiación privada requerida y, por último, de la elaboración de estrategias de diseño de los proyectos para atraer capital privado y colmar ese déficit, la primera tarea debería ser la de formular una estrategia nacional de desarrollo. La siguiente tarea sería estudiar el desarrollo de la infraestructura necesaria para respaldar dicha estrategia, la forma en que la planificación pública puede ser un apoyo en ese proceso, el modo en que podría ensancharse el espacio fiscal y el tipo de matriz de inversión público-privada que permitiría lograr esos objetivos.

Un segundo aspecto que hace que el relato del déficit de financiación tenga limitaciones es que los métodos con los que se establece que un proyecto es “financiable” no son necesariamente los deseables,

pues las características que podrían conferir a un proyecto la condición de “financiable” puede que no sean compatibles con el tipo de desarrollo al que aspira un Gobierno nacional. Por ejemplo, ¿en qué medida un marco de inversión internacional “favorable”, entendido como una condición para que un proyecto sea “financiable”, priva a un Gobierno nacional de un valioso espacio para perseguir sus objetivos de política económica? O, ¿en qué medida podrían comportar los proyectos “financiables” una solución intermedia que implique renunciar a algunos objetivos en las infraestructuras productiva y social? Los proyectos “financiables” además implican una reducción de los riesgos mediante la concesión de subvenciones públicas, lo que puede mermar la capacidad financiera de los Estados para ejecutar otros elementos del plan nacional de desarrollo. Todo ello invita a pensar que, en una estrategia nacional de desarrollo claramente establecida, las condiciones de la “financiabilidad” de los proyectos no deben ser fijadas por agentes privados, sino, en todo caso, por los Gobiernos nacionales con el fin de asegurar la coherencia entre los medios y los fines. Esto significa que el Estado debe decidir qué condiciones, tanto generales (macroeconómicas, institucionales, y reguladoras) como específicas, desea establecer y qué proyectos deben tener prioridad y, en caso de que decida favorecer la participación del sector privado, qué condiciones debe observar este sector para que su implicación se adecue a los objetivos nacionales.

Un tercer aspecto problemático del relato del déficit de financiación es la idea de que el sector público siempre y en todos los países se ve limitado financieramente debido al restringido espacio fiscal del que dispone y a la persistente o potencial carga de la deuda, por lo que la única opción que le queda es incentivar al sector privado para que invierta en infraestructura. Para empezar, estos incentivos a los agentes privados pueden acarrear para el erario público unos gastos mayores y más prolongados de lo previsto, lo que en cualquier caso afectaría negativamente a las finanzas públicas. No obstante, y aún más importante, el espacio fiscal y los límites de endeudamiento en realidad no son fijos, pues es posible aumentar los ingresos por diversos medios y además también puede resultar importante el papel del crédito del Banco Central. Se trata de un aspecto importante porque la inversión pública tiene el poder de atraer la inversión privada y con ello la posibilidad de que aumenten la productividad, las rentas y la recaudación tributaria. En las experiencias históricas que tuvieron éxito descritas en la sección B se tomó precisamente esta vía.

Las cuestiones de legitimidad, credibilidad y confianza son, sin duda, cuestiones institucionales complejas cuando se trata de aumentar los ingresos públicos, pero se puede argumentar que una planificación eficaz es una cuestión de igual importancia para muchos países ante las dificultades que plantea la infraestructura. Esta cuestión se examina en la siguiente sección.

## D. Un marco para considerar el papel de la infraestructura en el desarrollo

Una estrategia de crecimiento desequilibrado, como se señaló anteriormente, parte de la base de que hay algunos sectores que generan más eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás que otros y de que en ellos deberían centrar las políticas públicas sus esfuerzos por movilizar, canalizar y gestionar los recursos y las capacidades en formas que apoyen un círculo más virtuoso del crecimiento económico. Como se examinó en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*, ello implica el uso de políticas industriales activas, que conjuguen medidas generales con medidas selectivas, con el fin de apoyar los esfuerzos de diversificación y modernización de la economía. En el *Informe* se reconocía que ello exigiría una considerable capacidad estatal, incluida

la de controlar a los beneficiarios de apoyos y la de estimular una economía del aprendizaje en todos los niveles. En ambos aspectos, también se sostenía que, para sacar el máximo provecho de las políticas activas, el Estado desarrollista debería entablar un diálogo significativo con el sector empresarial y otras partes interesadas, pero, al hacerlo, también debería evitar la captura del marco político y regulador por parte de determinados grupos de interés.

En este capítulo se ha sostenido que los programas de infraestructura también deben considerarse como una parte complementaria de dicha estrategia de desarrollo. Sin embargo, los programas de infraestructura requieren que el Gobierno adopte una perspectiva



de mayor planificación que en el caso de la política industrial. La diferencia es sutil pero importante, máxime cuando la polarización del debate sobre el crecimiento equilibrado frente a uno desequilibrado ha tendido a presentar la política industrial y la planificación como elementos incompatibles.

### 1. Algunas reflexiones básicas

Del examen llevado a cabo hasta aquí se desprende claramente que la singularidad que presenta la cuestión de la infraestructura exige ir más allá de un enfoque donde prima exclusivamente el proyecto y que se basa en el relato del déficit de financiación. Lejos de centrarse simplemente en los mecanismos “pequeños” que detectan y eliminan los obstáculos a las actividades económicas, los mecanismos “grandes” que otorgan una importancia estratégica a ciertos sectores desempeñan un papel fundamental en la promoción de vínculos mediante un crecimiento desequilibrado y, por tanto, en el desencadenamiento de un proceso de industrialización (Hausmann y otros, 2008; Holz 2011: 221). De hecho, tanto la teoría como la experiencia indican que el papel de la infraestructura como mecanismo de estímulo de la industrialización depende de la forma en que se estructuran las inversiones en infraestructura y de la posibilidad de que en el proceso de planificación de la infraestructura se tengan en cuenta o no los principales bucles de retroinformación entre la infraestructura, el crecimiento y el desarrollo económico. A continuación se exponen algunas reflexiones críticas de una pertinencia inmediata para la organización de las inversiones en infraestructura en los países en desarrollo.

#### a) *El impacto de la infraestructura depende del tipo de inversión*

Algunos tipos de infraestructura (como la red vial y las telecomunicaciones) tienen mayor repercusión en la productividad que otros (por ejemplo, el transporte aéreo y el alcantarillado). Así pues, para fomentar las vinculaciones, es importante determinar qué inversiones en infraestructura priorizar. Esto, a su vez, dependerá de cómo haya evolucionado históricamente la infraestructura en relación con la renta, el patrón y el ritmo de la urbanización, las estructuras económicas e institucionales de los países (Fay y otros, 2017), así como de la forma en que es probable que las inversiones puedan estimular los vínculos con las actividades del sector privado local.

#### b) *El impacto de la infraestructura depende de cada contexto y cada sector*

El impacto de la infraestructura en el crecimiento está influido por las condiciones iniciales, lo que explica por qué el desarrollo de la infraestructura tiene unas repercusiones inmediatas y relativamente importantes en los países más pobres, a diferencia de los países avanzados, donde ya existe una red de infraestructura relativamente buena (Calderón y Servén, 2014). Sin embargo, incluso cuando los niveles del desarrollo de la infraestructura son bajos, no hay garantías de que una nueva infraestructura del mismo tipo arroje resultados similares en todos los países o sectores. Por ejemplo, aunque existe un vínculo entre las interrupciones del suministro eléctrico y la productividad de las empresas, las repercusiones serán diferentes según el país y el sector, en función de la gravedad del problema del suministro eléctrico en el país y del grado de dependencia de un sector de un suministro ininterrumpido de electricidad para sus actividades productivas (Moyo, 2013). Asimismo, incluso en un contexto de escasez general de carreteras, es probable que los esfuerzos por mejorar la conectividad a través de la infraestructura vial tengan un mayor impacto cuando se dirigen a las regiones en las que la actividad industrial puede favorecerse más fácilmente.

