

JACQUES MAZIER PASCAL PETIT DOMINIQUE PLIHON

EDITORES

LA ECONOMÍA MUNDIAL EN 2030

Rupturas y continuidades



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

La economía mundial en 2030
Rupturas y continuidades

Universidad Nacional de Moreno

Rector: Lic. Hugo Andrade

Vicerrector: Prof. Manuel Gómez

Director Gral. del Departamento de Economía y Administración:

Lic. Pablo A. Tavilla

Colección: Biblioteca de Economía

Directores: Lic. Pablo A. Tavilla y Lic. Alejandro L. Robba

UNM Editora

Director: Lic. Leonardo Rabinovich a/c

Staff:

Alejo Cordara

Daniela Ramos Espinosa

Pablo Penela

La economía mundial en 2030

Rupturas y continuidades

Jacques MAZIER - Pascal PETIT - Dominique PLIHON
-Editores-



2014

**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO**

Primera edición. en frances 2013. Éd. Economica.

La economía mundial en 2030 : rupturas y continuidades / Philippe Bance ... [et.al.] ; edición literaria a cargo de Dominique Plihon ; Jacques Mazier ; Pascal Petit. - 1a ed. - Moreno : Universidad Nacional de Moreno, 2014.
342 p. ; 22x15 cm. - (Biblioteca de Economía)

ISBN 978-987-45575-1-3

1. Economía. 2. Educación Universitaria. I. Bance, Philippe II. Plihon, Dominique, ed. lit. III. Mazier, Jacques, ed. lit. IV. Petit, Pascal, ed. lit.
CDD 330.711

Colección: Biblioteca de Economía

Directores: Lic. Pablo A. Tavilla y Lic. Alejandro L. Robba

Diseño y Arte de tapa: DG. Alejo Cordara / Prof. Sebastián Hermosa Acuña

Diagramación de interior: Daniela Ramos Espinosa

Título original: L'Economie Mondiale en 2030. Ruptures et continuités

Traducción: Lic. Emilia Ghelfi

ECONOMICA

© Éd. ECONOMICA, 2013

49 rue Héricart - 75015 Paris

www.economica.fr

ISBN: 978-987-45575-1-3

Impreso en Argentina

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

© UNM Editora.

Universidad Nacional de Moreno

Av. Bartolomé Mitre N° 1891 – Moreno

Prov. de Buenos Aires – Argentina

TEL. +54 237 466 7186

unmeditora@unm.edu.ar

www.unm.edu.ar/unmeditora/



Libro
Universitario
Argentino



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO
Editora

PRÓLOGO

A LA EDICIÓN ARGENTINA

En primer lugar agradezco a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO la oportunidad de prologar este libro, y valoro el esfuerzo para difundir otras miradas acerca de los futuros escenarios mundiales, que incorporan una perspectiva heterodoxa de la economía, incorporando también otras dimensiones claves de las relaciones internacionales. Al tratarse de una obra colectiva y multidisciplinaria permite un enfoque integrador que difícilmente se encuentra en otras obras sobre este tema.

Considero que se trata de un libro necesario, puesto que en la crisis financiera iniciada en 2008 existieron muchas hipótesis acerca de cambios radicales que se producirían a nivel mundial –desde una desglobalización hasta el fin del predominio del capitalismo financiero–, pero sin establecer con cierto rigor analítico posibles escenarios, y mucho menos intentar mensurar sus impactos en países o regiones.

En este sentido, el libro es sumamente interesante desde dos perspectivas, en primer lugar, y a diferencia de otros ensayos que también presentaban escenarios de la globalización, como el de Lawrance, R., Bressand, e Ito, T. de mediados de los años '90,- que se centraba en dimensiones ligadas a la cesión de soberanía y forma de coordinación con menos o mayor “mano invisible”-; en este trabajo se hacen estimaciones para ciertas variables claves de ciertas regiones, países y productos. A este fin, la utilización de un complejo y riguroso modelo keynesiano confiere el abordaje heterodoxo de las principales relaciones económicas, reforzando así un enfoque singular sobre las perspectivas de la economía mundial hacia 2030.

En segundo lugar, en esta obra la construcción de escenarios ha incluido además de los actores tradicionales de las relaciones internacionales, los Estados y las Instituciones Intergubernamentales; también a empresas y mercados, y las Organizaciones de la Sociedad Civil (que incluye desde sindicatos hasta asociaciones de lobby empresario), y del resultado de la interacción de sus estrategias surgen diversos esquemas de gobernanza mundial. Estos se sintetizan en cuatro escenarios, caracterizados en cada caso por distintas dimensiones analíticas.

Así, a partir de un estudio multidisciplinario, se podría inferir la mayor probabilidad de uno u otro escenario, y con esta obra se podrá conocer las implicancias de cada uno de ellos en ciertas variables claves de la economía internacional a fin de identificar amenazas u oportunidades para nuestro países, tanto en la esfera financiera y productiva, como respecto a las perspectivas de instancias de cooperación y conflicto.

Dicho de otro modo, esta obra es de gran utilidad, puesto que a partir de un trabajo empírico exhaustivo y riguroso permite conocer si los posibles escenarios ofrecen para nuestros países un contexto favorable o adverso. Por otra parte, puede constituir una guía para identificar posibles alianzas a fin de incidir en la concreción de uno u otro escenario, o en cualquiera de ellos lograr vínculos de cooperación que minimicen los impactos adversos.

Al momento de escribir este prólogo, dos sucesos otorgan mayor relevancia a algunos puntos de este libro. En primer lugar, la posibilidad de que la reestructuración de deuda soberana realizada por la Argentina, que contó con un acuerdo de más del 96 % de los acreedores, está en riesgo por el fallo favorable que obtuvieron los “holdouts” los tribunales de Nueva York. Esto remarca la necesidad de reformas del sistema financiero internacional, que es uno de los temas que se tratan con mayor detalle en diversos capítulos de este libro, explicando las modificaciones regulatorias que llevaron a la crisis del 2008, y proponiendo profundos cambios en la gobernanza en esta esfera que permita la intervención de tres grupos: los actores privados, las autoridades públicas y los actores de la sociedad civil. Una arquitectura conformada de este modo seguramente evitará la disparidad de poder en donde un grupo marginal de acreedores puede poner en riesgo a una nación soberana y aumentar la vulnerabilidad del sistema financiero global, como lo han reconocido gobiernos e instituciones internacionales de variada orientación ideológica.

El segundo suceso es la constitución de un Banco para el Desarrollo y fondo de reservas para afrontar contingencias por parte de los BRICS. Este paso despierta optimismo al crearse alternativas que disputan la hegemonía del Banco Mundial y del FMI, aunque ciertas interpretaciones tienden a subestimar las tensiones entre los BRICS. En este sentido es muy interesante la radiografía que se realiza de este grupo de países (no incluye a Sudáfrica, el último que se sumó al grupo), señalando la heterogeneidad en el crecimiento de ellos, principalmente en el dinamismo exportador. Por otra parte, al analizar los flujos de comercio entre los miembros del grupo, se expone claramente el carácter de proveedor de agro-alimentos y mineral de

hierro de Brasil, y de gas y petróleo de Rusia, lo cual puede crear tensiones, dificultando un desarrollo conjunto y armonioso que permita coordinar eficazmente posiciones en otras instancias -como ser la discusión respecto a regular el precio de los alimentos o del petróleo, temas que se plantean en este libro-. Al mismo tiempo enmarca y anticipa un hito de relevancia internacional como es el abastecimiento de energía de Rusia a China que se ha concretado recientemente en un contrato de abastecimiento por 30 años, puesto que detalla diversas áreas con posibilidad de cooperación y complementación entre algunos de ellos, advirtiendo también sobre sus limitaciones por tensiones históricas, por ejemplo entre China e India.

La inclusión en la obra de un capítulo que focaliza en el mercado de petróleo, incluyendo proyecciones de precios para los cuatro escenarios, y otro para el tema de los alimentos, coloca en el centro de la escena a la seguridad energética y alimentaria, que forman parte del núcleo duro de las agendas internacionales de los países, excediendo así el mero análisis económico. Se remarcan las relaciones entre los precios de la energía y los alimentos, tanto por el impacto de costos como por la correlación con la producción de biocombustibles, considerando tanto los efectos riqueza vía rentas como el empobrecimiento en los países /bloques claves, advirtiendo los impactos de excesos de ahorro sobre el sistema financiero y la inestabilidad política en los países que enfrentan los shocks adversos. Al mismo tiempo para los distintos escenarios, también se hace referencia acerca del nivel de esfuerzos en la producción de energías renovables, su posible impacto en el cambio climático y el modo en que esto atenúa o agudiza los problemas alimentarios, poniendo de relieve el carácter multidisciplinario de esta obra colectiva.

Del mismo modo, que se argumenta sobre la necesidad de una reforma de la regulación financiera, lo propio se hace respecto a los intercambios comerciales -aunque con menor detalle-, intentando focalizar su impacto sobre los dos sectores previamente mencionados. Este capítulo es una interesante muestra de la complejidad y los conflictos de intereses en el pasado y en el presente para diseñar regulaciones internacionales a fin de disminuir la volatilidad de precios de commodities (alimentarios y energéticos), donde se propone un rol más relevante para ciertas instituciones como la Organización Mundial de Comercio, incorporando previamente reformas significativas.

Es un libro que invita a una profunda reflexión acerca los escenarios mundiales, la cual debería derivar de acciones concretas de los sectores sociales que buscan una gobernanza más democrática de las relaciones económicas internacionales, incidiendo así en las agendas de los países y las instituciones. La relevancia sobre los recursos energéticos y alimentarios desmitifican dos ideas: el de una globalización orientada por el mercado que diluye los posibles conflictos geopolíticos, ciertos enfoques que tendieron a subestimar la importancia de estos temas, bajo la hipótesis que pasamos a “capitalismo cognitivo” que se sustentaría en el predominio de lo inmaterial.

Dr. Ramiro L. Bertoni
Profesor de Economía Internacional de la
carrera de Licenciatura en Economía
Universidad Nacional de Moreno

Lista de colaboradores

Bance, Philippe: CREAM, Université de Rouen

Cling, Jean Pierre: Centre d'Économie de Paris Nord, Université de Paris 13, Sorbonne, Paris

Cripps, Francis: Cofundador de Alphametrics, RU, e investigador asociado al Center for Financial Analysis and Policy, University of Cambridge

Duwicquet, Vincent: CLERSE, Université de Lille I

Gossé, Jean Baptiste: Investigador asociado al Center for Financial Analysis and Policy, University of Cambridge

Guttman, Robert: Hofstra University, Nueva York

Hmmadache, Ahmed: Centre d'Économie de Paris Nord, Université de Paris 13, Sorbonne, Paris

Magnani, Riccardo: Centre d'Économie de Paris Nord, Université de Paris 13, Sorbonne, Paris

Mazier, Jacques: Centre d'Économie de Paris Nord, Université de Paris 13, Sorbonne, Paris

Petit, Pascal: Centre d'Économie de Paris Nord, Université de Paris 13, Sorbonne, Paris

Plihon, Dominique: Centre d'Économie de Paris Nord, Université de Paris 13, Sorbonne, Paris

Pouch Thierry: Estudios económicos de la APCA (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture), Paris, asociado al Laboratorio REGARDS, Université de Reims Champagne

Tiou-Tagba, Aliti Gnanonobodom: University of Limerick, asociado al Centre d'Économie de Paris Nord

Índice

	Pág.
Lista de colaboradores	9
Introducción	15
Capítulo 1	19
Las relaciones internacionales en plena mutación: ¿Hacia una gestión de la transición ecológica?, <i>Pascal Petit</i>	
Capítulo 2	49
Las trayectorias de crecimiento a nivel mundial, <i>Francis Cripps, Vincent Duwicquet y Jacques Mazier</i>	
Capítulo 3	69
Los escenarios europeos, <i>Francis Cripps, Vincent Duwicquet y Jacques Mazier</i>	
Capítulo 4	103
Rol y regulación de las finanzas globalizadas, <i>Jean-Baptiste Gossé y Dominique Plihon</i>	
Capítulo 5	133
La recomposición del sistema monetario internacional, <i>Robert Guttman, Jacques Mazier y Dominique Plihon</i>	

Capítulo 6	159
Los BRIC, ¿nuevo motor del crecimiento mundial? <i>Gnanonobodom Tiou-Tagba Aliti</i>	
Capítulo 7	185
Petróleo y desequilibrios mundiales, <i>Ahmed Hammadache y Vincent Duwicquet</i>	
Capítulo 8	213
Hacia una nueva regulación de los intercambios mundiales, <i>Jean-Pierre Cling</i>	
Capítulo 9	241
Desequilibrios, inestabilidad y regulación en los mercados agrícolas mundiales, <i>Thierry Pouch</i>	
Capítulo 10	299
Las nuevas fronteras de los servicios públicos, <i>Philippe Bance</i>	
Capítulo 11	299
Sistemas de retiro y finanzas públicas, <i>Ricardo Magnani y Vincent Duwicquet</i>	
Conclusión	329
Anexo	335

La economía mundial en 2030

Rupturas y continuidades

Introducción

La crisis financiera de 2008 contribuyó a cambiar el mundo. A su vez, aceleró ciertas evoluciones, como el reconocimiento del peso de los países emergentes en la gobernanza mundial, y se opuso a otras, como la creencia en el poder absoluto de los mecanismos de mercado. Los primeros tiempos de la crisis marcaron ciertamente un regreso arrasador de los Estados, que tuvieron que intervenir masivamente para evitar un colapso generalizado de estas finanzas globalizadas. Pero este esfuerzo masivo de las finanzas públicas y el carácter limitado de las cooperaciones internacionales dejaron a los países endeudados poco armados para encontrar nuevas vías de crecimiento que les habrían permitido resolver sus deudas y encontrar su lugar en las nuevas relaciones mundiales. Por el contrario, las políticas de austeridad, adoptadas por todos los países desarrollados para hacer frente a estos desequilibrios, contribuyeron en gran medida a hundirlos como mínimo en un estancamiento económico en el que todo ajuste estructural se hizo difícil. Esta falta de crecimiento de los países desarrollados iba a su vez, en el espacio de tres o cuatro años, a repercutir en la dinámica de los países emergentes, forzados a buscar en poco tiempo otros modelos de desarrollo menos dependientes de sus exportaciones y más sostenidos en la expansión de su demanda interior. Pero todas estas evoluciones son prolongadas y el mundo, más de cinco años después de la crisis financiera, parece todavía involucrado en una lenta reestructuración de las relaciones tanto internacionales como nacionales. Sin embargo, todas las acciones emprendidas durante este período —en todos los niveles y sin una gran concertación o visiones del futuro— para tratar de salir de los meandros de la crisis financiera aportan nuevos datos que van a condicionar el estado del mundo en los próximos veinte años, tiempo en que deberán ponerse en marcha las reformas y se sacará partido del potencial que estas puedan generar. La reforma de los sectores financieros, que permanece incompleta, nos da un primer ejemplo del carácter temporal de estas transformaciones en un mundo muy abierto a los intercambios. Pero no es —lejos está de serlo— nuestra única medida de las mutaciones. La crisis actual se desarrolla, ciertamente, sin un plan integral de salida y con la restricción, cada vez más perceptible y en adelante reconocida, de tener que asegurar una transición energética, es decir, una mejor utilización de las fuentes de energía no renovables. Y se ve bien en este caso la lentitud de las evoluciones: primero, la concientización y, después, la

puesta en marcha de acciones susceptibles de paliar la degradación del clima y el ambiente. Los cambios de nuestros modos de producción o de utilización de la energía presentan una fuerte inercia y, si se quiere limitar en todo el mundo el aumento irreversible de la temperatura a dos grados para 2050, es necesario que las medidas se tomen antes de 2030 (Hourcade et al., 2013). Este es, de hecho, el horizonte que proponemos aquí para apreciar los nuevos datos para la economía mundial, que surgirán de las transformaciones que la crisis de 2009 produjo, aceleró o contrarió. Nosotros propondremos cuatro grandes temas para esbozar la nueva situación para la economía mundial, que se perfila en el horizonte de las próximas dos décadas.

1. ¿Cuáles serán las grandes líneas de articulación de la gobernanza mundial (capítulo 1) que completaremos poniendo énfasis en las evoluciones del lugar respectivo que ocuparán los actores públicos y privados en las gobernanzas nacionales (capítulo 10)?
2. ¿Cómo puede distribuirse el crecimiento entre los grandes bloques regionales y en el seno mismo de Europa, según los escenarios de gobernanza propuestos? Se trata aquí de apreciar la redistribución del peso relativo de las naciones con ayuda de un modelo macroeconómico de la economía mundial, el modelo CAM, ya utilizado con los mismos fines en el proyecto europeo AUGUR (proyecto del séptimo programa marco de la Comunidad Europea para el cual se realizó una serie de los trabajos presentados en esta obra) (capítulos 2 y 3).
3. ¿Qué lugar tendrán las finanzas en nuestras economías y en las relaciones internacionales después de la ola de reformas en curso y por venir? ¿En qué sistema monetario internacional se basarán estas relaciones (capítulos 4 y 5)? A estas importantes cuestiones sobre las finanzas agregaremos un capítulo 11 que trata particularmente de los compromisos financieros vinculados con los sistemas de retiro que, según los casos, pueden modificar profundamente la libertad de maniobra de los Estados.
4. Trataremos, finalmente, los intercambios internacionales, elemento clave en la redefinición de la situación de la economía mundial. Se observará, a su vez, la regulación de los intercambios por parte de las grandes instituciones internacionales (capítulo 8) y la forma en que las grandes economías emergentes ven incrementarse, como

consecuencia, su participación en el mercado (capítulo 6). La mirada que se puede echar sobre la evolución de los intercambios tiene una fuerte dimensión sectorial, de allí nuestro interés por dos mercados muy específicos: el del petróleo, por un lado (capítulo 7), particularmente importante en la perspectiva de una rarefacción de los recursos disponibles, pero también el de los productos agrícolas, donde las conductas proteccionistas pueden encontrar muchos fundamentos (capítulo 9).

Todos estos desarrollos, recordemos, se apoyarán en los trabajos realizados en ocasión del proyecto internacional AUGUR (www.augurproject.eu).

Algunas cuestiones importantes para imaginar el mundo de mañana, como el medioambiente, las mutaciones tecnológicas y las cuestiones de defensa, no son tratadas directamente en esta obra, pero, por ser cuestiones transversales, inspiran en gran medida los desarrollos sobre la gobernanza (donde el objetivo de la transición energética está muy presente) y sobre los intercambios comerciales, donde el nivel de dominio tecnológico es un factor fundamental de competitividad.

El esbozo de los posibles mundos donde vivirán las generaciones venideras, por incompleto que sea, aporta, a pesar de todo, un marco prospectivo útil para situar en una perspectiva de mediano y largo plazo las elecciones y las decisiones que exigen las tensiones contemporáneas.

Uno de los principales objetivos de este estudio es también insistir en la responsabilidad de los políticos para salir de la crisis y construir el mundo que heredarán las próximas generaciones.

Capítulo 1

Las relaciones internacionales en plena mutación: ¿Hacia una gestión de la transición ecológica?

Pascal Petit

1. De una globalización a otra: 1980-2010

Las relaciones internacionales no se desarrollan de manera lineal y continua. La naturaleza, los actores y los principios que regulan estos desarrollos difieren según los períodos. La crisis de mediados de la década de 1970, que puso fin al sistema del patrón oro establecido a fines de la Segunda Guerra Mundial y se acompañó de una rápida suba de los precios de las materias primas y, en particular, del petróleo, desembocó a principios de los años 80 en una fase de liberalización económica de los intercambios, incluidos los financieros. Esto intensificó el comercio, las inversiones en el extranjero y la internacionalización de las actividades financieras... hasta la crisis de 2008. La cuestión es saber si esta crisis va a conducir también a una nueva fase en las relaciones internacionales o va a retomar, con algunas modificaciones estabilizadoras, el tipo de relaciones internacionales que conocimos en estas tres últimas décadas. Para responder esta pregunta vamos, primero, a volver a las vicisitudes de la liberalización de los intercambios experimentada desde hace tres décadas. Esto nos permitirá apreciar mejor la forma en que puede establecerse un nuevo régimen de relaciones internacionales. Para eso, hay que tener en cuenta la inercia de estas mutaciones en las que las políticas deben a la vez gestionar la crisis (en el caso, el endeudamiento que provocó durante algunos años) y realizar las inversiones a fin de instaurar nuevas relaciones.

Se puede distinguir en el período contemporáneo cuatro tipos de agentes que intervienen en la regulación de las relaciones internacionales: los Estados, las empresas, las instituciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Su importancia y sus vínculos

variaron fuertemente en el curso de la historia contemporánea. Surgieron en diferentes períodos históricos, primero los Estados, seguidos por las empresas en las formas modernas que les dio la industrialización, luego, las organizaciones internacionales con la autonomía que les confirió después de la Segunda Guerra Mundial la experiencia adquirida en diversos terrenos y, por último, las organizaciones de la sociedad civil, conjunto que incluye tanto las formas asociativas comúnmente llamadas ONG (organizaciones no gubernamentales), como los lobbys o las organizaciones sindicales.

Los objetivos de estos diversos agentes van a depender de la forma en que perciben estas relaciones internacionales, se trate de las ventajas del «dulce comercio», los riesgos de conflictos militares o la necesidad de responder a un peligro común. La oposición Oriente-Occidente entre el sistema socialista y el capitalista desempeñó un papel importante en la organización de las relaciones internacionales en los treinta años de posguerra. Se puede pensar que la necesidad de restaurar las condiciones de un desarrollo sustentable y, en particular, de asegurar la transición energética será el núcleo de los principios que regularán en las décadas por venir las relaciones internacionales. Pero esta última hipótesis sigue siendo muy incierta y no se puede excluir que algunas formas de salida de la presente crisis no permiten modificar notablemente o en el sentido esperado la regulación de las relaciones internacionales. Está bien aclarar las condiciones atribuidas por esta obra al surgimiento de estas nuevas relaciones. También habrá que tener en cuenta que el nivel de interdependencia ya alcanzado abre la puerta a muchos otros riesgos, además de a una degradación del ambiente. La difusión a escala internacional de todo un conjunto de actividades de alto riesgo —sea la diseminación de la energía o de las armas nucleares, la seguridad de Internet o los deslices de la biología— vuelve a nuestras sociedades más vulnerables que nunca (véase Rees, 2003), amenazas que pueden también tener un impacto en la regulación de las relaciones internacionales.

Tres décadas de regulación liberal de las relaciones internacionales

La crisis de las formas institucionales del «capitalismo moderno» (también llamado «fordista»), que se desarrolló en las tres décadas de posguerra en las principales economías desarrolladas, desembocó, en un

primer momento, a comienzos de los años 70, en el colapso del sistema de cambio fijo y, en una segunda etapa, al finalizar la década de los 80, en la propagación de un principio de liberalización económica en lo referido tanto a los intercambios exteriores como a las actividades productivas internas. En unos diez años, este liberalismo económico logró transformar profundamente las condiciones de competencia externa e interna, como lo subraya el balance de la liberalización llevado a cabo por la OCDE a mediados de la década de 1990 (Nicolletti et al., 2000), que muestra que los derechos de aduana se redujeron en todas partes, pero subsisten grandes diferencias, según los países, en lo que concierne a la importancia del sector público.

En la década de 1990, las economías que siguieron esta política de liberalización, cualquiera que fuera su nivel de desarrollo, tendrían que haberse beneficiado de esta extensión de los intercambios. Las economías más desarrolladas desplazarían sus actividades hacia procesos productivos más sofisticados (como lo proponía el modelo de las economías fundadas en el conocimiento), mientras que los otros países se deslizarían también en la jerarquía de los procesos productivos. El rápido desarrollo de las TIC, en particular de Internet, daba crédito a un modelo así. Este esquema, llamado «de vuelo del ganso», siguió siendo muy hipotético y los procesos de reajuste muy pronto demostraron ser mucho más veloces e irregulares que lo previsto. Los países llamados emergentes compitieron rápidamente con los países industriales en una serie de nichos de mercado. Por otra parte, la liberalización de las finanzas aceleró radicalmente ciertas transferencias de actividad a través de inversiones directas extranjeras (IDE), participaciones y alianzas. Esta rapidez y la confusión que pudo engendrar están, en cierto sentido, en el origen de la crisis asiática de 1997, cuando los inversores extranjeros mostraron lo poco que conocían las realidades de los países de Asia del Este repatriando brutalmente sus inversiones. Pero esta obcecación no fue lo único que hicieron los inversores en los países «emergentes». Al mismo tiempo, se desarrollaba en el seno de los países industrializados una burbuja especulativa en torno de actividades nuevas que utilizaban Internet en su *business model*. Las finanzas habían creado bolsas especializadas para las actividades apoyadas en estas nuevas tecnologías. La burbuja especulativa así creada estalló en la primavera de 2011. El modelo de un crecimiento armonioso del conjunto de las economías, fundadas en una inversión progresiva y proporcionada en estas nuevas tecnologías, perdió su credibilidad... aunque Europa, en ese mismo momento, puso en el centro de su agenda

de Lisboa este modelo de economías fundadas en el conocimiento. En la década de 2000, las finanzas extrajeron las lecciones de los fracasos de este modelo y se concentraron en sus propias innovaciones (la titularización) para tomar el control de los grandes procesos productivos internacionalizados (a través de operaciones de fusiones y adquisiciones) y, al mismo tiempo, alimentar operaciones especulativas (en particular inmobiliarias) en los países desarrollados. La primacía de las finanzas en este período de la década de 2000 ayudó a lograr su globalización, pero llevó muy rápidamente a la crisis financiera de 2008, en la que todo el sistema financiero se vio amenazado con colapsar, y que acarrió una intervención masiva y general de las finanzas públicas por parte de los Estados de la OCDE. La subsiguiente crisis económica aumentó rápidamente el endeudamiento de los poderes públicos. Estas deudas públicas se convertirían, al llegar a la década de 2010, en importantes restricciones para la realización de la política económica de los Estados.

En poco más de tres décadas, el proceso de liberalización, iniciado a fines de los 70, parece haber encadenado todo un conjunto de acciones y reacciones en un período relativamente corto en el que, a través de bonos a diez años, se vuelve a encontrar una situación de bloqueo de las economías desarrolladas bastante excepcional, ya que una fracción importante de la producción mundial se realiza ahora en los nuevos países industriales (véanse los capítulos 6 y 8 de la presente obra). La magnitud de la crisis desatada en 2008 y su carácter internacional llevan a creer que la salida pasará por una reestructuración de las relaciones internacionales, que vuelva a poner en cuestión el liberalismo miope que las regula.

La tabla 1.1 resume estas diferentes etapas.

Tabla 1.1 Tres décadas de liberalización de los intercambios 1980-2010

	1945-1973	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000
Característica principal de las relaciones internacionales	Sistema geopolítico.	Una liberalización progresiva de los intercambios en un régimen de cambioflotante.	Una liberalización apoyada en un nuevo sistema técnico.	Una liberalización dominada por unas finanzas globalizadas.
Naturaleza de las relaciones nacionales	Después de 1945, un mundo dividido en dos bloques y un tercer mundo, países más o menos vinculados a uno u otro bloque.	Un periodo de transición con la declinación de un bloque y un aumento de la mercantilización de las relaciones en el otro.	Una globalización de las finanzas demasiado rápida que no domina del todo la naturaleza de sus inversiones.	Internacionalización de los procesos productivos bajo la égida de las finanzas; aumento de las desigualdades dentro de los países, reducción de las desigualdades entre los países.
Naturaleza de las crisis	Fin del Patrón Oro, 1971; inestabilidad financiera y crisis petrolera, 1973.	Fin de los años 80: implosión del bloque socialista, hacia una liberalización planetaria.	Fin de los años 90: estallido de especulaciones financieras (de las economías emergentes, sudeste asiático, Rusia, América Latina, a las empresas de alta tecnología de las economías desarrolladas).	-Especulaciones y crisis financiera en el centro del mundo desarrollado; -rápido aumento de las deudas públicas.

Esta refundación de las relaciones internacionales requiere dos cosas: por una parte, que los Estados se liberen de la situación de bloqueo, vinculado con el endeudamiento público provocado por los cuatro años de la crisis financiera de 2008 y, por el otro, que logren prevalecer a nivel internacional objetivos que no sean la estricta búsqueda de la competitividad que tiende a oponer las economías entre sí. La primera condición —«domesticar la finanzas»— es ya difícil de satisfacer (véase el capítulo 4 de esta obra). Los horizontes determinados para establecer una separación entre una banca de depósitos y una banca de inversión sugieren que se necesitarán al menos cinco años más para esta implementación, sin la certeza de que volver a esta separación sea suficiente para eliminar el riesgo sistémico de unas finanzas globalizadas. La segunda condición implica una voluntad de cooperación a escala internacional, que parece igualmente difícil de activar... como nos lo muestra la siguiente sección que intenta apreciar la renovación de las relaciones internacionales que implicaría una voluntad internacional de asegurar una transición energética.

¿Relaciones internacionales renovadas para responder al desafío climático?

Si la difusión de una ideología liberal llevó al movimiento de internacionalización de los últimos treinta años y contribuyó a generar un riesgo financiero que condujo a la crisis financiera global de 2008, también permitió reprimir la toma de conciencia acerca del riesgo continuo de los límites del crecimiento, cuyo anuncio había recibido un cierto eco en 1972 con la publicación de la obra de Dennis Meadows y bajo la égida del Club de Roma. La obra insistía en el agotamiento a mediano plazo de los recursos naturales, según una perspectiva malthusiana, pero también en los riesgos de la contaminación. Treinta años después de la aparición de la obra de Meadows et al. (2005), se hicieron balances que subrayaron la exactitud de sus previsiones. Uno puede preguntarse por las razones de la marginalización de esta advertencia. Esto tiene como punto de partida la justificación pública de una mayor apertura de las fronteras debido a las ventajas que procura, sobre todo, para los consumidores. El efecto de la baja relativa de los precios de los bienes

de consumo es real¹. No parece contradecirse con otra reivindicación aparecida en la época: la de la calidad de los productos. Ralph Nader, que entró en la política a comienzos de la década de 1970 al fundar la ONG Public Citizen, asoció esta lucha a favor de los consumidores con una defensa del medioambiente.

En esta década de 1980, los precios ventajosos que los consumidores obtenían gracias a las importaciones, así como la diversidad de marcas que tenían a disposición (en particular en el terreno de los automóviles), parecieron prevalecer sobre toda otra consideración. El aumento de los intercambios internacionales contribuyó a la lucha contra la inflación incrementando el abanico de los productos a disposición de los consumidores, dos fuentes a las cuales se agregó una modernización de la distribución con el desarrollo, incluso internacional, de las grandes cadenas de distribución. Las cuestiones del agotamiento de los recursos, la degradación del ambiente, pasaron a segundo plano. Hay que decir que la controversia sobre el cambio climático recién estaba naciendo y que los escépticos del cambio climático tenían todavía el dominio de la opinión pública para marginalizar la cuestión.

En esta década de 1980, un elemento que repercutiría en el debate sobre los estragos del desarrollo industrial y la internacionalización iba a ser la catástrofe de Bhopal (planta química instalada en India por Union Carbide), que contaminaría toda una región durante muchos años y en la que Larry Summers (entonces economista en jefe del Banco Mundial) iba a ver una cierta racionalidad en la implantación de fábricas contaminantes en los países donde el costo de la vida humana era menor. El debate que siguió a esta escandalosa declaración contribuyó a que las empresas tomaran conciencia de los daños que significaban para su imagen y sus mercados catástrofes ecológicas como la de Bhopal o las contaminaciones petroleras. Se notará así de manera simbólica que CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies, <http://www.ceres.org/>) se fundó en 1989. Pero estas tomas de conciencia tuvieron poco peso en la época en vista del entusiasmo que provocaba la apertura del comercio. Esta noción fue tan importante que los grandes países proveedores de ayuda internacional y las grandes instituciones

1 Los trabajos del CEPII (2003) estimaron que estas importaciones a precios bajos, permitidas por la liberalización de los intercambios, representaban incrementos no despreciables del poder adquisitivo de los hogares que iban en 2010, según los métodos de evaluación, de 1270 euros a 3770 euros.

que se crearon inmediatamente después de la guerra hicieron de la apertura comercial y de la privatización que acompaña una concepción tradicional y estrecha del *fair trade* la regla dogmática que condicionaba toda ayuda. El bien llamado «consenso de Washington» es un símbolo de esta concepción de los méritos de una internacionalización liberal convertida en dominante durante los años 80.

La década de 1990 iba ciertamente a mostrar con rapidez los límites de esta idea. Pero iba a ser también portadora de otra ideología que contribuiría una vez más a aplazar la toma de conciencia de los riesgos que el desarrollo económico hacía correr a nuestro planeta. Las tecnologías de la información y de la comunicación no cesaron de desarrollarse en las décadas de 1970 y 1980, pero fue en la de 1990 cuando su rol provocó una mutación extraordinaria en las relaciones internacionales. En 1989, 100.000 computadoras se conectaban bajo la égida de ARPANET, la organización militar norteamericana que había desarrollado esta tecnología y que fue reemplazada en 1990 por la World Wide Web, cuyos protocolos el CERN (Organización Europea para la Investigación Nuclear) puso a disposición de los usuarios de manera gratuita. Desde 1992, apenas dos años después, un millón de computadoras estaban conectadas y existían 26 sitios. El movimiento continuaría con el éxito que se conoce: en 1998, había dos millones de sitios, ¡en 1999, cuatro millones! Este éxito espectacular completó un nuevo sistema técnico, fundado en estas tecnologías de la información y de la comunicación, que parecía, por un lado, pertenecer a un espacio público global y, por el otro, permitir controlar mejor todas las actividades de producción o de consumo y las actividades ciudadanas. Algunos quisieron ver en esto el surgimiento de un riesgo: el aumento del control sobre la vida privada (de allí el desarrollo de reivindicaciones sobre el tema informático y las libertades). Pero el conjunto dio una impresión de poder, de apertura a nuevas organizaciones productivas y a nuevos productos de consumo, lo que permitió creer fácilmente que podían aportarse respuestas técnicas a la degradación del ambiente y, por ende, dejar de lado la urgencia de una transición energética. Sin embargo, la liberalización y las TIC construyeron en el sector de las finanzas un riesgo sistémico mucho más inmediato. El sector financiero fue, en efecto, el primero en sacar provecho de las TIC para globalizar su campo de acción y extender sus procesos de producción. Esta rapidez y las especulaciones que la atizaron conducirían con la misma velocidad a crisis financieras específicas: en primer lugar, la de 1997 en Asia, donde el desconocimiento vinculado con la distancia y la reactividad

ligada a la informatización se combinaron para precipitar una huida devastadora de capitales, y luego la crisis llamada «de las punto.com», donde la fascinación por el comercio electrónico se derrumbó de un solo golpe cuando desapareció la confianza. Por último, con la crisis de 2008, apareció en toda su magnitud el riesgo financiero ligado a la extrema fluidez de múltiples interconexiones.