#### c) *Los efectos de la infraestructura no son lineales*

Una mayor inversión en infraestructura no siempre propicia inmediatamente un crecimiento más rápido. Dado que la inversión en infraestructura suele entrañar importantes economías de escala, solo empieza a repercutir en la productividad del sector privado cuando se ha alcanzado un nivel mínimo de inversión en infraestructura. Por ello, la relación entre infraestructura y crecimiento puede adoptar la forma de una curva en forma de “U” invertida, donde, en las etapas iniciales, un nivel de infraestructura bajo o la inexistencia de ella no tiene ningún efecto en el crecimiento hasta que llega un punto en el que una infraestructura adicional propicia un fuerte aumento del crecimiento marginal hasta que la economía alcanza un nivel casi pleno de dotación en infraestructura. A partir de ese punto, las inversiones en infraestructura adicional vuelven a tener un impacto bajo o nulo en el crecimiento económico. Por ejemplo, la construcción de carreteras tendrá efectos limitados en el crecimiento hasta que no

se desarrollen algunas redes viales. Llegados a ese punto, las nuevas carreteras provocarán un fuerte aumento de la producción hasta que se haya creado una red extensa y, superado ese momento, lo que cabe esperar es que todo gasto adicional en carreteras o en mantenimiento tenga unos efectos mínimos o nulos en la producción (Calderón y Servén, 2014)<sup>21</sup>.

*d) El impacto de la infraestructura depende de los efectos de red en los distintos tipos de inversiones y entre ellos*

Todas las formas de infraestructura moderna (transporte, electricidad, telecomunicaciones y banda ancha) presentan efectos de red propios. Por ejemplo, en el caso de Internet, cuanto mayor sea el número de usuarios, mayor será la posibilidad de prestar varios servicios en línea. Sin embargo, las diferentes inversiones en infraestructura también presentan efectos de red entre sí, porque lograr economías de escala en la dotación de infraestructura a menudo no se reduce solo a la dotación de un tipo de infraestructura, sino que también implica complementariedades entre varios otros tipos de inversiones en infraestructura (Agénor, 2010; Jiwattanakulpaisarn y otros, 2012). Por ejemplo, la energía para promover la producción en las zonas rurales no genera necesariamente un aumento de la tasa de rentabilidad de las empresas si no se dan otras inversiones, por ejemplo en carreteras o telecomunicaciones. Así, la reciente electrificación a gran escala de Rwanda no parece haber tenido un gran impacto en las microempresas debido a otros tipos de obstáculos, como la insuficiencia de enlaces con las redes de transporte, que limitan su expansión (Lenz y otros, 2017).

Además de estos factores, otras opciones de política y procesos macroeconómicos también son decisivos a la hora de determinar la forma en que la infraestructura interactúa con el crecimiento y la productividad. En este sentido, cabe citar el ritmo y la naturaleza de la acumulación de capital, el progreso tecnológico, las instituciones que determinan la secuencia de las inversiones en infraestructura y su interacción con las capacidades productivas, los vínculos que surgen entre los sectores a lo largo del tiempo y, por último, las relaciones comerciales y la competitividad internacional (véase Gomory y Baumol, 2000). Todo ello vuelve a poner de manifiesto la necesidad de una planificación, que se analiza en la siguiente subsección.

## **2. El papel de la planificación en el desarrollo de la infraestructura**

Es poco probable que se produzca una rápida transformación económica de forma espontánea. A lo largo del siglo XX los países que han tenido éxito han recurrido a la planificación estatal para iniciar, estimular y dirigir el desarrollo económico (Myrdal, 1970: 175), ya fueran países con un régimen de planificación centralizada, o bien de economía mixta, o de economía de mercado con un gran predominio de la inversión privada. Sin embargo, a partir de finales del siglo XX, la planificación empezó a caer en desuso como herramienta estatal para la transformación económica, salvo en las economías de Asia Oriental. Recientemente ha protagonizado una especie de renovada popularidad, a medida que más y más países en desarrollo descubren los costos a largo plazo que acarrea un crecimiento no planificado.

La planificación implica una amplia gama de opciones: desde qué sectores priorizar y qué tecnologías adoptar, pasando por el grado de coordinación macroeconómica de las decisiones de inversión, hasta la cantidad de recursos necesarios y la forma de movilizarlos (Chandrasekhar, 2016). Es probable que la planificación de la infraestructura adopte formas diferentes en contextos diferentes, por lo que, para que se pueda obtener un resultado satisfactorio, los planes deben basarse en las realidades y las aspiraciones económicas, sociales y geográficas y no en un plan predeterminado. El diseño y la ejecución de un plan de infraestructura debe tener en cuenta la etapa de desarrollo del país, la infraestructura existente, las capacidades industriales y los planes de expansión, las divisiones entre zonas urbanas y rurales, la mayor o menor ambición de las políticas, las instituciones que se ocupan de la infraestructura existentes y su coordinación, la disponibilidad de nuevos recursos financieros, técnicos o de otro tipo y la existencia de capacidad política y de gestión para que su ejecución sea eficaz.

Por ello, una planificación de la infraestructura que pueda encajar plenamente en una estrategia nacional de desarrollo económico debería incluir los siguientes elementos:

- Una visión a largo plazo del sector de la infraestructura en el contexto más general de la estrategia nacional de desarrollo industrial.
- Un calendario coherente que permita la coordinación de la planificación de la infraestructura con otros objetivos de la planificación del desarrollo.

- Un análisis del ciclo de vida que permita obtener retroalimentación y mejoras y que tome en consideración los beneficios económicos y sociales en un sentido amplio (acceso a los mercados y mitigación de la pobreza).
- La flexibilidad para responder a las posibles previsiones tecnológicas y las potenciales alteraciones o contingencias que impongan un cambio de ruta, como la necesidad de promover tecnologías verdes debido al cambio climático.
- Un enfoque sistémico que aborde las interdependencias sectoriales.
- La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y departamentos del ejecutivo.

En los últimos años se han elaborado algunos modelos de directrices para la planificación de infraestructuras con el fin de proporcionar a los Gobiernos nacionales una hoja de ruta<sup>22</sup>. Estas directrices presentan una serie de aspectos adicionales a los que se acaban de esbozar, como:

- La creación de una unidad central de infraestructuras con una suficiente dotación de personal y dependiente del primer ministro o del presidente que vele por la preparación y la ejecución de los proyectos.
- La comprensión del estado actual de la infraestructura y la preparación de una lista de carencias y deficiencias que es preciso subsanar.
- El estudio de las soluciones que proporcionen los mayores beneficios económicos y sociales, minimizando al mismo tiempo los efectos sociales y ambientales perjudiciales.
- La definición del marco y las modalidades para la participación del sector privado.
- El tránsito de la fase de planificación a la de la acción mediante la publicación del plan, asegurándose de llevar a cabo los necesarios cambios de orientación política para los proyectos seleccionados y resolviendo los últimos flecos de la preparación de los proyectos.

El Consorcio de Infraestructura para África define la preparación de proyectos como un proceso que comprende todo el conjunto de actividades emprendidas para conducir un proyecto desde su conceptualización hasta su implementación real (ICA, 2014: 2). Sin embargo, en los últimos años se han detectado diversos obstáculos (y deficiencias) que afectan a la preparación de proyectos de infraestructura, entre

ellos, la falta de coordinación; la falta de financiación para sufragar los gastos de preparación de los proyectos, que podrían situarse entre el 3 % y el 12 % del costo total del proyecto; la falta de capacidad institucional y humana para la planificación, la evaluación y la preparación de los proyectos; una presupuestación demasiado rígida y miope, que puede limitar el cálculo plurianual de los costos y, por tanto, la inclusión de proyectos de gran envergadura y largo plazo; un desajuste entre la planificación descentralizada del proyecto y los objetivos y planes fiscales generales; así como la falta de un procedimiento congruente de gestión de la inversión pública para hacer frente a la compleja interacción entre el mundo de la política y la planificación (Fay y otros, 2017; AfDB, 2018).