Esta inestabilidad financiera iba a conducir a una cierta revitalización de la intervención pública. Ya el modelo liberal aplicado a los países en desarrollo se encontraba más que impugnado por los hechos. Una publicación del Banco Mundial de 1993, titulada *The East Asian Miracle*, justamente ponía el acento en la importancia del rol del poder público en todos los ejemplos exitosos... mientras que los países de América Latina o de África, donde se había aplicado el muy liberal «consenso de Washington» tuvieron sobre todo estancamiento y desempleo. Esta constatación sería mucho más inquietante, pues China iba a reforzarla en la segunda mitad de la década del 90 de forma dramática... cuando la crisis financiera asiática de 1997 demostró la ceguera de los mercados financieros (véase Stiglitz, Shahid, 1997). Estos debates y la crisis financiera de 1997 pusieron fin al consenso de Washington y volvieron a otorgar interés a las intervenciones públicas. Es en esta perspectiva en la que hay que ubicar la acción coordinada de los gobiernos bajo la égida de las Naciones Unidas, para hacerse cargo por primera vez de la cuestión climática. Ciertamente, a comienzos de los años 90, una primera concertación había legitimado el principio (declinado en la Agenda 21 presentada en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992), pero, con la firma de los acuerdos de Kioto en 1997, se pasó a una etapa propiamente activa². Todavía cabe señalar que el protocolo no sería puesto en vigor, con medidas obligatorias, hasta el 2005. Pero sería ya en otra década cuando las finanzas liberales, triunfantes antes de su caída, acabarían demostrando su futilidad. En la toma de conciencia de los riesgos climáticos, este momento sigue siendo crucial. Lo atestigua la recuperación de la ofensiva de los lobbys que vieron en el protocolo de Kioto una amenaza para el orden liberal, la creación de un espacio donde la intervención pública, desacreditada con éxito durante la década

2 El protocolo de Kioto es una medida que entra en el marco de la «Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático», que define los compromisos de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero por parte de los países industrializados. Ciento noventa y dos países firmaron esta convención, entre ellos, la Unión Europea. Estados Unidos jamás ratificó el protocolo que habían firmado y Canadá se retiró en 2001.

de 1980, iba a encontrar los medios para un gran regreso. El final de los años 90 estuvo marcado, por lo tanto, por una notable ofensiva de los escépticos del cambio climático: unas 30.000 personas (de las cuales el 50 % eran presuntamente científicos) firmaron una petición llamada «de Oregon», que discutía los informes del GIEC (Grupo de Expertos Internacionales sobre el Cambio Climático) y que exigía al gobierno norteamericano que no firmara el protocolo de Kioto³. De hecho, en los debates de la década siguiente, los partidarios de una política activa a favor del ambiente iban a ser tachados de defensores del «Big Government».

Más allá del caso caricaturesco de Estados Unidos, en las medidas del protocolo de Kioto, se encuentra de un modo muy evidente la marca de las ideologías dominantes de la década: la tecnología va a permitir controlar y medir las emisiones de gas de efecto invernadero (que son las únicas consideradas) y las finanzas van a organizar los mercados que dan su flexibilidad al protocolo.

La década perdida: los años 2000 y el reino de las finanzas

Las crisis financieras llegando a la década de 2000 (1997 para Asia, luego Rusia y América Latina, 2001 para las economías desarrolladas) no provocaron la re-reglamentación de las finanzas que era de esperar. Al contrario, las finanzas —escaldadas por los avatares del financiamiento de proyectos innovadores, en una economía fundada en el conocimiento (con la quiebra de empresas electrónicas y la incertidumbre de las innovaciones tecnológicas en una economía abierta)— recurrieron a sus propias innovaciones para ampliar hasta el exceso mercados de activos como el inmobiliario, las fusiones y adquisiciones de empresas, o los flujos de materias primas. Este «repliegue» les permitió incrementar considerablemente los ingresos de sus actividades de intermediación y adquirir un peso predominante en la gestión de las grandes empresas y los mercados. El carácter insostenible de esta huida anticipada, en particular la suba del precio de las acciones sin un crecimiento real

³ La mala fe de los organizadores de la petición está comprobada ahora por la influencia de algunos lobbys industriales, entre ellos, el del tabaco.

y sobre todo el alza de las burbujas especulativas inmobiliarias, que implicaban a personas no solventes, fue manifiesta para la mayoría de los actores financieros directamente involucrados, incapaces, a pesar de todo, de salir de estos mecanismos a la Ponzi bajo pena de provocar el derrumbe de los mercados⁴. La crisis global de 2008 parecía ineludible. Su desarrollo remitió rápidamente a las refinanciaciones públicas en la mayoría de los países que se hallaban en esta fase de financiarización. Las intervenciones públicas masivas permitieron salvar los sistemas financieros, lo que condujo, con la crisis económica que siguió, a la creación de un nuevo riesgo vinculado al endeudamiento de los países. Estas necesidades de financiamiento favorecieron de algún modo un rápido regreso de las finanzas, totalmente desconsideradas por la crisis de 2008, antes incluso de que la reforma del sector, que todos demandaban, pudiera iniciarse seriamente. Esta trampa financiera contra toda lógica provocó, incluso, un retroceso en materia de coordinación de las naciones contra el riesgo climático, aunque este último estaba más comprobado. En el momento en que los escépticos climáticos prácticamente no son más creíbles, en que los partidarios de las sustituciones tecnológicas para contrarrestar la contaminación y los desórdenes climáticos ven que las controversias se agrandan en su contra como consecuencia de accidentes nucleares (Fukushima) o de la complejidad de la extracción del gas de lutita⁵, es decir, debido a las esperanzas frustradas de los grandes proyectos de energía renovable (como Desertec para la solar), los políticos que deben responder a los riesgos ambientales se encuentran limitados, pues deben dar prioridad a los problemas de la deuda pública y de la reforma de las finanzas.

4 Se dará como ejemplo el artículo de Rajan de 2005, que respondía positivamente a la pregunta planteada en el título de su contribución al NBER: «Has financial development made the world riskier?» [¿El desarrollo financiero hizo más peligroso el mundo?], algo que criticará severamente Larry Summer, entonces secretario del Tesoro.

5 Con riesgo de contaminación de las napas freáticas y de escapes de metano 25 veces más nocivos que el CO₂.

Último llamado

Unos cinco años después de la crisis de las finanzas globalizadas, los problemas de la deuda pública y la reforma del sistema financiero siguen como prolegómeno del avance de políticas de transición ecológica cuya importancia —si no su ineluctabilidad— parece ahora bien demostrada. Por este motivo, esta obra dedica los capítulos 4 y 5 a la evolución de estas cuestiones financieras en las dos décadas por venir. El horizonte de las principales reformas del sector financiero —se trate de Estados Unidos (el proyecto Dodd Franck), de Europa (el de la unión bancaria), o proyectos nacionales como en el Reino Unido— se sitúa hacia el fin de esta década. El año 2020 es también el horizonte de la segunda agenda de Lisboa, que moviliza las estrategias a futuro de la Unión Europea. Manifiestamente, un horizonte demasiado corto para hacerse pleno cargo de la transición ecológica... Lo testimonia la hoja de ruta propuesta por la Unión Europea, que fija el rumbo de sus ambiciones en materia de políticas ambientales en el horizonte de 2050⁶. Pero la dinámica de los desórdenes climáticos presenta una inercia que limita rápidamente los márgenes de maniobra de las políticas. Hourcade et al. (2012) subrayan que, más allá de 2030, va a ser muy difícil tomar medidas que puedan corregir las trayectorias que conduzcan a un recalentamiento climático superior a 2 grados en 2050. La breve revisión histórica que precede supone que la importancia del riesgo climático ha adquirido ahora una cierta prioridad. Si todavía esto debe precisarse, también hay que explicar la modestia de las acciones implementadas cuando el tiempo apremia. El riesgo de no poder alcanzar los objetivos que los climatólogos plantean en términos de recalentamiento límite es real si se quiere evitar que en el 2050 haya zonas de grandes perturbaciones climáticas de efectos incontrolables. Para apreciar las posibilidades de una movilización internacional que permitiera implementar políticas de transición energética, tendríamos que identificar mejor a los actores que participarán en la mutación de las relaciones internacionales. Se vio que las crisis financieras favorecieron un cierto retorno de los Estados⁷, pero

6 Véase http://ec.europa.eu/energy/strategies/2011/roadmap_2050_en.htm.

7 La cuestión de la separación entre las esferas pública y privada es, en este aspecto, importante y es el objeto del capítulo 10 de la presente obra.

su capacidad de acción sigue siendo limitada, pues el endeudamiento los limita. La naturaleza misma del desafío climático impone la cooperación no solo entre los Estados, sino también entre todos los actores que disponen de capacidad de intervención en este terreno.

2. La gobernanza mundial y sus actores

La utilización del antiguo término «gobernanza» es conveniente para designar el complejo sistema de interacciones que regula las relaciones internacionales. En este sistema, la capacidad de definir las reglas de comportamiento no está determinada simplemente por el juego de relaciones entre Estados y mercados. Otros intermediarios, que han adquirido una cierta autonomía a lo largo de la historia, pueden influir en la determinación de estas normas, a saber, instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil muy diversas, que van desde las ONG, organizaciones asociativas no gubernamentales, a los lobbys, todos vinculados a menudo a cuestiones particulares. La acción de estos actores puede leerse por dominio, porque sus intereses y compromisos difieren según la naturaleza de las relaciones internacionales implicadas, sea la defensa, la economía, la moneda, el medioambiente o la información. Las contribuciones de los actores a estos desarrollos dependen de sus intereses y su potencial, pero las formas mismas de estas contribuciones pueden variar, ya que los actores se involucran todos en el mismo nivel o «a la carta», en función de sus posibilidades. Las negociaciones internacionales ilustran ampliamente la diversidad y el carácter evolutivo de estos compromisos. Evidentemente, este es el caso de los agentes más importantes a nivel internacional, que son los Estados. Pero, se verá que esta misma complejidad y plasticidad se encuentra en todos los actores cuando se siguen sus implicaciones en la repuesta a diversos desafíos importantes del control de la deuda y del sector financiero a los ajustes frente a la amenaza climática.

Los Estados

Actores «tradicionales» de las relaciones internacionales, sus implicaciones están marcadas, sobre todo, por una historia de alianzas y de oposiciones geopolíticas. El mundo que heredamos sale apenas de la gran división entre el Este y el Oeste que marcó todo el período de los treinta gloriosos (1945-1975). La crisis de la década de 1970 y el cuestionamiento del sistema monetario internacional, fundado sobre el patrón oro y el tipo de cambio fijo, desembocaron en menos de una década en un período de liberalización de los intercambios. Esta evolución se desarrolló, a veces de manera privilegiada, en una escala regional, como en el caso de Europa. La jerarquía de los Estados, en función de su peso económico y su importancia diplomática, siguió siendo un factor determinante. La importancia en la gobernanza mundial de agrupaciones como el G7, después el G8 (por la incorporación de la Rusia poscomunista) y finalmente el G20 para tener en cuenta, después de la crisis financiera global de 2008, el peso económico de los países emergentes, lo testimonia. Finalmente, la implicación de los países depende de los dominios en cuestión, según se trate de una potencia militar (y la posesión de armas atómicas es un criterio significativo), de una potencia financiera (cuyo ejemplo sería el Reino Unido con la City), pero también, según los sectores de actividad involucrados. En este aspecto, la agricultura desempeña un papel particular en una serie de países, ya que, según la naturaleza de los compromisos políticos internos, está más o menos protegida de la competencia de productos del exterior (razón por la cual un capítulo de esta obra está consagrado más especialmente al futuro de la producción agrícola). Esta cuestión de la protección de los territorios no se encuentra del mismo modo en otros sectores de actividad, aunque el motivo del mantenimiento en el suelo nacional de ciertas calificaciones sea evocado para limitar, mediante cláusulas de salvaguarda, la competencia extranjera. Uno de los principales instrumentos para preservar los intereses nacionales sigue siendo, en gran medida, el lugar que ocupa en cada país el sector público para garantizar que ciertas misiones de servicio público estén aseguradas. Se piensa en los servicios de educación y de salud, pero puede abarcar también a los servicios culturales, el transporte o la energía. La gestión de esta línea de separación entre el sector público y el sector privado es una cuestión clave en nuestro enfoque y, por esta razón, es el objeto del capítulo 10 de la obra. Otro tema sensible en materia de

relaciones internacionales para los Estados es el acceso a los recursos naturales cuando este puede estar amenazado, sea por una explosión de los precios, sea por bloqueos de diversos tipos. La cuestión del acceso a los recursos petroleros influye fuertemente, en especial desde 1973, en la estructuración de las relaciones internacionales. Estos recursos no renovables están también en el origen de las rentas de los países que disponen de ellos, lo que da lugar muy a menudo a una categoría de actores, los fondos soberanos, que adquirieron una importancia nueva en las relaciones internacionales después de las explosiones de los precios de las materias primas experimentadas en la última década⁸. Estos diversos determinantes de las posiciones de los Estados en el sistema de gobernanza mundial condicionan en particular su posición en materia de transición ecológica. El papel del sector público dentro del Estado puede ser esencial en este tema. Ya se ha subrayado hasta qué punto en Estados Unidos el debate sobre la transición ecológica fue asimilado a una cuestión de «Big Government». La posición, relativamente en punta, de Europa en esta cuestión de la transición ecológica se encuentra también debilitada por las orientaciones bastante diversas de los países miembros, según tengan o no la posibilidad de recurrir a la energía nuclear, que dispongan o no de recursos de energías renovables. Para superar estas contradicciones internas, la estrategia de la Unión Europea tiende a confiar en mecanismos comerciales como el de un hipotético mercado de emisiones de carbono o en restricciones voluntarias⁹, aunque las políticas de intervenciones directas tanto sobre los modos de consumo como sobre los procesos de producción permitirían aumentar los efectos de adaptación y de mitigación de manera significativa. Las instituciones internacionales, por razones similares (diferencias de aceptabilidad de políticas «industriales»), son incitadas a mantener los métodos de incentiviación comercial. El relativo fracaso de estas creaciones de mercado las lleva a considerar otras formas de implicación.

8 Se encontrará una lista de estos fondos soberanos, emanaciones de los Estados, que desempeñan un papel particular en los movimientos internacionales de capitales, y por lo tanto, en la estructuración de la gobernanza mundial, en <http://www.swfinstitute.org/fund-ranking/>.

9 Véase como ejemplo de restricciones voluntarias la reciente directiva de la Unión Europea sobre la reducción del consumo de energía: <http://www.euractiv.com/energy-efficiency/energy-efficiency-directive-links dossier-514483>).

Las instituciones internacionales

Su papel en la gobernanza mundial se fortaleció mucho al salir de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (surgida luego de la Sociedad de las Naciones después de la Primera Guerra Mundial) e instituciones cradas en Bretton Woods en 1945 para gestionar el sistema monetario con tipos de cambio fijos y sostener la reconstrucción de los países arrasados por la guerra, entre ellos, el FMI, el BIRD (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo) y el Banco Mundial. Se podrían agregar las instituciones específicas para gestionar las relaciones internacionales como la unión postal, la unión de la aviación civil, la sociedad meteorológica mundial.

También se encuentran entre estas instituciones internacionales las que se dirigen más particularmente a grupos de países, como las instituciones vinculadas a los procesos de integración regional, o las que reagrupan los países que desean coordinar sus políticas en torno de principios comunes, como la OCDE a favor de la liberación de los intercambios.

Estas instituciones evolucionaron en el curso de las seis décadas que transcurrieron desde su creación. La crisis de la década de 1970, que puso fin al sistema tipo de cambio fijo e inició un gran movimiento de liberación de los intercambios, marcó un momento crucial para una serie de estas instituciones internacionales. Sus misiones y prácticas se modificaron. Las Naciones Unidas se hicieron cargo netamente de la promoción de políticas a favor del ambiente y la firma de los acuerdos de Río 1992 constituye un testimonio importante. Al mismo tiempo, el movimiento de liberalización del sector financiero tendió a reducir el papel del FMI y a especializar al Banco Mundial en las acciones contra la pobreza en los países en desarrollo. Finalmente, la liberalización de los intercambios de bienes y servicios se institucionalizaría con la creación en 1994 de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La adhesión de China a la OMC en 2001 señaló una etapa importante en esta evolución mundial hacia una mayor libertad de los intercambios, aunque el ciclo de negociación iniciado en Doha haya tropezado con una serie de desacuerdos entre los países desarrollados y en desarrollo sobre los intercambios en la agricultura y el sector de servicios. El capítulo 8 de esta obra se centra en el futuro de estas negociaciones comerciales que condicionan la forma en que la libertad de intercambios puede tomar en cuenta *in fine* las necesidades del desarrollo como imperativos de

políticas ambientales. La crisis financiera impulsó de nuevo las agendas de estas instituciones. El FMI, que vio que sus actividades de préstamos decrecían fuertemente en beneficio de los mercados financieros globalizados, se recapitalizó, con una estructura de gobernanza interna ampliada, y reencontró un nivel de actividad importante con la crisis de la deuda de la mayoría de los países industrializados. Estas instituciones van a desempeñar un papel fundamental en toda la elaboración de políticas de transición ecológica. Tienen, para esto, que tomar conciencia de que deben implicar en estas acciones a los otros «socios», es decir, no solo a los Estados, que son sus mandantes estatutarios, sino también a las empresas multinacionales y las OSC (organizaciones de la sociedad civil) que supieron en este lapso convertirse en actores del mismo rango en el sistema de gobernanza mundial.

Empresas y mercados

Las empresas, desde hace mucho tiempo, fueron asociadas por los Estados a la gestión de las relaciones internacionales, aunque más no fuera para favorecer, extender y defender las relaciones comerciales. Pero esta asociación tomó un nuevo giro con la globalización de los procesos productivos que se intensificó en el último cuarto del siglo XX a partir de la liberalización de los intercambios, producida por una reducción continua de los gastos de transporte¹⁰ y un aumento de la movilidad de los capitales. Esta etapa permitió a las empresas cada vez más poner en competencia a los Estados para elegir dónde ubicar sus actividades. Al organizarse a un nivel internacional, se encontraron en posición de influir en las reglamentaciones de los mercados de bienes y servicios que les competían, es decir, contribuir directamente a la promulgación de normas y de estándares¹¹. Pudieron, por esto, tener acceso a los servicios de empresas particulares (entre ellas, algunas clasificadas como actividades de lobby, que veremos más adelante). Progresivamente se constituyeron, en numerosos sectores, en interlocutores tanto de

10 Esta reducción es tal en el caso de los transportes marítimos que los intercambios correspondientes no serán sensibles rápidamente a los aumentos del precio de la energía (véase Giraud, 2012).

11 Uno de los ejemplos más elocuentes en este aspecto es el de las normas contables IFRS, previstas a valor de mercado, en lugar de las antiguas prácticas que valoraban los costos de inversión de reemplazo, innovación que se puso a prueba en la crisis procíclica y resultó catastrófica.

los Estados como de las instituciones internacionales. Pero debieron, al mismo tiempo, cuidar su imagen de marca ante los ciudadanos que seguían siendo clientes importantes, así como ante las instituciones en las que podían apoyar la acción. De allí surgió una serie de compromisos públicos relacionados con la responsabilidad social empresarial (RSE), que concernían, entre otros, a su conducta en materia de protección ambiental. Este proceso se institucionalizó en el curso de las décadas del 80 y del 90, precisando sus obligaciones por medio de indicadores mensurables, registrados con regularidad y verificados en última instancia por terceros¹². Es claro que, en este debate, las empresas activas (en materia tanto de RSE como de lobby) buscan a menudo adquirir cierta respetabilidad para poder controlar la incidencia de los impuestos sobre el carbono o cualquier otra medida de protección ambiental. Dicho esto, por su capacidad para poner en práctica las normas concernientes a los productos y los procesos, las empresas internacionales siguen siendo interlocutores buscados por las instituciones internacionales para apoyar sus acciones a favor del medioambiente¹³. Pero esta cooperación, que debe también involucrar a las ONG preocupadas por el tema en cuestión, demuestra ser, con frecuencia, larga y difícil¹⁴. Los derechos de propiedad intelectual, que pueden acelerar o desacelerar la difusión de innovaciones potencialmente benéficas para el ambiente y/o la salud, son uno de los principales desafíos de estas negociaciones. Otro elemento de importancia en la construcción del sistema de gobernanza mundial es el papel desempeñado por las multinacionales originarias de países emergentes¹⁵, que pueden, según los casos, difundir las normas internacionales ante los países en desarrollo o, por el contrario, seguir atadas a las opciones de su país de origen.

12 Un proceso MRV (medición, reporte y verificación) bastante diferenciado según los países y los sectores donde, sin embargo, la falta de respeto a las normas consideradas seguía siendo jurídicamente poco oponible (véase Capron, Petit, 2009). Cabe señalar que este proceso MRV fue también propuesto en 2010 como un medio de desbloquear las negociaciones climáticas entre países con niveles de desarrollo muy diferentes.

13 Es más o menos la conclusión que formulaba en 2010 la ONG Corporate Europe Observatory, <http://corporateeurope.org/>.

14 Es un poco la conclusión que saca la ONU de su experiencia de Global Compact en 1999, donde las empresas se comprometían a respetar diez principios (<http://www.unglobalcompact.org>).

15 Representaban, en 2007, el 20 % de las 500 multinacionales más grandes mencionadas por la revista *Fortune*.

Organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Estas organizaciones representan la categoría de actores más reciente y la más diversamente presente en los debates sobre la construcción del sistema de gobernanza mundial. Esta influencia y esta omnipresencia se deben en gran medida a los medios de comunicación y de acción que ofrece Internet y los medios de tratamiento de la información y difusión del conocimiento. El número de estas organizaciones no deja de crecer (llegó a 48.000 en 2010). Los campos de intervención son variados y las cuestiones ambientales no conciernen más que al 3 % de estas OSC. Muchas de ellas son de interés local. Algunas realizan actividades de lobby para empresas o productos. Es difícil apreciar el rol de todas estas organizaciones dispares. Esto no debe a llevarnos a subestimar su influencia en todos los terrenos de las negociaciones internacionales, comenzando por la liberalización de los intercambios¹⁶. La institucionalización de su rol en el nivel internacional se efectúa de manera progresiva como lo testimonian los procedimientos de acreditación que desarrollan ciertas instituciones internacionales (como los de las Naciones Unidas). Esto debería aumentar la transparencia de los intereses defendidos y la experiencia puesta en juego. Estas OSC pueden también incrementar sus capacidades uniéndose en el marco de vastas redes como la de 200 miembros «Our World Is Not For Sale» (OWINFS), muy activa en las cuestiones del comercio internacional (véase Pianta, 2012). El lobby puede incluso organizar coaliciones en torno de causas comunes con intereses comerciales. En una serie de campos, en particular en materia de medioambiente, la capacidad de las ONG para desempeñar el papel de lanzadores de alertas contribuye fuertemente a la verificación del respeto de los compromisos asumidos por los actores públicos y privados. En este sentido, el activismo de las OSC puede completar de un modo muy operativo ciertas acciones llevadas a cabo por las instituciones internacionales. Todo hace creer que, más allá de la dualidad entre las ONG y el lobby, las OSC serán actores del mismo rango en toda reestructuración de las relaciones internacionales.

16 Fue en Seattle en 1999, en ocasión de una conferencia ministerial sobre la OMC, cuando la capacidad de movilización de las ONG que se oponían a la liberalización resonó con fuerza por primera vez.

3. Cuatro escenarios de gobernanza mundial

En este juego de construcción de la gobernanza mundial donde la cantidad de actores y de campos aumentó considerablemente, consideramos cuatro escenarios en los que los actores mencionados cooperan más o menos fácilmente en torno de objetivos de diferente prioridad, entre ellos, el de asegurar una transición ecológica. Los capítulos siguientes vendrán a completar en los diversos terrenos cubiertos en esta obra (potencial de crecimiento, campo financiero, comercio internacional) las descripciones esquemáticas dadas a continuación.

Escenario E1: Escenario de un repliegue continuo de las intervenciones públicas: «Menos Estado»

De cierta forma la situación en la que estamos, después del fracaso de Copenhague y las fallas de la segunda etapa del protocolo de Kioto para los países desarrollados enteramente preocupados por sus problemas de deuda pública y el encuadre del sector financiero, representa el punto cero de esta hipótesis. Este **escenario de «repliegue» o de «menos Estado»**, para traducir la prioridad dada a la reducción del gasto público, principalmente en los países desarrollados, implica llevar a cabo una liberalización de los intercambios en los terrenos de la agricultura y de los servicios, donde esta liberalización se encontraba bloqueada por la oposición entre los países del Norte y los del Sur. Los países en desarrollo y, en particular, los países emergentes, ciertamente afectados por la desaceleración de las economías de los países industrializados, obtienen ciertas ventajas de esta liberalización. Las empresas multinacionales desempeñan, en estas condiciones, un papel primordial en la formulación de normas y estándares poco exigentes en materia ambiental. Los mercados financieros conservan un poder importante, aunque haya en curso reformas moderadas. La desaceleración general del crecimiento es el único elemento que va a limitar la degradación del ambiente.

Este escenario de repliegue (véase la tabla 1.2), donde una serie de países desarrollados siguen políticas de austeridad, puede encontrar con bastante rapidez sus límites en la explosión del desempleo y de las desigualdades. Esta perspectiva puede hacer que los países que tienen los medios lleven a cabo políticas ofensivas, transgrediendo ciertos principios del liberalismo económico precedente para arreglar, según su ventaja, la regulación de los flujos de incambios internacionales. Los únicos países en condiciones de hacer esto de pronto son los Estados Unidos, por una parte, y China, por la otra, hipótesis que mantendremos como núcleo del segundo escenario. El contexto de desempleo y desigualdades del primer escenario puede también llevar al estallido de las solidaridades regionales, como en el caso de Europa, donde la supervivencia de la zona euro en un período de recesión económica implica un aumento de la solidaridad que los países miembros no están más dispuestos a tolerar.

Tabla 1.2. Menos Estado: repliegue de las intervenciones públicas

	Principales impactos
Estados	<p><i>Países desarrollados:</i> estancamiento económico, políticas de austeridad competitiva, regla de oro del equilibrio presupuestario, riesgo de estallido de la Unión Europea.</p> <p><i>Economías emergentes:</i> mientras que el crecimiento chino se desacelera después de la recesión de los países desarrollados, China busca una forma de desarrollo más centrada en la demanda interna; los otros grandes emergentes puede sacar provecho de la liberalización de la agricultura (Brasil) y de los servicios (India).</p> <p><i>Otros países en desarrollo:</i> riesgos de una liberalización demasiado impulsada que mataría su agricultura o de tensiones en mercados como el de la energía que asfixiaría su economía, en ausencia de sistemas de ayuda internacional específica.</p>

<p>Instituciones internacionales</p>	<p>Aumento de la actividad de las instituciones de Bretton Wood con un papel más importante de los países emergentes; reforma de la OMC para tomar en cuenta los aspectos financieros de los intercambios y permitir una liberalización más impulsada (agricultura y servicios).</p> <p>Servicios de ayuda internacional implementados por las agencias de la ONU para ayudar a los países más pobres, muy golpeados por la liberalización (problemas de seguridad alimentaria, de acceso a la energía, a la información y a las nuevas tecnologías).</p>
<p>Empresas y mercados</p>	<p>Aumento del papel en la formulación de normas y certificaciones de todo tipo.</p> <p>Desarrollo de la RSE (responsabilidad social empresarial), en gran medida, una función de la buena voluntad de las multinacionales de los países emergentes.</p> <p>Mundialización de los mercados y los procesos de producción todavía más impulsada, en particular en la agricultura y en los otros mercados de productos primarios (abiertos a la especulación financiera), régimen reforzado de derechos de propiedad intelectual, lo que las OSC impugnan.</p>
<p>OSC</p>	<p>Aumento de la protesta de las OSC contra los planes de austeridad y a favor de una reforma drástica del sector financiero en las economías desarrolladas.</p> <p>OSC activas, pero con una eficacia reducida en ciertos campos como el medioambiente, debido a la prioridad dada a la lucha contra las situaciones de penuria en los países pobres.</p>

E2: Escenario de una doble hegemonía de los Estados Unidos y de China

El escenario en el que Estados Unidos y China, impulsados por necesidades internas, ajustan a su medida el sistema de gobernanza mundial viene a la mente de un modo bastante natural, si se considera la actitud no cooperativa de Estados Unidos en las negociaciones climáticas o comerciales, en particular, relacionadas con las cuestiones agrícolas o los derechos de propiedad intelectual, o la actitud de China en materia comercial (acusada de *dumping* como en el asunto de los paneles solares, o de no respetar los derechos de propiedad intelectual) o el acceso a las materias primas (compra de terrenos en África e

inversiones estratégicas en América Latina). Estos dos países tienen también los medios para desarrollar a término, de manera separada, sin colaboración ni conflicto, dos espacios monetarios distintos. Con estas políticas, Estados Unidos vendría a sostener el empleo y las actividades agrícolas así como las rentas de propiedad intelectual, y China a facilitar una reconversión de la demanda hacia el consumo interno, impulsada por una mayor posibilidad de aumentar los salarios locales.

La codirección de los asuntos mundiales por parte de Estados Unidos y China, sin cooperación ni conflicto *ex ante*, pero no sin tensiones¹⁷, no garantiza que los otros países se beneficien con esta gobernanza dual. Se puede temer que un cierto clientelismo se convierta en un factor de división, por ejemplo, para los subgrupos regionales como la Unión Europea (véase el capítulo 3). Esto es válido, en particular, en lo que respecta a la pertenencia a las zonas monetarias y financieras que estas dos grandes economías querrían regular. Este escenario corre el riesgo, por otra parte, de tener efectos particularmente nefastos en el medioambiente: dos grandes países contaminantes que aumentan su participación en la producción mundial sin preocuparse mucho por las degradaciones causadas. Una serie de catástrofes ecológicas en diversas partes del mundo podrían precipitar una evolución hacia modos de gobernanza más solidarios universalmente como los dos escenarios que siguen.

17 Nuestra forma de ver la Chinamérica que anticipan numerosos análisis prospectivos (véase Jones, 2010).

Tabla 1.3. Una gobernanza mundial chino-norteamericana (E2)

	Principales impactos
Estados	<p>Los Estados Unidos relajan su política presupuestaria y monetaria. Las tasas de interés bajas favorecen la inversión. La producción agrícola está subsidiada. Se refuerzan las rentas de la propiedad intelectual. La Unión Europea no puede seguir en esta vía. China se embarca en una política de apoyo a la demanda interna. El G20 es reemplazado <i>de facto</i> por un G2, responsable de las principales iniciativas y, en particular, encargado de establecer un tipo de cambio negociado entre estas dos zonas monetarias. Europa corre el riesgo de dividirse según las ventajas de cada zona.</p> <p>Los <i>otros países emergentes</i> (Brasil, Rusia, Sudáfrica e India) tienen menos posibilidades de maniobra que en el escenario E1 y son inducidos, sin duda, a privilegiar uno de los campos. Constituyen retos considerables.</p> <p>Los <i>otros países en desarrollo</i> tratan de asegurar su acceso a los recursos primarios por medio de acuerdos bilaterales.</p>
Instituciones internacionales	<p>Las instituciones de Bretton Wood no tienen más que un papel reducido.</p> <p>La ONU desarrolla programas de ayuda para garantizar el acceso de los países pobres a diversos mercados de bienes de primera necesidad.</p> <p>Los procesos de regionalización deben posicionarse en relación con las dos megapotencias.</p>
Empresas y mercados	<p>La autoridad de China y Estados Unidos se impone y reduce los márgenes de maniobra de las multinacionales. China y Estados Unidos retoman un cierto control sobre el establecimiento de las normas y los estándares. Los mercados financieros siguen siendo los principales lugares de conflictividad entre las dos potencias... así como las regiones que son fuentes de materias primas, por ejemplo África y América del Sur.</p>

OSC	<p>Las OSC protestan contra el imperialismo del G2 y su relativa inacción para sacar a los países de la pobreza y luchar contra la degradación del ambiente, un escenario negro en la materia.</p> <p>Van a desarrollarse OSC en China que constituirán un contrapoder como el que existe en Estados Unidos..., al menos en lo que respecta a las ONG, cuyo desarrollo acompañará el de las clases medias.</p> <p>Las OSC se involucrarán, sin duda, de manera operativa en los programas de ayuda de la ONU.</p>
------------	---

E3: Escenario de regionalización a escala planetaria

El tercer escenario sería el de un desarrollo de las solidaridades regionales. Esta regionalización se concibe como un medio de proteger un poco a los países miembros contra los riesgos de la bancarrota que hacen pesar la importancia de sus deudas y la debilidad de su crecimiento. Esta evolución de la gobernanza mundial abriría el camino a políticas ambientales efectivas, ya que una acción enérgica en esta escala geográfica puede verdaderamente constituir un punto de partida creíble.

Tabla 1.4. Regionalización

	Principales impactos
Estados	<p>El mundo está dividido en bloques que aceptan coordinar sus inserciones en la economía mundial, con lo que esto implica de puesta en común de potencialidades y sistemas de solidaridad. Dicho esto, estos bloques regionales no están todos en el mismo nivel de desarrollo y de integración.</p> <p>La convergencia intrarregional no implica convergencia entre regiones.</p>

<p>Instituciones internacionales</p>	<p>Las instituciones internacionales favorecerían la armonización de las dinámicas regionales. La OMC podría vincular más fácilmente los aspectos comerciales y financieros. Un sistema internacional podría coordinar los fondos regionales relacionados con objetivos específicos, en particular, para las cuestiones ambientales, pero también para la seguridad alimentaria. Las instancias regionales se convierten en un intermediario obligado en la regulación de las relaciones internacionales.</p> <p>Los programas de ayuda a los países pobres de las Naciones Unidas podrían adquirir nuevas dimensiones.</p>
<p>Empresas y mercados</p>	<p>Las multinacionales deben transigir con las instancias regionales. Las restricciones cualitativas a los intercambios favorecen la seguridad alimentaria y la transición energética.</p> <p>Los conflictos comerciales (por ejemplo, respecto de la importancia de la renta de la propiedad intelectual) pueden conducir a tensiones entre regiones.</p>
<p>OSC</p>	<p>Las OSC están centradas menos espontáneamente en la escala regional; serán sobre todo llevadas a luchar contra la separación entre regiones. Tratarán, en cambio, de poner como prioridad la defensa del ambiente. El surgimiento de OSC a nivel de las regiones al comienzo de su proceso de integración constituirá un buen punto de apoyo para organizar esta defensa del ambiente.</p>

El escenario regional E3 tiene muchas cualidades, pero *in fine*, como parte de un período de estancamiento económico, marcado por el rechazo a extender las solidaridades, puede ser difícil admitir que los países miembros de la Unión Europea vayan a aceptar aumentar su solidaridad más de lo necesario. Una fórmula que implique más solidaridad, pero en el marco de una integración con muchas velocidades, es también una posibilidad para Europa (véase el capítulo 3).

Por otra parte, la escala regional no permite por sí sola resolver los problemas climáticos, cuyas dimensiones son sobre todo mundiales. Además, las desigualdades siguen siendo fuertes entre las regiones y las zonas pobres o integradas muy parcialmente no pueden reunir los medios para poner en práctica las políticas ambientales esperadas.

E4: Escenario de cooperación «multipolar»

Los límites evidentes del escenario de regionalización pueden conducir al desarrollo de un escenario de cooperación multipolar (E4), que instituya de pronto a escala mundial un sistema de gobernanza y al mismo tiempo organice las políticas de transición energética (modalidades de objetivos, amplitud de medios financieros requeridos, repartición de los esfuerzos entre regiones). Este centro de gobernanza también tendría a cargo reducir las desigualdades entre regiones, aunque más no sea distribuyendo entre las regiones los esfuerzos para financiar políticas de transición energética. Tiene que crearse el contenido mismo de estas políticas. Una buena parte debería facilitar el desarrollo de fuentes de energía renovables, pero una parte todavía más importante y más delicada de formalizar y sostener tendrá que ver con las economías de la energía y la transformación profunda de los modos de vida y de producción que esto implique. Esta es la obra a largo plazo en la que la economía mundial debe embarcarse si no se enreda en uno de los escenarios anteriores, ya que los dos primeros son los que tienen más chances de llevar al mundo a su ruina.

Es claro que los cuatro escenarios presentados pueden encadenarse, bajo la presión de evoluciones catastróficas, enfrentando o no el desafío, según las reacciones del conjunto de los actores. Los capítulos siguientes van a tratar de precisar las condiciones en las cuales se operan estas reacciones en los diversos terrenos mencionados: la dinámica de crecimiento de la producción y los intercambios, los ajustes del mundo de las finanzas y la organización de los intercambios internacionales.

Tabla 1.5. Cooperación multipolar

	Principales impactos
Estados	El mundo está ahora dividido en bloques, pero esta disposición de las regiones está supervisada, en lo que respecta a las cuestiones principales, por una instancia realmente representativa de los intereses del conjunto de países.
Instituciones internacionales	Las instituciones internacionales se transforman profundamente para que esta instancia central sea efectivamente responsable de la coordinación de las políticas en todos los terrenos de interés común. Las agencias internacionales ponen en marcha estas políticas, se trate del ambiente, de la seguridad alimentaria, de la lucha contra la pobreza, de la coordinación de las zonas monetarias a menudo regionales.
Empresas y mercados	La reducción de la incertidumbre que permiten los grandes programas internacionales incentiva fuertemente a las grandes empresas a planificar el desarrollo de nuevos productos y procesos que respondan a las necesidades. La interrelación con las OSC permite precisar mejor estas necesidades.
OSC	Las OSC se movilizan particularmente para seguir e intervenir en la implementación de las políticas vinculadas con cuestiones ambientales, modos de vida, seguridad alimentaria...

Bibliografía

Aglietta M., Hourcade J. C. (2012), «Can indebted Europe afford Climate Policy? Can it bail out its debt without Climate Policy?», *Intereconomics*.

CEPII (2013), «Made in France», *La lettre du CEPII*, Nro. 333, 20 de junio.

Giraud P. N. (2012), *La Mondialisation*, Éditions Sciences Humaines, París.

Hourcade J. C., Guivarch C., Rozenberg J., Cassen C. (2013), «Energy, environment and sustainable globalization», en *Challenges for Europe in the world, 2030*, Ashgate, Londres.

Jones H. (2010), *Chinamerica*, McGraw-Hill, Nueva York.

Malthus T. (1798), An Essay on the Principle of Population.

Meadows D., Randers J. y D. Meadows (2005), «Learning Environment, Limits to Growth: The 30-Year Update», Earthscan Northscan.

Nicoletti G., Scarpetta S. y Boylaud O. (2000), «Summary Indicators of Product Market Régulation with an Extension to Employment Protection Législation», *OECD Economies Department Working Papers*, Nro. 226, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/215182844604/>.

Pianta M. (2012), «Slowing Trade, Global Activism against Trade Libéralisation», *Global Policy*, octubre.

Stiglitz J. y Yusuf S. (eds.) (1997), *Rethinking the East Asian Miracle*, informe del Banco Mundial.

Rajan R. (2005), «Has Financial Development Made the World Riskier? », NBER, Documento de trabajo Nro. 11728, noviembre de 2005, <http://www.nber.org/papers/w11728/>.

Rees M. (2003). Our Final Century: Will the Human Race Survive the Twenty-First Century?, Heinemann.

Capítulo 2

Las trayectorias de crecimiento a nivel mundial

Francis Cripps, Vincent Duwicquet y Jacques Mazier

1. Escenarios contrastados con un mismo telón de fondo

En el capítulo precedente se presentaron las grandes hipótesis y las formas institucionales que caracterizan los escenarios de la economía mundial. Las simulaciones se realizaron con el modelo de la economía mundial CAM (Cambridge Alphametrics Model), del que se hace una presentación resumida en un anexo. El escenario de base «Menos Estado» está marcado por un refuerzo del dominio de las empresas mundiales y los mercados financieros, mientras que los gobiernos de los países europeos más endeudados y, en menor medida, de Estados Unidos adoptan rigurosas políticas de austeridad para reducir sus deudas. Se opera una redistribución de las actividades industriales a favor de otras regiones del mundo, donde los costos de producción son más bajos y las perspectivas de crecimiento a largo plazo son mejores.

El segundo escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China» considera inflexiones de las políticas de estos dos países, que tienen más en cuenta sus propios intereses. Los objetivos de China son mantener un crecimiento sostenido, que permita una elevación de los niveles de vida, y reducir, al mismo tiempo, la contaminación del ambiente y la dependencia de las importaciones de energía. Estados Unidos privilegia la creación de empleo y la mejora de su balanza corriente, apoyándose en una devaluación del dólar.

El tercer escenario «Regionalización» se basa en un desarrollo de políticas más coherentes al nivel de tres grandes bloques regionales: América del Norte, Europa y Asia del Este, mientras que las otras partes del mundo tienen menos relaciones de cooperación con estos

bloques y un riesgo de mayor dependencia. En el seno de cada uno de los tres grandes bloques regionales, el acento se pone en la estabilidad financiera, la autonomía energética y el desarrollo de los intercambios y de las inversiones intrazona que favorecen la convergencia de los países con ingresos más bajos que pertenecen a estos bloques.

El cuarto escenario «Multipolar» está basado en una cooperación entre el conjunto de regiones a nivel mundial, que busca reducir la inestabilidad y los desequilibrios financieros, garantizar la seguridad energética, gestionar el cambio climático y disminuir las brechas de desarrollo entre los países de ingresos bajos y altos.

A pesar de su carácter contrastado estos escenarios de la economía mundial en 2030 presentan ciertos rasgos comunes que sirven de telón de fondo. Estos rasgos comunes son el resultado de fuertes tendencias que están en marcha, por ejemplo, a nivel demográfico o energético, y limitaciones provenientes del peso económico y de la interdependencia a nivel mundial, del modo en que permite captarlos la utilización del modelo CAM de la economía mundial.

Asia del Este constituirá el principal bloque económico en el horizonte de 2030. El potencial de crecimiento de esta zona, que agrupa el 30 % de la población mundial, es tal que en 2030 esta región representará casi un tercio del comercio y del PIB mundial, sobrepasando largamente el conjunto del bloque de América del Norte y de América Central, y superando casi dos veces el tamaño de Europa.

Las otras tres economías emergentes, India, Brasil y Rusia, alcanzarán, por razones similares, casi el 20 % del consumo y del PIB mundial en 2030. Frente a este conjunto —Asia del Este y los grandes países emergentes—, Estados Unidos y Europa podrán seguir siendo influyentes, pero no serán los actores dominantes en términos económicos.

El consumo energético mundial aumentará de un modo significativo por el ascenso de estas potencias emergentes, pero también por el crecimiento de los países de ingresos medios. Las emisiones de CO₂ y de los gases de efecto invernadero seguirán creciendo, aunque a un ritmo más lento que en el pasado. Las consecuencias para el cambio climático necesitan tiempo para manifestarse, pero en 2030 los problemas de seguridad energética y cambio climático serán un desafío importante para todas las zonas de la economía mundial.

La transición demográfica y el envejecimiento de la población es una de las evoluciones a largo plazo mejor documentadas. La expectativa de vida aumentó y la tasa de natalidad bajó en todas partes del mundo: los cambios más significativos se produjeron en los países de niveles de ingresos bajos y medios, que antes tenían una expectativa de vida reducida y una tasa de natalidad elevada. Las consecuencias ya se manifiestan en Estados Unidos, Europa y Asia del Este, con un crecimiento de la cantidad de personas mayores y una disminución de la población en edad de trabajar, planteando los problemas de la edad de retiro y del cuidado de las personas mayores.

La inflexión del régimen de crecimiento de China parece ineluctable. Su rápido crecimiento ejerce cada vez más presión sobre los mercados de la energía y de las materias primas y se apoya en el aumento de la participación en el mercado de exportaciones de productos manufacturados. Las tensiones son tales que es inevitable una desaceleración del crecimiento chino en el curso de las próximas dos décadas y que se produzca una redistribución de este en dirección del consumo que irá en detrimento de las exportaciones y de las inversiones en las infraestructuras. El impacto en la balanza comercial china y los flujos de capitales es más incierto.

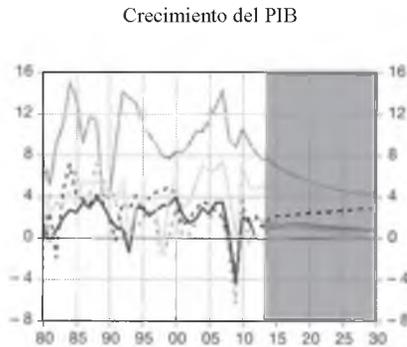
2. El escenario «Menos Estado» *Una Europa marginada*

Frente a la crisis de la deuda pública, se implementan políticas presupuestarias restrictivas, en particular, en los países de Europa del Sur y el Reino Unido. Implican comprimir de manera sostenida el gasto público, mantener una fuerte presión fiscal y, en ciertos casos, reestructurar la deuda. El resultado es un bloqueo prolongado del crecimiento en Europa (menos de 1 % por año en promedio en las dos décadas por venir), que está reforzado por el estancamiento de la inversión privada y del consumo con la consecuencia de tasas de empleo bajas y un desempleo masivo persistente. Estos desempeños europeos muy mediocres llevan a preguntarse por la viabilidad de una trayectoria así, cuestión que se tratará en el capítulo siguiente sobre los escenarios europeos. Las políticas más complacientes se mantienen en Estados Unidos que logra reanudar el crecimiento (cerca del 3 % por año en promedio).

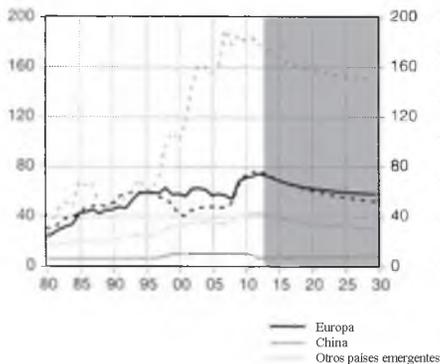
La crisis de la deuda pública sirve para recuperar políticas de liberalización establecidas desde la década de 1990 y que las intervenciones públicas masivas frente a la crisis financiera de 2007-2009 habían puesto parcialmente entre paréntesis. Las «reformas estructurales» recuperan la búsqueda de una mayor flexibilidad del mercado de trabajo y la apertura de una mayor competencia de los sectores regulados o protegidos, en particular en los servicios. Las restricciones al financiamiento de jubilaciones y servicios de salud llevan a un repliegue de la esfera pública en beneficio del sector privado, que invierte en los terrenos más rentables.

A nivel mundial, se refuerza el dominio de las grandes empresas globales y de los mercados financieros. Se efectúan importantes inversiones extranjeras en dirección de los países emergentes en Asia y en América del Sur, pero también en dirección de países productores de materias primas, como los de África. Globalmente, el crecimiento de la economía mundial encuentra, en el transcurso de las dos décadas siguientes, ritmos cercanos a los observados entre 1990 y 2010 (alrededor de 3,4 % por año en promedio: 4,1 % para Asia del Este; 4,7 % para el resto de Asia; y 5,3 % para África). En total, se observa una marginación de Europa a escala mundial.

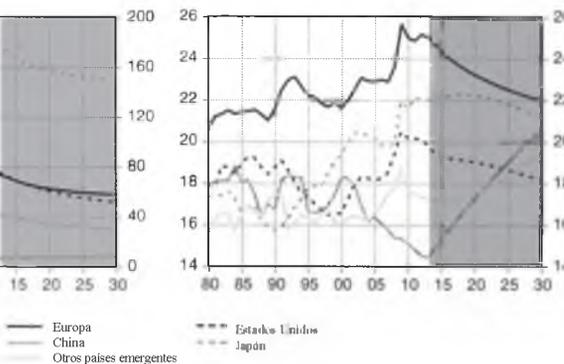
Figura 2.1. Crecimiento del PIB, la deuda pública y los gastos públicos (Menos Estado)



Deuda pública en porcentaje del PIB



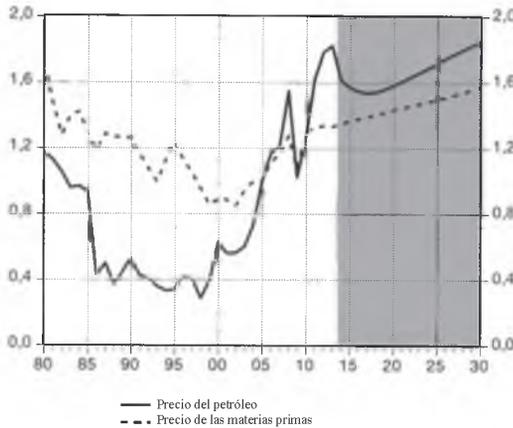
Gasto público en porcentaje del PIB



Este crecimiento relativamente sostenido a nivel mundial acarrea el mantenimiento de los precios de las materias primas y de la energía a niveles elevados en el largo plazo. Se incrementan más rápidamente que los precios de los productos manufacturados que están sometidos a una fuerte competencia y se benefician de ganancias de productividad siempre bastante sostenidas. Esto da como resultado una inversión de la tendencia a la baja que había marcado los precios relativos de las materias primas desde la década de 1950 hasta alrededor del año 2000. Esta inversión de la tendencia se mantiene desde hace 10 años y no se vio interrumpida por la reciente crisis. Una consecuencia importante es un cambio en los términos de intercambio entre los países exportadores de productos manufacturados con mucha densidad de población —como Japón, Corea, China y numerosos países europeos—, a favor de países productores de materias primas en América, África y otras partes de Asia.

El crecimiento del comercio mundial de productos manufacturados no seguirá al ritmo muy elevado observado en el curso de las dos últimas décadas. El desarrollo de redes integradas de producción a escala mundial y la penetración de los mercados locales ya alcanzaron niveles altos. Es poco verosímil en el futuro una búsqueda de la reducción de los costos de transporte, principalmente debido a la evolución de los costos de la energía. El resultado es un crecimiento del comercio mundial que se aproximaría al del PIB.

Figura 2.2. Índices de precios relativos (materias primas, petróleo)



Desequilibrios financieros persistentes

Este régimen de crecimiento mundial pilotado por las grandes firmas y los mercados financieros enfrenta desequilibrios financieros importantes y persistentes. El dinamismo de las inversiones financieras facilita el financiamiento de los desequilibrios corrientes persistentes que siguen oponiéndose al déficit norteamericano y a los excedentes de Asia del Este. El dólar continúa siendo la moneda de referencia, y el euro, por la marginación de Europa, no tiene una política propia. Sufre una revaluación sensible en términos reales, que contribuye al bloqueo del crecimiento europeo. Se desarrolla el papel del yuan, pero de una forma moderada, conservando cierto control financiero para limitar la revaluación real.

Las regiones excedentarias exportan capitales a largo plazo y financian así a las regiones deficitarias. No obstante, estos desequilibrios corrientes generan posiciones netas cada vez más deudoras (-75 % del PIB para Estados Unidos en 2030), que contrastan con las posiciones netas acreedoras (60 % del PIB para Asia del Este). La hipótesis es que estos desequilibrios pueden ser sustentables si se hacen suficientes inversiones extranjeras en términos brutos en ambos sentidos, a la entrada y a la

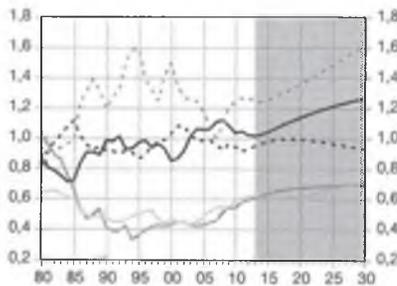
salida, para que, en términos de activos brutos, las posiciones exteriores netas sigan siendo de un monto más limitado (-20 % para Estados Unidos y + 30 % para Asia del Este).

La sustentabilidad de estas evoluciones no está, sin embargo, asegurada. Estados Unidos podría ser arrastrado a presionar más sobre el tipo de cambio del dólar, que permanece estable en términos reales en este escenario, y a adoptar medidas para limitar sus importaciones y su déficit corriente. China y los países de Asia del Este, por su parte, podrían reajustar más su crecimiento hacia los mercados interiores, cuestiones que se examinarán en el siguiente escenario.

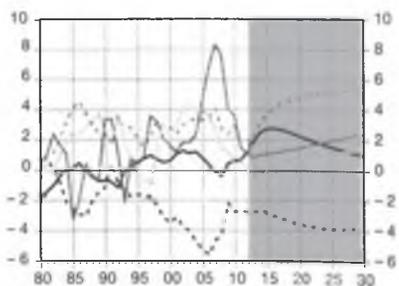
Una segunda fuente de incertidumbre proviene del tamaño creciente de los mercados financieros en relación con el de las economías nacionales y la volatilidad de los movimientos de capitales asociados. Las autoridades monetarias tendrán cada vez más dificultades para regular el tipo de cambio y limitar las burbujas financieras en los mercados bursátiles e inmobiliarios. Así, la probabilidad de crisis financieras recurrentes es grande en este escenario, aun si pueden evitarse las crisis bancarias por medio de un control más estricto de la exposición al riesgo. Las fluctuaciones del tipo de cambio y de los precios de los activos engendrarán restricciones financieras que presionarán la demanda de los agentes privados y de los gobiernos. Este contexto reforzará el carácter restrictivo de las políticas de los bancos centrales y los gobiernos, y volverá el crecimiento global más dependiente del sector privado.

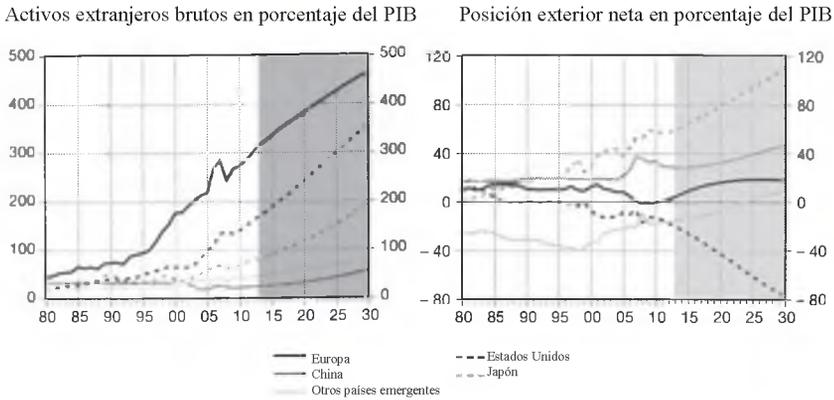
Figura 2.3. Tipo de cambio real, balanza corriente, activos extranjeros brutos y posición exterior neta (Menos Estado)

Tipo de cambio real



Balanza corriente en porcentaje del PIB





Continuidad del crecimiento de las emisiones de CO₂ y ausencia de recuperación de los países de bajos ingresos

Pueden subrayarse otros dos desafíos en este escenario. La oferta de energía sigue aumentando a un ritmo compatible con el del crecimiento mundial sin provocar un nuevo shock en los precios reales del petróleo. Pero el principal componente de esta oferta ampliada de energía estará basado en el carbono (gas, petróleo y carbón). Las emisiones de gas de efecto invernadero seguirán progresando, aunque a un ritmo desacelerado, provocando una suba suplementaria de 10 % en el horizonte de 2030, en relación con el nivel récord actual. Se prevén pocos progresos en lo que concierne a los problemas a largo plazo del cambio climático y el agotamiento potencial de las reservas petroleras de bajo costo.

Finalmente, otro aspecto crucial del desarrollo global, la brecha entre las regiones de bajos ingresos y el resto del mundo, sigue sin respuesta. Aunque China se recupera e, incluso, supera a las regiones de ingresos medios, e India sigue una trayectoria similar con dos o tres décadas de retraso, la mayoría de los países de África y de Asia del Sur continúan teniendo ingresos per cápita bajos, con un inicio de mejora solo en la década de 2020. En 2030, los países de bajos ingresos, que constituyen el 20 % de la población mundial, no tendrán más que un ingreso per cápita igual a aproximadamente el 25 % de la media mundial y un poco más del 10 % del nivel de los países de altos ingresos.

Figura 2.4. Crecimiento del PIB, del consumo de energía y de las emisiones de CO₂ (Menos Estado)

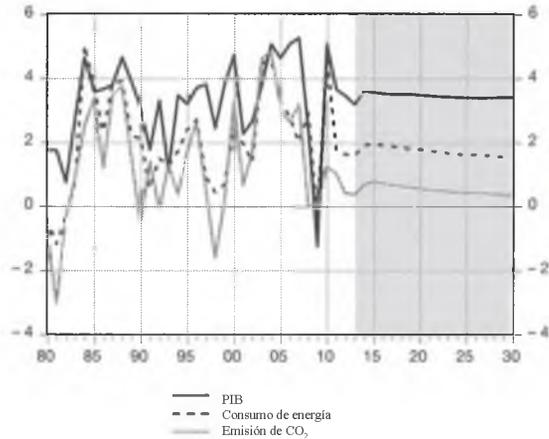
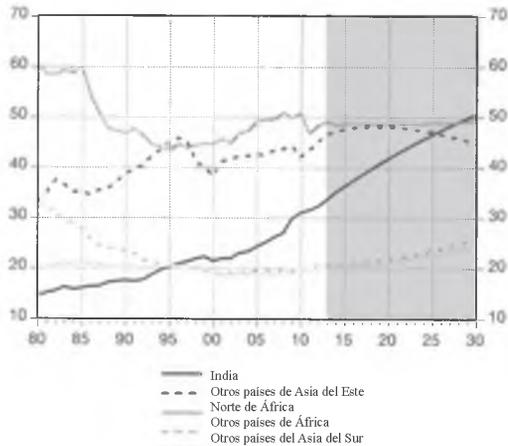


Figura 2.5. Ingreso per cápita de las regiones de bajos ingresos en relación con la media mundial (Menos Estado)



3. El escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China»

En este escenario, Estados Unidos y China implementan políticas más activas de acuerdo con sus propias necesidades, sin cooperación, pero reconociendo sus intereses comunes. Europa sigue atascada en el estancamiento.

China reconoce que debe modificar su estrategia de crecimiento con salarios más altos, aumento del consumo de los hogares, mejora de los servicios públicos y reducción de la contaminación ambiental. Una cooperación más activa con los países asociados permite, a la vez, garantizar la provisión de materias primas y de energía, y preservar los mercados para las exportaciones. Estados Unidos tiene, por su parte, restricciones a corto plazo. Pone el acento sobre todo en una depreciación del dólar a través de tasas de interés bajas y políticas que desalientan la entrada de capitales. A pesar de sus restricciones presupuestarias, logra financiar programas públicos que aportan inversiones para aumentar la oferta de petróleo y de gas en otras partes del mundo, pero también en el propio suelo estadounidense. Estas inversiones permiten limitar el aumento de los precios de los productos petroleros hasta 2030.

En consecuencia, China mantiene una tasa de crecimiento más elevado que en el escenario anterior (7,5 % en promedio en la década de 2010 y 6,5 % en la década de 2020). Los excedentes corrientes chinos se reducen significativamente e incluso se vuelven nulos en el transcurso de la segunda década. Estados Unidos registra igualmente un crecimiento más sostenido, reduciendo su déficit corriente que se retrotrae a aproximadamente -2 % del PIB, esto gracias a una moderada depreciación real del dólar. Europa no saca ninguna ventaja de este rebote del crecimiento en China y Estados Unidos. Incluso es penalizada por una apreciación real del euro, que es la principal contrapartida de la depreciación del dólar.

Figura 2.6. Tasa de crecimiento del PIB (en % anual), Estados Unidos, China

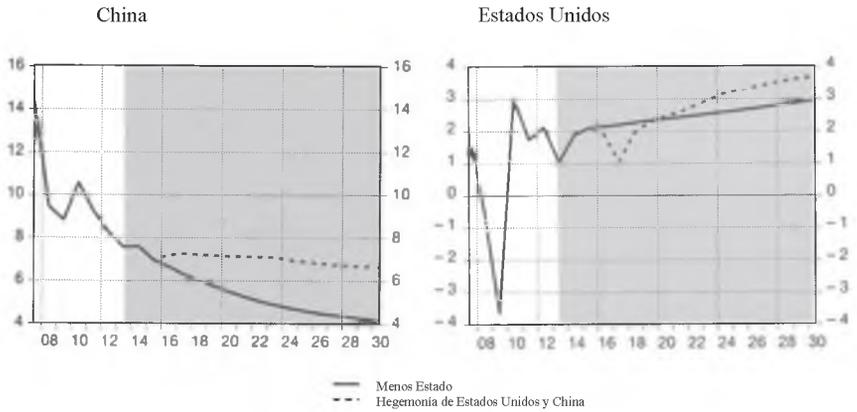
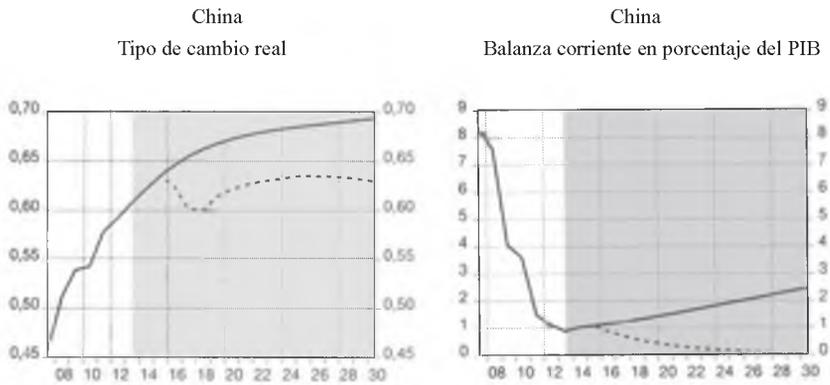
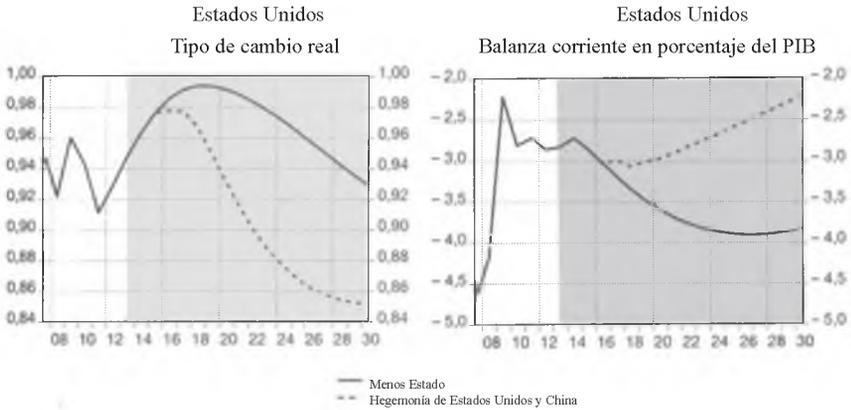


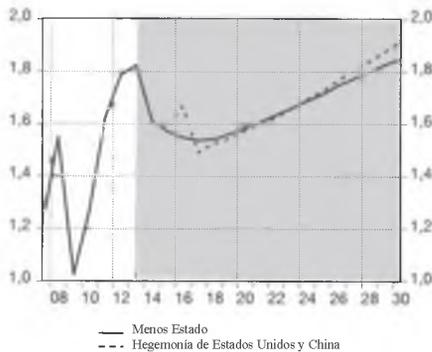
Figura 2.7. Tipo de cambio real y balanza corriente (% del PIB)





China, en efecto, no busca más que una apreciación muy moderada del yuan en consonancia con el escenario anterior. La internacionalización de la moneda avanza bajo la presión de los bancos y del sector financiero chinos, pero sigue estando bastante regulada. El aumento del poder de China suscita tensiones en el seno de la región de Asia del Este que limitan las posibilidades de cooperación monetaria en esta área. En el plano internacional, el duopolio dólar-yuan refuerza la presión dentro de la zona euro.

Figura 2.8. Precio real del petróleo



4. El escenario «Regionalización»

El contexto global de regionalización se caracteriza por la voluntad de ciertos países en diferentes partes del mundo de mejorar sus perspectivas de crecimiento a través de un refuerzo de las relaciones económicas y políticas con sus vecinos. En cada caso, un país se asegura el papel de líder regional. El bloque americano está formado en torno de Estados Unidos y comprende Canadá, México, América Central, pero no América del Sur que, por razones políticas, queda afuera. El bloque de Asia del Este está centrado en torno de China que ya desempeña un rol importante en la integración regional de la zona desde hace dos décadas. Comprende Japón, Corea y los países de la ANSA (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). Es el grupo ANSA + 3 que ya está dotado de estructuras institucionales ligeras, pero debe sobrellevar tensiones políticas en las relaciones bilaterales de ciertos países (Japón y Vietnam fundamentalmente) con China. La Unión Europea extiende sus relaciones comerciales preferenciales con sus vecinos de África del Sur, Medio Oriente y la CEI (ex-URSS). Los otros países de América del Sur, África Subsahariana y Asia del Sur (incluida India) pueden desarrollar asociaciones o cooperaciones regionales, pero estas son débiles. Estos países siguen siendo, entonces, dependientes de sus relaciones comerciales y financieras con uno o dos de los tres grandes agrupamientos regionales.

Estos acuerdos regionales implican diversos aspectos. El primero está centrado en la estabilidad financiera en cada región para remediar uno de los principales factores de incertidumbre del escenario de base. Esta búsqueda de una mayor estabilidad financiera pasa, en gran parte, por una fragmentación del espacio financiero mundial para volver a dar más poder a los reguladores regionales y nacionales.

En el nivel mundial, el sistema monetario internacional se apoya en tres divisas: el dólar, el euro y el yuan (o una moneda asiática), que tienen un régimen de cambio flotante y se articulan con formas de cooperación monetaria a nivel regional. La zona dólar se refuerza en América del Norte y América Central. Aunque está separado, el resto de América Latina puede hacer desempeñar al dólar un papel más importante como moneda de anclaje. En Europa, la cooperación monetaria se refuerza con diferentes variantes factibles, como la que se detallará en el capítulo

siguiente, una marcha hacia una Europa más federal con una zona euro reforzada o una Europa con euros múltiples, pero con un euro externo único. El euro sirve de anclaje para las monedas de Europa del Este que lo integran progresivamente y para las divisas de países vecinos (los mediterráneos principalmente). En Asia del Este, la integración monetaria regional progresa en torno del yuan o de una unidad monetaria asiática (ACU, por sus siglas en inglés) que vuelve a estar de moda por temor a la dominación china. No hay unión monetaria, sino un sistema de cambio ajustable en relación con el yuan o la ACU.

Luego, los acuerdos de preferencia comercial entre los países de cada bloque regional contribuyen al desarrollo del comercio dentro de la zona, principalmente en materia de aprovisionamiento de recursos de base, lo que, a su vez, estimula el crecimiento de la región. Por último, la promoción de inversiones directas en los países asociados con ingresos más bajos favorece la recuperación de estos últimos, el desarrollo de la producción de materias primas, aunque también de productos manufacturados, y el crecimiento conjunto de la región.

Esta política de regionalización marca un retroceso en relación con la lógica de globalización en marcha desde hace más de tres décadas. Se muestra como positiva en términos de crecimiento en América, Asia y, particularmente, Europa, que encuentra un camino para salir del bloqueo de su crecimiento. El crecimiento europeo prácticamente se duplica en la media anual en relación con el escenario de base que era muy bajo (2 % contra 0,9 %). El crecimiento mundial en su conjunto gana medio punto y pasa de 3,4 % a 3,9 %. Los desequilibrios corrientes de las grandes zonas se reducen levemente, pero permanecen con excedentes europeos y, sobre todo, de Asia del Este, que contrastan con los déficits norteamericano y africano. En 2030, Asia del Este registra una posición exterior neta de 40 % del PIB, mientras que América en su conjunto tiene una posición neta deudora de -40 % de su PIB y Europa una posición acreedora de alrededor de 10 % del PIB. La posición deudora neta de África alcanza -70 % del PIB.

Figura 2.9. Tasa de crecimiento del PIB (en %)

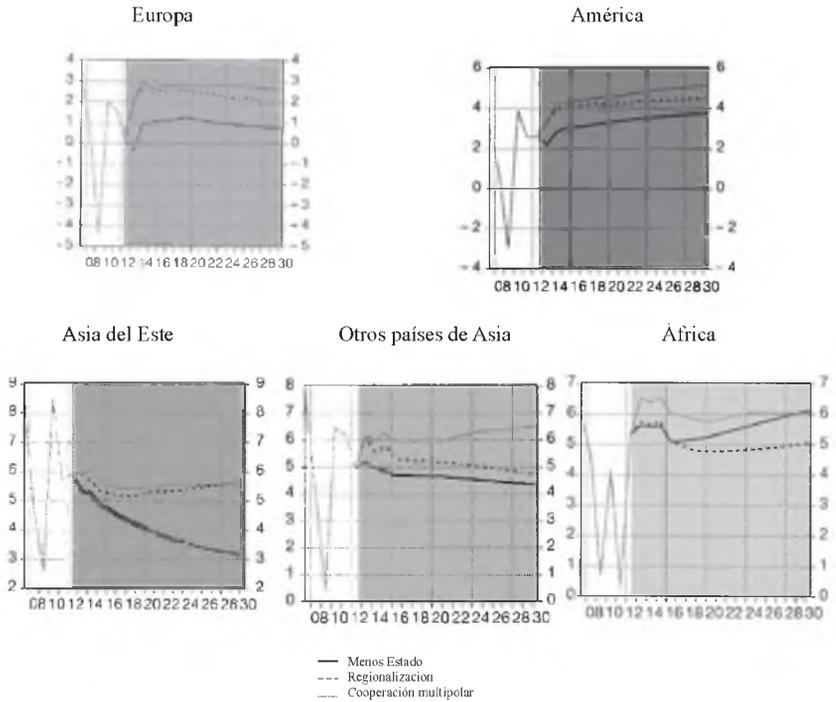
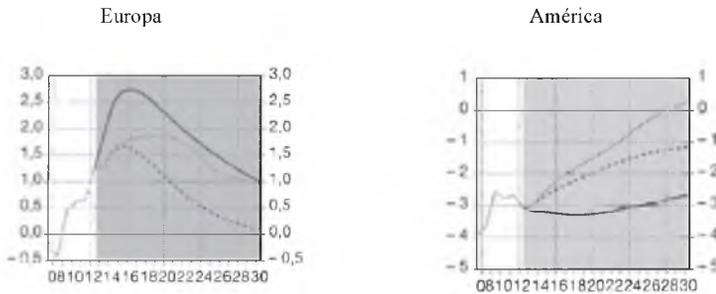
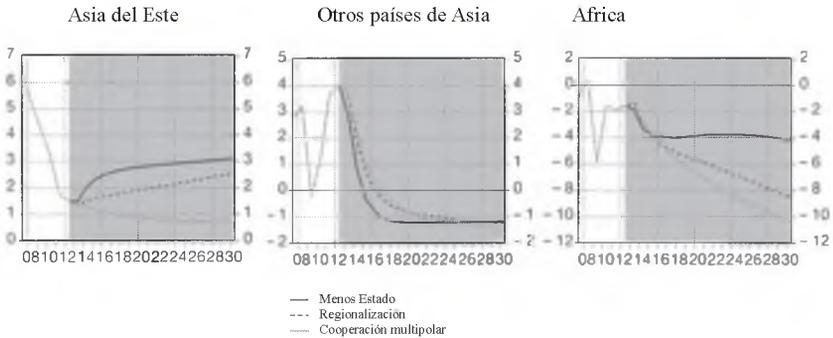


Figura 2.10. Balanza corriente (en % del PIB)





La CEI (Comunidad de Estados Independientes), Oriente Medio (Asia del Oeste) y África del Norte sacan provecho del mayor crecimiento europeo, lo que pone claramente en evidencia los efectos positivos de la integración regional. Por el contrario, América del Sur y Asia del Sur (excluida India) siguen estando apartadas del proceso de regionalización y no obtienen ningún beneficio.