Alberti (2015), sobre la base de una definición más amplia de la planificación, detecta otras deficiencias a la luz de los estudios de casos de países de América Latina, entre ellas: la falta de planificación intersectorial; un análisis costo-beneficio limitado que no tiene en cuenta los vínculos o externalidades de los proyectos y los requisitos del desarrollo regional o sectorial; los fallos en la previsión de las reacciones sociales; la ausencia de sanciones si no se culmina el plan nacional de desarrollo; la insuficiencia del tiempo que pueden dedicar a las actividades de planificación unos organismos públicos ya de por sí sobrecargados por el tiempo dedicado a la gestión de su cartera de proyectos; la falta de especialistas para brindar asistencia al sector público y el “hurto” de recursos humanos del sector público durante las fases de crecimiento, cuando la preparación de proyectos es más necesaria debido a la creciente demanda de servicios de infraestructura. Al examinar las experiencias tanto de países desarrollados como de países en desarrollo con grandes proyectos de infraestructura, Flyvbjerg (2009, 2007) señala además que esos proyectos tienden a caracterizarse por los sobrecostos, unas prestaciones menores de las esperadas y la subestimación de los riesgos. Según su evaluación, gran parte del problema es consecuencia de los incentivos perversos que permiten a los planificadores calcular deliberadamente mal los costos y los beneficios para que sus proyectos sean aprobados. Sin embargo, esta evaluación se basa en proyectos y, por ello, no parece incluir los vínculos y las externalidades.

En las primeras etapas de la planificación, entre las características cruciales para el éxito figuran: un claro apoyo político del nivel superior; una mejor coordinación entre las organismos públicos y departamentos gubernamentales; el reconocimiento de las interdependencias sectoriales; la generación de un

consenso político que incorpore las exigencias de las partes interesadas más débiles; una mejor dotación de personal de los servicios de planificación para que el diseño de los proyectos sea eficaz; así como estudios de viabilidad que tengan en cuenta los beneficios generales para el desarrollo. En las últimas etapas de la planificación, es necesario un enfoque presupuestario plurianual para reducir las interrupciones. Se podrían utilizar los procedimientos de contratación pública como un instrumento para fortalecer los vínculos industriales, además de contribuir al objetivo de la reducción de costos. Studart y Ramos (próxima publicación, en 2019) destacan el papel positivo que desempeñan los bancos nacionales de desarrollo gracias a su capacidad de planificación, su músculo financiero y los instrumentos de los que disponen, en particular su capacidad para poner en marcha los proyectos y su contribución a la creación de una arquitectura de financiación de infraestructuras con apoyo de todas las partes.

Es probable que si se deja de hacer hincapié en la “financiabilidad” de los proyectos se atenúen mucho la complejidad y los costos de la planificación de la infraestructura, dado que los acuerdos financieros necesarios para contar con la participación del sector privado son excesivamente complicados. Los costos generados, no solo son las comisiones bancarias y los honorarios de los consultores en ingeniería financiera, o los incentivos financieros iniciales, sino además, y con el mismo orden de importancia, los pasivos contingentes que se acumulan en el curso de un proyecto (TDR 2016). Estos últimos son difíciles de prever en su totalidad, lo que a menudo repercute en la futura capacidad fiscal para mantener el apoyo al desarrollo de la infraestructura.

### **3. Experiencias con los planes nacionales de desarrollo: evidencia empírica de los países**

Desde principios del nuevo siglo, son muchos los países en desarrollo que han empezado a preparar y publicar planes nacionales de desarrollo. Estas iniciativas no implican necesariamente que los países se atengan rigurosamente a cada una de sus disposiciones, sino que más bien ponen de manifiesto que los países tienen una visión que podrían querer aplicar en función de su trayectoria. En principio, muchos países prepararon estas iniciativas en seguimiento de su estrategia nacional (o estrategia de reducción de la pobreza) en el marco de los programas financiados por el FMI y el Banco Mundial, pero sin tener asegurados

el compromiso firme de las autoridades nacionales ni los recursos públicos que permitiesen su aplicación efectiva. Al mismo tiempo, en el marco más general de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible, estos planes han experimentado una evolución y, en muchos casos, parecen haber adoptado la forma de iniciativas nacionales incipientes y de base amplia con miras a elaborar una estrategia de desarrollo coherente. Las causas subyacentes parecen guardar relación con la idea cada vez más extendida de que solo mediante la planificación del desarrollo podrán los países en desarrollo acelerar el crecimiento, ampliar sus capacidades productivas y lograr una mayor diversificación económica.

En esta subsección se examinan los planes nacionales de 40 países en desarrollo elaborados desde el comienzo de este milenio, al objeto de evaluar su evolución en cuanto a la inclusión de planes de infraestructura y al grado en que abordan cuestiones relativas al cambio estructural, los vínculos y el crecimiento de la productividad.

El 90 % de los 40 planes nacionales de desarrollo que aquí se examinan incluyen algún tipo de plan de infraestructura. Los planes de infraestructura se evalúan seguidamente con respecto a la visión de la infraestructura del país para los próximos 20 a 30 años, si los planes son integrales o focalizados, qué sectores están contemplados y si están claramente establecidos los vínculos con otros objetivos de política, como la industrialización y la diversificación económica. Entre los otros aspectos que en ellos se plantean también figuran los interrogantes siguientes: ¿existe un servicio u organismo explícitamente designado para los procesos centralizados de toma de decisiones?, ¿reconocen los países las fuentes de financiación claras y adoptan un enfoque presupuestario plurianual?, ¿se especifica el papel del sector privado, de los donantes u los organismos internacionales y en qué medida?, ¿existen mecanismos de examen?, ¿se abordan en los planes limitaciones específicas, como en los ámbitos de las habilidades, los recursos, la capacidad, la legislación, el impacto ambiental y las fuentes de financiación?, ¿se proporciona una cartera detallada de proyectos en curso y un análisis del ciclo de vida en la preparación de los proyectos?, ¿los proyectos tienen en cuenta los vínculos productivos y las externalidades, más allá del tradicional análisis de costo-beneficio?

Los resultados de las evaluaciones se recapitulan en el gráfico 4.11. Si bien no pueden proporcionar evidencia empírica sobre la aplicación en los países, sí que son



un indicio de la envergadura de esos planes nacionales en cuanto a su nivel de cobertura y profundidad. En general, los planes obtienen una buena puntuación en términos de visión, alineación con la estrategia general del país y los vínculos con los objetivos de política económica, como la industrialización o la diversificación productiva. La mayoría de los planes también designan fuentes de financiación claras y definen el papel del sector privado en el desarrollo de la infraestructura. Sin embargo, estos planes obtienen una puntuación considerablemente menor más allá de estas características generales. En menos del 40 % de esos planes se aborda la importante cuestión de las interdependencias en la infraestructura, en algo más del 20 % se hace referencia claramente a la adopción de decisiones a nivel central y en solo alrededor del 15 % se incluyen presupuestos plurianuales. Además, en menos del 40 % de esos planes, y en algunos casos menos del 20 %, se abordan diferentes tipos de limitaciones, como en las esferas de las habilidades, los impactos ambientales o las fuentes de financiación.

Incluso cuando la evaluación es más positiva, como en los ámbitos de la visión, la alineación y los vínculos con los objetivos de industrialización o diversificación, una lectura más detenida de los planes pone de relieve que: las visiones no están plenamente desarrolladas o no son realmente a largo plazo o no contemplan posibles dificultades u obstáculos (tecnológicos o de otro tipo); la alineación no especifica los canales a través de los cuales el desarrollo de la infraestructura puede apoyar una estrategia de desarrollo más amplia; y los vínculos con la industrialización o la diversificación no expresan claramente la forma en que el desarrollo de ciertos tipos de infraestructura podría propiciarlas, al no describir la identificación precisa de los vínculos o de los instrumentos que podrían ser necesarios para establecer esos vínculos.

Es posible que las experiencias en materia de desarrollo de la infraestructura en el pasado reciente hayan sido más enriquecedoras sobre el terreno de lo que dejan traslucir los planes de infraestructuras estudiados.

**GRÁFICO 4.11 Planificación de infraestructuras: evidencia empírica de los países**  
(En porcentaje del total)



**Fuente:** Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de los planes (o estrategias) nacionales de desarrollo de 40 países.

**Nota:** Estos países son: *África:* Botswana, Burkina Faso, Chad, Etiopía, Gambia, Guinea, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, República Unida de Tanzania, Somalia, Sudáfrica, Uganda y Zambia. *Asia:* Afganistán, Bangladesh, Bhután, Camboya, Fiji, Filipinas, Islas Salomón, Malasia, Papua Nueva Guinea, Tailandia, Tayikistán, Timor-Leste, Turquía, Vanuatu y Viet Nam. *América Latina y el Caribe:* Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Perú y Trinidad y Tabago.

Ahora bien, en el caso de que estos planes reflejen efectivamente el nivel de adhesión de los Gobiernos a la planificación y el desarrollo de la infraestructura, será necesario intensificar considerablemente la labor de consolidación de las estrategias nacionales tanto en materia de infraestructura como de desarrollo, a fin de asegurarse de que el desarrollo de la infraestructura desempeñe el papel fundamental que puede tener en la transformación de las economías en desarrollo.

## E. Conclusión

Gestionar la transformación estructural es un enorme desafío en todos los niveles de desarrollo. En parte, porque la combinación de fuerzas creativas y

destructoras que acompaña dicha transformación no se traduce automáticamente en un círculo virtuoso de crecimiento, mientras que las rentas económicas que

inevitablemente se generan al perseguir este fin pueden ser capturadas por un grupo privilegiado en formas que pueden obstruir las arterias económicas y multiplicar los peligros de infarto político. Ya hay indicios de que un suceso como este está ocurriendo con la revolución digital. Sin embargo, no se trata de una consecuencia inevitable y, si nos atenemos a la historia, se puede afirmar que las políticas públicas, incluida la política industrial, pueden ayudar a gestionar resultados más inclusivos y sostenibles. En el capítulo III se exponen algunos elementos de ese programa.

En el presente capítulo se ha sostenido que la transformación estructural también tendrá que ir acompañada de una planificación de la infraestructura. Sin embargo, aun cuando la financiación de la infraestructura haya comenzado a repuntar después de decenios de declive, no ha suscitado un debate serio sobre lo que es necesario para incorporar eficazmente los planes de infraestructura en una estrategia de desarrollo. De hecho, incluso cuando la infraestructura figure en los planes nacionales, no parece haber un marco claro que

permita implementar las pretensiones ambicionadas. Esta disonancia es en parte resultado de una ofensiva ideológica singular que pretende reducir el desafío que plantea la infraestructura a una cuestión de financiability de proyectos, y dejarla únicamente en manos de los ministerios de finanzas públicas. Sin embargo, también refleja la renuencia de los Gobiernos de los países en desarrollo a pensar en el desafío de una manera más exhaustiva e integrada y a invertir en las técnicas, las habilidades y las capacidades institucionales necesarias para garantizar que la infraestructura no se limite solo a tender puentes, sino que garantice que esos puentes estén a la altura de las pretensiones de la Agenda 2030. Al respecto, en el presente capítulo se ha sugerido que el inveterado debate entre crecimiento equilibrado y desequilibrado puede dar pie a un análisis enriquecedor que permita reflexionar sobre esas técnicas, habilidades y requisitos institucionales. La conclusión, por lo que se refiere al gasto en infraestructura, es que se trata de un aspecto del desarrollo demasiado importante como para dejarlo únicamente en manos de los ministerios de finanzas públicas. ■

## Notas

- 1 Un bien se considera no excluible si no se puede excluir a las personas de su consumo por falta de pago u otros criterios; y presenta la característica de no rivalidad si su consumo por parte de una persona no impide que otros lo consuman.
- 2 Según Markard (2011: cuadro 3), la intensidad de capital se considera muy elevada en el suministro de electricidad y agua, el saneamiento y el transporte por carretera; la intensidad de la regulación se considera más acusada en el suministro de agua y el saneamiento; la importancia sistémica es mayor en el suministro de electricidad, el transporte ferroviario y las telecomunicaciones, y el sector público predomina en el suministro de agua, el saneamiento y en el transporte ferroviario y por carretera.
- 3 La infraestructura de telecomunicaciones suele estar entrelazada con la infraestructura digital, pero como se indica en el capítulo III, la infraestructura digital contiene varios componentes adicionales.
- 4 Esto va en contra del argumento formulado en algunas publicaciones recientes, en virtud del cual la inversión en infraestructura puede expulsar a la inversión privada (véase Agénor y Moreno-Dodson, 2006, por ejemplo).
- 5 Por ejemplo, África presenta un retraso en las inversiones en infraestructura eléctrica de más de 40.000 millones de dólares y la tasa de electrificación

- más baja del mundo, de alrededor del 30,5 % (Odey y Falola, 2017; Nyambati, 2017). Por lo tanto, cabe esperar que cualquier inversión adicional en infraestructura eléctrica en África tenga efectos significativos en el crecimiento, la actividad económica privada y las condiciones de vida.
- 6 *The Economist* (2017), a partir de cálculos del Banco Mundial.
- 7 Expuesto en el libro de Chevalier *Système de la Méditerranée*, de 1836.
- 8 En el primer plan quinquenal de desarrollo de la República de Corea (1962-1966) se determinó que la infraestructura era fundamental para promover el desarrollo de la industria ligera, centrándose en la construcción de 275 km de vías férreas y muchos proyectos de carreteras de alta capacidad (Ro, 2002). En el tercer plan quinquenal (1972-1976), había programas integrales para construir aeropuertos, puertos marítimos, carreteras de alta capacidad, ferrocarriles y telecomunicaciones (Ro, 2002). Esta expansión coordinada de la infraestructura continuó a lo largo de los decenios siguientes, en particular en la década de 1990 para hacer frente a la incipiente congestión extrema de la infraestructura.
- 9 Esto contrasta con la debilidad de la inversión pública en infraestructura en la India, que ha frenado al sector