África Subsahariana es la más castigada. Sufre un crecimiento más lento y un déficit corriente en aumento. Su ingreso per cápita retrocede en relación con el escenario de base. Estos resultados se explican fácilmente. África Subsahariana queda fuera del proceso de integración regional, mientras que Europa y los otros países vecinos desarrollan una autosuficiencia para los productos energéticos y las materias primas.

El otro punto oscuro de este escenario es que, sin una política específica a nivel ambiental, el mayor crecimiento se traduce en un aumento de las emisiones de CO₂.

Figura 2.11. Ingreso per cápita (base 100 en el escenario de base)

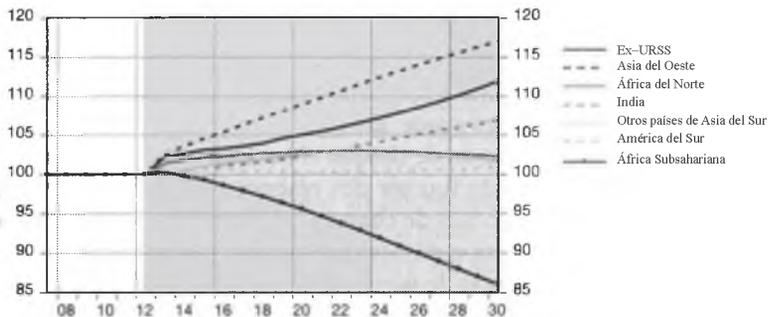
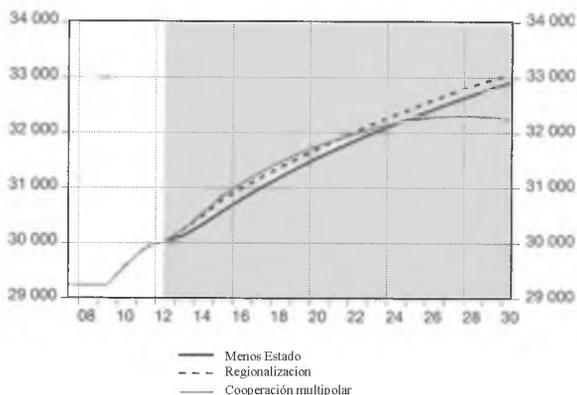


Figura 2.12. Emisiones de CO₂ (miles de millones de toneladas por año)



5. El escenario «Cooperación multipolar»

Este escenario corresponde a la visión más optimista de las perspectivas de la economía mundial. La cooperación a escala global permite resolver los problemas de interés común en materia ambiental, pero también logra la recuperación de los países menos avanzados. Se establecen políticas de economía energética, de desarrollo de energías renovables y de protección del ambiente de manera concertada en el conjunto de las regiones. Estas políticas se basan en penalidades por el uso de energía de carbono y despilfarro energético y en la adaptación de infraestructuras para ahorrar energía. La cooperación internacional facilita la generalización de estas acciones sin temor de que los costos más elevados signifiquen pérdidas de competitividad.

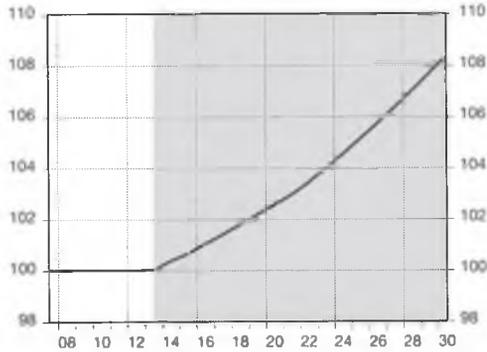
A su vez, se reducen los desequilibrios globales gracias a medidas que incentivan a los países excedentarios a reducir sus excedentes y a políticas de ayuda que favorecen la recuperación de los países con ingresos más bajos. Estas políticas de ayuda pasan por apoyos financieros para promover programas de inversión en infraestructura y desarrollar servicios públicos en materia de salud y educación.

La regulación financiera internacional impide la aparición de burbujas financieras y asegura una distribución del crédito más equilibrada y conforme a las necesidades de cada zona. Los fondos de garantía a nivel del FMI permiten brindar reservas internacionales para reducir la vulnerabilidad a las crisis cambiarias. Esto constituye otro incentivo para limitar la formación de importantes reservas en divisas que había marcado la década de 2000 en numerosos países emergentes.

El sistema monetario internacional se apoya en un Fondo Monetario Internacional (FMI) refundado según tres posibles modalidades. La versión menos ambiciosa considera un sistema de zonas que se toman como blancos con paridades de equilibrio y posibilidades de ajustes monetarios concertados a nivel de las principales divisas. Los capitales son móviles, pero están bajo control. Se desarrollan derechos especiales de giro (DEG), pero siguen siendo tradicionales. Se utilizan para reducir la volatilidad del tipo de cambio y limitar los desequilibrios globales gracias a un anclaje de las otras monedas a través de los DEG. Una versión más ambiciosa considera una ampliación de los DEG. El FMI, transformado en Banco Mundial, tiene dos funciones principales: aportar financiamiento en caso de crisis financiera en un país, gracias a asignaciones en DEG (con o sin condiciones); contribuir al financiamiento del desarrollo con una versión ampliada de los DEG. Finalmente, la versión más avanzada se apoya en un Bancor, con una cámara de compensación (Clearing Union) mundial que asegura el financiamiento de los desequilibrios corrientes. Las paridades son fijas pero ajustables en caso de desequilibrios persistentes. Los países deudores, así como los países acreedores, pagan un cargo en función de sus posiciones exteriores para favorecer el retorno al equilibrio. La movilidad de los capitales es reducida.

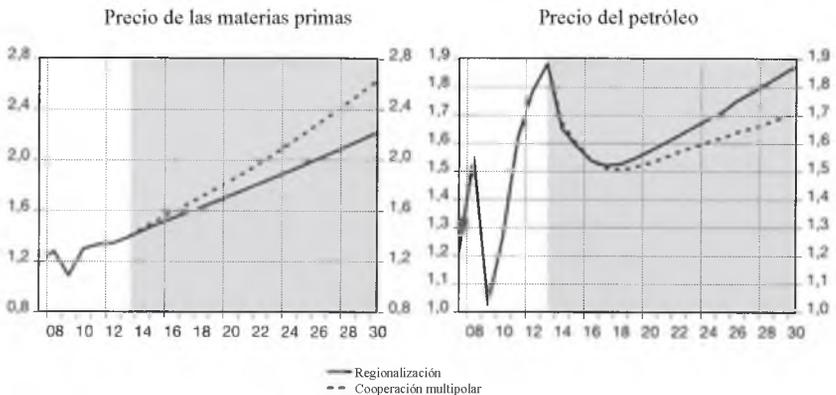
En suma, el resultado es un crecimiento más rápido en todas las zonas (4,5 % por año para el PIB mundial contra 3,9 % en el escenario de la regionalización), que beneficia igualmente a las regiones más retrasadas como África Subsahariana y Asia del Sur. En el horizonte de 2030 se observa una recuperación significativa de los ingresos per cápita de estas regiones. Los excedentes corrientes de Asia del Este se reducen, mientras que los déficits africanos se limitan de una manera notable (véanse las figuras 2.9 y 2.10 más arriba).

Figura 2.13. Ingreso per cápita (en relación con el escenario de regionalización)



El crecimiento más sostenido implica un *boom* de los precios de las materias primas en términos reales que beneficia a los países productores. Pero los precios de la energía progresan más moderadamente gracias al ahorro de energía y al desarrollo de energías renovables que permiten a la vez mejorar la seguridad energética y reducir las emisión de gases de efecto invernadero. Estas emisiones aumentan, sin embargo, más rápidamente a comienzos del período para alcanzar un pico a mediados de la década de 2020 antes de bajar (véase la figura 2.12 más arriba).

Figura 2.14. Índices de precios relativos de las materias primas y del petróleo (base 100 en 2005)



Capítulo 3

Los escenarios europeos

Francis Cripps, Vincent Duwicquet y Jacques Mazier

1. Los desequilibrios estructurales intraeuropeos

Las medidas ante la crisis de la zona euro, adoptadas en etapas sucesivas desde 2010, fueron respuestas parciales dadas por obligación. Permitieron ganar tiempo sin aportar remedios apropiados a los desequilibrios estructurales que caracterizan a la zona euro. La unión monetaria se apoya en un modelo fundamentalmente desequilibrado. Como los cambios de paridad son imposibles, no existen otros mecanismos de ajuste para corregir las evoluciones divergentes que afectan a los diferentes países de la zona euro en razón de su gran heterogeneidad.

No se ha implementado un federalismo presupuestario o un mecanismo de seguridad presupuestaria. La idea por la cual un aumento de la integración financiera permitiría crear mecanismos de estabilización suficientes gracias a los financiamientos dentro de la zona euro (la tesis del «international risk sharing») es en gran medida errónea (Duwicquet y Mazier, 2010; 2011). Quedan los mecanismos de ajuste por los precios relativos, llamados también «devaluación real», es decir, la compresión de precios y salarios, la reducción de efectivo y las políticas de austeridad. Estos mecanismos son poco eficaces para reducir los desequilibrios e implican un freno al crecimiento y un aumento del desempleo. Son aún menos eficaces cuando se los implementa de una manera generalizada en una gran cantidad de países interdependientes, pero resultan más eficaces para los países abiertos al exterior (Mazier y Saglio, 2008). Es la política impuesta a los países de Europa del Sur. Los resultados no sorprenden: caída de la producción y aumento del desempleo, con una reducción de los desequilibrios presupuestarios que no puede más que ser lenta y parcial por la contracción de los ingresos.

Los desequilibrios a los cuales se enfrenta la zona euro reflejan una simple constatación. En el área en su conjunto, la balanza corriente está cerca del equilibrio y los déficits públicos son más bajos que en otros países de la OCDE. El euro, tomado globalmente, está cerca de su paridad de equilibrio. Por el contrario, los desequilibrios intracuropeos son considerables. El euro está muy sobrevaluado para los países de Europa del Sur, entre ellos Francia, y al contrario, está muy subvaluado para los países de Europa del Norte, en particular Alemania (Jeong, Mazier y Saadaoui, 2010). Los cálculos de los desajustes del tipo de cambio dan órdenes de magnitud importantes: a fines de la década de 2000, el euro español y el griego habrían estado sobrevaluados entre 20 y 40 %, el euro portugués entre 20 y 30 %, el euro franco un 15 %, mientras que el euro marco habría estado, por el contrario, subvaluado un 20 %.

Estos desajustes del tipo de cambio reflejan una heterogeneidad estructural entre Europa del Norte (Alemania, Países Bajos, Bélgica, Austria, Finlandia) y del Sur (Francia, Italia, España, Portugal, Grecia). Francia se encuentra, en muchos aspectos, en una posición intermedia entre las dos Europas. Algunos indicadores permiten ilustrar esta heterogeneidad.

En primer lugar, Europa del Norte está más especializada en productos manufacturados (alrededor del 20 % del valor agregado total), mientras que la del Sur está cada vez más especializada en bienes no intercambiables (alojamiento, comercio, turismo) con una participación decreciente del sector manufacturero (de 16 % en 2000 a 13 % del valor agregado total en 2010). En segundo lugar, el tamaño de las empresas industriales es netamente más pequeño en Grecia, Portugal, España e Italia que en el resto de Europa. Un tercio de las empresas industriales griegas tienen menos de 10 asalariados, en comparación con solamente 4 % de las empresas en Alemania. Solo el 19 % de las empresas industriales portuguesas tienen 250 asalariados o más, en comparación con el 55 % en Alemania. Las pequeñas firmas tienen en general una productividad menor. En tercer lugar, el esfuerzo de innovación es significativamente menor en el Sur que en el Norte. La participación de la investigación y el desarrollo en el PIB es 1,5 % en lugar del 2,6 % del Norte. Del mismo, la cantidad de patentes registradas por habitante es tres veces menor en el Sur. Por último, la población activa es claramente menos calificada en el Sur que en el Norte (OCDE, 2010).

Estos desajustes monetarios aumentan los costos de los productores del Sur y los alejan de sus competidores del Norte en sumas considerables (Duwicquet et al., 2013; Mazier y Petit, 2013). Contribuyen a bloquear el crecimiento y a profundizar el déficit público y corriente en el Sur, mientras que el crecimiento en el Norte es sostenido por las exportaciones, principalmente, hacia el resto de la zona euro, facilitando la reducción del déficit público.

2. La olla a presión europea¹⁸

La construcción europea, y más particularmente la zona euro, está en un impasse. La estrategia de los gobiernos europeos se reduce a dos ejes: la generalización de políticas de austeridad para sacar adelante las devaluaciones internas y reducir los déficits públicos, y la implementación obligada de nuevas instituciones que permitan brindar los financiamientos necesarios a los países en dificultades. La supervisión de las políticas presupuestarias fue reforzada en el marco de la reforma de la gobernanza europea, llamada los «six packs», que establece reglas de supervisión presupuestarias y económicas y que volvió a entrar en aplicación en diciembre de 2011. El Tratado de la Estabilidad prolonga esta orientación, focalizándose solo en el problema de la disciplina presupuestaria y dando una dimensión constitucional al respeto de la «regla de oro».

Esta estrategia no puede comprenderse sino desde el doble punto de vista de los países de Europa del Norte y de la «elite europea», las clases dominantes y la tecnocracia europea. Los primeros salen adelante, aunque sufren como consecuencia el colapso del crecimiento en el Sur. La «elite europea» utiliza el contexto de crisis para atravesar una nueva etapa en la implementación de las políticas liberales: reducción del gasto social que aumentará las desigualdades y hará que los hogares recurran más a los seguros privados; marco presupuestario más estricto que va a reducir el lugar del Estado y los gastos proyectados en educación

18 Título inspirado en una obra reciente sobre la crisis, de F. Duhamel y A. Dunoyer de Ségonzac, *La cocotte-minute financière* [La olla a presión financiera] (2013).

e investigación; prosecución o relanzamiento de operaciones de privatización; rechazo a armonizar la fiscalidad europea imponiendo, además, los ingresos financieros, los altos ingresos y los patrimonios importantes que se beneficiaron con alivios fiscales considerables; aumento de la flexibilización del mercado de trabajo; ausencia de medidas restrictivas en materia de regulación de las finanzas, cuya liberalización desde la década de 1980 fue, sin embargo, esencial para crear los desequilibrios.

Una nueva etapa hacia un «mayor federalismo» está a punto de iniciarse. Pero se trata de un federalismo particular, de tipo financiero, que asume distintas formas. El BCE experimentó primero con una nueva política ofreciendo créditos a 3 años a 1 % a los bancos europeos con dos recuperaciones en diciembre de 2011 y febrero de 2012 por un monto considerable de un billón de euros. Esta política apuntaba a devolver la confianza en el sector bancario europeo sacudido por el rebote de la crisis de la deuda. Se ganó tiempo. Se compraron cantidades no despreciables de títulos españoles e italianos, lo que permitió frenar, momentáneamente, las tasas, con un riesgo de aumento de la vulnerabilidad de los bancos en caso de recaída. Los bancos colocaron lo esencial de su liquidez en el BCE.

La mutualización de las deudas europeas por emisión de «eurobonos» se propuso con diferentes variantes. Una mutualización integral sería difícilmente previsible. Su monto sería considerable. Se traduciría en un alivio de los cargos sustanciales para los países más endeudados en detrimento de los más virtuosos. Supondría la implementación de una agencia europea de la deuda con un estricto control de las políticas presupuestarias nacionales. Una mutualización para las deudas inferiores a 60 % del PIB tendría una magnitud menor, con consecuencias cercanas en términos de control de las políticas nacionales. Las deudas superiores a la vara del 60 % soportarían tasas muy altas con el riesgo de ataques especulativos, lo que hace que esta solución sea poco atractiva. Una última propuesta limitaría, a la inversa, la mutualización solo a la fracción de las deudas que sobrepasaran el umbral del 60 %. El monto sería menos elevado. Un mecanismo así ayudaría mucho a Italia, pero menos a España. Los «eurobonos» no son la solución milagrosa. Contribuirían a financiar los desequilibrios estructurales sin reducirlos. El crecimiento seguiría siendo más sostenido en el Norte que en el Sur. Frente a la oposición alemana, la idea fue aplazada *sine die* en julio de 2012, pero podría ser retomada bajo otra forma.

El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) se implementó más rápidamente que lo previsto al principio. Ofrece préstamos a los países en dificultades a tasas de interés razonables con, como contrapartida, un control estricto de la política presupuestaria. Otra limitación es el pequeño aumento de los fondos movilizables (400 mil millones de euros), en comparación con los riesgos potenciales.

En julio de 2012 se lanzó un proyecto de Unión Bancaria, a pesar de la resistencia alemana. Comprende una supervisión del conjunto de bancos por el BCE con el fin de romper el círculo vicioso que vincula la crisis de la deuda pública y la crisis bancaria. El proyecto es grande y complejo. Cubre también la garantía de los depósitos y los modos de intervención en casos de crisis. Su implementación efectiva condiciona la posibilidad de ayuda directa proveniente del MEE a bancos en dificultades sin pasar por el canal del Presupuesto. Hay en curso difíciles negociaciones.

La respuesta más global es el rescate de títulos de países en problemas por parte del BCE sin limitación. No obstante, la experiencia del «quantitative easing» de la Reserva Federal norteamericana, que practicó esta política a gran escala, muestra sus límites, cuando el crecimiento no cumple con su objetivo. Una caída de las tasas de interés de los títulos públicos de los países en dificultades es el principal efecto favorable que puede esperarse en el caso europeo, lo que está lejos de ser despreciable. Pero permanecen los desequilibrios estructurales, principalmente los problemas de competitividad de los países de Europa del Sur. Además, en caso de que el BCE se comprometa a recomprar los títulos sin limitación, la contrapartida es un control reforzado de las políticas presupuestarias, cuyo principio y modalidades concretas provocan múltiples problemas. Pese a la oposición del Bundesbank, este principio de intervención del BCE se adoptó en septiembre de 2012, pero de un modo restringido, ya que no se aplica más que a los países que han llegado a un acuerdo en el marco del MEE.

La idea subyacente de que las medidas de naturaleza financiera (eurobonos y mutualización de la deuda pública, recompra sin restricción de títulos por parte del BCE, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, es decir, el default soberano negociado por los países más golpeados) serían suficientes para superar la crisis de la zona euro, no es convincente. Esta crisis remite a desequilibrios estructurales vinculados con la heterogeneidad de los países que integran la zona y las prolongadas evoluciones asimétricas que los caracterizan. Hacer cohabitar en la

misma zona monetaria a países tan diferentes como Grecia, Portugal y Alemania es difícil, si no imposible, en ausencia de medidas apropiadas para reducir las divergencias. Frente a estos problemas, el «federalismo financiero» no permite regular a largo plazo las cuestiones planteadas por la heterogeneidad de la zona euro. El edificio europeo parece fundamentalmente frágil y esto contribuye a explicar la recurrencia de los ataques de los mercados.

Ante al aumento de la presión en la olla europea, pueden preverse cuatro escenarios: «el estancamiento», es decir, la prosecución de la misma política que implica un bloqueo sostenido del crecimiento europeo; «el estallido», si la presión no puede contenerse y, por falta de los financiamientos necesarios, un país de Europa del Sur se ve obligado a abandonar la zona euro, lo que implica, por contagio, una escisión más amplia de la unión monetaria; «la marcha hacia una Europa federal», que corresponde a una primera alternativa para salir del estancamiento y evitar la escisión, gracias al establecimiento progresivo de un presupuesto federal europeo; «una Europa con múltiples euros», donde, sin un acuerdo político para comprometerse con el proceso federal, se implementa un nuevo régimen monetario y se vuelven a dar márgenes de maniobra a los países europeos. Estos cuatro escenarios se ilustran con la ayuda de simulaciones efectuadas con el modelo CAM.

3. El estancamiento

Esta es la versión europea del escenario mundial «Menos Estado» del capítulo anterior. Las políticas de austeridad para reducir el endeudamiento público implican reducciones sostenidas del gasto público, en particular en los países de Europa del Sur y el Reino Unido. En ciertos casos, comprenden reestructuraciones de la deuda pública que ayudan a alcanzar más rápidamente los objetivos en materia de reducción de la deuda. Se acompañan, al comienzo del período en Europa del Sur, de compresiones de los costos y los precios suplementarios que permiten recuperar competitividad en relación con el resto de Europa, pero son muy penalizantes en términos de crecimiento y de empleo. Esta política de devaluaciones reales competitivas entre países europeos parece devastadora. El Reino Unido puede recurrir a la depreciación real de la

libra, lo que atenúa los efectos recesivos de las políticas implementadas. En un contexto así, el consumo y la inversión privada están bloqueadas y el ambiente internacional no brinda más que un apoyo limitado.

En suma, el crecimiento europeo está estancado y los países de Europa del Sur son los más afectados. En términos de ingreso per cápita, la brecha entre el Sur y el Centro de Europa (Oeste en el modelo CAM) se agranda nuevamente, cayendo de 80 % en 2012 a 70 % en 2030. Se dibuja una nueva geografía de Europa en detrimento del Sur. Hay que notar que el Reino Unido, aunque muy penalizado por una política presupuestaria de las más restrictivas, recupera, gracias a la depreciación real de la libra y a las ganancias de productividad, una parte del terreno perdido. Las tasas de empleo siguen bajas en el conjunto europeo (menos del 55 % en Europa del Oeste, alrededor de 45 % en el Sur).

Figura 3.1. Crecimiento del PIB (Estancamiento)

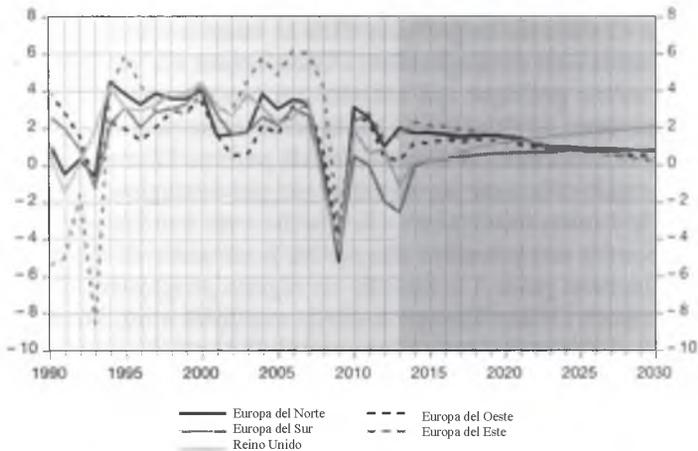


Figura 3.2. Deuda pública y gasto público (% del PIB)

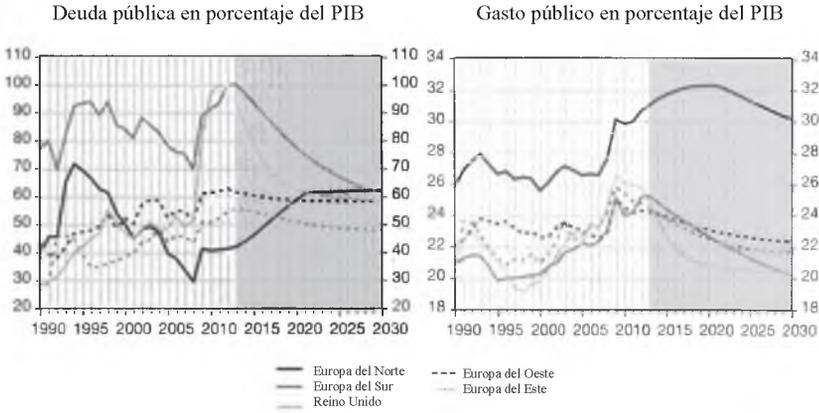


Figura 3.3. Inflación

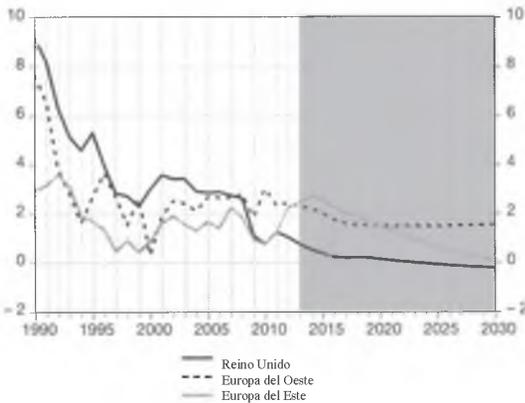


Figura 3.4. Tipo de cambio real (variación en relación con Europa del Oeste, en % pa)

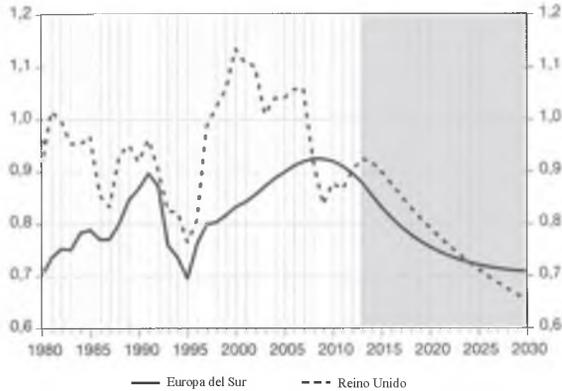
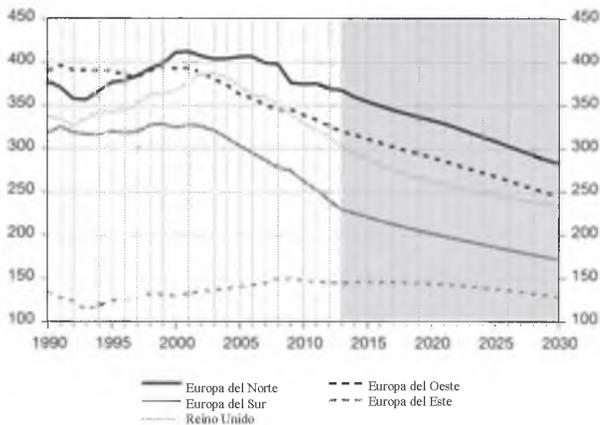


Figura 3.5. Ingreso per cápita (en \$2005 PP)



Frente a perspectivas tan desfavorables, las negociaciones en 2012 intentaron agregar una cláusula de crecimiento: ampliación del papel del Banco Europeo de Inversiones, emisión de «project bonds» para financiar programas de inversión en infraestructura, energías renovables y transición ecológica. Pero una recuperación de este tipo, basa en la inversión, está lejos de tener consenso. Las plazos de realización son

relativamente prolongados, aunque los factores de bloqueo son muy fuertes a corto plazo. Excepto un esfuerzo de programación de gran magnitud, el impacto macroeconómico de un programa de apoyo así se arriesga a ser limitado.

A corto y mediano plazo, todo, o casi todo, concurre a aumentar el freno al crecimiento. Los potenciales factores de recuperación residen en un aumento de los salarios y en una menor austeridad presupuestaria en Europa del Norte, principalmente en Alemania. Nada se logra en este terreno. En Francia, el último evento fue el «shock de competitividad» que apunta al equilibrio de las restricciones muy reales a las que se enfrenta el sector expuesto de la economía francesa. Pero la medida adoptada —un crédito fiscal acordado a las empresas sin contrapartida— ni está a la altura de los problemas (a pesar de su costo elevado de 1 % del PIB para las finanzas públicas), ni es apropiado en su forma. Los riesgos de estancamiento prolongado se manifiestan con una divergencia cada vez mayor en el Norte y el Sur de Europa. En un contexto así, no puede excluirse una escisión de la zona euro.

4. El estallido de la zona euro

En el escenario «estallido de la zona euro», muchos países de Europa del Sur se ven obligados, por efecto contagio, a salir de la unión monetaria y volver a su moneda nacional. Esta salida se hace de una manera caótica que provoca múltiples crisis en cascada en los países más afectados por la crisis de la deuda. Se bloquean las cuentas bancarias, se cierran los bancos, algunos antes de ser nacionalizados. Los Estados afectados emiten medios de pago provisionales.

Esta ruptura caótica tiene graves efectos en el comercio y la inversión en Europa. Implica una brutal caída de la actividad a mediados de la década de 2010 con fuertes repercusiones a nivel mundial y la aparición de importantes excedentes corrientes en Europa. El escenario considera una baja de alrededor del 15 % del tipo de cambio real de los países de Europa del Sur, luego, con un desfase, de los países de Europa del Este en relación con los del Oeste. El Reino Unido sigue su política de depreciación real de la libra. Aunque el shock se concentra a mediados

de la década de 2010 con una baja del PIB de casi 4 % en toda Europa, tiene repercusiones sostenidas hasta la década de 2020. El ingreso per cápita europeo se estanca a largo plazo y bajan las tasas de empleo.

Hay que notar que, aunque si en relación con el escenario del estancamiento todos los países europeos pierden a mediano y largo plazo, son los países de Europa del Sur los que pierden menos, pues se benefician fundamentalmente con un reequilibrio del tipo de cambio intraeuropeo.

Figura 3.6. Tipo de cambio real en relación con Europa del Oeste

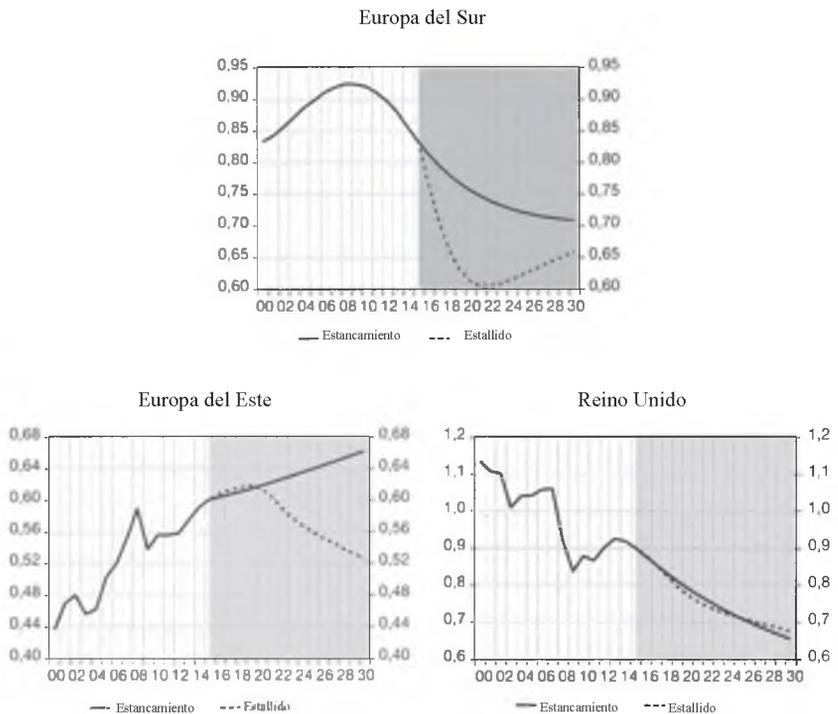


Figura 3.7. Tipo de cambio real, Europa del Oeste

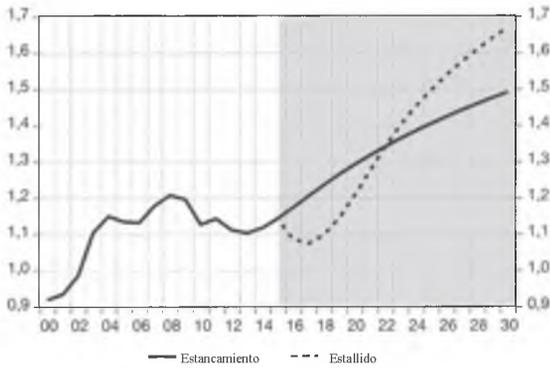


Figura 3.8. Tasa de decrecimiento del PIB (%pa), inversión privada (%del PIB), importaciones totales (miles de millones \$2005), Europa en su conjunto

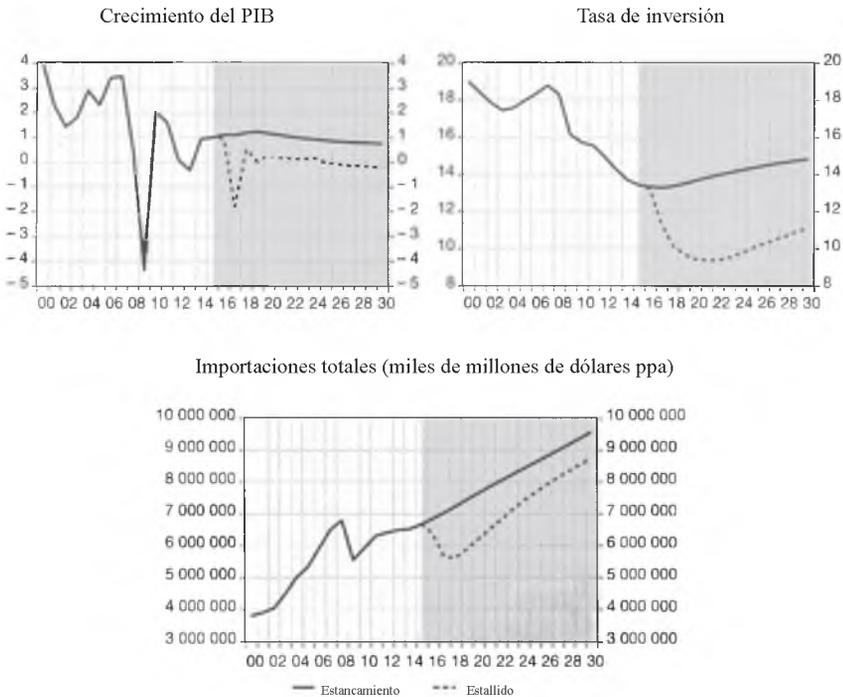


Figura 3.9. Ingreso per cápita (\$2005 PP), tasa de empleo (%), Europa en su conjunto

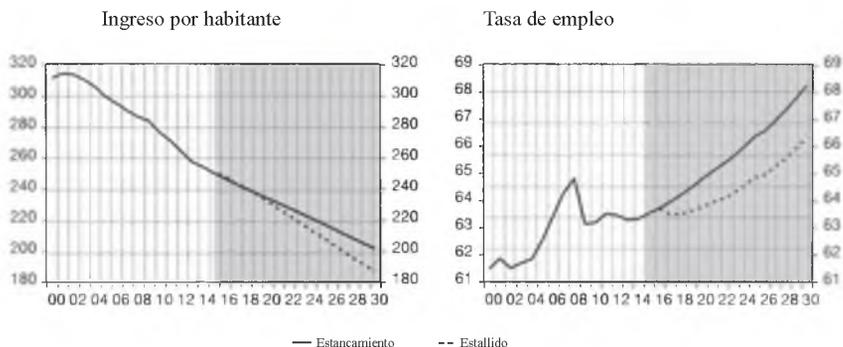
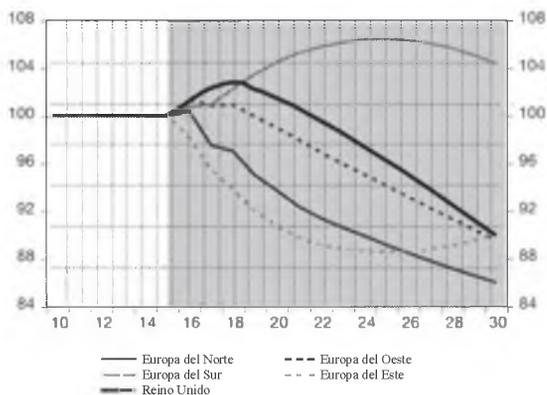


Figura 3.10. Ingreso per cápita (en relación con el escenario de estancamiento) para los cinco bloques europeos



5. Hacia una Europa federal presupuestaria

Para escapar al estancamiento y evitar la escisión de la zona euro, es necesario trazar una estrategia de crecimiento a nivel europeo, en lugar de encerrarse en políticas de austeridad. Debe tomarse un conjunto de medidas de encuadre de los mercados financieros para salir de

los errores de las décadas de 1990 y 2000¹⁹. La estrategia europea de crecimiento debe, en primer lugar, movilizar el potencial de crecimiento que existe en los países que se benefician con una moneda subvaluada y un menor endeudamiento público, entre ellos Alemania en primera fila, en particular por el aumento de los salarios a corto plazo. Esto implica también la aceptación por parte de Alemania de una tasa de inflación ligeramente más elevada para evitar que el ajuste necesario del tipo de cambio real pese únicamente sobre la deflación en los países de Europa del Sur. En todo el continente, el crecimiento debe ser relanzado a través grandes programas de inversiones futuras en educación, investigación, infraestructura para el desarrollo sostenido, pero también para la renovación de los suburbios. El saneamiento de las finanzas públicas pasará por los excedentes resultantes de la recuperación, pero también por un relevamiento de la tributación que cuestionará una vez más los considerables alivios acordados desde la década de 1990 a los ingresos de capital y a las categorías sociales más favorecidas.