- privado, mientras que en China ha proporcionado un impulso muy necesario para estimular la demanda (Shi y otros, 2017).
- 10 Por ejemplo, cuando la República de Corea tuvo que hacer frente al aumento de las presiones en materia de infraestructura, se adoptó la Ley de Fomento del Capital Privado de la República de Corea en 1994. En ella se establecen las condiciones marco para la inversión del sector privado en la provisión de infraestructura (Banco Mundial, 2009). La Ley establecía dos categorías de inversiones: infraestructuras estratégicas (carreteras, ferrocarriles, metros, puertos, aeropuertos, suministro de agua y telecomunicaciones) y otros proyectos de infraestructura, entre los que se incluían el suministro de gas, las estaciones de autobuses, las zonas de promoción turística y los complejos deportivos (Banco Mundial, 2009), pero el Estado mantenía su función de supervisión sobre ambas categorías.
  - 11 Estas cifras se han ajustado por cobertura sectorial, abarcan el período 2016-2030 y se expresan en dólares de los Estados Unidos de 2015. Las fuentes son: OECD, 2017a; Bhattacharya y otros, 2016; Woetzel y otros, 2016; NCE, 2014. Como proporción del PIB mundial, esas cifras se sitúan entre un 4,8 % y un 8,3 %, suponiendo que el PIB mundial en términos reales crecerá entre 2016 y 2023 con arreglo a las tasas proyectadas en la base de datos de las Perspectivas de la Economía Mundial de abril de 2018 del FMI y posteriormente al 3 % entre 2024 y 2030. Estos porcentajes podrían compararse con las estimaciones sobre la inversión presentadas por Woetzel y otros (2016), que la calculan en el 3,5 % del PIB mundial en los últimos dos decenios.
  - 12 Según la Global Commission on the Economy and Climate, la infraestructura sostenible implica, en primer lugar, que la infraestructura es sostenible desde el punto de vista social, por ser inclusiva y contribuir a los medios de vida de las personas y el bienestar social, y por atender las necesidades de los pobres y reducir su vulnerabilidad ante las crisis climáticas. En segundo lugar, supone que es sostenible económicamente, esto es, que puede generar empleo y estimular el crecimiento, pero sin generar cargas de deuda insostenibles para el Estado ni costos elevados para los usuarios. En tercer y último lugar, implica que esta infraestructura debe ser sostenible desde el punto de vista medioambiental, al limitar la contaminación, apoyar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, contribuir a una economía de bajas emisiones de carbono y uso eficiente de los recursos y resistir los embates del cambio climático (NCE, 2016: 22).
  - 13 Algunas estimaciones incluyen únicamente las inversiones de capital, mientras que otras también toman en consideración los gastos de funcionamiento y mantenimiento. Algunas metodologías se basan en análisis sectoriales y toman además en consideración el uso de tecnologías más eficientes (por ejemplo, las de la OCDE o la de la Global Commission on the Economy and Climate (NCE)) más una evaluación individualizada de cada país (por ejemplo, Woetzel y otros, 2016). En el caso de Bhattacharya y otros (2016: 26-28), se utiliza una macrosimulación en la que se calcula el gasto actual en inversión en el año de referencia y posteriormente se obtienen proyecciones de necesidades de inversión utilizando previsiones de tasas de inversión y crecimiento sobre la base de las evaluaciones de los planes de inversión de las principales economías y regiones.
  - 14 Según Woetzel y otros (2016), las tecnologías disruptivas entrañan nuevas tecnologías como la manufactura aditiva, la automatización avanzada y la construcción modular, así como nuevos productos y servicios como los vehículos autónomos, el reparto mediante drones y el comercio electrónico, que tienen el potencial de cambiar radicalmente la demanda entre distintas fuentes de energía (por ejemplo, de los combustibles fósiles a las energías renovables), reducir la demanda de determinados tipos de infraestructura (por ejemplo, el transporte —carreteras y puertos) y modificar la manera en que se construye la infraestructura y cuyo efecto en última instancia es una reconfiguración radical del sector de la infraestructura.
  - 15 Estas estimaciones de las necesidades de inversión se expresan a precios constantes y engloban al sector eléctrico, el transporte, las telecomunicaciones, el abastecimiento de agua y el saneamiento; sin embargo, no contemplan la inversión necesaria para la adaptación al cambio climático. La inversión real se basa en el último año disponible (UNCTAD, 2014: 142). Bhattacharya ofrece una estimación alternativa para los países en desarrollo: 3,5-4 billones (de dólares de 2015) anuales durante el período 2016-2030, frente a una inversión real en infraestructura de 2,2 billones de dólares en 2014, de los que 1,3 billones corresponden solo a China (Bhattacharya y otros, 2016: 21-28).
  - 16 Estas cifras no incluyen los gastos de funcionamiento y mantenimiento, pero sí incluyen la inversión adicional necesaria para acometer inversiones sostenibles. Véase Bhattacharya y otros (2012).
  - 17 Otras estimaciones de las necesidades de inversión en infraestructura para la región de América Latina y el Caribe las sitúan entre el 3 % y el 8 % del PIB, frente a un gasto real del 2,8 % (Fay y otros, 2017: cuadro ES1 y cuadro 1 del recuadro). Serebrisky y otros (2015) y Serebrisky (2014), sobre la base de distintos estudios, señalan unas necesidades del 5 % del PIB.
  - 18 El Banco Africano de Desarrollo (AfDB, 2018: 64) calcula, en dólares estadounidenses, las necesidades de infraestructura de África en una horquilla situada entre los 130.000 y los 170.000 millones de dólares al año, y el déficit de financiación entre 68.000 y

- 108.000 millones de dólares. En anteriores estimaciones de los Diagnósticos de las Infraestructuras Nacionales de África se señalaron unas necesidades de 93.000 millones de dólares anuales en 2008 y un déficit de financiación de 31.000 millones (AfDB, 2018: 64, 2013: 7).
- 19 En el *Doing Business Report* se intenta proponer medidas “objetivas” de regulación empresarial y de aplicación de esta en 190 economías y algunas ciudades. Los valores más altos del índice tienen que interpretarse como indicativos de una regulación “mejor” (generalmente más simple y más liberal) de las empresas y una mayor protección de los derechos de propiedad; esos resultados se han utilizado para influir en los encargados de formular políticas con miras a la adopción de normas liberalizadoras, a menudo sin tener debidamente en cuenta el contexto u otros aspectos más generales del desarrollo. Han sido numerosas las críticas por la elección de los indicadores y la forma de medición (normalmente
- 20 sobre la base de las entrevistas realizadas en una ciudad del país estudiado), vertidas no solo por la sociedad civil, sino por el Panel de Inspección Independiente nombrado por el Presidente del Banco Mundial y presidido por Trevor Manuel, ex Ministro de Hacienda de Sudáfrica (Banco Mundial, 2013).
- 21 Esta parte de la financiación pública corresponde a los bancos de desarrollo, los organismos de crédito a la exportación y otros organismos y empresas públicas (Fay y otros 2017: 20).
- 22 Por ejemplo, en un estudio reciente sobre la comprensión de los factores determinantes del crecimiento regional en la Unión Europea entre 1995 y 2010 se llega a la conclusión de que la relación de las inversiones en transporte y telecomunicaciones con el crecimiento no es lineal en los países de la Unión Europea (Sanso-Navarro y Vera-Cabello, 2015).
- 23 Algunos de ellos se exponen detalladamente en Bhattacharya y otros (2016), Schweikert y Chinowsky (2012), WEF y PWC (2012), Alberti (2015).

## Referencias

- ADB (2017). Meeting Asia’s infrastructure needs. Asian Development Bank. Available at: <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>.
- AfDB (2013). *An Integrated Approach to Infrastructure Provision in Africa*. Statistics Department, Africa Infrastructure Knowledge Program. April. African Development Bank. Abidjan.
- AfDB (2018). *African Economic Outlook 2018*. African Development Bank. Abidjan.
- Agénor PR (2010). A theory of infrastructure-led development? *Journal of Economic Dynamics and Control*. 34(5): 932–950.
- Agénor P-R and Moreno-Dodson B (2006). Public infrastructure and growth: New channels and policy implications. Policy Research Working Paper Series No. 4064. World Bank.
- Alberti J (2015). *Pre-Investment in Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Case Studies from Chile, Mexico, Peru, and Uruguay*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Allcott H, Collard-Wexler A and O’Connell, SD (2016). How do electricity shortages affect industry? Evidence from India. *American Economic Review*. 106(3): 587–624.
- Ambrosius G and Henrich-Franke C (2016). *Integration of Infrastructures in Europe in Historical Comparison*. Springer International Publishing. Cham.
- Andrés LA, Schwartz J and Guasch JL (2013). *Uncovering the Drivers of Utility Performance: Lessons from Latin America and the Caribbean on the Role of the Private Sector, Regulation, and Governance in the Power, Water, and Telecommunication Sectors*. World Bank. Washington, D.C.
- Arndt HW (1987). *Economic Development: The History of an Idea*. University of Chicago Press. Chicago, IL.
- Aschauer DA (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*. 23(2): 177–200.
- Aschauer DA (1990). Why is infrastructure important? In: Munnell AH, ed. *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?* Federal Reserve Bank of Boston. Boston, MA: 21–50.
- Atack J, Bateman F, Haines M and Margo RA (2010). Did railroads induce or follow economic growth? Urbanization and population growth in the American Midwest, 1850–1860. *Social Science History*. 34(2): 171–197.
- Bang M-K (2003). Fiscal policy in Korea for building infrastructure and its knowledge based economy. Presentation made at the World Bank-Vietnam-Korea Conference on Public Expenditure. 9 October. Available at: <https://slideplayer.com/slide/6321423/>.
- Bhattacharya A, Meltzer JP, Oppenheim J, Qureshi Z and Stern N (2016). *Delivering on Sustainable Infrastructure for Better Development and Better Climate*. December. Global Economy and Development. Brookings Institute. Washington, D.C.
- Bhattacharya A, Romani M and Stern N (2012). Infrastructure for development: Meeting the challenge. Centre for Climate Change Economics and Policy. Policy Paper. Grantham Research Institute on Climate



- Change and the Environment in collaboration with G-24 Inter-Governmental Group of Twenty Four.
- Bom PRD and Lighthart JE (2014). What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital? *Journal of Economic Surveys*. 28(5): 889–916.
- Bröcker J and Rietveld P (2009). Infrastructure and regional development. In: Capello R and Nijkamp P, eds. *Handbook of Regional Growth and Development Theories*. Edward Elgar, Cheltenham: 152–181.
- Calderón C and Servén L (2010). Infrastructure and economic development in sub-Saharan Africa. *Journal of African Economies*. 19(S1): i13–i87.
- Calderón C and Servén L (2014). Infrastructure, growth and inequality: An overview. Policy Research Working Paper No. 7034. World Bank.
- Calderón C, Moral-Benito E and Servén L (2011). Is infrastructure capital productive? A dynamic heterogeneous approach. Documentos de Trabajo No. 1103. Banco de España.
- Cassis Y, De Luca G and Florio M (2016). The history of infrastructure finance: An analytical framework. In: Cassis Y, De Luca G and Florio M, eds. *Infrastructure Finance in Europe: Insights into the History of Water, Transport and Telecommunications*. Oxford University Press. Oxford: 1–38.
- Chandrasekhar CP (2016). Development planning. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar, Cheltenham: 519–532.
- Chevalier M (1836). *Lettres sur L'Amérique de Nord*. Volume 1. Charles Gosselin. Paris.
- Cooper F (1993). Africa and the world economy. In: Cooper F, Mallon FE, Stern SJ Isaacman AF and Roseberry W, eds. *Confronting Historical Paradigms: Peasants, Labor and the Capitalist World System in Africa and Latin America*. University of Wisconsin Press. Madison.
- Cootner, PH (1963). The role of the railroads in United States economic growth. *The Journal of Economic History*. 23(4): 477–521.
- Czarnecki C and Dietze C (2017). *Reference Architecture for the Telecommunications Industry: Transformation of Strategy, Organization, Processes, Data, and Applications*. Springer International Publishing. Cham.
- Deloitte (2017). 2017 Telecommunications Industry Outlook. Deloitte Development LLC.
- Deng T (2013). Impacts of transport infrastructure on productivity and economic growth: Recent advances and research challenges. *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*. 33(6): 686–699.
- Dissou Y and Didic S (2013). Infrastructure and growth. In: Cockburn J, Dissou Y, Duclos J-Y and Tiberti L. *Infrastructure and Economic Growth in Asia*. Springer International Publishing. Cham: 5–46.
- Donaldson D (2010). Railroads of the Raj: Estimating the impact of transportation infrastructure. Working Paper Series. No. 16487. National Bureau of Economic Research.
- Douhan R and Nordberg A (2007). Is the elephant stepping on its trunk? The problem of India's unbalanced growth. Working Paper Series No. 2007:16. Department of Economics, Uppsala University. Available at: [https://ideas.repec.org/p/hhs/uunewp/2007\\_016.html](https://ideas.repec.org/p/hhs/uunewp/2007_016.html).
- Drolet M (2015). A nineteenth-century Mediterranean union: Michael Chevalier's *Système de la Méditerranée*. *Mediterranean Historical Review*. 30(2): 147–168.
- ECLAC (2017). Infrastructure investment in Latin American and Caribbean countries remain below the needs of the region. ECLAC Press Release. 15 May. Available at: <https://www.cepal.org/en/noticias/inversion-infraestructura-paises-america-latino-caribe-se-mantiene-debajo-necesidades-la>.
- Elburz Z, Nijkamp P and Pels E (2017). Public infrastructure and regional growth: Lessons from meta-analysis. *Journal of Transport Geography*. 58: 1–8.
- Escribano A and Guasch JL (2005). Assessing the impact of investment climate on productivity using firm-level data: Methodology and the cases of Guatemala, Honduras, and Nicaragua. Policy Research Working Paper No. 3621. World Bank.
- Escribano A and Guasch JL (2008). Robust methodology for investment climate assessment on productivity: Application to investment climate surveys from Central America. Working Paper No. 08–19. Economic Series (11). Universidad Carlos III de Madrid.
- Escribano A, Guasch JL and Pena J (2010). Assessing the impact of infrastructure quality on firm productivity in Africa: Cross-country comparisons based on investment climate surveys from 1999 to 2005. Policy Research Working Paper No. 5191. World Bank.
- Estache A (2006). Infrastructure: A survey of recent and upcoming issues. The World Bank Infrastructure Vice-Presidency, and Poverty Reduction and Economic Management Vice-Presidency. World Bank. Available at: [http://siteresources.worldbank.org/INTDECABCTOK2006/Resources/Antonio\\_Estache\\_Infrastructure\\_for\\_Growth.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTDECABCTOK2006/Resources/Antonio_Estache_Infrastructure_for_Growth.pdf).
- Estache A (2010). Infrastructure finance in developing countries: An overview. EIB Papers No. 8/2010. European Investment Bank.
- Estache A and Fay M (2009). Current debates on infrastructure policy. Policy Research Working Paper No. 4410. World Bank.
- Estache A and Garsous G (2012). The impact of infrastructure on growth in developing countries. Economic Notes. Note 1. International Finance Corporation.
- Fay M, Andres LA, Fox C, Narloch U, Straub S and Slawson M (2017). *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More*. World Bank. Washington, D.C.
- Fleming M (1955). External economies and the doctrine of balanced growth. *The Economic Journal*. 65(258): 241–256.