Todo esto implica una coordinación de las políticas económicas y la definición de un «gobierno económico europeo». Ahora bien, las dificultades en este terreno son considerables y deben ser reconocidas. Se deben al predominio de los intereses nacionales y al hecho de que lo esencial de los desafíos políticos y sociales atañe a los espacios nacionales. Hace más de veinte años, la coordinación y el «gobierno económico europeo» dieron lugar a muchas expresiones de deseo y numerosos trabajos académicos sin peso. En la práctica, la coordinación es de una complejidad institucional demasiado grande para que pueda implementarse eficazmente. Es mejor reconocerlo. El «gobierno económico europeo» no puede ejercerse más que a través de instituciones explícitamente federales.

De ahí que el escenario se basa en una implementación progresiva del presupuesto europeo, a pesar de la ausencia de mayoría política en Europa para avanzar en esta dirección. Existe una justificación objetiva para las transferencias presupuestarias entre países de la zona euro. Los desajustes cambiarios en el seno de la región son el origen de transferencias implícitas de Europa del Sur a Europa del Norte de gran magnitud (del orden de -4 a -6 % del PIB en detrimento de España, Portugal, Grecia y Francia a fines de la década de 2000). Estas

¹⁹ Esta cuestión esencial se desarrolla en el capítulo 6.

transferencias justificarían mecanismos compensadores de tipo federal entre países, como existe entre los *Länder* alemanes o entre las regiones y departamentos franceses. Aunque la probabilidad de un acuerdo sobre un esquema de este tipo sea muy baja, puede proponerse la implementación progresiva de un presupuesto europeo con un aumento de 1 % a 5 % del PIB en el horizonte de 2020. Un presupuesto europeo así sería suficiente para cambiar en profundidad las políticas estructurales a nivel europeo.

El inicio de un Presupuesto europeo

Un crecimiento progresivo del Presupuesto europeo, para alcanzar 5 % del PIB en el 2020, se obtiene a partir de ciertos impuestos nacionales bien adaptados a esta función: impuestos sobre los ingresos del ahorro y sobre las ganancias de las empresas, lo que permite limitar los efectos de la competencia fiscal. Se crean nuevos impuestos con el fin de limitar el delicado problema de transferir recursos fiscales de niveles nacionales al nivel europeo: impuesto a las transacciones financieras que contribuye a limitar los movimientos especulativos y a estabilizar la esfera financiera; impuesto a las emisiones de CO₂ para la preservación del ambiente en un monto estimado de 2,5 % del PIB.

Como contrapartida, nuevos gastos o algunos transferidos progresivamente desde los niveles nacionales se efectúan a nivel europeo, donde se puede evitar la duplicación de empleos. Sin embargo, el tamaño limitado del presupuesto europeo no le permite desempeñar un papel activo en materia de estabilización y redistribución en caso de evoluciones divergentes.

¿Fondo de estabilización del empleo o mecanismo permanente de transferencia presupuestaria?

Para hacer frente a los shocks o a las evoluciones asimétricas, se crea un fondo de estabilización del empleo. Para hacerlo simple, se mantiene un antiguo esquema elaborado por la misma comisión (Italianer y Pisani-Ferry, 1992), pero se prevén otros mecanismos de la misma naturaleza. En caso de una suba de la tasa de desempleo más rápida en un país que en la media europea, esa nación se beneficia con una transferencia

(automática o a negociar), procedente del presupuesto europeo. Esta transferencia se calcula de la siguiente manera:

$$T_1 = 0,01 (dU_1 - dU_{iUE}) \times PIB_1 \quad \text{si } 0 < dU_1 - dU_{iUE} < 2$$

$$T_1 = 0,02 PIB_1 \quad \text{si } dU_1 - dU_{iUE} > 2$$

$$dU_1 = U_1(t) - U_1(t-12)$$

U_1 = tasa de desempleo en % del país i

U_{iUE} = tasa de desempleo en % de la UE sin el país i

Los cálculos efectuados en la década de 1980, con transferencias con un límite de 2 % del PIB, daban un costo medio anual a cargo del presupuesto europeo modesto (del orden de 0,23 % del PIB). Los cálculos fueron reformulados para los años 1996-2011. Dan resultados bastante cercanos: un costo promedio de 0,21 % del PIB con límites a las transferencia de 2 % del PIB; 0,26 % del PIB sin límite para los países miembros de la zona euro; 0,26 % y 0,28 % del PIB (con o sin límite) cuando el mecanismo concierne a todos los países de la UE, incluido el Reino Unido. Las transferencias son en promedio más importantes para los países de Europa del Sur (Grecia 0,75 %, Portugal 0,71 %, España 1,05 %, Irlanda 0,87 %), con excepción de Francia e Italia, al igual que para los países bálticos. Alemania también es beneficiaria (0,27 % en promedio, concentrado a comienzos de la década de 2000). Algunos años las transferencia sin límites pueden alcanzar sumas significativas del orden de 4 a 5 % del PIB.

En caso de un shock negativo de -1 % del PIB, el efecto estabilizador (y redistributivo) de este fondo de estabilización del empleo sería del orden de 0,18 % del PIB, es decir, comparable al efecto obtenido en Estados Unidos por intermedio del presupuesto federal. Este mecanismo de seguro presupuestario no puede funcionar más que en casos de shocks negativos que afectan solo a una minoría de países.

Aunque propuesto hace mucho tiempo, este mecanismo de seguro presupuestario no recibió nunca mucho eco favorable por dos motivos. Por una parte, sus adversarios consideran que este tipo de herramienta

alienta las malas prácticas, ya que, en caso de un aumento del desempleo, el resto de la Unión interviene para limitar los efectos negativos. Este argumento no debe ignorarse, pero no es esencial.

Por otra parte, este tipo de seguro podría, de hecho, jugar de manera permanente a favor de los mismos países, si estos registran constantemente desempeños más mediocres. Se trata, entonces, de un mecanismo de transferencia permanente y ya no de un seguro presupuestario. El argumento es más importante, pero no es evidente en vista de los cálculos efectuados.

Sin embargo, esta cuestión es sensible en el contexto de crisis de la zona euro, donde los países del Sur se ven afectados estructuralmente por un problema de sobrevaluación de sus euros nacionales y de pérdida de competitividad. En este caso, el costo puede, efectivamente, ser más elevado y plantea el tema de que los otros países de la unión monetaria se hagan cargo de los desequilibrios estructurales, sobre todo si sube el límite de 2 % previsto en el caso inicial. Las transferencias habrían podido alcanzar de 3 % a 5 % del PIB en Grecia, España e Irlanda a fines de la década de 2000. Estos resultados no dejan de estar relacionados, en términos de orden de magnitud, con los cálculos efectuados más arriba, que mostraban la amplitud de los costos sobrellevados por los países del Sur debido a estas sobrevaluaciones²⁰. Por consiguiente, no es de extrañar que estas transferencias sean apoyadas por el resto de la unión monetaria para evitar que los países del Sur se encierren en una o dos décadas de crecimiento cero. Esto tiene, además, la ventaja de preservar el crecimiento de la zona y de facilitar la resolución de problemas de endeudamiento público. Estas transferencias son preferibles a los créditos intrazonales (única forma de ayuda practicada en el seno de la zona euro, con excepción de la anulación parcial de la deuda griega), que no hacen más que trasladar los problemas en el tiempo, y terminan aumentando la carga de la deuda. Un sistema así de federalismo presupuestario limitado fue estudiado en un trabajo anterior (Duwicquet, Mazier y Saadaoui, 2013).

Pero este mecanismo plantea el problema de su duración y su eficacia.

20 Con excepción de Francia y de Portugal, muy penalizados por la sobrevaluación de sus euros, pero un poco beneficiados por el fondo de estabilización del empleo debido a una evolución más promedio de su tasa de desempleo, lo que plantea la cuestión del tipo de indicadores que deben tenerse en cuenta.

Las experiencias pasadas (la reunificación alemana de la década de 1990, pero también las transferencias entre el Norte y el Sur de Italia o a favor de las regiones francesas retrasadas) muestran que, si bien estas transferencias son una ganancia neta para los beneficiarios, no son suficientes para resolver los problemas estructurales. Las experiencias de Alemania del Este y de Mezzogiorno son moderadas desde este punto de vista. Estas transferencias deben complementarse con políticas estructurales en los terrenos de la investigación y la innovación, la industria, la infraestructura, y políticas regionales, cuestiones que se desarrollan más adelante.

Mínimos sociales y fondo social europeo

Lo que a veces se llama «modelo social europeo» es en realidad un conjunto de modelos nacionales que presentan ciertas similitudes que los diferencian claramente de los modelos norteamericano o japonés, pero también importantes rasgos distintivos. La coexistencia prolongada de modelos sociales diferenciados es cuestionada por el juego de la liberalización y de la competencia en el marco de la UE desde la década de 1990. No obstante, cada modelo nacional puede tratar de preservar y valorar sus especificidades, conciliándolas con la defensa de una base de valores europeos comunes en materia de relaciones profesionales y de protección social.

Para afirmar la pertenencia a una comunidad europea y evitar desigualdades demasiado grandes en cuestiones de cobertura social, acceso a los servicios sociales o servicios públicos (salud, ayuda a las familias), se fijarían niveles mínimos, diferenciados por países, a modo de objetivos por grandes campos (salario mínimo, cobertura social, jubilación). El sistema de salario mínimo se extendería al conjunto de los Estados miembros, teniendo en cuenta las diferencias que existen en términos de niveles de productividad. Se considerarían procedimientos más restrictivos para hacer respetar las normas mínimas, por ejemplo, en relación con el monto de las jubilaciones como porcentaje del ingreso per cápita. Sus niveles serían negociados periódicamente en el marco de una ampliación de los procedimientos de discusión implementados en materia de política del empleo y política social.

En el marco del presupuesto europeo, se dedicaría una suma comprendida entre 0,5 % y 1 % del PIB de la UE a un fondo social que financiaría transferencias que ayudaran a alcanzar ciertos umbrales mínimos fijados con anterioridad, principalmente en materia de jubilaciones o de cobertura social. Este fondo estaría dirigido como prioridad a los países menos avanzados de la UE y fundamentalmente a los de Europa del Este.

Eurobonos y gobernanza europea

Junto al presupuesto europeo ampliado, se mantendría la posibilidad de emitir eurobonos para aumentar la capacidad de financiamiento de proyectos europeos («project bonds»). Estas emisiones de eurobonos seguirían teniendo un monto modesto en una fase inicial, del orden de 1 a 2 % del PIB de la UE por año, para que el servicio de la deuda no pesara demasiado en el futuro. Con un endeudamiento limitado a 20 % del PIB de la UE, el servicio de la deuda no pasaría a largo plazo de 0,7 % del PIB, lo que representaría un crecimiento limitado del presupuesto comunitario y un nuevo paso moderado hacia una práctica federal.

Una emisión mayor de eurobonos que mutualizara una parte de la deuda pública de los países miembros e hiciera bajar el costo es previsible en una segunda fase. Supone la creación de una agencia europea de la deuda a cargo de su gestión en la zona euro, que volvería a los viejos títulos (hasta una altura de 60 % del PIB) y emitiría otros nuevos a tasas que se unificarían progresivamente. Este mecanismo es, en teoría, favorable a los pequeños Estados que no pueden apoyarse en un mercado vasto. Genera, además, dos problema como ya se señaló. Como contrapartida de los «eurobonos», se implementaría un control más estricto de las políticas presupuestarias, nacionales, lo que plantea problemas difíciles a nivel de la democracia. Las deudas superiores al límite de 60 % tendrían tasas más elevadas con el riesgo de ataques especulativos, lo que supone tratamientos específicos.

Una rehabilitación de las políticas estructurales europeas

La idea de política industrial es bastante extraña en la cultura comunitaria y en la cultura de numerosos Estados miembros. La política de la competencia parece omnipotente. Sin embargo, en muchos países, la desindustrialización y la toma del control de las principales empresas nacionales por parte de grupos extranjeros se observan con inquietud. Al contrario, los países que supieron preservar su base industrial están en una posición más envidiable. Podría articularse una visión ampliada de la política industrial a nivel comunitario en torno de los siguientes puntos: una política de la investigación y la innovación más activa; la rehabilitación de los grandes programas públicos; el refuerzo de los instrumentos de regulación; y una política europea de la competencia más pragmática. Finalmente, se relanzarían las políticas regionales.

En materia de política de investigación, los progresos serían realizados por una reformulación y una racionalización de los procedimientos europeos de ayuda a la investigación, por una mayor articulación con las políticas nacionales y, sobre todo, por la implementación de nuevos instrumentos con medios incrementados a nivel comunitario. En cuanto al presupuesto, el esfuerzo suplementario sería de aproximadamente 0,4 % del PIB de la UE. En este marco, las dotaciones financieras del PCRD (Programa Marco de Investigación y Desarrollo, por sus siglas en francés) se revisarían profundamente para aumentarlas. Se lanzarían programas científicos cooperativos para grandes campos, apoyándose en presupuestos y estructuras autónomos, dotados de una cierta permanencia. Se crearían agencias tecnológicas europeas encargadas de promover y de coordinar, directamente a nivel europeo, acciones en los terrenos de las tecnologías informática y de los seres vivos. Se pondrían en funcionamiento organismos públicos de investigación con el mismo espíritu y se le unirían algunas de las antiguas propuestas de relación Sapir (2003).

En materia de política industrial, se rehabilitarían los grandes programas públicos y se los trasladaría a nivel europeo. Los programas públicos con fuerte contenido tecnológico en los terrenos de la energía, de la reconversión ecológica, de las telecomunicaciones o de la tecnología aeroespacial tienen grandes efectos de arrastre en las empresas y los laboratorios involucrados. El desarrollo de la programación a nivel

europeo y el incremento de las dotaciones financieras movilizadas permitirían reducir los dobles empleos, además de poner en juego las sinergias y favorecer la constitución de redes de cooperación investigación-industria y privado-público que son fuente de externalidades. Los efectos de arrastre se encontrarían amplificadas.

Los programas de infraestructura de mayor magnitud por los montos financieros implicados tienen importantes efectos estructurantes para las empresas participantes y desempeñan también un papel de motor para el crecimiento a través de las externalidades que engendran. Finalmente, pueden, si están bien definidos, contribuir a la reducción de desigualdades regionales. En muchos casos, aparecen como el complemento necesario de las políticas de liberalización implementadas en los servicios de red. La competencia no es la única respuesta y es necesario un esfuerzo de programación de la infraestructura en paralelo. En consecuencia, Europa se dotaría de esquemas de dirección en los campos del transporte ferroviario, la electricidad, el gas, la reconversión ecológica, las telecomunicaciones o el correo. El financiamiento de estos programas de inversión implicaría un fuerte crecimiento de los fondos públicos movilizables, sea en el marco del presupuesto europeo con la posibilidad de recurrir al endeudamiento europeo, sea en el marco de nuevos instrumentos creados por el BEI, cuyo rol sería ampliado. En ciertas configuraciones, serían también imaginables financiamientos privados. La realización concreta de los trabajos no necesitaría más de la coordinación intergubernamental, sino, en una gran cantidad de casos, de un responsable único por proyecto individual a nivel europeo para evitar los múltiples bloqueos observados en el pasado. Los programas tecnológicos y los grandes programas de infraestructura representarían, en total, una dotación financiera de casi 1 % del PIB de la UE por año.

En materia de política regional europea, la experiencia acumulada fue rica a pesar de la complejidad de los procedimientos y de las dificultades de gestión de los proyectos financiados en el marco de los fondos estructurales y de los fondos de cohesión. Muy a menudo, las dotaciones son subutilizadas en razón de problemas de definición de los proyectos y de coordinación entre los diferentes participantes. En otros casos, la utilidad misma de los proyectos se presta a discusión. La ampliación al Este introdujo nuevos desafíos. Un incremento del presupuesto europeo permitiría aumentar el umbral de elegibilidad de los fondos estructurales a 90 % del PIB europeo per cápita y beneficiar de este modo a un número mayor de regiones menos desarrolladas, incluso en los países

más avanzados de la UE. Si las transferencias a los países del Este están limitadas a 4 % del PIB por cuestiones de capacidad de absorción, el costo total para el presupuesto europeo fue estimado entre 0,18 % y 0,38 % del PIB de la UE, según si las evaluaciones se hacen a precios corrientes o en PPA. Simultáneamente, se reformaría el procedimiento de los fondos estructurales para aumentar su eficacia dándoles más autonomía a los niveles locales, pero reforzando el esfuerzo de programación de las inversiones.

El escenario «Hacia una Europa federal»

Las simulaciones efectuadas con el modelo CAM permiten ilustrar el impacto de los cambios institucionales propuestos anteriormente. El escenario se inscribe en el escenario mundial «Regionalización». Supone que todos los países de la UE se unen a la zona euro, con excepción del Reino Unido. Debido a las transferencias federales, los países de Europa del Sur pueden sufrir una depreciación real menor sin llevar a cabo costosas políticas de compresión de costos. El aumento progresivo del gasto y de los ingresos públicos federales les permite alcanzar su máximo a comienzos de la década de 2020 con, respectivamente 7 % y 5 % del PIB de la UE y un déficit europeo de 2% del PIB que disminuye a continuación. Los principales beneficiarios del presupuesto federal son los países de Europa del Sur, del Este y, en menor medida, del Oeste. La recuperación del crecimiento en la década de 2010 alimenta un círculo virtuoso en la década de 2020, en la que un crecimiento más sostenido permite financiar las inversiones privadas y gastos públicos más elevados. El aumento del gasto público y la nivelación de los servicios públicos en Europa del Este son un claro ejemplo de esto, lo que permite registrar una reducción de la ratio de endeudamiento público. En total, puede alcanzarse un crecimiento más alto, cercano a 2 % por año en promedio para el PIB, con un movimiento de convergencia significativa entre las regiones europeas.

Figura 3.11. Tipo de cambio real

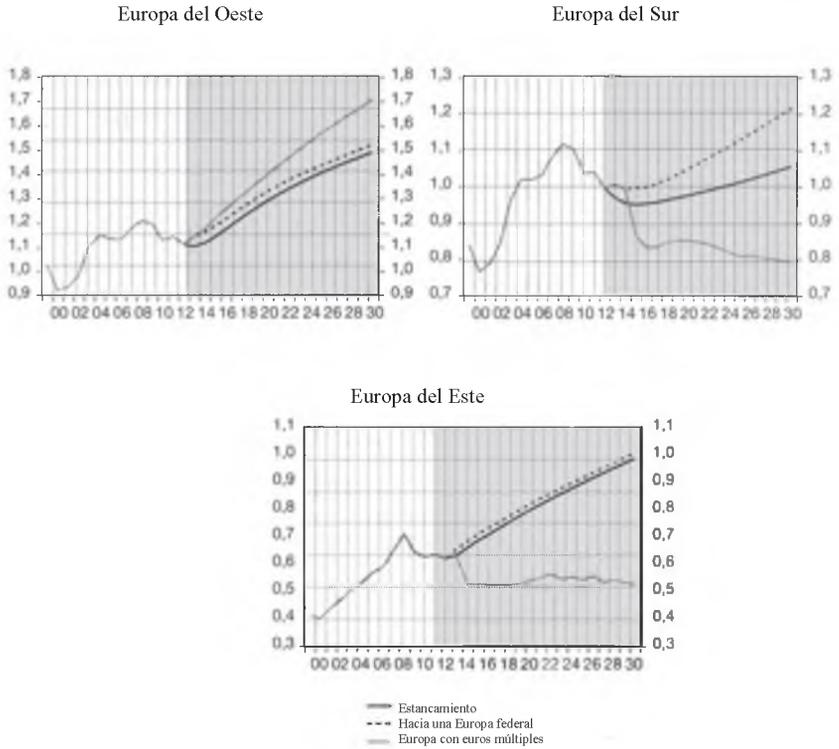


Figura 3.12. Gasto público (% del PIB)

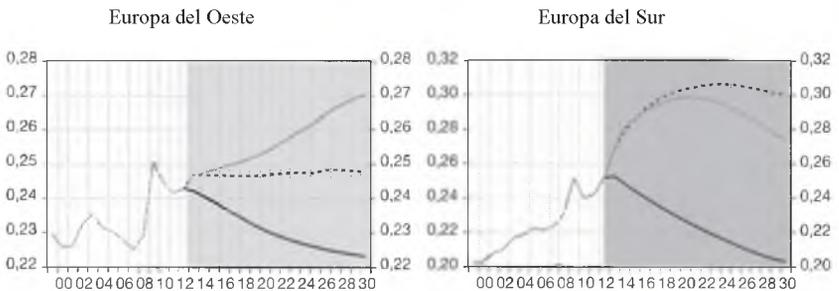




Figura 3.13. Inversión privada (% del PIB), tasa de crecimiento del PIB (% p a) de Europa

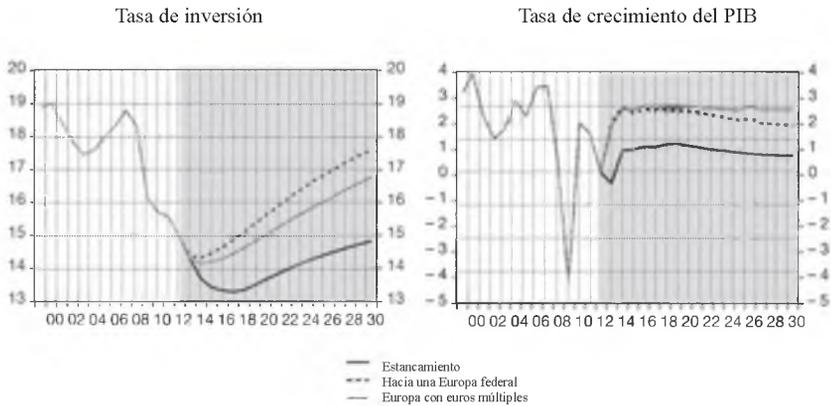
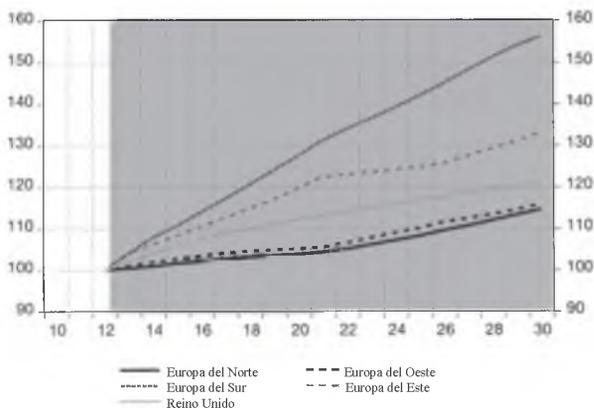


Figura 3.14. Ingreso per cápita relativo en relación con el escenario «estancamiento»



6. Una Europa con euros múltiples

Una Europa con euros múltiples toma en cuenta las reticencias para aumentar el presupuesto europeo y la dificultad para poner en marcha políticas coordinadas. Es una Europa más flexible, pero que no se encierra en políticas de austeridad sin salida. Se caracteriza por:

- La instauración de un nuevo régimen monetario en Europa, en el que un euro único, externo, gestionado por el BCE, cohabita con euros nacionales y una grilla de paridades intraeuropeas fijas pero ajustables, en función de la evolución de las características estructurales de cada economía nacional o de cada bloque regional (Europa del Sur, del Oeste, del Este y del Norte); una variante más flexible del régimen monetario considera un sistema de euros nacionales flotantes gestionados en torno de una paridad de referencia (que puede ser ajustada), en relación con el euro externo. Una de las ventajas de este régimen es poder integrar más fácilmente a los países europeos que quedan fuera de la zona euro (algunos países del Este y del Norte), algo que complica considerablemente la gobernanza europea.

- La ausencia de presupuesto federal, es decir, su mantenimiento en el nivel actual (1 % del PIB europeo) para asegurar la preservación de ciertas políticas europeas en los terrenos de la agricultura y de la investigación; las políticas regionales europeas o las transferencias presupuestarias intrarregionales no tienen más lugar debido a los ajustes que pueden operarse a través de las modificaciones de paridades intraeuropeas; no hay eurobonos, ni agencia europea para la deuda.
- Las modificaciones de las paridades efectuadas en el momento de la implementación del nuevo régimen monetario (devaluación de los euros del Sur y del Este, revaluación de los euros del Oeste y del Norte) permiten restablecer la competitividad en el Sur y en el Este y relanzar el crecimiento evitando las políticas de austeridad presupuestaria y permitiendo que se reinicie la inversión.
- Las políticas estructurales nacionales, principalmente la política industrial y la regional, encuentran una mayor autonomía frente a una política europea de la competencia menos dominante; la noción de «mercado único» pierde en parte su sentido con las paridades monetarias intraeuropeas susceptibles de ser ajustadas; las políticas nacionales pueden valorar mejor las especificidades propias de cada espacio nacional; la ayuda pública es objeto de menos control por parte de la Comisión y toma formas diferentes según el país (más a nivel estatal en Francia, más a nivel regional en Alemania o en Italia, por ejemplo); de un modo más general, las políticas industriales se organizan según esquemas diferentes en cada país (banco nacional de inversión, defensores nacionales, fondo de industrialización).
- Se desarrollan cooperaciones «a la carta» entre ciertos Estados miembros en función de cada una de sus fortalezas específicas y de sus especializaciones (agencias europeas que no agrupan más que a algunos Estados; programas de inversión comunes «a la carta» en torno de grandes proyectos como un automóvil propio, nanotecnologías, células fotovoltaicas).

- La diversidad de modelos sociales se refuerza sin convergencia institucional (ausencia de salario mínimo europeo, sistemas de jubilación, peso desigual de los sindicatos y de las negociaciones colectivas); pero la recuperación y un crecimiento más sostenido permiten una convergencia parcial.

Régimen monetario

El régimen monetario se caracteriza por un euro externo único, libremente convertible en los mercados internacionales y gestionado por el BCE, con la posibilidad de intervenciones eventuales del BCE en función de la política de cambio definida. Los euros nacionales se establecen por un sistema de paridades fijas pero ajustables en relación con el euro. Estos euros nacionales pueden existir a nivel de país o de bloque regional para simplificar y evitar una escisión demasiado grande (pero las ventajas de estos agrupamientos regionales no son evidentes). Estos euros nacionales no son convertibles a nivel internacional. Para los intercambios exteriores y los movimientos de capitales, los euros nacionales deben ser convertidos a euros externos, pero esta convertibilidad no es libre. Hay una convertibilidad externa del euro único, pero no una convertibilidad de los euros nacionales. Para gestionar este sistema y limitar la especulación en las grillas de paridad intraeuropeas, se pueden prever diversos modos de funcionamiento con una «represión financiera» desigual.

Solo los bancos y los organismos financieros no bancarios tienen cuentas en euros externos

Los bancos nacionales reciben depósitos y hacen préstamos en euros nacionales. Poseen títulos (bonos del Tesoro, obligaciones) en euros nacionales, pero también títulos emitidos por los otros países europeos en euros externos y títulos denominados en dólares. Para limitar los riesgos

de especulación, se imponen reservas obligatorias en el banco central nacional sobre los depósitos y los activos en euros externos o dólares.

Los bancos centrales nacionales hacen anticipos a los bancos comerciales nacionales bajo la forma de refinanciamientos. Poseen una cuenta en euros en el BCE, el equivalente del TARGET2 actual que representa los saldos acumulados de la balanza corriente y los movimientos de capitales del país con el resto de la zona. El BCE desempeña el papel de cámara de compensación como en la situación actual, pero hasta un cierto límite. Más allá de este, debe ajustarse la paridad intraeuropea del euro del país implicado. La definición de este límite debe precisarse. Si se mantiene el establecido en el TARGET2, es decir, el que se aplica solo sobre las operaciones intraeuropeas, se desembocaría en una situación inestable con devaluaciones acumulativas país por país. Al contrario, un criterio de activación basado en el conjunto de la balanza corriente o con un umbral mínimo de reservas en euros externos y dólares del banco central lleva a una solución estable sin devaluaciones acumulativas.

Los agentes no financieros (hogares y empresas) solo tienen cuentas en euros nacionales. Sin embargo, las empresas tienen cuentas reservadas para las exportaciones e importaciones en euros externos, con un límite calculado en función de las sumas promedio observadas en los volúmenes de intercambios exteriores. Para sus operaciones financieras, existen igualmente cuentas en euros externos con un límite que depende de las operaciones efectuadas (principalmente inversiones).

Los bancos y las empresas tienen cuentas en euros externos convertibles libremente con tasas fijas definidas

Este régimen es más liberal para las empresas, pero los hogares no tienen más que cuentas en euros nacionales y siguen con restricciones. Para limitar la especulación como antes, el costo de poseer euros externos para los residentes no financieros aumenta por el sesgo de importantes reservas obligatorias impuestas a los depósitos bancarios.

Un régimen monetario más flexible

Una variante más flexible del régimen monetario precedente considera un sistema de euros nacionales flotantes gestionado en torno de una paridad de referencia (que puede ser ajustada) en relación con el euro externo. Los euros nacionales son ahora convertibles en el plano internacional con una gran banda de flotación. Estos euros nacionales puede definirse eventualmente, como antes, a nivel de agrupaciones regionales. La mayor flexibilidad tiene como contrapartida un riesgo cierto de inestabilidad, que supone la implementación de instrumentos que limitan o vuelven más costosa la movilidad de capitales (reservas obligatorias, impuesto a las transacciones financieras). La experiencia pasada, principalmente durante los años 1993-1998 de transición a la moneda única, muestra que este régimen puede ser estable si las paridades de referencia son cercanas a sus valores de equilibrio, como habría sido el caso después de los ajustes monetarios realizados en el momento de la crisis del Sistema Monetario Europeo de 1992-1993.

El período de transición

Las dificultades de la transición hacia un régimen monetario de este tipo no deben subestimarse. El primer problema es el del efecto del anuncio y los riesgos de salidas de capitales en los países de Europa del Sur, los más golpeados por la sobrevaluación del euro. Implica medidas transitorias, pero fuertes, de control de capitales. De un modo más general, en un régimen normal, pero con grados variables según el régimen efectivamente adoptado, la libre circulación de capitales será menos que en el transcurso de las dos últimas décadas, lo que implica una ruptura importante.

El segundo problema es el de la deuda externa en euros. El reembolso de esta deuda implica o una pérdida para los acreedores extranjeros en caso de devolución en euros nacionales convertibles a euros externos con una reducción para los países que hayan devaluado sus euros nacionales, o un costo suplementario para los deudores que hayan devaluado si honran sus deudas en euros externos. Una negociación internacional, de

hecho en gran medida intraeuropea, debe permitir encontrar el equilibrio entre estos dos extremos. Las informaciones²¹ sobre la distribución de la deuda de los países de Europa del Sur muestran que los títulos (que no sean acciones) poseídos por el resto del mundo comprenden entre el 40 y el 65 % en el caso de los países de Europa del Sur (con excepción de Irlanda con más del 80 %). Entre estos títulos, los títulos públicos representan una proporción muy variable (11 % en Irlanda, 91 % en Grecia para tomar los dos extremos). Entre los acreedores extranjeros, la zona euro y, más ampliamente, la UE representan una parte dominante, excepto en Francia. La negociación respecto de la restructuración de la deuda en caso de devaluación de los euros de Europa del Sur involucraría principalmente a otros países de la zona euro: Francia se encontraría de algún modo atrapada entre dos fuegos.

Para el futuro, después de la fase de restructuración de la deuda de los países que hayan devaluado, el endeudamiento exterior será más difícil de financiar. Pero, en este tipo de régimen, los desequilibrios corrientes intraeuropeos se suponen de una magnitud limitada gracias a los ajustes monetarios efectuados dentro de Europa.

El proyecto de Clearing Union

En este contexto, ciertos autores (Amato y Fantacci, 2011) proponen la puesta en marcha de un sistema de *Clearing Union* a nivel de Europa, inspirado en las ideas de Keynes. Para ser breves, una *Clearing Union* es una institución financiera que asegura el financiamiento de los desequilibrios temporarios de las cuentas corrientes de un grupo de países. Cada nación participante tiene una cuenta en la *Clearing Union*, expresada en una unidad de cuenta distinta de la moneda nacional. Los países deficitarios tienen una cuenta negativa, los excedentarios, una cuenta positiva. La *Clearing Union* asegura la centralización de todas las cuentas, por eso, la compensación se hace de manera multilateral. Tres reglas rigen su funcionamiento:

21 Fuentes: Eurostat (2010) y FMI. CPIS (2010).

- El funcionamiento es simétrico: los países deficitarios pagan intereses debido a sus déficits como es tradicional, pero los excedentarios también pagan cargos en función de los excedentes; este mecanismo favorece un retorno al equilibrio, ya que incentiva a estos últimos países a gastar más, lo que sostiene la demanda y contribuye a la reducción del déficit de los países deficitarios.
- Existe un límite a los excedentes y a los déficits que impide la acumulación indefinida de una deuda o de un activo neto.
- Son posibles ajustes monetarios entre las monedas nacionales para contribuir a la reducción de desequilibrios corrientes que se vuelvan excesivos, la devaluación para los países deficitarios, la revaluación para los excedentarios.

Este sistema, ideado originalmente por Keynes a nivel internacional, puede trasladarse al nivel europeo. Implica también cambios radicales en relación con la situación actual. El Banco Central Europeo desempeña un papel en la *Clearing Union*, pero con una asimetría completa entre países deficitarios y excedentarios, sin fijación de límites superiores para los excedentes o déficits y sin posibilidad de reajustes de las paridades intraeuropeas.

Este proyecto de *Clearing Union* a nivel europeo es compatible con las propuestas presentadas anteriormente. El euro externo único sería utilizado como moneda común para financiar los excedentes y déficits. Pero no sería una simple unidad de cuenta, ya que sería convertible libremente en el plano internacional. La posibilidad de reajustes de paridad en caso de desequilibrios estructurales demasiado importantes es uno de los elementos de base del esquema propuesto. Estos reajustes constituyen, al fin de cuentas, una prioridad antes de la implementación del nuevo régimen. Se encuentran los mismos problemas que conciernen al fin de la liberalización financiera y la gestión de cargos de la deuda externa para los países que devalúan su moneda.