- Flyvbjerg B (2007). Policy and planning for large-infrastructure projects: Problems, causes, cures. *Environment and Planning B: Planning and Design*. 34(4): 578–597.
- Flyvbjerg B (2009). Survival of the unfittest: Why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*. 25(3): 344–367.
- G20 (2011). Supporting Infrastructure in Developing Countries. Submission to the G20 by the MDB Working Group on Infrastructure. June. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/297061468343728311/pdf/655610BR0v20Se0OfficialUseOnly090.pdf>.
- Ghosh M (2012). Regional economic growth and inequality in India during the pre- and post-reform periods. *Oxford Development Studies*. 40(2): 190–212.
- Global Water Partnership (2009). Investing in infrastructure: The value of an IWRM approach. Policy Brief No. 7. Technical Committee. Global Water Partnership.
- Gomory RE and Baumol WJ (2000). *Global Trade and Conflicting National Interests*. MIT Press. Cambridge MA.
- Gramlich EM (1994). Infrastructure investment: A review essay. *Journal of Economic Literature*. 32(3): 1176–1196.
- Grigg NS (2017). Global water infrastructure: State of the art review. *International Journal of Water Resources Development*. Available at: <https://doi.org/10.1080/07900627.2017.1401919>.
- Haldane AG (2018). Ideas and institutions: A growth story. Bank of England. Speech given at the University of Oxford. 23 May. Available at: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2018/ideas-and-institutions-a-growth-story-speech-by-andy-haldane.pdf?la=en&hash=BDF-87B794BCE9110D264BF955E43C1D7A533E593>.
- Hausmann R, Rodrik D and Sabel CF (2008). Reconfiguring industrial policy: A framework with an application to South Africa. Working Paper No. 168. Center for International Development. Harvard University.
- Heathcote, C (2017). Forecasting infrastructure investment needs for 50 countries, 7 sectors through 2040. 19 September. Global Infrastructure Outlook and Oxford Economics. Available at: <https://www.github.org/blog/forecasting-infrastructure-investment-needs-for-50-countries-7-sectors-through-2040/>.
- Henckel T and McKibbin WJ (2010). The economics of infrastructure in a globalized world: Issues, lessons and future challenges. 4 June. Brookings Institute. Washington, D.C. Available at: <https://www.brookings.edu/research/the-economics-of-infrastructure-in-a-globalized-world-issues-lessons-and-future-challenges/>.
- Hirschman AO (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press. New Haven, CT.
- Hirschman AO (1961). *Latin American Issues: Essays and Comments*. Twentieth Century Fund. New York, NY.
- Hirschman AO (1987). The political economy of Latin American development: Seven exercises in retrospection. *Latin American Research Review*. 22(3): 7–36.
- Hjort J and Poulsen J (2017). The arrival of fast Internet and employment in Africa. Working Paper No. 23582. National Bureau of Economic Research.
- Högselius P, Kaijser A and van der Vleuten E (2015). *Europe's Infrastructure Transition: Economy, War, Nature*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Holtz-Eakin D (1994). Public-sector capital and the productivity puzzle. *Review of Economics and Statistics*. 76(1): 12–21.
- Holz CA (2011). The unbalanced growth hypothesis and the role of the state: The case of China's state-owned enterprises. *Journal of Development Economics*. 96(2): 220–238.
- ICA (2014). Effective project preparation for Africa's infrastructure development. Concept Paper. Infrastructure Consortium for Africa Annual Meeting. Cape Town. November.
- Ingram GK and Fay M (2008). Physical infrastructure. In: Dutt AK and Ros J, eds. *International Handbook of Development Economics*. Volume 1. Edward Elgar. Cheltenham: 301–315.
- Jenks LH (1944). Railroads as an economic force in American development. *The Journal of Economic History*. 4(1): 1–20.
- Jenks LH (1951). Capital movement and transportation: Britain and American railway development. *The Journal of Economic History*. 11(4): 375–388.
- Jiwattanakupaisarn P, Noland RB and Graham DJ (2012). Marginal productivity of expanding highway capacity. *Journal of Transport Economics and Policy*. 46(3): 333–347.
- Kasper E (2015). A definition for infrastructure: Characteristics and their impact on firms active in infrastructure. PhD dissertation. Technische Universität München. February.
- Lakshmanan TR (2011). The broader economic consequences of transport infrastructure investments. *Journal of Transport Geography*. 19(1): 1–12.
- Lenz L, Munyehirwe A, Peters J and Sievert M (2017). Does large-scale infrastructure investment alleviate poverty? Impact of Rwanda's electricity access roll-out program. *World Development*. 89: 88–110.
- Markard J (2011). Infrastructure sector characteristics and implications for innovation and sectoral change. *Journal of Infrastructure Systems*. 17(3): 107–117.
- Marshall T (2013). *Planning Major Infrastructure: A Critical Analysis*. Routledge. Abingdon.
- Meek J (2014). *Private Island: Why Britain Now Belongs To Someone Else*. Verso. London.
- Melo PC, Graham DJ and Brage-Ardao R (2013). The productivity of transport infrastructure investment: A meta-analysis of empirical evidence. *Regional Science and Urban Economics*. 43(5): 695–706.
- Mesquita Moreira M, Blyde JS, Volpe Martincus C and Molina D (2013). Too far to export: Domestic

- transport costs and regional export disparities in Latin America and the Caribbean. Special Report on Integration and Trade. Inter-American Development Bank. Available at: <https://publications.iadb.org/handle/11319/3664>.
- Moyo B (2013). Power infrastructure quality and manufacturing productivity in Africa: A firm level analysis. *Energy Policy*. 61: 1063–1070.
- Myrdal G (1957). *Economic Theory and Under-developed Regions*. G. Duckworth. London.
- Myrdal G (1970). *An Approach to the Asian Drama: Methodological and Theoretical*. Vintage Books Edition. New York, NY.
- NCE (2014). *Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report*. New Climate Economy. Global Commission on the Economy and Climate. Washington, D.C.
- NCE (2016). *The Sustainable Infrastructure Imperative: Financing for Better Growth and Development – The 2016 New Climate Economy Report*. New Climate Economy. Global Commission on the Economy and Climate. Washington, D.C.
- Nerlove M (1966). Railroads and American economic growth. *The Journal of Economic History*. 26(1): 107–115.
- Nordås HK and Piermartini R (2004). Infrastructure and trade. Staff Working Paper No. ERSD-2004-04. World Trade Organization.
- Nurkse R (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Blackwell. Oxford.
- Nyambati AR (2017). Scaling up power infrastructure in sub-Saharan Africa for poverty alleviation. In: Falola T and Odey MO, eds. *Poverty Reduction Strategies for Africa*. Routledge. Abingdon: 53–64.
- Odey MO and Falola T (2017). Introduction. In: Falola T and Odey MO, eds. *Poverty Reduction Strategies for Africa*. Routledge. Abingdon: 1–18.
- OECD (2017a). Technical note on estimates of infrastructure investment needs: Background note to the report *Investing in Climate, Investing in Growth*. July. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris. Available at: <https://www.oecd.org/env/cc/g20-climate/Technical-note-estimates-of-infrastructure-investment-needs.pdf>.
- OECD (2017b). *Investing in Climate, Investing in Growth*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- Pascali L (2017). The wind of change: Maritime technology, trade and economic development. *American Economic Review*. 107(9): 2821–2854.
- Pereira RM, Hausman WJ and Pereira AM (2014). Railroads and economic growth in the antebellum United States. Working Paper No. 153. College of William and Mary. Williamsburg, VA.
- Priemus H and van Wee B (2013). Mega-projects: High ambitions, complex decision-making, different actors, multiple impacts. In: Priemus H and van Wee B, eds. *International Handbook on Mega-Projects*. Edward Elgar. Cheltenham: 1–8.
- Ro J (2002). Infrastructure development in Korea. Paper prepared for the PEO Structure Specialists Meeting. Infrastructure Development in the Pacific Region. Osaka. 23–24 September. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008650.pdf>.
- Rodney W (1973). *How Europe Underdeveloped Africa*. Bogle-L'Ouverture Publications. London.
- Rohatyn F (2009). *Bold Endeavors: How Our Government Built America, and Why It Must Rebuild Now*. Simon and Schuster. New York, NY.
- Rosenstein-Rodan PN (1943). Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*. 53(210/211): 202–211.
- Sanso-Navarro M and Vera-Cabello M (2015). Non-linearities in regional growth: A non-parametric approach. *Papers in Regional Science*. 94(S1): S19–S38.
- Schmidt-Traub G (2015). Investment needs to achieve the Sustainable Development Goals: Understanding the billions and trillions. Working Paper, Version 2. Sustainable Development Solutions Network. A Global Initiative for the United Nations. Available at: [unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/151112-SDG-Financing-Needs.pdf](https://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/151112-SDG-Financing-Needs.pdf).
- Schweikert A and Chinowsky P (2012). National infrastructure planning: A holistic approach to policy development in developing countries. Engineering Project Organizations Conference. Rheden. 10–12 July. Available at: [https://www.academia.edu/2755320/National\\_Infrastructure\\_Planning\\_A\\_Holistic\\_Approach\\_to\\_Policy\\_Development\\_in\\_Developing\\_Countries](https://www.academia.edu/2755320/National_Infrastructure_Planning_A_Holistic_Approach_to_Policy_Development_in_Developing_Countries).
- Serebrisky T (2014). *Sustainable Infrastructure for Competitiveness and Inclusive Growth*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Serebrisky T, Suárez-Alemán A, Margot D and Ramirez MC (2015). *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How Much and By Whom?* Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Shaw RE (2014). *Canals For a Nation: The Canal Era in the United States, 1790–1860*. The University Press of Kentucky. Lexington, KY.
- Sheahan J (1958). International specialization and the concept of balanced growth. *The Quarterly Journal of Economics*. 72(2): 183–197.
- Shi Y, Guo S and Sun P (2017). The role of infrastructure in China's regional economic growth. *Journal of Asian Economics*. 49: 26–41.
- Simon NS and Natarajan P (2017). Non-linearity between infrastructure inequality and growth: Evidence from India. *Review of Market Integration*. 9(1/2): 66–82.
- Straub S (2008). Infrastructure and development: A critical appraisal of the macro level literature. Policy Research Working Paper No. 4590. World Bank.
- Streeten P (1959). Unbalanced growth. *Oxford Economic Papers*. 11(2): 167–190.
- Studart R and Ramos L (2019, forthcoming). The new development banks and the financing of