Quedan dos puntos suplementarios que pueden ser considerados: la definición de límites superiores a los excedentes y a los déficits corrientes, así como un funcionamiento simétrico, ya que los países excedentarios deberían pagar igualmente cargos en función de sus excedentes

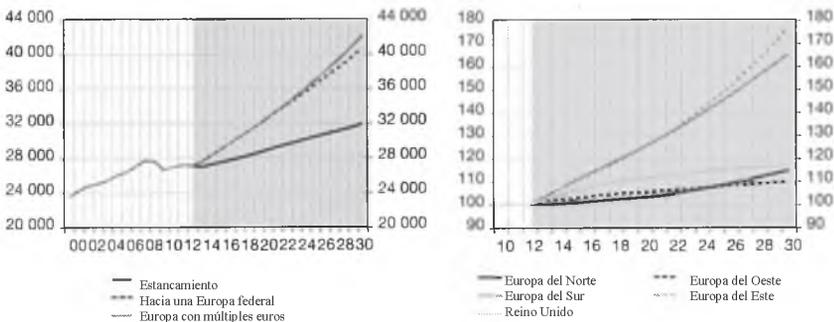
corrientes. Sin duda, habría que precisar los beneficiarios de estos intereses pagados (el BCE en principio) y el uso que se haría de ellos.

El escenario «Una Europa con múltiples velocidades»

Las simulaciones efectuadas con el modelo CAM permiten ilustrar esta Europa con múltiples euros considerando el caso del régimen monetario más flexible. Este escenario se inscribe también en el marco del escenario mundial «Regionalización». Los ajustes de paridades intraeuropeas se hacen de una manera progresiva con una revaluación para Europa del Oeste y una depreciación para Europa del Sur y del Este. Aunque el período de transición está marcado por una incertidumbre que frena la inversión privada y el comercio intraeuropeo, el crecimiento reaparece a más largo plazo, producido por las ventajas de competitividad del Sur y del Este y por el gasto público sostenido en un contexto de mayor autonomía de las políticas nacionales. En promedio, el crecimiento se vuelve bastante fuerte (alrededor de 2 % por año para el PIB), es decir, un desempeño global cercano al de la Europa federal, con una recuperación del Sur y del Este menos marcada que en el caso federal.

Figura 3.15. Ingreso per cápita (\$2500 PP) e ingreso per cápita relativo (escenario «estancamiento» = 100)

Ingreso por habitante de Europa en su conjunto Ingreso por habitante relativo (estancamiento = 100)



Bibliografía

Asdrubali, P. y Kim, S. (2004), «Dynamic risk sharing in the United States and Europe», *Journal of Monetary Economics* 51, 809-836.

Amato, M. y Fantacci, L. (2011), *The End of Finance*, Cambridge, Polity Press.

Clévenot, M. y Duwicquet, V. (2011), «Partage du risqué interrégional», *Revue de l'OFCE*, no. 119, octubre.

Duhamel, F. y Dunoyer de Ségonzac, A. (2013), *La cocotte-minute financière*, L'Harmattan.

Duwicquet, V. y Mazier, J. (2010), «Financial intégration and macroeconomic adjustments in a Monetary Union», *Journal of Post Keynesian Economics*, invierno 2010-11.

Duwicquet, V., Mazier, J. y Saadaoui, J. (2013), «Désajustements de change, fédéralisme I budgétaire et redistribution: comment s'ajuster en union monétaire?», *Revue de l'OFCE*, 127, Debates and policies, Mathieu C. y Sterdyniak H. (éd.), *The Euro Area in Crisis*.

European Commission (2007), *Quarterly Report on the Euro Area*, no. 3.

Italianer, A. y Pisani-Ferry, J. (1992), «Systèmes budgétaires et amortissement des chocs régionaux: implications pour l'Union économique et monétaire», *Economie Internationale*, no. 51, 3er trimestre.

Jeong, S.-E., Mazier, J. y Saadaoui, J. (2010), «Exchange rate misalignments at world and European level: a FEER approach», *Economie Internationale*, no. 121, 25-58.

Mazier, J. y Saglio, S. (2008), «Interdependency and Adjustments in the European Union», *International Review of Applied Economics*, 22(1), 17-44.

Trichet, J. C. (2007), *Le processus d'intégration européenne*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, BCE, Direction de la Communication.

Capítulo 4

Rol y regulación de las finanzas globalizadas

Jean-Baptiste Gossé y Dominique Plihon

La reciente crisis financiera, que no ha acabado, demostró que las finanzas tienen una profunda influencia en la economía mundial. La importancia creciente de las finanzas, privadas y públicas, es particularmente clara en Europa. Juegan un papel central en la asignación de recursos entre sectores y países. Es también un factor importante de inestabilidad, para los sectores tanto financieros como reales de la economía, y afecta a todos los niveles: nacional, regional e internacional.

A priori, es difícil prever cuál será la evolución de los mercados y los sistemas financieros en el curso de las próximas décadas, en especial porque son fundamentalmente inestables. No obstante, es útil intentar definir cuáles podrían ser las grandes tendencias en el futuro, dado que, de aquí en más, ocuparán un lugar central en el futuro de Europa y de la economía mundial.

Prever las evoluciones venideras es esencial en una perspectiva de regulación, pues es necesario adaptar las reglas a la probable transformación de los mercados en el futuro. Partiendo de las transformaciones observadas recientemente, este capítulo tiene por objetivo trazar el campo de las posibilidades en cuanto a las modificaciones de las finanzas en las próximas décadas. Se comenzará, entonces, por presentar la evolución reciente de las finanzas mundiales (1). Luego, se analizarán los cambios potenciales susceptibles de ser observados, resaltando los principales factores en la raíz de estos cambios previsibles (2). A continuación, se abordarán las cuestiones ligadas a la regulación financiera que fueron determinantes en el pasado reciente; la última crisis financiera se originó en parte en un déficit de regulación, y las mutaciones en este terreno están lejos de haber acabado (3). Partiendo de estos elementos de análisis, la última parte del capítulo presentará tres escenarios futuros contrastados para la economía y las finanzas mundiales (4).

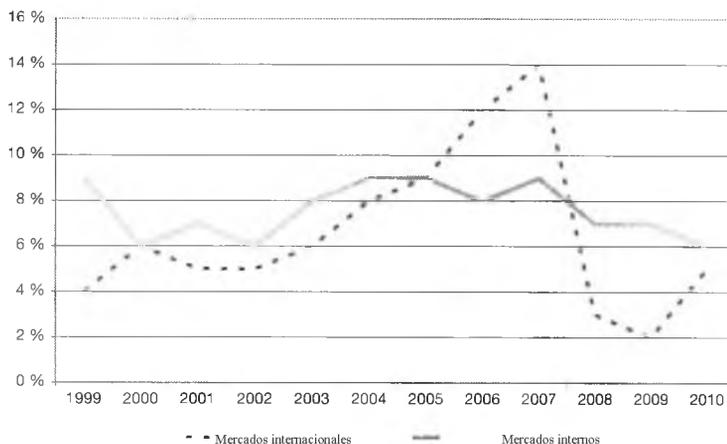
1. Evolución reciente de las finanzas mundiales

Para comenzar, proponemos echar un vistazo a la evolución de los mercados financieros en el transcurso de las últimas décadas para captar su dinámica y observar el impacto de la última crisis. Para identificar bien los factores de crecimiento, se distinguen los principales mercados financieros mundiales y se explicitan los factores que están en el origen de sus fluctuaciones. La mayor parte del tiempo, las estadísticas se calculan como un porcentaje del PIB mundial para medir mejor el crecimiento sumamente rápido de la esfera financiera en relación con la esfera real de la economía.

Rápida escalada de las finanzas globales interrumpida por la crisis

El tamaño de los mercados financieros mundiales aumentó fuertemente desde comienzos de este nuevo milenio. En 2000, el financiamiento total obtenido en los mercados financieros nacionales e internacionales se elevaba a casi 11 % del PIB mundial. En 2007, se había multiplicado por dos y estaba alrededor del 23 % del PIB mundial. Después de la crisis, se redujo drásticamente hasta no representar más que el 10 % en 2010. Esta primera observación refleja la naturaleza cíclica de la evolución de los flujos de financiamiento (figura 4.1). La magnitud de los movimientos luego de la crisis, en el sentido del aumento y la caída, parece más marcada para los financiamientos internacionales. Estos se vieron particularmente afectados por la crisis de Internet, a comienzos de los años 2000, y por la crisis de las hipotecas *subprimes* a partir de 2007.

Figura 4.1. Montos manejados en los mercados nacionales e internacionales (% del PIB mundial)



Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BPI).

Los diferentes componentes de los mercados financieros mundiales participaron, en grados diversos, de estas evoluciones contrastadas. La tabla 4.1 recapitula las tasas de crecimiento y presenta la desviación estándar, es decir, la volatilidad de los diferentes mercados. Se constata que, entre 1995 y 2010, los mercados internacionales de obligaciones y de instrumentos monetarios tuvieron un crecimiento más rápidos, de + 366 % y + 184 %, respectivamente. La volatilidad más grande se observa en los mercados bursátiles y, en menor medida, en los mercados de obligaciones internacionales. En cambio, los mercados monetarios (nacionales e internacionales) fueron notablemente estables.

Tabla 4.1. Coeficientes de variación de los mercados financieros mundiales

	Promedio	Promedio	Coeficiente de variación	Variación entre 1995 y 2010
Obligaciones internacionales	9 %	26 %	35	366 %
Instrumentos del mercado monetario internacional	0 %	1 %	19	184 %
Préstamos bancarios internacionales	6 %	31 %	18	46 %
Acciones nacionales	16 %	84 %	20	50 %
Obligaciones nacionales	5 %	76 %	7	28 %
Instrumentos del mercado monetario interno	1 %	19 %	5	32 %
Total	23 %	238 %	10	56 %

Fuente: BPI, WFE.

Nota: La desviación estándar y el promedio se calculan a partir de datos anuales para el período 1995-2010. El coeficiente de variación se define como el ratio entre la desviación estándar y el promedio multiplicado por 100.

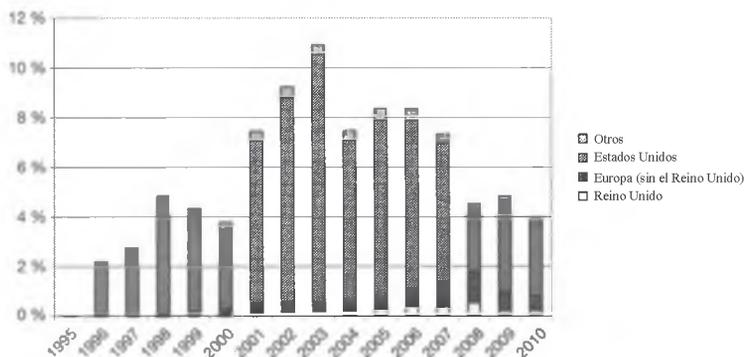
Cinco hechos destacados en la evolución de las finanzas globalizadas

Los mercados de cambio, en los cuales se intercambian monedas entre sí, vieron cómo su tamaño se multiplicó más de seis veces en veinte años. El volumen cotidiano de operaciones cambiarias pasó de 600 mil millones a 4 billones de dólares entre 1989 y 2010. Las operaciones tradicionales (a saber, las operaciones al contado, las operaciones a futuro y los *swaps* de divisas) representaban lo esencial de las transacciones. En cambio, las operaciones a término y las opciones de divisas se mantenían como marginales en 2010.

Los mercados de títulos vinculados a productos inmobiliarios tuvieron un crecimiento particularmente elevado en Estados Unidos en el transcurso de la década de 2000 y, en menor medida, en los otros países desarrollados (figura 4.2). Estos títulos están asociados a la titularización de los créditos inmobiliarios y a los productos estructurados, como los CDO (*collateralized debt obligations*), que dieron lugar al desarrollo de una verdadera industria financiera.

Sin embargo, después de la crisis de las *subprimes*, las emisiones en este mercado se dividieron bruscamente por dos, reflejando la falta de apetito de los inversores por este tipo de títulos directamente ligados a la crisis inmobiliaria y financiera, llamada de las *subprimes*, a partir de 2007.

Figura 4.2. Emisión de títulos vinculados a activos y créditos inmobiliarios (% del PIB mundial)

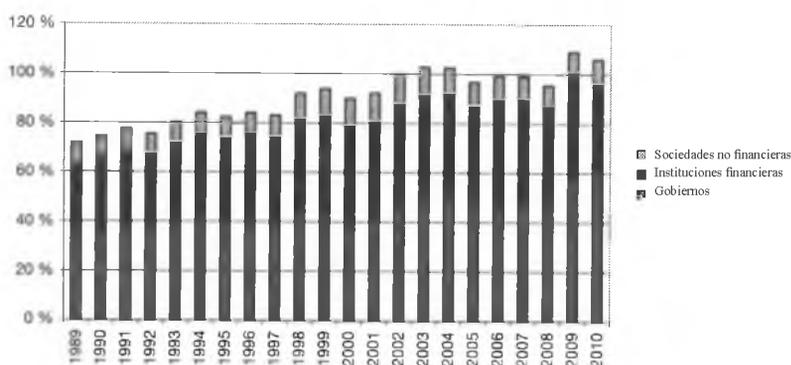


Fuente: Bloomberg, Thomson Reuters, *prospectus filings*, Fitch Ratings, Moody's, S&P, AFME y SIFMA.

El mercado de títulos de créditos nacionales está dominado por las deudas de los gobiernos que pasan de menos de 40 % a más de 60 % del PIB mundial entre 1990 y 2010 (figura 4.3). En cambio, la participación de otros dos emisores de deuda en los mercados internos —las empresas y las instituciones financieras— permanece relativamente estable. El

peso del endeudamiento de los Estados aumentó fuertemente con la crisis, y pasó de 50 a 60 % del PIB mundial entre 2007 y 2010. Los déficits públicos, de hecho, aumentaron mucho como consecuencia de operaciones de salvataje de bancos en dificultades, financiadas por los contribuyentes y las políticas de recuperación decididas por los gobiernos para intentar escapar de la recesión económica causada por la crisis financiera.

Figura 4.3. Saldo total de títulos de crédito nacionales²² (% del PIB mundial)



Fuente: BPI.

Los mercados extrabursátiles, en los cuales se realizan las operaciones esenciales de productos derivados, se caracterizaron por un crecimiento explosivo: su peso, en porcentaje del PIB mundial, pasó de 10 % en 1998 a cerca de 35 % en 2010, después de haber tenido un pico de casi 60 % del PIB mundial en 2008 (tabla 4.2). El pico de 2008 se explica por el gran peso de los contratos de tasas de interés (58 % del mercado) y los CDS (*credit default swaps*) a comienzos de la crisis financiera internacional, cuando la incertidumbre estaba en su apogeo.

²² Se trata del conjunto de títulos de crédito negociables, cualquiera sea su vencimiento (obligaciones e instrumentos del mercado monetario principalmente).

Tabla 4.2. Saldo total de los mercados extrabursátiles (valor bruto de mercado, % del PIB mundial)

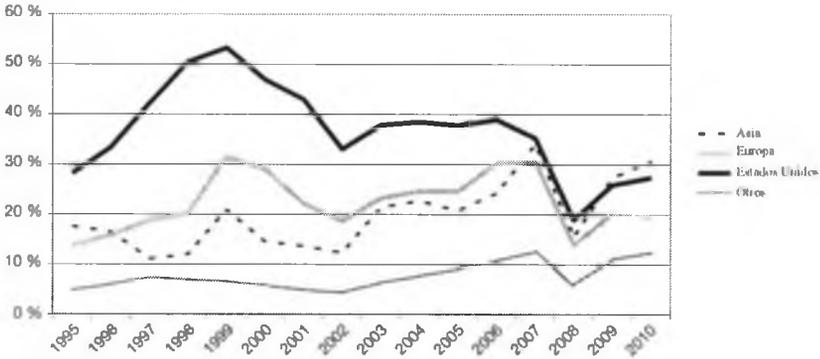
	2000	2007	2008	2009	2010
Contratos de cambio (FX contracts)	3 %	3 %	7 %	4 %	4 %
Contratos de tasa de interés	4 %	13 %	33 %	24 %	23 %
Contratos de acciones	1 %	2 %	2 %	1 %	1 %
Contratos de productos de base	0 %	3 %	2 %	1 %	1 %
Contratos de CDS		4 %	8 %	3 %	2 %
No asignados	2 %	3 %	6 %	4 %	2 %
Total	10 %	28 %	58 %	37 %	34 %

Fuente: Banco de Pagos Internacionales.

Escalada de las plazas financieras emergentes

La geografía de las finanzas globales se modificó desde los años 90, relegando las mutaciones profundas de la economía mundial. El peso creciente de las economías emergentes es uno de los rasgos destacados de esta gran transformación. Esta constatación se ve ilustrada por la progresión del tamaño de las plazas financieras emergentes de Asia y de otros países emergentes de América Latina y de África, medida por la capitalización de los mercados bursátiles (figura 4.4). Se asiste a una redistribución de las cartas: la participación relativa de las grandes plazas financieras tradicionales (Estados Unidos y Europa) disminuye en relación con la de las plazas financieras emergentes. Esta nueva cartografía va de la mano con un aumento general del tamaño y una intensificación de los flujos de operaciones (arbitrajes) entre las plazas, a partir de ahora sumamente conectadas entre ellas en el marco de una poderosa red financiera internacional.

Figura 4.4. Capitalización de los mercados bursátiles (% del PIB mundial)



Fuente: World Federation of Exchanges.

2. Evolución futura de las finanzas mundiales

La evolución de las finanzas mundiales dependerá, por una parte, de las condiciones de la salida de la crisis y, por otra, de cinco factores que se determinarán en el futuro: (i) las estrategias de los actores financieros, (ii) la ubicación de los centros financieros, (iii) los mercados susceptibles de desarrollo, (iv) las interacciones entre actores privados y públicos, y (v) las modalidades de la regulación financiera. Dada su importancia capital, la cuestión de la regulación se abordará por separado en la parte 3. Luego, en la última parte, se presentarán tres escenarios contrastados que brindarán perspectivas diferentes en función de las hipótesis consideradas respecto del papel de estos diferentes factores.

Las estrategias de los principales actores de las finanzas

Según los gerentes de los bancos y las instituciones financieras europeas, los principales desafíos en el futuro serán: (i) el mejoramiento de la gestión de riesgos, (ii) la adaptación a las nuevas formas de regulación, (iii) la intensificación de la competencia, (iv) la concentración de los mercados financieros, y (v) la estandarización de las operaciones financieras para facilitar su automatización, lo que desembocará en la reducción del efectivo²³. Así, la estrategia de los bancos y las instituciones financieras va a consistir en tratar de aumentar su tamaño y reducir los costos para hacer frente a una mayor competencia en los mercados cada vez más globalizados. Además, como los gerentes aprendieron la lección dejada por los errores recientes en la gestión de riesgos, son más sensibles a las futuras limitaciones ligadas a la regulación. En esta perspectiva, los gerentes parecen preferir un universo financiero menos estable antes que un ambiente estrechamente controlado por las autoridades públicas, se trate de Estados o de bancos centrales.

Uno de los problemas que se planteará en el futuro es el desajuste, que podría agravarse, entre la gestión centralizada de los riesgos en los grandes grupos bancarios y financieros transnacionales, por una parte, y la organización de la regulación pública a nivel nacional y regional, por otra parte.

La futura ubicación de los centros financieros

En la prolongación de las evoluciones pasadas debería observarse en el futuro un reequilibrio geográfico de los centros financieros a escala internacional, debido al doble efecto de la concentración de los mercados y el rápido desarrollo financiero de los principales países emergentes, abiertos nuevamente a las finanzas internacionales. En primer lugar, el desarrollo de las finanzas islámicas debería contribuir a reforzar los centros financieros en Medio Oriente y en Asia. En segundo lugar, si las

23 Para más detalles, véanse Engstler y Welsch (2008), KPMG (2008) y Ernst & Young (2009).

materias primas se convierten en un importante objeto de inversión para los inversores, podrían adquirir importancia igualmente nuevos centros financieros situados en los países emergentes productores de materias primas. En tercer lugar, la liberalización y la apertura internacional de los sistemas financieros en los principales países emergentes tendrán un impacto considerable en la geografía de las finanzas mundiales. Así, la decisión de las autoridades chinas en 2010 de volver convertible el yuan para los no residentes creó las condiciones para que Hong Kong se convirtiera en la primera plaza financiera de Asia.

El espacio financiero internacional va a estar cada vez más estructurado por las grandes plazas financieras. Los movimientos de acercamiento entre las grandes plazas financieras de los países avanzados ya tuvieron lugar en esta perspectiva. En 2000, las plazas bursátiles de Ámsterdam, Bruselas y París se reunieron para crear Euronext. En 2006, Euronext se fusionó con New York Stock Exchange para crear NYSE Euronext. Otras plazas están destinadas a desempeñar un papel estratégico en la globalización financiera junto a plazas antiguas como la City de Londres, principalmente las de los países emergentes, como Hong Kong, Sao Paulo o Bombay. Estas ciudades globales del siglo XXI, que estarán interconectadas, donde los bancos de negocios ya instalaron su sede, conformarán una poderosa red financiera que asegurará la circulación de capitales alrededor del planeta.

Los mercados con fuerte potencial de desarrollo

Es difícil identificar estos mercados para los próximos veinte años. Pero se puede pensar que los nuevos mercados de las finanzas podrían desarrollarse rápidamente. Como en el pasado, dos series de factores interdependientes desempeñarán un papel importante en las evoluciones futuras: por una parte, las innovaciones financieras y, por otra, la regulación, esta última ligada a elecciones políticas y sociales. Según los especialistas y los profesionales, los mercados de productos derivados deberían seguir desarrollándose. Los mercados extrabursátiles podrían seguir siendo importantes. Pero las recientes reformas en Estados Unidos y en Europa hacen pensar que estos mercados estarán también regulados en el futuro, con la creación de cámaras de compensación.

Es difícil determinar si estas nuevas regulaciones, destinadas a sanear estos mercados que fueron el centro de la especulación durante la crisis financiera que comenzó en 2007, tendrán un efecto moderador en su progresión.

En diferentes campos, los mercados de finanzas éticas y ecológicas aparecen como los mercados del porvenir. Las finanzas éticas, que corresponden en Francia a las inversiones socialmente responsables (ISR), se desarrollaron fuertemente en el transcurso de la última década y deberían seguir su progresión en el futuro, pues se inscriben en una marcada tendencia de fondos, por una parte, por el fuerte avance del patrimonio financiero de los hogares (del orden de + 50 % en Francia de 2000 a 2010) y, por otra parte, por la voluntad de los inversores institucionales de integrar criterios extrafinancieros y societales (valores sociales y ambientales) en la elección de colocaciones financieras. En Francia, el mercado de la ISR se multiplicó por más de 15 de 2005 a 2012, pasando de 9 mil millones a 149 mil millones de euros, según Novethic. Sin embargo, las finanzas éticas siguen estando todavía mucho menos desarrolladas en Francia y en los países europeos que en Estados Unidos, donde representan más del 10 % del ahorro administrado colectivamente. Se puede, entonces, pensar que este mercado está llamado a tener un desarrollo rápido en la mayoría de los países avanzados.

Las finanzas ecológicas, asociadas al financiamiento de la transición ecológica y energética, deberían ser un sector dinámico en las próximas décadas. En efecto, para alcanzar los objetivos climáticos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, serán necesarias en el futuro importantes inversiones. Así, el informe del PNUMA, *Hacia una economía verde* (febrero de 2011), recomienda invertir 2 % del PIB mundial en la transición. Por su parte, en su *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050* (2011), la Comisión Europea calcula que las inversiones necesarias para alcanzar el objetivo europeo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80 % en 2050 deben alcanzar el 1,5 % del PIB europeo/año. Son posibles muchos tipos de soluciones financieras, eventualmente complementarias, y, en el caso de algunas, ya se experimentaron. Uno de los primeros mercados constituidos es el de las finanzas carbono, que deriva mecanismos de mercado incluidos en el Protocolo de Kioto, y que apunta a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, favoreciendo las inversiones financieras en técnicas menos contaminantes. Por esta razón, se creó un mercado de intercambio de

permisos de emisión de carbono. Existen muchas bolsas de carbono, principalmente Bluenext, Intercontinental Exchange, así como European Climate Exchange. El mercado del carbono tuvo un fuerte crecimiento. Pero su futuro parece incierto, pues su eficacia no se ha demostrado. En efecto, los objetivos de reducción de emisiones de CO₂ están lejos de ser alcanzados y la dependencia de las energías fósiles, y principalmente la dependencia del petróleo, no se redujo. Las finanzas carbono fundadas en el mercado de permisos para contaminar no resuelven el problema fundamental del financiamiento de la transición. Deben desarrollarse dos tipos de financiamiento complementarios: la fiscalización ecológica y la constitución de circuitos de financiamiento adaptados para financiar inversiones de largo plazo destinadas a asegurar la transición en los terrenos del transporte, el hábitat, el aparato productivo y las energías no fósiles. En su funcionamiento actual, las finanzas de mercado no tienen la capacidad de financiar estas inversiones porque su rendimiento financiero de largo plazo es incierto. Parece necesario recurrir a instituciones financieras públicas, como los bancos públicos de inversión. Deberán implementarse, entonces, nuevos mecanismos financieros estimulantes, como la creación de una clase de activos carbono, elegibles para el refinanciamiento del banco central (Aglietta y Hourcade, 2012).

Las interacciones entre actores privados y públicos de las finanzas

En el futuro, las finanzas mundiales y sus desarrollos deberían estar dominados por las estrategias de los grandes grupos bancarios y financieros, por un lado, y por diferentes actores públicos nacionales e internacionales, por otro. Así, los fondos soberanos, de estatus a menudo ambiguo y cuyo incremento debería continuar, tendrían que convertirse en actores importantes de las finanzas internacionales. Los bancos centrales, cuyo poder aumentó considerablemente a causa de la crisis financiera, deberían seguir desempeñando un papel esencial en su rol tanto de reguladores como de intervinientes masivos en los mercados, con una gran capacidad de influir en los anticipos de los actores privados y el nivel de las tasas de interés. Junto a los bancos centrales, las diferentes autoridades de tutela, principalmente el Comité de Basilea, deberían igualmente ver reforzado su rol como consecuencia de las reformas recientemente implementadas en los países avanzados.

Este papel de las autoridades públicas será diferente según los países. Puede ser más importante en China que en los países de la Tríada, al menos para las actividades financieras internas, si este país conserva su modelo de capitalismo de Estado. Queda la cuestión del futuro papel de las instituciones financieras internacionales, creadas después de la Segunda Guerra Mundial (FMI, Banco Mundial), que dependerá de las reformas destinadas a adaptar sus funciones y su gobernanza a la nueva configuración del sistema monetario y financiero internacional (véase el capítulo 5).

Del lado de los actores privados, es probable que los fondos especulativos (*hedge funds*) y los de inversión sigan afectando la dinámica de los mercados. Pero todo dependerá de las regulaciones futuras en lo que concierne a estos actores, cuyo impacto en la estabilidad financiera es importante. Finalmente, se puede pensar que se reforzará el rol de la sociedad civil, lo que podría conducir a una nueva gobernanza del sistema financiero internacional, que hiciera intervenir tres polos: los actores privados, las autoridades públicas y los actores sociales (ONG, sindicatos, etc.).

La dinámica de las finanzas globales seguirá estando dominada por las interacciones dialécticas entre las autoridades en busca de nuevas regulaciones destinadas a preservar la estabilidad de los sistemas financieros, por una parte, y los actores privados en busca de innovaciones destinadas a eludir y bajar el costo de las normas públicas, por la otra. El comportamiento de arbitraje reglamentario de los actores financieros seguirá afectando la dinámica de los mercados y debilitando el poder de influencia de las autoridades, mientras que las regulaciones continuarán siendo heterogéneas de un espacio geográfico a otro.

3. La regulación financiera y sus instrumentos

La crisis financiera que comenzó en 2007 se explica en parte por una regulación insuficiente e inadaptada de los actores de las finanzas y de sus operaciones. Partiendo de esta constatación, los gobiernos y las autoridades debieron poner en marcha reformas que dieron lugar a algunos avances. Este es, en particular, el caso de la supervisión prudencial.

Las dos dimensiones de la supervisión prudencial

El papel de la supervisión prudencial es el de prevenir las fallas bancarias y las crisis financieras. El fundamento de esta forma de regulación propia del sistema bancario es que el costo para la sociedad de las fallas es mucho más importante en el caso de los bancos que en el de otras empresas. El objetivo de la regulación prudencial es llevar a los bancos a internalizar el costo de externalidades negativas vinculadas con sus errores de manera que reduzcan los riesgos morales y eviten que el contribuyente sufra el costo. Hay dos dimensiones de la supervisión prudencial: la supervisión microprudencial que concierne a los bancos individuales, y la supervisión macroprudencial que se interesa por la estabilidad del sistema bancario. La supervisión microprudencial se apoya en medidas como (i) el consentimiento dado a los bancos para ejercer su actividad, (ii) las reglas que conciernen a los activos financieros, sus emisores y sus poseedores, (iii) la constitución de un nivel mínimo de fondos propios por parte de los bancos, (iv) las modalidades de venta, de compra y de información de estas operaciones, (v) las mediciones del valor y el riesgo de los instrumentos financieros. El Comité de Basilea para el Control Bancario desempeñó un papel importante en la definición de las reglas y los instrumentos de la regulación microprudencial.

Hasta una época reciente, el enfoque del Comité de Basilea se apoyaba en el principio según el cual el objetivo de la supervisión es asegurar la capacidad de los bancos para hacer frente a los riesgos de pérdida de sus propios activos. La doctrina del Comité de Basilea estaba fundada en la hipótesis errónea de que las medidas destinadas a asegurar la solidez de una institución bancaria individual contribuyen también a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto (Larosière, 2009). En efecto, asegurar la estabilidad de cada banco individual no es una condición suficiente para la estabilidad del conjunto del sistema financiero. Es posible, e incluso probable, que las políticas llevadas a cabo por los bancos para seguir siendo solventes contribuyan a la inestabilidad, es decir, al colapso del sistema financiero global. La reciente crisis financiera fue causada por la transferencia de activos tóxicos a otros actores financieros no regulados como los fondos especulativos (*hedge funds*). Así, se reconoce que una de las principales razones de la crisis fue el déficit de regulación macroprudencial (Banco de Inglaterra, 2009).

La regulación microprudencial se interesa por las respuestas de los bancos a los riesgos exógenos. Por su naturaleza, no tiene en cuenta los riesgos endógenos. Ignora también la importancia sistémica de las instituciones financieras definida por su tamaño, el peso del efecto palanca implementado por estas, y su grado de conexión con los otros actores del sistema financiero. Todas estas consideraciones demuestran que la supervisión microprudencial deber completarse con la supervisión macroprudencial.

Esta última considera las implicancias sistémicas del comportamiento colectivo de los bancos (Brunnermeier et al., 2009). Un fuente importante de inestabilidad financiera es el efecto «corderos de Panurgo» (*herd effect*) —o comportamiento gregario— vinculado a la conducta mimética: cada actor copia a su vecino para comprar o vender al mismo tiempo. Con frecuencia, los participantes de un mercado son al comienzo heterogéneos, pero una cierta cantidad de factores —como técnicas idénticas de medición de riesgos establecidas por los bancos— los lleva a tomar decisiones similares. En este sentido, el riesgo sistémico es endógeno y la supervisión macroprudencial tiene por objeto identificar estos procesos endógenos que transforman la heterogeneidad de los actores, el factor de estabilidad, en homogeneidad de los actores, el factor de amplificación de los desequilibrios en los mercados.

Hay un consenso cada vez mayor para considerar que una de las causas principales del fracaso de los mercados financieros es la prociclicidad de los comportamientos de los actores financieros. Este análisis lleva a atribuir a la supervisión macroprudencial el papel de fuerza contracíclica frente al comportamiento procíclico de los bancos, vinculado a su subestimación de los riesgos durante las fases de *boom*, y la tendencia a sobreestimar el riesgo durante las fases descendentes de los ciclos. Este sesgo de los bancos en su percepción del riesgo según las fases del ciclo es un problema esencial. Precisamente, la meta de la supervisión macroprudencial es atenuar la amplitud de los ciclos financieros haciendo que los bancos mejoren su evaluación del riesgo en las diferentes fases del ciclo.

Una dimensión fundamental de la supervisión microprudencial de la década precedente fue el recurso constante a los precios de mercado para evaluar los riesgos. Esta evolución resultó de la aplicación de estándares internacionales fundados en el principio del «mark-to-market». Estos nuevos principios contables fueron introducidos en nombre de la transparencia, de la sensibilidad al riesgo y de la prudencia, pero, en

realidad, contribuyeron a aumentar la homogeneidad y la prociclicidad de los comportamientos de mercado y fueron un factor de agravamiento de la fragilidad sistémica. Esta dimensión de la regulación microprudencial estuvo claramente en el origen de riesgos sistémicos endógenos.

La regulación contracíclica de los bancos puede introducirse a partir de la aplicación de técnicas de aprovisionamiento dinámico que consisten en vincular el aprovisionamiento con el ciclo del crédito. Esta técnica ya fue utilizada en España y Portugal a comienzos de los años 2000 para tratar de regular los riesgos bancarios en el contexto de las burbujas de crédito. Este sistema requiere un incremento de las provisiones en la fase ascendente del ciclo de crédito y, simétricamente, una disminución de estas en la fase descendente. Una técnica contracíclica alternativa al aprovisionamiento dinámico se apoya en la definición de la ratio de capital. El nuevo acuerdo referencial Basilea III, presentado en septiembre de 2010, propone así introducir un «colchón» (*buffer*) contracíclico en el nuevo dispositivo de cálculo de los fondos bancarios apropiados.

Los enfoques micro y macroprudenciales de la supervisión bancaria requieren competencias diferentes. La supervisión microprudencial debe ser llevada a cabo por supervisores bancarios o de mercado, mientras que la macroprudencial debe depender de los bancos centrales (Betbèze et al., 2011). Los bancos centrales deben supervisar la expansión del crédito bancario, que es uno de los principales canales en que se originan las burbujas y las crisis financieras. Algunos instrumentos son los ratios de préstamos respecto del valor de los activos (*loan-to-value*), que permiten limitar los efectos palanca, o las reservas obligatorias progresivas para los créditos distribuidos, que apuntan a reducir el proceso de aceleración del crédito.

Los bancos no son idénticos. La supervisión debe reconocer que algunos son importantes desde un punto de vista sistémico. Sobre estos últimos se impone una supervisión más estrecha. Del mismo modo, es necesaria una cooperación internacional entre supervisores en el caso de bancos que tengan una dimensión transnacional, como ocurre con todas las entidades sistémicas. Esta cooperación internacional es tanto más necesaria cuando las políticas macroprudenciales nacionales pueden tener consecuencias inesperadas fuera de su jurisdicción.

En suma, la crisis mostró que el marco existente de la supervisión prudencial no era apto y tenía un importante déficit macroprudencial. Se llevaron a cabo reformas para intentar subsanar esos déficits. Es el caso del nuevo acuerdo referencial Basilea III, anunciado en septiembre de 2010, pero también el de la Unión Bancaria Europea, decidida en la cumbre de diciembre de 2012, así como el de la regulación europea (CRR) y el de la directiva CRD IV y sus derivadas, que deben entrar en vigor en 2014.

La regulación financiera a nivel internacional

La reciente crisis financiera ilustró las insuficiencias de la arquitectura financiera internacional. Es necesario tratar la estabilidad financiera como un bien público mundial que ya no puede ser regulado por supervisores independientes, nacionales o regionales, en un mundo muy integrado en el plano financiero.

A nivel internacional, el regulador busca tres objetivos que no son necesariamente compatibles: (i) la estabilidad financiera, (ii) la independencia de la política de regulación, (iii) la integración financiera.

La estabilidad financiera aparece como el objetivo más evidente, pues se trata de un bien público mundial. Como consecuencia de la reciente crisis, surgió un consenso relativamente claro entre los miembros del G20 respecto de este tema (Banco de Francia, 2011). Se llegó a un acuerdo sobre la necesidad de una supervisión reforzada del sistema financiero, más particularmente para las instituciones importantes en el plano sistémico, y de un refuerzo de la coordinación de políticas nacionales a fin de contribuir a la estabilidad financiera internacional. Se pueden notar dos matices y deseos importantes de parte de los bancos nacionales de los países emergentes. Por un lado, se desea una mayor competencia en relación con el dólar y su casi monopolio monetario a escala internacional y, por el otro, una regulación más estrecha de los movimientos de capitales especulativos, por naturaleza volátiles, y cuyo impacto desestabilizador en los países emergentes es importante.

La independencia de las políticas de regulación puede parecer deseable, pues permite a cada país regular su sistema financiero en función de las preferencias nacionales. Por ejemplo, a la manera de Alemania, algunos países pueden desear prohibir las ventas al descubierto, de naturaleza especulativa, o aplicar normas prudenciales más restrictivas para los actores financieros susceptibles de representar un riesgo de naturaleza sistémica (por ejemplo, los fondos especulativos). De hecho, las preferencias nacionales en materia de regulación financiera parecen muy heterogéneas a escala internacional. En efecto, los países europeos parecen preferir medidas sobre todo coercitivas, mientras que las autoridades estadounidenses tienen la tendencia a orientarse hacia un sistema de incentivos fundado en los mecanismos de mercado (Goodhart, 2010).

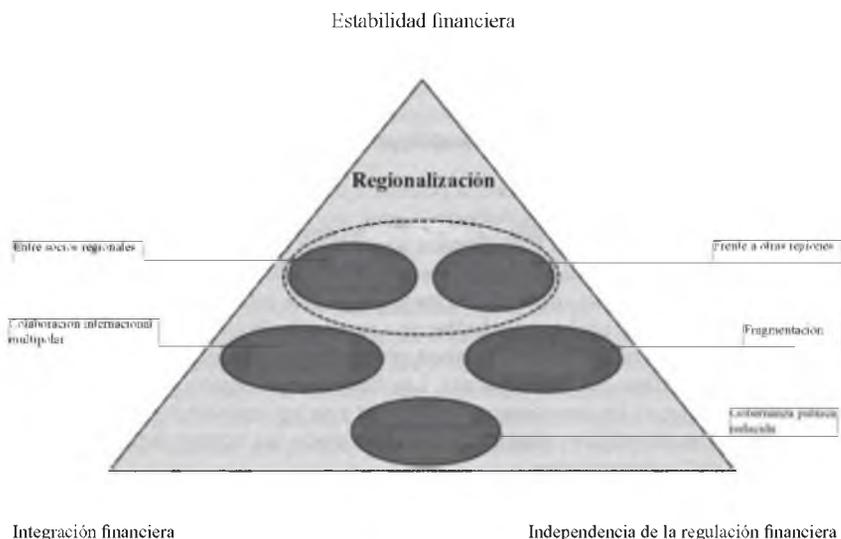
Una integración financiera más profunda fue considerada deseable por una gran cantidad de trabajos en el período reciente, en la medida en que debe conducir a un acceso más fácil a los mercados financieros en la economía mundial. Se supone que la integración financiera tiene muchas ventajas. En primer lugar, permite una mejor asignación de los recursos financieros entre países y entre sectores. En segundo lugar, la apertura de los mercados permite una mejor diversificación de los riesgos por parte de los inversores.

Pero estas supuestas ventajas de la integración financiera tienen contrapartidas que pueden ser desfavorables. Primero, la eliminación de las barreras a la libre circulación de capitales, así como de bienes y servicios, hace que las economías nacionales fueran más interdependientes de modo que los shocks registrados en una o varias economías repercuten rápidamente en el conjunto de la economía mundial. Luego, la movilidad del capital afecta la resiliencia de los sistemas financieros. En suma, los riesgos sistémicos aumentan con la interconexión de los mercados financieros. Y las ventajas que provienen de la diversificación de los riesgos pueden ser compensadas por el incremento del riesgo sistémico. La integración financiera no sería, entonces, globalmente beneficiosa, a menos que las externalidades sistémicas se contralaran efectivamente.

Para resumir, se pueden identificar tres objetivos en la regulación a nivel internacional (figura 4.5). En primer lugar, las autoridades tratan de alcanzar un alto grado de integración financiera para mejorar la asignación del capital y favorecer una buena diversificación de los riesgos. En segundo lugar, los gobiernos desean obtener estabilidad

financiera y evitar principalmente el arbitraje reglamentario entre los sistemas financieros. Por último, quienes toman las decisiones públicas buscan preservar la independencia de su política de regulación. Ahora bien, estos tres objetivos no pueden conseguirse de manera simultánea, pero pueden combinarse de a dos.

Figura 4.5. Los tres objetivos de la regulación financiera: el triángulo de incompatibilidades



Este trilema de la regulación financiera a nivel internacional puede representarse por medio de un triángulo, en el que cada ángulo significa uno de los objetivos (Schoenmaker, 2011). El regulador debe abandonar uno de los objetivos. Como la estabilidad financiera puede considerarse el objetivo prioritario, las autoridades deben aceptar reducir el grado de integración financiera o reforzar la cooperación internacional. Por lo tanto, es necesario adaptar la escala de la regulación internacional a la escala del riesgo causado por un aumento de la integración a nivel global.

En el contexto de sistemas financieros abiertos, es imposible que un Estado-nación solo defina una regulación nacional eficaz. Las instituciones financieras van a buscar el país que tenga el sistema financiero con la regulación menos restrictiva. Al final de cuentas, el

sistema de regulación más estricto se volverá ineficaz con la apertura a los movimientos internacionales de capitales.

4. Tres escenarios contrastados de las finanzas mundiales en el horizonte de 2030

Después de haber descrito los cambios potenciales de las finanzas mundiales y analizado los desafíos a los cuales se enfrentan las políticas de regulación, se trata ahora de prever las posibles evoluciones de las finanzas mundiales en el horizonte de 2030. Para alcanzar este objetivo, se definen tres escenarios: (i) una gobernanza pública reducida que da una gran libertad a los actores financieros privados; (ii) una fragmentación del espacio financiero internacional que conduzca a un proceso de regionalización; y (iii) un escenario optimista de cooperación internacional multipolar. La tabla 4.3 brinda una visión sintética de las características de los escenarios presentados aquí en materia de regulación financiera y de sus eventuales consecuencias para Europa y el mundo.

Escenario 1: Una gobernanza pública reducida

En este escenario, se supone la búsqueda de la erosión del poder de los Estados frente al proceso de globalización, con una escalada de los grandes actores financieros. Estos últimos ponen en competencia a los Estados, con el fin de ejercer una presión para que bajen las normas públicas. El lobby financiero reduce al mínimo las tentativas de reformas. Se asiste a una sobrepuja a la baja o «race to the bottom» en materia de regulación. Los Estados son incentivados a reducir las restricciones reglamentarias para atraer a los inversores. Los bancos practican el arbitraje reglamentario y los inversores se dirigen a los territorios menos regulados. Se establece una regulación mínima y los actores financieros practican la autorregulación.

Se asiste a la continuación del proceso de concentración en la industria financiera. Los bancos son incentivados a aumentar de tamaño para afrontar la competencia internacional. Paralelamente, el movimiento de consolidación de los mercados bursátiles se continúa en la prolongación de las espectaculares conciliaciones de la década de 2000, que dieron lugar sucesivamente a la creación de Euronext en 2000, y luego, en 2006, a la de NYSE Euronext, sistema bursátil transatlántico. El proceso de automatización de las transacciones financieras se desarrolla sin una verdadera restricción reglamentaria. El desarrollo de *high frequency trading* (negociación de alta frecuencia) se traduce en un aumento rápido del volumen de transacciones brutas, mientras que el volumen de transacciones netas se estanca.

El escenario 1 corresponde *a priori* a un fortalecimiento del proceso de integración financiera internacional. Va también de la mano de un incremento de la inestabilidad financiera internacional. Se asiste a episodios recurrentes de pánico que tienen como principal resultado las decisiones de los grandes operadores de retirarse de ciertos mercados o de vender brutalmente los títulos de una empresa considerada poco fiable. La extensión de las operaciones de *high frequency trading* reforzará la magnitud y la rapidez de estos episodios de pánico, como fue el caso del *flash crash* del 6 de mayo de 2010.

Las políticas de regulación macroprudencial serán eludidas rápidamente por los arbitrajes reglamentarios y las innovaciones de los actores financieros. El proceso de concentración tenderá a aumentar el número de instituciones financieras de carácter sistémico (*systemically important financial institutions* – SIFI). Esto agravará el riesgo que pesa sobre el sistema financiero internacional. Esto ocurrirá por el desfase entre la dimensión esencialmente nacional de las políticas de regulación (en ausencia de cooperación internacional), por una parte, y las políticas de gestión de riesgos de las SIFI centralizadas a escala regional o mundial, por otra.

En este contexto de inestabilidad y de riesgo sistémico creciente, una evolución posible es la fragmentación de los espacios financieros de los países o de los grupos de países que decidan retomar el control de la política de regulación para protegerse, en detrimento de la integración internacional de los mercados.

Escenario 2: Fragmentación y/o regionalización del espacio financiero

Los efectos negativos de la globalización financiera provocan un deseo de protección y el surgimiento de un sentimiento de patriotismo económico. Este escenario puede dar lugar a dos variantes de fragmentación sobre una base nacional o sobre una base regional, principalmente en Europa.

En la variante nacional de la fragmentación, el espacio económico y financiero mundial se divide para corresponderse con el espacio esencialmente nacional de la democracia y las políticas sociales. Los países implementan controles de capitales para protegerse. Este nacionalismo se desarrolla también en la Unión Europea: algunos países —por ejemplo, el Reino Unido— claramente avizoraron la secesión y la recuperación de su soberanía. En este escenario la dimensión nacional de la regulación financiera toma lo anterior, los mercados financieros están además ubicados sobre una base territorial nacional. El proteccionismo financiero va de la mano con el retorno a políticas cambiarias no cooperativas que desembocan en devaluaciones competitivas y en una «guerra de monedas».

En ausencia de cooperación internacional, se corre el riesgo de desarrollar inestabilidad monetaria, aun cuando los movimientos de capitales sean reducidos por las políticas de control.

La zona euro desaparece; cada uno de sus miembros vuelve a su moneda nacional y practica ajustes cambiarios para tratar de salvaguardar su competitividad-precios. Las variaciones de tipos de cambio corren el riesgo de provocar una crisis bancaria y financiera, en la medida en que afectan directamente el costo de la deuda externa de los países denominada inicialmente en euros. Esto vuelve aún más vulnerables a los países endeudados de Europa del Sur, cuyas monedas serán devaluadas. Este riesgo de crisis financiera en el seno de la zona euro puede llevar a la mayoría de sus miembros a decidir buscar la cooperación monetaria, eventualmente bajo una forma diferente: es la variante regional del escenario 2.

En la variante regional de la fragmentación, los países deciden reagruparse para cooperar sobre una base regional y para protegerse respecto de terceros. Así, la zona euro sigue existiendo, pero sobre bases diferentes. En primer lugar, el perímetro geográfico evoluciona; algunos países deciden eventualmente abandonar la zona euro para recuperar su soberanía monetaria. Esta secesión puede hacerse sobre una base cooperativa: los países que abandonan el euro siguen en el seno de la Unión Europea y se benefician con la ayuda de los países de la zona euro, por ejemplo, para atenuar el costo del encarecimiento de su deuda externa vinculada a la devaluación de su moneda nacional. En segundo lugar, el régimen monetario de la zona euro puede evolucionar y el euro puede convertirse en una moneda común, articulada con monedas nacionales susceptibles de ser ajustadas para reducir los desequilibrios comerciales internos en la zona euro. En este escenario, igualmente, se plantea la cuestión del alza del costo de las deudas exteriores de los países que proceden a la devaluación de su moneda contra el euro convertido en moneda común. Una cooperación monetaria y financiera fuerte es la condición de viabilidad de un escenario así.

Escenario 3: Cooperación internacional multipolar

Este escenario optimista supone una fuerte intervención de los Estados, sobre una base cooperativa e internacional, así como una participación activa de la sociedad civil. En primer lugar, los Estados se unen para negociar un acuerdo internacional (en el marco del G20, o del FMI, por ejemplo) respecto de la regulación financiera y monetaria. Este acuerdo, que sería un «nuevo Bretton Woods», podrá comprender varios aspectos: (i) la definición de un nuevo régimen monetario destinado a regular las relaciones entre las monedas nacionales o regionales y a reemplazar el régimen actual fundado en el dominio del dólar y la flotación de las monedas; (ii) el establecimiento de nuevas normas de regulación bancaria y financiera, apoyándose en las normas existentes (Basilea III) e introduciendo en particular una supervisión macroprudencial a escala mundial; (iii) la creación de nuevas instituciones supranacionales, que reemplazarían las instituciones financieras internacionales (IFI), creadas por los acuerdos de Bretton Woods, y principalmente una organización mundial de las finanzas, relacionada con la ONU, para someter las

normas financieras a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en el marco de una jerarquía de las normas internacionales, dando prioridad a los imperativos sociales y ambientales.

Es importante articular los diferentes niveles de la regulación monetaria y financiera, del nivel local al nivel global, a fin de establecer un sistema financiero eficaz y que funcione según el interés general. Así, es esencial reconocer la necesaria diversidad de las monedas. Las construcciones monetarias recientes están principalmente ubicadas en los niveles nacionales y regionales. Se descuidaron dos dimensiones en los dos extremos del espacio monetario y estas deben ser desarrolladas. Por una parte, la dimensión local: las monedas locales y complementarias son un instrumento necesario de la economía solidaria y social, significativo para una gran parte de la sociedad civil. Por otra parte, la dimensión global: debe crearse una moneda mundial para luchar contra la inestabilidad monetaria y sentar las bases de un sistema monetario multipolar que sustituya el régimen monetario internacional actual dominado por una moneda nacional.

Este escenario de cooperación multipolar requiere el surgimiento de contrapoderes fuertes a escala internacional para hacer frente a la vez a los Estados y a los actores privados transnacionales, industriales y financieros. Desde este punto de vista, la presión ejercida por la sociedad civil es necesaria para llevar a los actores públicos y privados a cooperar según el interés general, con el fin de promover los bienes públicos mundiales, de los que forma parte la estabilidad financiera. La creación a escala internacional de algunas ONG como Finance Watch es necesaria para supervisar las negociaciones internacionales y hacer contrapropuestas. En suma, el proceso de elaboración de nuevas reglas debe organizarse a escala internacional y apoyarse en tres categorías de actores: las autoridades públicas, los agentes privados y la sociedad civil (Perlas, 2003).

Conclusión

Aunque sea difícil predecir el futuro de los mercados financieros por naturaleza inestables, aparece claramente una necesidad de coherencia entre la escala de integración y la de la regulación financiera, lo que es una condición necesaria para reducir en el futuro el fenómeno de arbitraje reglamentario. Los decisores políticos deben, por lo tanto, optar por una coordinación fuerte de la regulación financiera y/o por un refuerzo del control de los movimientos de capitales.

Las autoridades financieras del mundo entero desean llegar a mantener la estabilidad financiera. Sin embargo, para lograr este objetivo, hemos visto que es necesario optar o por más coordinación o por una integración financiera más débil. La tabla 4.4 resume las opciones a las que se enfrentarán los decisores. Dos escenarios de tres permiten preservar la estabilidad financiera. Cada uno de ellos implica menos integración o menos heterogeneidad en la regulación financiera a escala internacional. En términos de eficiencia de los mercados, el escenario de cooperación internacional multipolar es el más deseable y el de fragmentación el menos deseable, ya que las ventajas vinculadas a la integración dependen de la escala de los futuros mercados financieros internacionales. En lo que respecta a la independencia de la política de regulación financiera, es a la inversa, pues el escenario de cooperación internacional multipolar es el que implica alejarse más de las preferencias nacionales. En síntesis, el escenario multipolar parece ser la mejor solución, pero el escenario de regionalización del espacio financiero parece más realista. Así, en Europa, el proceso de convergencia de las políticas de regulaciones nacionales está en marcha con la instauración de la unión bancaria y el establecimiento de los fundamentos de la política macroprudencial europea en el marco del Comité Europeo del Riesgo Sistémico.

Tabla 4.3. Presentación de los tres escenarios

		(I) Gobernanza pública reducida	(II A) Fragmentación	(II B) Regionalización
Decisores		Grandes empresas (intervención estatal mínima)	Estados-naciones (nacionalismo económico)	Uniones regionales
Nivel de regulación	Micro-prudencial	El acento está puesto en la regulación microprudencial (autor-regulación)	Específico del país	Específico de la región
	Macro-prudencial	La regulación macroprudencial se elude con innovaciones financieras.	Específico del país	Específico de la región
	Supranacional	La transparencia es insuficiente y se buscan arbitrajes reglamentarios internacionales.	Falta de coordinación de los sistemas de regulación. Gran heterogeneidad de las preferencias nacionales (por ejemplo, para los impuestos a las transacciones financieras).	Coordinación en el seno del bloque regional, pero poca coordinación entre bloques.
Sistema monetario internacional		Dominio de los grandes bancos.	Tres divisas internacionales: el dólar, el euro y el yuan.	Zonas monetarias regionales (Mercosur, zona euro, ANSA, CEI, Liga Árabe...).
Implicancias para Europa y el resto del mundo		Surgimiento de mercados financieros internacionales abiertos sin interrupción. Gran volatilidad de los precios. Inestabilidad financiera persistente, crisis de la deuda e implosión de la zona euro.	Oportunidades sustanciales de arbitraje reglamentario entre países para las instituciones en condiciones de actuar. Escisión de la zona euro. Gran especulación en los países de Europa del Norte (Alemania, Países Bajos, Austria, etc.) y encarecimiento del costo del endeudamiento para los países de Europa del Sur. Disminución de los intercambios intraeuropeos.	Desarrollo de una red multipolar de centros financieros con un cierto grado de especialización. Ampliación de la Unión Europea para aumentar el tamaño del mercado interno. Refuerzo de la Europa política. Integración económica y financiera más fuerte en Europa.

Tabla 4.4. Política de regulación a escala internacional

	Decisores	Estabilidad financiera		Integración financiera	
		Dentro de la zona euro	Fuera de la zona euro	Dentro de la zona euro	Fuera de la zona euro
Gobernanza pública reducida (I)	Grandes empresas (intervención estatal mínima)	-	-	+	+
Fragmentación (II A)	Estados-naciones (nacionalismo económico)	+	+	-	-
Regionalización (II B)	Uniones regionales	+	+	+	-
Cooperación internacional multipolar (III)	Instituciones supranacionales	+	+	+	+

Además, convendrá continuar con los esfuerzos en materia de reforma de la regulación macropudencial con el fin de reducir el riesgo sistémico y proteger al contribuyente del costo de la socialización de las pérdidas de los actores financieros privados. Estas reformas implican costos a corto plazo, pero ganancias a largo plazo, lo que puede inducir un sesgo a la inacción de parte de las autoridades públicas. Corresponderá a la sociedad civil velar por que el desarrollo futuro de los mercados financieros se realice en este sentido para evitar que nuevas crisis importantes se produzcan en el futuro.

Bibliografía

Aglietta, M. (2011), «Déséquilibres globaux et transformation du système monétaire international», *Confrontations Europe la revue*, enero-marzo de 2011.

Aglietta, M. y Hourcade, J.-C. (2012), «Can Indebted Europe Afford Climate Policy? Can It Bail Out Its Debt Without Climate Policy?», *Intereconomics*, Volumen 47, nro. 3.

Bank of England (2009), «The Rôle of Macro-Prudential policy», Discussion Paper noviembre.

Banque de France, (2011), «Global Imbalances and Financial Stability», *Financial Stability Review*, nro. 15, febrero de 2011.

Brunnermeier, M. K., Crockett, A., Goodhart, C., Persaud, A. y Shin, H. S. (2009), «The Fundamental Principles of Financial Régulation». Geneva Report on the World Economy nro. 11.

CFTC-SEC, (2010), *Findings Regarding the Market Events of May 6, 2010*, Report of the Staffs of the CFTC and SEC to the Joint Advisory Committee on Emerging Regulatory Issues, 30 de septiembre de 2010.

De Grauwe, P. (2010), «The Financial Crisis and the Future of the Eurozone», *BEEP briefing* nro. 21, diciembre de 2010.

Engstler, M. y Welsch, R. (2008), «Banks & Future preparing for the Scénario 2015», The European Foresight Monitoring Network.

Ernst & Young, (2009), «The Future of Finance: Driving business value through the performance of the Finance fonction».

Goodhart, C. (2010), «The Rôle of Macro-Prudential Supervision», Presented at the Fédéral Reserve Bank of Atlanta 2010 Financial Markets Conférence: *Up from the Ashes: The Financial System after the Crisis*, Atlanta, Georgia, 12 de mayo de 2010.

Goodhart, C. y Lastra, R. (2010), «Border Problems», *Journal of International Economic Law*, Volumen 13, nro. 3, 1 septiembre de 2010, pp. 705-718(14).

Igan, D., Mishra, P. y Tressel, T. (2009) «A fistful of dollars: lobbying and the financial crisis». IMF working paper 09/287. Washington DC: IMF, diciembre de 2009.

International Financial Services London (2010), «Islamic Finance 2010», IFSL Research, enero de 2010.

KPMG (2008), «Finance of the Future: Looking forward to 2020», Financial Management Advisory.

Larosière, J. (2009), *The High Level Group on supervision in the European Union*, Report. European Commission, february.

Lietaer, B. (2008), *Monnaies régionales: des nouvelles voies vers une prospérité durable*, Charles Léopold Mayer, 2008.

Obstfeld, M. y Rogoff, K. (2009), «Global Imbalances and the Financial Crisis: Products of Common Causes». *CEPR discussion paper*, nro. 606.

Perlas, N. (2000), *Shaping Globalization: Civil society, Cultural power and Threefolding*.

Plihon, D. (2010), «Global Régulation in the Aftermath of the Subprime Crisis», en *Corporate Social Responsibility: From Compliance to Opportunity?*, Les Éditions de l'École Polytechnique.

Schoemaker, D. (2011), *The financial trilemma*, Economics Letters. Elsevier, vol. 111(1), pp. 57-59.

World Economic Forum (2009), «Financial System A Near-Term Outlook and Long-Term Scenarios», World Economic Forum USA Inc.

Capítulo 5

La recomposición del sistema monetario internacional

Robert Guttman, Jacques Mazier y Dominique Plihon

El sistema monetario internacional (SMI) tiene tres funciones principales: organizar las relaciones entre las monedas nacionales, asegurar la creación de liquidez monetaria internacional y contribuir al ajuste de las balanzas de pago. Ahora bien, el SMI evolucionó considerablemente en la forma en que se cumplen estas tres funciones desde los acuerdos de Bretton Woods que habían instaurado en 1944 un orden monetario internacional fundado en el cambio fijo y la hegemonía del dólar. Este capítulo tiene como objetivo, en una primera parte, reconstruir las principales transformaciones del SMI y luego, en una segunda parte, presentar su probable evolución en el horizonte de 2030, en forma de escenarios contrastados.

1. El sistema monetario internacional actual y sus debilidades

El sistema de Bretton Woods y su colapso

El sistema monetario internacional (SMI) es un conjunto de acuerdos que conciernen a la elección de una moneda aceptada para las transacciones internacionales, las reglas de convertibilidad de las monedas nacionales entre ellas, el régimen de cambio y las modalidades de ajuste de la balanza de pagos. Como tal, el SMI desempeña un papel esencial en el funcionamiento de la economía mundial. Contrariamente a los economistas ortodoxos que consideran la economía mundial como la

suma de las economías nacionales, debemos reconocer que el SMI tiene una función central en el desarrollo de las actividades internacionales y en los asuntos cotidianos de los Estados-naciones.

Durante casi cuatromilenios, los metales preciosos—el oro en particular—estuvieron en el centro de las relaciones monetarias internacionales. El patrón oro colpasó en 1931, produciendo una serie de crisis de la deuda y pánico bancario que condujeron a la «Gran Depresión». Al final de la Segunda Guerra Mundial, se estableció el «sistema de Bretton Woods», que erigió al dólar en moneda internacional, sobre la base de las reservas de oro de Estados Unidos de América y la convertibilidad del dólar a una tasa de 35 dólares la onza de oro. Esta ratio sirvió para fijar el tipo de cambio de otras monedas nacionales en relación con el dólar, en función del valor en oro de estas últimas. Habiendo sobrevaluado en gran medida el valor del dólar para desalentar el uso monetario del oro, las autoridades estadounidenses crearon también una situación de sobrevaluación de su moneda en relación con las de los países europeos y Japón. Esta sobrevaluación, combinada con transferencias masivas de capitales hacia estos países (Plan Marshall), ayudó a estas economías destruidas por la guerra a reactivarse gracias a un proceso de crecimiento impulsado por las exportaciones. Una vez realizado este proceso de recuperación, las desalineaciones del tipo de cambio se volvieron poco realistas, y el dólar sobrevaluado fue el blanco de ataques especulativos hasta que el presidente Nixon decidió suspender la convertibilidad oro del dólar en agosto de 1971. Después de muchas tentativas infructuosas de restaurar una grilla de paridades fijas entre el dólar y las otras monedas, las autoridades estadounidenses decidieron dejarlo flotar en marzo de 1973, dando nacimiento a un nuevo régimen de cambio flotante que prevaleció desde entonces.

La era del cambio flotante

En 1976, los acuerdos de Jamaica dieron paso a una etapa complementaria en el abandono del sistema de Bretton Woods: se suprimió la referencia al oro en la determinación del valor de las monedas. En ausencia de un anclaje en el oro, se modificó el proceso de determinación de los precios de las monedas, unas en relación con las otras (tipo de cambio).

Cada tipo de cambio se determina, a partir de entonces, de un modo autorreferencial, en función de las anticipaciones de los operadores respecto del mercado de cambio, como un precio promedio que refleja la situación económica y financiera de las economías nacionales unas en referencia a las otras. El dólar sigue siendo la moneda vehicular más utilizada en las transacciones internacionales, debido al peso dominante de la economía y del sistema financiero norteamericanos. Las grillas de tipo de cambio siguen estableciéndose principalmente en relación con el billete verde.

Esta determinación autorreferencial del tipo de cambio, que depende en gran medida de las volátiles anticipaciones de los actores del mercado, junto con el crecimiento casi exponencial del volumen de las transacciones, plantea la cuestión de los valores de equilibrio del tipo de cambio. Los tipos de cambio fluctúan en torno de la principal medida de equilibrio —la paridad del poder adquisitivo (PPA)— que refleja las brechas de inflación entre los países. Pero la observación muestra que, en la realidad, el tipo de cambio se aparta de manera sostenida de este valor de equilibrio que no tiene en cuenta más que los precios de los bienes, principalmente debido a la «financiarización» de la economía mundial. De hecho, la mayor parte de las transacciones cambiarias están vinculadas a operaciones financieras internacionales, como las inversiones de cartera: existe una relación del orden de 1 a 50 entre estas dos categorías de operaciones. Otro concepto concurrente de equilibrio —la paridad de las tasas de interés—, que toma en cuenta las brechas de tasa de interés entre las monedas, parece más pertinente. La coexistencia de estas diferentes nociones de equilibrio suma a la confusión y contribuye a la inestabilidad del tipo de cambio.

En este nuevo contexto, la volatilidad y la incertidumbre respecto del valor futuro del tipo de cambio alimentan comportamientos especulativos. Las innovaciones financieras, como los mercados a término de divisas, destinados a asegurar la protección de los actores contra la inestabilidad del tipo de cambio, son utilizadas cada vez más por los especuladores y tienden a amplificar la inestabilidad del tipo de cambio. Los movimientos de capitales especulativos desempeñaron un papel importante en las crisis cambiarias que se multiplicaron tanto en los países avanzados (crisis del sistema monetario europeo en 1992-1993) como en los países emergentes de Asia y América Latina en 1998-2001.

La jerarquía de las monedas

El colapso del sistema de Bretton Woods provocó el fin del régimen de cambio fijo. El advenimiento de la flotación de las monedas condujo al cuestionamiento del monopolio del dólar como moneda internacional. Otras monedas nacionales comenzaron a desempeñar un papel creciente en las relaciones monetarias internacionales, lo que llevó a una configuración monetaria policéntrica, en la que el dólar conservó un rol dominante. En las décadas de 1970 y 1980, el peso del marco alemán y del yen aumentó en las transacciones internacionales a medida que la República Federal Alemana y Japón acumulaban importantes excedentes comerciales. La marco se convirtió en la moneda de referencia en Europa y desempeñó el papel de ancla en el proceso de integración monetaria que condujo a la creación del sistema monetario europeo de 1979 a 1998, y luego a la creación del euro y de la unión monetaria europea a partir de 1999. De 1999 a 2009, pilotado por un Banco Central Europeo muy ortodoxo, el euro vio que su participación en las principales operaciones monetarias internacionales aumentaba en promedio hasta un 25 %, mientras que la del dólar se elevaba a 55 %. La moneda única europea tuvo la misma relación con el dólar en el mercado internacional de obligaciones.

Pero la crisis financiera internacional, que se propagó desde Estados Unidos en 2008, desestabilizó la zona euro, incapaz de hacer frente al aumento brutal de los desequilibrios entre sus países miembros, causado por la crisis, debido a la ausencia de mecanismos de ajuste presupuestarios y monetarios europeos. Las políticas de austeridad impuestas a los países de Europa del Sur agravaron la crisis de las deudas soberanas que se suponía que iban a combatir, y contribuyeron a hacer de la zona euro la región del mundo más golpeada por la crisis financiera internacional. A causa de la incompletud de la unión económica y monetaria, privada de políticas presupuestarias y financieras comunes, el euro aparece como una moneda frágil en la escena internacional, y con un futuro incierto.

Al mismo tiempo, se asiste a una espectacular suba de las monedas de los principales países emergentes, cuyo peso económico y político aumentó en relación con el de los países de la Tríada, debilitados por la crisis. Como consecuencia de la crisis económica mundial de los años 2008-2009, las autoridades chinas comenzaron a liberalizar el uso

internacional del yuan y flexibilizaron su régimen cambiario, pasando de un régimen cuasi fijo a un «crawling-peg», que permite una apreciación progresiva del tipo de cambio del yuan. Aunque la prosecución de políticas de liberalización implica reformas difíciles de implementar en el plano político, parece que el papel internacional del yuan no puede más que crecer en el futuro.

Otras monedas emergentes están destinadas a desempeñar un papel internacional. Algunas de ellas (el real brasileño, el rand sudafricano) vieron aumentar su peso rápidamente, y de un modo artificial, en el mercado cambiario por razones principalmente especulativas, en la medida en que fueron objeto de operaciones de *carry-trade*, ligadas a diferenciales de tasa de interés importantes entre países de la Tríada (Japón en particular). Pero, independientemente de estas operaciones que tienen causas coyunturales, es de esperar a mediano plazo un proceso de internacionalización de las monedas de los otros países emergentes—como el won surcoreano, el dinar turco, la rupia indonesia—, ya que el desarrollo económico de estos países se acompaña de emisiones monetarias importantes. El proceso de globalización alcanzó un nuevo umbral que se traducirá en la inclusión de estas monedas en la canasta de divisas de uso internacional.

Multiplicidad de regímenes cambiarios

Las reglas que determinan las relaciones entre las monedas—el régimen cambiario— fueron muy diversas en el pasado. A partir del abandono en 1973 del régimen de cambio fijo organizado por el sistema de Bretton Woods, los países tienen, en principio, la posibilidad de elegir su régimen cambiario. Al comienzo, la mayoría optó generalmente por la libre flotación de su moneda. La doctrina neoliberal del FMI alentó durante mucho tiempo a los países a practicar un régimen de cambio flotante, en el que el mercado era el único susceptible de determinar las tasas de equilibrio.

Pero algunos países trataron de luchar contra la inestabilidad de su tipo de cambio. Fue así como los países europeos decidieron rápidamente limitar la flotación de sus monedas entre ellos, creando el sistema monetario europeo (1979-1998), que era un sistema de cambio fijo intraeuropeo, con márgenes de fluctuación del tipo de cambio limitados a $\pm 2,25$ % en torno de la paridad central. Por su parte, China trató, en el transcurso del período reciente, de mantener su tipo de cambio estable en relación con el dólar. Este anclaje en el dólar fue practicado por un cierto número de países.

Con la liberalización financiera y la libre circulación de capitales que tuvo como resultado en la década de 1990, los países debieron ajustar sus regímenes cambiarios. Así, para evitar la implosión del sistema monetario europeo sometido a importantes ataques especulativos en 1992-1993, los países europeos debieron ampliar a ± 30 % los márgenes de fluctuación dentro del SME.

Un serie de trabajos demostró que, en el período reciente, los regímenes cambiarios polares —cambio fijo o cambio flotante— no son los que practican la mayoría de los países (Bénassy-Quéré y Coeuré, 2000). En la realidad, los países adoptan regímenes cambiarios intermedios. Esto es lo que llevó al FMI a modificar su doctrina y adoptar una nueva clasificación de los regímenes cambiarios. El Fondo distinguía hasta 1998 tres principales regímenes: 1) el anclaje a una divisa de referencia (el dólar en general); 2) la flexibilidad limitada; y 3) un alto grado de flexibilidad. Constatando que estas tres categorías no reflejan la realidad debido a la existencia de regímenes cambiarios intermedios, el FMI distingue hoy ocho categorías, que van desde el cambio fijo hasta la pura flotación de las monedas. Los países de la zona euro están en este aspecto en una situación singular. Dentro de la zona euro, la moneda única corresponde a un régimen de cambio fijo. En cambio, el euro fluctúa libremente respecto a terceros países, en particular al dólar...

Los regímenes cambiarios según el FMI

1. Sin moneda propia: dolarización o unión monetaria.
2. Caja de emisión (currency board).
3. Cambio fijo: moneda vinculada, formalmente o de facto, a una o muchas monedas, que fluctúa con un máximo de $\pm 1\%$ en relación con una paridad central fijada de antemano (sistema de Bretton Woods).
4. Bandas de fluctuación: el tipo de cambio varía en una banda más amplia que $\pm 1\%$ (caso del sistema monetario europeo).
5. Cambio deslizante: principio de cambio fijo con una evolución periódica de la paridad central.
6. Bandas deslizantes: el principio de la horquilla de fluctuación se mantiene en torno de una paridad central que evoluciona.
7. Flotación administrada: el tipo de cambio es fijado por el mercado, pero las autoridades intervienen activamente sin que el objetivo cambiario sea precisado.
8. Flotación pura: el mercado determina el tipo de cambio; las autoridades no intervienen más que para evitar las fluctuaciones excesivas.

La proliferación de regímenes cambiarios administrados, con bandas de fluctuación más o menos amplias, y un anclaje flexible a una moneda de referencia es producto de que los países tratan de alcanzar simultáneamente dos objetivos: preservar el equilibrio de su balanza de pagos corriente y, al mismo tiempo, limitar la inestabilidad de su moneda. Lamentablemente, la gran movilidad de los capitales y la ausencia de cooperación monetaria internacional dificultan estas políticas, como lo muestra la situación actual de la economía mundial, marcada por el aumento de los desequilibrios externos en un contexto de inestabilidad de paridades.