- transformation in Latin America and the Caribbean. In: Barrowclough D, Gallagher KP and Kozul-Wright R, eds. *Southern Led Development Finance: Solutions from the Global South to Boost Resilience and Growth*. Routledge. Abingdon.
- Summers LH (2016). The age of secular stagnation: What it is and what to do about it. *Foreign Affairs*. 15 February. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-02-15/age-secular-stagnation>.
- Sutcliffe RB (1964). Balanced and unbalanced growth. *The Quarterly Journal of Economics*. 78(4): 621–640.
- The Economist* (2017). The leapfrog model. Special Report: What technology can do for Africa. 9 November. Available at: <http://media.economist.com/news/special-report/21731038-technology-africa-making-huge-advances-says-jonathan-rosenthal-its-full>.
- Torrisi G (2009). Public infrastructure: Definition, classification and measurement issues. *Economics, Management, and Financial Markets*. 4(3): 100–124. Available at: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/25850/>.
- 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 (2017). *The Least Developed Countries Report 2017: Transformational Energy Access* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018). *Scaling Up Finance for the Sustainable Development Goals: Experimenting with Models of Multilateral Development Banking*. UNCTAD/GDS/ECIDC/2017/4. 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 2016). *Trade and Development Report, 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth* (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- United Nations (2016). The infrastructure – inequality – resilience nexus. In: *Global Sustainable Development Report*. Chapter 2. United Nations. New York: 21–40.
- UN-Water (2015). *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World*. UNESCO. Paris.
- Weber B, Staub-Bisang M, Alfen HW (2016). *Infrastructure as an Asset Class: Investment Strategy, Sustainability, Project Finance and PPPs*. 2nd edn. Wiley Publishing. Chichester.
- WEF and PWC (2012). *Strategic Infrastructure: Steps to Prioritize and Deliver Infrastructure Effectively and Efficiently*. World Economic Forum and PricewaterhouseCoopers. Geneva.
- Woetzel J, Garemo N, Mischke J, Kamra P, Palter R (2016). Bridging infrastructure gaps. McKinsey Global Institute. McKinsey & Company. June.
- Woetzel J, Garemo N, Mischke J, Kamra P, Palter R (2017). Bridging infrastructure gaps: Has the world made progress? Discussion Paper. McKinsey Global Institute. October.
- World Bank (2009). Country case study: Korea. In: *Toolkit for Public–Private Partnerships in Roads and Highways*. Public Private Infrastructure Advisory Facility. World Bank. Washington D.C.: 81–90.
- World Bank (2013). Independent panel review of the *Doing Business Report*. June. Available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/237121516384849082/doing-business-review-panel-report-June-2013.pdf>.
- Zhang Y, Wang X and Chen K (2013). Growth and distributive effects of public infrastructure investments in China. In: Cockburn J, Dissou Y, Duclos J-Y and Tiberti L. *Infrastructure and Economic Growth in Asia*. Springer International Publishing. Cham: 87–116.

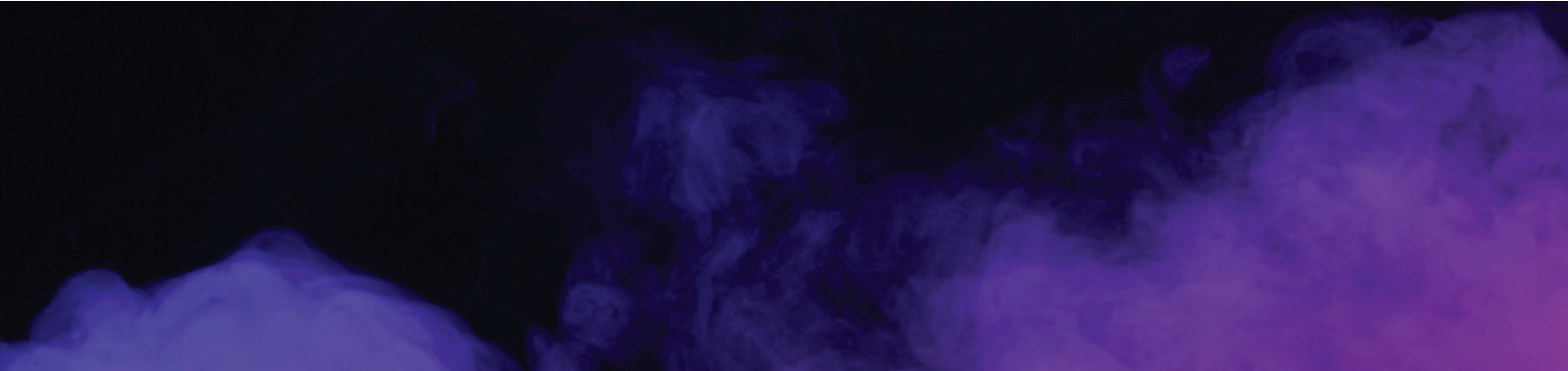


# INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO

## Ediciones anteriores

TDR 2017	Un <i>New Deal</i> Mundial como alternativa a la austeridad
TDR 2016	Transformación estructural para un crecimiento inclusivo y sostenible
TDR 2015	Hacia una arquitectura financiera mundial al servicio del desarrollo
TDR 2014	Gobernanza mundial y espacio para políticas de desarrollo
TDR 2013	La adaptación a la dinámica cambiante de la economía mundial
TDR 2012	Políticas para un crecimiento incluyente y equilibrado
TDR 2011	Retos de política para la economía mundial después de la crisis
TDR 2010	Empleo, globalización y desarrollo
TDR 2009	Respuesta a la crisis mundial; mitigación del cambio climático y desarrollo
TDR 2008	Precios de los productos básicos, flujos de capital y financiación de la inversión
TDR 2007	Cooperación regional para el desarrollo
TDR 2006	Alianza mundial y políticas nacionales para el desarrollo
TDR 2005	Nuevas características de la interdependencia mundial
TDR 2004	Coherencia de las políticas económicas, estrategias de desarrollo e integración en la economía mundial
TDR 2003	La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural
TDR 2002	Los países en desarrollo y su inserción en el comercio mundial
TDR 2001	Tendencias y perspectivas mundiales, arquitectura financiera
TDR 2000	Crecimiento económico y desequilibrio mundiales
TDR 1999	Frágil recuperación y riesgos de regresión económica – Comercio, financiación y crecimiento
TDR 1998	Financial Instability; Growth in Africa
TDR 1997	Globalization, Distribution and Growth
TDR 1981-2011	Three Decades of Thinking Development





Printed at United Nations, Geneva  
1813071 (S) – April 2019 – 217

**UNCTAD/TDR/2018**

United Nations publication  
ISSN 0257-8093