Los desequilibrios externos crónicos

Todo sistema monetario internacional que haya recurrido a una moneda nacional para la función de medio de intercambio internacional es por naturaleza asimétrico. El emisor de la moneda vehicular debe proveer a la economía mundial de liquidez acumulando déficits de balanza de pago. Estos déficits son financiados automáticamente por los países excedentarios que utilizan el dólar como moneda vehicular. El país emisor de la moneda vehicular está liberado de toda restricción exterior, y se beneficia con el «privilegio exorbitante» que constituye el señoreaje monetario internacional.

El país emisor de la moneda internacional puede exportar masivamente capitales, mientras tiene excedentes comerciales, como fue el caso de Gran Bretaña en el siglo XIX, y Estados Unidos durante el *boom* de la posguerra. En este caso, el país centro aporta los capitales necesarios a los países de la periferia. Pero estos últimos van a alcanzar al país líder, como fue el caso de Alemania y Japón en la década de 1970. El país centro comienza, entonces, a acumular déficits comerciales, luego a importar capital, lo que crea una configuración más frágil. De hecho, el país centro puede habituarse a una deuda «sin lágrimas», y no estar dispuesto a reducir su déficit exterior, lo que engendra un riesgo de inestabilidad financiera.

El país emisor de la divisa clave se beneficia con una segunda asimetría: no tiene que preocuparse de la estabilidad de su moneda, pues es una tarea que recae en los otros países. En consecuencia, las políticas del país emisor de la divisa clave afectan directamente a los países de la periferia, mientras que su propia economía está protegida contra la inestabilidad del tipo de cambio de terceros.

Las autoridades estadounidenses usaron esta doble asimetría a su favor, lo que les permitió tener déficits gemelos (exterior y presupuestario), mientras dejaban que el dólar se depreciara a fin de obtener una ventaja competitiva. ¿Por qué no endeudarse en su propia moneda cuando este endeudamiento no tiene límites? Fue a partir de estos mecanismos que Estados Unidos apoyó el ahorro internacional para financiar sus inversiones tecnológicas en la década de 1990 (nueva economía), y sus inversiones inmobiliarias a comienzos de la década de 2000, alimentando

las burbujas durante cada ola de inversión. Los otros países aceptaron esta configuración, pues los déficits norteamericanos disparaban sus exportaciones y su crecimiento. En 2007, el déficit corriente de Estados Unidos, equivalente a 8 % del PIB, absorbía tres cuartos de los excedentes comerciales mundiales. Fue de este modo como la burbuja inmobiliaria estadounidense arrastró al conjunto de la economía mundial en una crisis global cuyas proporciones demostraron ser considerables.

2. Los escenarios

El SMI reveló una gran capacidad de adaptación desde el colapso del sistema de Bretton Woods a comienzos de la década de 1970. En las dos décadas por venir, la evolución va a depender de hipótesis adecuadas a cada escenario con tres grandes casos particulares.

El primero no es más que la simple adaptación del SMI actual en el marco de una economía mundial cada vez más dominada por los grandes grupos y los mercados financieros, con un repliegue de la capacidad de intervención de los poderes públicos. Como mínimo, en caso de una hegemonía más marcada de Estados Unidos y China, el yuan se internacionalizará y habrá un papel más específico para la pareja dólar-yuan.

El segundo caso particular corresponde a una mutación más profunda vinculada a una regionalización de la economía mundial. El SMI se reestructurará en torno de tres divisas claves: el dólar, el euro y el yuan, o una moneda de Asia del Este, con formas de cooperación o instituciones monetarias regionales avanzadas de manera desigual.

El último caso particular remite a una transformación más radical en un mundo multipolar que se supone más regulado. El nuevo SMI es un componente esencial de esta nueva regulación mundial. Puede sufrir una refundación más o menos ambiciosa: 1) un simple sistema de zonas blanco con Derechos de Tiraje Especiales (DTS) tradicionales utilizados para limitar la volatilidad cambiaria; 2) DTS ampliados para asegurar la regulación de la liquidez internacional con un FMI transformado en un verdadero Banco Mundial; y 3) la creación de una nueva moneda

internacional, el Bancor y una Clearing Union mundial en la línea de las propuestas de Keynes en 1944, en el momento de las negociaciones para la reorganización del SMI después de la Segunda Guerra Mundial.

Una simple adaptación del SMI actual

La persistencia de un patrón dólar híbrido

Esta configuración se inscribe en el escenario «Menos Estado», marcado por el predominio de los mercados financieros internacionales, una gran movilidad de los capitales y crisis financieras recurrentes. El tipo de cambio de las principales divisas es flotante, pero es una flotación administrada en relación con el dólar, que hace alternar la flotación con la intervención de las autoridades monetarias, ya que la necesidad se hace sentir. El dólar sigue siendo la principal divisa de referencia en los intercambios internacionales, en la fijación de precios de las materias primas y en los movimientos de capitales. La inestabilidad financiera que caracteriza este escenario se traduce a corto plazo en una gran volatilidad de los movimientos de capitales y el tipo de cambio. A pesar de un debilitamiento que marca una tendencia en la economía norteamericana con un desequilibrio corriente persistente y una degradación de la posición neta exterior, el tipo de cambio real del dólar sigue siendo estable en promedio y la economía estadounidense sigue beneficiándose con importantes entradas de las capitales en términos brutos.

Europa, incapaz de superar sus bloqueos institucionales, es, de lejos, la zona que tiene más lento crecimiento a nivel mundial. El euro sigue siendo una divisa regional importante por su peso en las transacciones cambiarias, en las emisiones de obligaciones internacionales y en los préstamos bancarios internacionales, pero no puede rivalizar con el dólar. Sin política propia, el euro sufre ajustes a nivel internacional y tiene la tendencia a apreciarse en términos reales, lo que no lo hace una divisa fuerte. Esto contribuye, en cambio, al freno del crecimiento europeo y a una evolución cada vez más divergente entre una Europa

del Norte que se beneficia con un euro subvaluado y una Europa del Sur gravemente penalizada por un euro sobrevaluado.

Un estallido de la zona euro puede preverse como una evolución posible en caso de bloqueos persistentes en ciertos países del Sur que no lograrían obtener más financiamiento. En un marco así, el marco alemán se volvería a convertir en una moneda regional que sirviera de ancla a las monedas que pertenecen a su zona, mientras que las monedas de otros países europeos del Sur flotarían en un primer momento liberamente hacia abajo, y luego buscarían un anclaje flexible en el marco alemán. Esta escisión de la zona euro es coherente con un escenario de la economía mundial dominado por las fuerzas del mercado, donde la capacidad de intervención de los Estados está totalmente derrotada. No hay, por lo tanto, una reforma suficientemente grande de la gobernanza europea (que implicaría progresos hacia un federalismo presupuestario) que hiciera que la zona euro fuera viable, habida cuenta de su heterogeneidad estructural. Este colapso del euro conduciría a un refuerzo de la posición internacional del dólar.

El yuan acompaña la escalada de China y tiene un cierto desarrollo a nivel internacional. Desde 2010, el anclaje del yuan al dólar fue reemplazado por un régimen cambiario más flexible, utilizando una canasta de monedas como referencia, con una banda de flotación intradía ampliada a $+ o - 1\%$ en 2012. La importancia de las reservas en divisas del Banco Central de China le permite mantener el tipo de cambio del yuan bajo control con un objetivo de revaluación real moderado a mediano plazo. La internacionalización y la convertibilidad del yuan suponen importantes transformaciones. Internacionalizar la moneda significa autorizar a los no residentes a poseer activos extranjeros y nacionales nominados en moneda nacional y permitir su conversión en divisas sin restricción. Es un largo camino para China que implica, en primer lugar, el desarrollo de mercados obligatorios, su apertura a los inversores extranjeros y la liberalización de los servicios financieros y las tasas de interés. Son necesarias reformas más profundas, principalmente en materia de fiscalidad, debido al sobreendeudamiento de numerosas empresas y comunidades regionales o locales. El desarrollo de un sistema de facturación y un reglamento del comercio exterior chino están en marcha con el lanzamiento en 2009 del cambio del yuan chino al dólar de Hong Kong, que está todavía en la fase transitoria marcada por una cierta inestabilidad. La apuesta a la internacionalización del yuan es doble, en el plano internacional, con el desarrollo del yuan

como moneda de facturación y respaldo de las inversiones chinas en el exterior y, en el plano interno, como fuerza de presión para reformar el mercado financiero chino, cuestiones respecto de las cuales existen importantes tensiones entre los diferentes grupos de interés (Aglietta y Bai, 2012). La hipótesis hecha en este escenario es que la internalización del yuan sigue estando frenada a causa de la complejidad de la situación y los riesgos de traspies en caso de una liberalización demasiado rápida.

Hacia un sistema bipolar

El régimen monetario internacional está cerca del escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China», pero evoluciona hacia un sistema bipolar. Estados Unidos aprovecha su posición central en el plano monetario para dejar que el dólar se deprecie más en términos reales, lo que contribuye a reducir sus desequilibrios corrientes y sostener su crecimiento. La afirmación del poder de China pasa por un régimen de crecimiento más dirigido hacia el mercado interno con menos excedentes corrientes y un yuan ligeramente revaluado. Esta reorientación refleja un arbitraje entre los diferentes grupos de presión chinos, menos favorable para los sectores corporativos y los actores que impulsan a la sobreinversión, más favorable a los asalariados y a los partidarios de un sistema de protección social reforzado. Pero el arbitraje se hace también a favor de más liberalización, en particular en el plano financiero, con más ductilidad en el uso de las tasas de interés y flexibilidad en la administración del tipo de cambio. Esto implica un yuan más internacionalizado que antes, por la presión de los bancos y del sector financiero chino.

Existen tres riesgos en este nivel. De manera muy clásica, una liberalización financiera mal controlada en China puede desembocar en una crisis, por ejemplo, en un bloqueo más duradero. La posibilidad de una crisis financiera en China, importante pero superada con bastante rapidez, es coherente con el escenario previsto aquí, donde el dominio de los mercados financieros implica crisis recurrentes. No modificaría en profundidad las trayectorias. En cambio, no se considera la hipótesis de una crisis estructural en China, con un bloqueo duradero frente a los considerables desafíos que existen.

Luego, el surgimiento del duopolio dólar-yuan en el plano internacional no es sinónimo de más estabilidad, debido a la falta de acuerdos formales entre los dos socios en este terreno. El uso del arma monetaria por parte de Estados Unidos para sostener su crecimiento puede aumentar las tensiones en China donde la revaluación real del yuan debe permanecer bajo control. Si China lo logra, como puede pensarse, las repercusiones podrán hacerse sentir en los socios más cercanos de China en Asia del Este y, de un modo más general, en los grandes países emergentes, alimentando una guerra de monedas. En esta perspectiva, Europa, debido a su falta de capacidad de respuesta, corre el riesgo de ser el punto débil de la economía mundial, con un refuerzo de las presiones a la suba del euro.

Finalmente, en un plano más geopolítico, las potencialidades de conflictos o tensiones entre China y sus vecinos más inmediatos ante el aumento de su poderío no deben ser subestimadas. Una sucesión de crisis locales puede, entonces, jalonar las próximas dos décadas. Esto puede dificultar los progresos en la internacionalización del yuan. Por ejemplo, el acuerdo de diciembre de 2011 entre China y Japón, que decidió que los intercambios bilaterales entre los dos países fueran facturados en yuanes o en yenes, y no en dólares, no está a cubierto de un aumento de las tensiones entre los dos países.

Los escenarios que siguen a continuación exploran cómo pueden ser superados los riesgos de inestabilidad y, en muchos casos, de bajo crecimiento, inherentes a esta economía mundial dominada por los mercados. Primero, en el marco de un espacio mundial polarizado en tres grandes bloques regionales en el seno de los cuales podrían constituirse regímenes monetarios propios que redujeran los factores de inestabilidad o de crisis. Luego, en un mundo multipolar mejor regulado.

El SMI en un mundo regionalizado

Un sistema tripolar

En el escenario «Regionalización», la economía mundial se estructura en tres grandes bloques regionales en torno de Estados Unidos, Europa y China. Ciertas regiones escapan, en parte, a este proceso de regionalización. América del Sur queda separada del bloque norteamericano. África Subsahariana y Asia del Sur, incluida India, permanecen al margen de los movimientos de integración regional en torno de, respectivamente, Europa y China. En este marco, el SMI se organiza alrededor de tres divisas claves: el dólar, el euro y el yuan (o, eventualmente, una moneda asiática). En el seno de cada bloque, se desarrollan de forma desigual formas de cooperación monetaria.

El dólar y el euro están en cambio flotante, pero alternando flotación libre con intervenciones de las autoridades monetarias cuando es necesario. La libre convertibilidad y la flotación del yuan se obtienen al término de un proceso de transición relativamente largo. Las otras monedas que no pertenecen a los tres bloques están en flotación administrada según modalidades cercanas al régimen anterior (escenario «Menos Estado»), pero sin referencia única al dólar, con la posibilidad de usar una canasta compuesta por el dólar y el euro y, en un futuro, el yuan. En un mundo dominado por mercados financieros poco o nada regulados, este sistema tripolar puede resultar potencialmente más inestable. Si los cambios flotantes contribuyen a reducir los desequilibrios internacionales entre los tres o cuatro grandes bloques, pueden intervenir sobreajustes que hagan necesarias intervenciones de las autoridades monetarias. Sin embargo, esta volatilidad cambiaria tiene un impacto menor sobre la economía real por tres razones. En primer lugar, la volatilidad es marcada sobre todo a corto plazo. Se presenta la hipótesis de que los desajustes cambiarios sostenidos a mediano plazo, que son más penalizadores, no pueden subsistir en un régimen de cambio suficientemente flexible. En segundo lugar, cada uno de los tres grandes bloques regionales está menos abierto al resto del mundo, tanto en el plano comercial como en el financiero. En tercer lugar, la mayor integración comercial y la definición del régimen monetario en el seno de cada zona que se apoya

en una moneda única o común o que sirve de anclaje hacen que, para cada país tomado en forma individual, el tipo de cambio efectivo real esté netamente estabilizado, a pesar de las fluctuaciones del cambio de cada divisa clave, que pueden ser importantes. La regionalización con sistemas de anclaje propios en cada zona aparece así como un progreso.

La zona dólar es la menos estructurada en el plano monetario. Canadá, México y América Central refuerzan su integración regional con Estados Unidos sin involucrarse en un proceso de unión monetaria. El dólar sirve de anclaje, pero con una cierta flexibilidad en el marco de una flotación administrada. Este régimen monetario está bien adaptado a un conjunto de países muy heterogéneos y con evoluciones asimétricas. América del Sur conserva una autonomía mayor.

Una primera alternativa: el euro en una Europa federal

Europa es la zona donde las formas de cooperación monetaria fueron más impulsadas, llegando hasta la unificación monetaria para los países de la zona euro. Pero está entre la espada y la pared. Para evitar el estancamiento o la escisión, debe evolucionar hacia una forma federal a nivel presupuestario o adoptar un régimen más flexible que combine euros múltiples y un euro externo.

La supervivencia del euro pasa por el establecimiento de un federalismo presupuestario capaz de engendrar mecanismos de ajuste frente a las evoluciones asimétricas de los países europeos, como sustituto de los ajustes permitidos en otro tiempo por las modificaciones de paridad (mecanismo de seguro presupuestario, inversiones europeas en los sectores con potencial, fondo social europeo para financiar una nivelación de los mínimos sociales). En una perspectiva así, las divergencias entre Europa del Norte y del Sur comenzarían a reducirse. En este marco federal, los países de Europa del Este estarían en condiciones de integrar la zona euro a mediano plazo, después de un período de transición con anclaje en el euro y ajustes progresivos. Este período de transición sería más largo si el presupuesto federal fuera de tamaño reducido y no pudiera hacerse cargo del costo de la integración en la zona euro de los países menos avanzados. Podría haber, entonces, una cohabitación

durante un lapso relativamente largo entre una zona euro integrada con un presupuesto federal y un conjunto de países que tuvieran la vocación de integrar en un futuro esta zona, pero involucrados en un proceso de convergencia más largo.

En una perspectiva así, un euro afanzado vería que su papel aumenta más allá de los países del espacio europeo ampliado (países del perímetro mediterráneo y ex-CEI) como moneda de facturación en los intercambios, como moneda de emisión de títulos internacionales de estos países y como divisa de referencia en las políticas de anclaje flexible. Combinado con el dólar y, eventualmente, con otras divisas, el euro vería que aumenta progresivamente su participación en la estructura de la canasta de divisas que sirven de referencia. Esto contribuiría a dar un marco monetario más estable y más coherente a los países vecinos de Europa sin resolver la totalidad de los problemas, en particular, en términos de provisión de liquidez internacional o de financiamiento del desarrollo. En el plano internacional, el estatus del euro se fortalecería notablemente.

Una Europa con euros múltiples

Debido a la falta de progreso en materia de federalismo presupuestario, podría establecerse en Europa un régimen monetario con euros múltiples para evitar un estallido caótico de la zona euro. En este marco de una «Europa con muchas velocidades», se introducirían y definirían euros nacionales, en relación con un euro externo, a partir de una grilla de paridades intraeuropeas fijas, pero ajustables en función de la evolución de las características estructurales de cada economía nacional o de cada bloque regional (Europa del Sur, Oeste, Este y Norte). Se conservaría el euro externo y sería administrado por el BCE. Flotaría en relación con el dólar y otras divisas según las mismas modalidades que en el régimen monetario tripolar precedente. Una variante más flexible de régimen monetario podría mantener un sistema de euros nacionales flotantes de una manera administrada en torno de una paridad de referencia (que podría ajustarse) en relación con el euro externo.

Este tipo de régimen monetario presenta varias ventajas. Respecto del funcionamiento actual de la zona euro, permite integrar más fácilmente a los países europeos que se quedaron afuera (algunos del Este y del Norte), ya que la gobernanza europea se vuelve muy complicada por este doble estatus de pertenencia o no a la zona euro. El sistema de paridades intraeuropeas, fijas pero ajustables, permite la cohabitación en el seno de la misma región de países signados por una gran heterogeneidad estructural, cuya importancia fue ignorada por los promotores de la moneda única a comienzo de la década de 1990. Finalmente, en relación con un simple retorno al sistema monetario europeo de los años 80, el sistema propuesto presenta el interés de conservar la experiencia representada por la creación del BCE, que permite disponer de nuevos instrumentos de gestión más competentes que los que existen de la época del SME.

Este régimen cambiario implica la implementación de un control de las operaciones de cambio y de los movimientos de capitales por parte de las autoridades públicas. Los euros nacionales no son convertibles a nivel internacional. Para los intercambios exteriores y los movimientos de capitales, los euros nacionales deben ser convertidos a euros externos, pero esta convertibilidad no es libre. Se pueden prever diferentes modos de funcionamiento. En el caso en que solo los bancos tengan cuentas en euros externos, ellos poseen títulos en euros nacionales, pero también otros emitidos por los otros países europeos en euros externos y títulos nominados en dólares. Para limitar los riesgos de la especulación, se imponen reservas obligatorias depositadas en el banco central nacional sobre los depósitos y los activos en euros externos o en dólares. Los bancos centrales nacionales hacen anticipos a los bancos comerciales nacionales bajo la forma de refinanciamiento. Poseen una cuenta en euros en el BCE, que representa los saldos acumulados de la balanza corriente y los movimientos de capitales del país con el resto de la zona. El BCE desempeña el papel de cámara de compensación como en la situación actual, pero hasta un cierto límite. Más allá de este, debe ajustarse la paridad intraeuropea del euro del país involucrado.

Los hogares y las empresas no tienen más que cuentas en euros nacionales. Las últimas, no obstante, tienen cuentas reservadas en euros externos para intercambios con el exterior y operaciones financieras con un límite, según las operaciones efectuadas. Una versión más liberal puede prever que las empresas tengan también cuentas en euros externos libremente convertibles, con reservas obligatorias para limitar la especulación como anteriormente.

Este régimen monetario con euros múltiples puede compararse con un proyecto de *Clearing Union* inspirado en Keynes y trasladado por algunos autores a Europa (Amato y Fantacci, 2011). En este marco, cada país tiene una cuenta en la *Clearing Union* europea, expresada en una unidad de cuenta distinta de las monedas nacionales (el bancor de Keynes). La *Clearing Union* asegura la compensación multilateral de todas las cuentas. Cada país paga intereses sobre su saldo positivo o negativo, lo que provoca un funcionamiento simétrico que incentiva el regreso al equilibrio. En caso de excedentes o déficits excesivos, son posibles ajustes monetarios entre las monedas nacionales para favorecer el regreso al equilibrio. La principal diferencia con el régimen anterior es que el bancor es una simple unidad de cuenta, mientras que el euro externo es una moneda común utilizada en las transacciones internacionales y libremente convertible.

Una integración monetaria flexible de Asia del Este

Después de la crisis de 1997, los países de Asia del Este trataron de desarrollar la cooperación monetaria y financiera a nivel regional. La iniciativa de Chiang Mai, firmada en 2000 a nivel de ANSA+3, y la iniciativa del Mercado de Bonos Asiático, lanzada en 2002, fueron las dos operaciones más significativas. Sus resultados fueron limitados, principalmente por la rivalidad entre China y Japón, pero también por la mejora de la situación económica y la acumulación de considerables reservas internacionales que hicieron que las reformas fueran menos urgentes. La iniciativa de Chiang Mai no era más que la ampliación de los acuerdos de *swap* ya existentes. Su poca eficacia quedó ilustrada durante la crisis de 2008, cuando la economía coreana duramente afectada, en particular a nivel del sector bancario, no pudo ser socorrida más que por un préstamo de la Reserva Federal norteamericana, seguido por préstamos de los bancos centrales chino y japonés. El desarrollo de mercados de obligaciones en Asia del Este fue más significativo, aunque limitado en volumen.

Desde el inicio de la crisis financiera en 2008, el desarrollo de la cooperación monetaria y financiera a nivel regional suscitó una recuperación del interés en Asia, más aún cuando la declinación relativa del poderío estadounidense y el crecimiento de China modificaron el equilibrio de fuerzas. Se tomaron medidas para dotar a la iniciativa de Chiang Mai de estructuras más formales con la creación en 2010 de una Oficina de Investigación Macroeconómica de ANSA, inicio de una estructura de control y de seguimiento. El proyecto de un Fondo Monetario Asiático para hacer frente a los problemas de ajuste a corto plazo fue también relanzado. Pero un proyecto así choca con las reticencias de China y Japón que no están muy abiertos a la creación de un organismo susceptible de volverse demasiado autónomo. La gran heterogeneidad de la zona, tanto en términos del nivel de desarrollo como del tamaño de los países involucrados, justifica el mantenimiento de un sistema de cambios ajustables en el futuro régimen monetario, al menos durante un largo período de transición (Jeong et al., 2012). Para dejar atrás el régimen actual basado en la flotación administrada según modalidades bastante diversas de un país al otro, se propusieron dos formas principales de cooperación monetaria, una basada en una canasta común de monedas, la otra en la Unidad Monetaria Asiática (ACU, por sus siglas en inglés).

La canasta común de monedas, proyecto propuesto inicialmente por Williamson (1998), comprendería las monedas de los grandes países socios (dólar, euro y yen principalmente). Sería utilizada como un ancla por los países de Asia del Este que participaran del acuerdo. Como sería común, contribuiría a eliminar los efectos de las fluctuaciones de las divisas de la canasta en los intercambios intrasiáticos. Cada país participante tendría la responsabilidad de defender su anclaje dentro de una banda de fluctuación, pero serían posibles ajustes cambiarios, después de una negociación. Japón estaría fuera del acuerdo, lo que es curioso, pero se explica por la gran volatilidad del yen en relación con el dólar y el euro y por el hecho de que incluir a Japón limitaría el anclaje al dólar y al euro. En la práctica, la transición se haría bajo la forma de una canasta común de divisas imperfecta que haría converger los actuales sistemas heterogéneos hacia un anclaje más armonizado, con ajustes cambiarios en caso de necesidad. Es una forma de coordinación flexible que no da un papel específico al yuan, pero puede evitar los desajustes entre esta y otras monedas asiáticas que habían sido un problema en los años anteriores.

El proyecto de ACU es más ambicioso. Se remonta a la época posterior a la crisis asiática y al éxito inicial del lanzamiento del euro. Este proyecto prematuro había caído en el olvido, pero suscitó un interés renovado a fines de la década de 2000 en el contexto de la crisis (Shimizutani, 2009). Es un proyecto a largo plazo. La primera etapa estaría centrada en la reconstrucción de instituciones nacidas de la iniciativa de Chiang Mai y el refuerzo de la supervisión financiera. La segunda etapa, a partir de 2020, vería la implementación de la ACU compuesta por el yen, el yuan, el won y otras divisas de Asia del Este y su promoción en usos públicos y privados. Estos años se usarían para alcanzar la liberalización de los movimientos de capitales y reforzar la regulación antes del paso a la ACU en la década de 2030. Incluso en este horizonte, una perspectiva de moneda única parece problemática a escala de una zona geográfica de este tipo que siempre estará signada por una gran heterogeneidad y, quizás, por tensiones políticas persistentes entre China y los otros países miembros. En cambio, el uso de la ACU en el marco de un régimen monetario del este asiático, donde las monedas nacionales tendrían un cambio fijo pero ajustable en relación con la ACU, con bandas de fluctuaciones, podría ser una construcción más realista.

En la práctica, la alternativa a la ACU es, a largo plazo, el yuan, ya que este se volverá plenamente convertible y el sistema bancario y financiero chino se habrá reestructurado y consolidado. La idea de un bloque yuan también fue barajada: el yuan serviría de moneda de anclaje en relación con las monedas de Asia del Este, y el yen tendría una posición parecida a la de la libra esterlina en relación con el euro.

Un FMI refundado en un mundo multipolar regulado

En este tercer escenario, las principales potencias se ponen de acuerdo para cooperar y regular conjuntamente el SMI con el objetivo de asegurar su estabilidad. Pueden distinguirse tres versiones de esta cooperación monetaria internacional, más o menos ambiciosas.

El establecimiento de «zonas blanco»

El primer nivel de cooperación consiste en el establecimiento de «zonas blanco», destinadas a estabilizar el tipo de cambio en torno de su paridad de equilibrio, con la posibilidad de ajustes concertados entre las principales divisas. Este enfoque se inspira en propuestas del economista norteamericano Williamson (1983), que consisten en definir para cada moneda su tipo de cambio de equilibrio fundamental (TCEF). El TCEF corresponde al tipo de cambio real susceptible de mantener en el mediano plazo (en el curso del ciclo económico) la actividad al nivel más elevado posible, habida cuenta de las restricciones de equilibrio interno (pleno empleo) y externo (balanza corriente). Las autoridades monetarias están a cargo de llevar y mantener el tipo de cambio real dentro de una «zona blanco» que corresponda a un margen de fluctuación autorizado de 5 % a 10 %. En la década de 1980, hubo precedentes para este tipo de cooperación monetaria internacional. Fueron, en primer lugar, los acuerdos de Plaza de septiembre de 1985 los que condujeron a los países del G5 a llevar adelante intervenciones concertadas en el mercado cambiario a fin de acompañar la baja gradual del dólar, entonces en la cima de una burbuja especulativa. Enseguida, se firmaron los acuerdos del Louvre en febrero de 1987 que aplicaron el enfoque de las zonas blanco fijando de un modo concertado una grilla de tipos de cambio entre las principales monedas; las paridades a las que se apuntaba estaban limitadas por bandas de fluctuación autorizadas.

Por lo tanto, sería posible reiterar este tipo de cooperación monetaria en el futuro ampliándola a las monedas de los principales países emergentes. La estabilización de pequeñas monedas podría obtenerse por un anclaje de estas últimas a las principales monedas, eventualmente en el marco de un enfoque regional. En el espíritu de las zonas blanco, los países deberían tener como objetivo reducir sus desequilibrios de balanza de pago a fin de limitar las tensiones sobre el tipo de cambio. Otra condición para alcanzar la estabilidad del tipo de cambio es que las autoridades monetarias dominen los flujos erráticos de capitales, lo que puede conducirlos a implementar políticas de control de capitales.

La regulación de la liquidez monetaria internacional

Un segundo nivel de cooperación concierne a la regulación de la liquidez monetaria internacional. El principal avance podría consistir en la emisión por parte del FMI de derechos de tiraje especiales (DTS), cuyo papel se ampliaría. Creados en 1969 por el FMI para completar las reservas oficiales de sus países miembros, los DTS podrían prefigurar el instrumento monetario internacional que falta hoy. Podrían satisfacer las tres grandes funciones de una moneda: unidad de cuenta, instrumento de pago e instrumento de reserva. Recientemente, el informe de Stiglitz sobre «La reforma del sistema monetario y financiero internacional después de la crisis mundial», encomendado por las Naciones Unidas en 2009, recomendó relanzar los DTS considerados como «el mejor mecanismo para la liquidez mundial». El informe prevé emisiones de DTS entre 150 y 300 mil millones de dólares por año. Tres principios podrían guiar la emisión de los DTS. En primera instancia, las emisiones de DTS, indexados por el crecimiento del comercio mundial, permitirían aportar a los países miembros el excedente anual necesario de reservas cambiarias. En segunda instancia, en una óptica contracíclica, siendo las emisiones de DTS más importantes pues el crecimiento mundial se encuentra por debajo de su potencial, podría crearse una liquidez internacional suplementaria en períodos de crisis, bajo la forma de préstamos en DTS. El FMI cumpliría de este modo la función de prestador de último recurso de los bancos centrales. Fue por esta razón que el G20 de Londres, en abril de 2009, decidió otorgar recursos suplementarios al FMI de 500 mil millones de dólares con el fin de que la institución de Bretton Woods pudiera aumentar sus préstamos en DTS a los países en dificultades frente a la crisis financiera internacional. La tercera función esencial de los DTS consistiría en facilitar el financiamiento de los países en desarrollo aumentando las líneas de crédito en condiciones ventajosas a los países menos avanzados.

La ampliación del papel de los DTS plantea la cuestión de la reforma del FMI, que es su emisor. Es necesaria una democratización de esta institución, dominada por los países avanzados, y cuya legitimidad es cuestionada por una gran cantidad de naciones. Las recientes reformas para mejorar la representatividad de los países miembros son insuficientes. La ideología neoliberal que influye en sus planes de ajuste estructurales debe revisarse también, en razón de los desastres

económicos y sociales que ha provocado. En último lugar, se plantea la cuestión del estatus del FMI que no es un banco en condiciones de crear moneda, sino un fondo que depende de las contribuciones de los países miembros, en función de cuotas partes.

La creación de una verdadera moneda internacional

El tercer nivel de cooperación, el más ambicioso, es la creación de una verdadera moneda internacional, susceptible de reemplazar el dólar, que quede en el centro del sistema monetario actual, y que sea emitida por una institución supranacional que tenga el estatus de banco central. Se trataría de una reforma más radical del sistema monetario internacional que la prevista anteriormente. El DTS no es, de hecho, más que una «moneda canasta» que toma su valor del de las principales monedas que la componen (dólar, euro, libra, principalmente). Se trata de crear una moneda internacional completa, emitida por una institución internacional que tenga el estatus de banco, a diferencia del FMI.

Esta reforma podría apoyarse en el plan propuesto sin éxito por J. M. Keynes en la conferencia de Bretton Woods en 1944. La alimentación de la liquidez monetaria internacional está asegurada por la emisión del bancor efectuada por la International Clearing Union (ICU), que es el banco central de los bancos centrales. Un sistema de paridades fijas permite definir el valor de las monedas nacionales en relación con el bancor. Estas paridades son ajustables para eliminar los desequilibrios persistentes de balanza de pago. El objetivo del equilibrio externo se impone de una manera simétrica a todos los países, sean excedentarios o deficitarios, lo que no es el caso en la realidad actual. En este nuevo sistema monetario internacional, los países miembros renuncian a una parte de su soberanía monetaria, en la medida en que aceptan conformarse a una regulación monetaria supranacional. En este nuevo sistema, es deseable que los países miembros puedan controlar los movimientos de capitales, a fin de encontrar márgenes de maniobra, perdidos hoy en gran medida en el contexto de las finanzas globales liberalizadas.

Bibliografía

- Aglietta, M. y Bai, G. (2012), *La voie chinoise: capitalisme et empire*, Odile Jacob Economie.
- Amato, P. Fantacci, L. (2011), *The End of Finance*, Cambridge, Polity Press.
- Benassy-Quéré, A. y Pisani-Ferry, J. (2011), «Quel système monétaire internationale pour une économie mondiale en mutation rapide?», en *Réformer le système monétaire international*, Conseil d'Analyse Économique nro. 99, La Documentation française.
- Chang, R. y Velasco, A. (2000), «Financial fragility and the exchange rate regime» *Journal of Economic Theory* 92(1), 1-34.
- Chang, R. y Velasco, A. (2001), «A model of currency crises in emerging markets», *Quarterly Journal of Economics* 116 (2), 489-517.
- Eichengreen, B. (2011), *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, Oxford University Press, Oxford (UK).
- Guttman, R. (1994), *How Credit-Money Shapes the Economy: The United States in a Global System*, M. E. Sharpe, Armonk (NY).
- Guttman, R. (2009), «Asset Bubbles, Debt Deflation, and Global Imbalances» *Journal of Political Economy* 38(2), 46-69.
- Krugman, P. (1979), «A model of balance-of-payments crises», *Journal of Money, Banking and Credit* 11(2), 311-325.
- Jeong, S. E., Mazier, J. y Saglio S. (2012), «Given the heterogeneity of Asian countries, is a monetary integration or coordination possible?», en Boyer, R., Uemura, H. (eds.), *Diversity and Transformation of Asian Capitalism*, Routledge.
- Magee, S. (1973), «Currency Contracts, Pass-Through, and Devaluation», *Brookings Papers of Economic Activity* (1), 303-323.

Niehans, J. (1977), «Exchange Rate Dynamics with Stock-Flow Interaction», *Journal of Political Economy* 85(6), 1245-1257.

Obstfeld, M. (1986), «Rational and self-fulfilling balance-of-payments crises», *American Economic Review* 76 (1), 72-81.

Plihon, D. (2012), *Les taux de change*. La Découverte, nro. 103, sexta edición.

Schulmeister, S. (1988), «Currency Speculation and Dollar Fluctuations», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, nro. 167, 343-365.

Schulmeister, S. (2000), «Globalization without global money: the double role of the dollar as national currency and world currency», *Journal of Post Keynesian Economics* 22(3), 365-395.

Shimizutani, S. (2009), «Asian Common Currency as a driving force of economic integration in East Asia: a prospect», *Asia Pacific Review*, 16 (2).

Soros, G. (1988), *The Alchemy of Finance*. Simon & Schuster, Nueva York.

Stiglitz, J (2009). *Rapport sur la réforme du système monétaire et financier international après la crise*, Naciones Unidas.

Williamson, J. (1998), «The case for a Common Basket Peg for East Asian Currencies», en Collignon, S., Pisani-Ferry, J. y Park, Y. C. (eds.), *Exchange Rate Policies in Emerging Asian Countries*. Londres, Routledge.

Capítulo 6

Los BRIC ¿nuevo motor del crecimiento mundial?

Gnanonobodom Tiou-Tagba Aliti

1. Introducción

Las economías de Brasil, Rusia, India y China, designadas en conjunto con el acrónimo BRIC, aparecen en la escena internacional como los nuevos motores de la economía mundial²⁴. En cuarenta años, el PIB agregado de estas economías sobrepasará el de Estados Unidos, Japón y las cuatro economías europeas más grandes (Fang Chen et al., 2007). Los BRIC simbolizan colectivamente una nueva potencia económica junto a Estados Unidos y Europa. Esta designación de «nueva potencia» remite a las elevadas tasas de crecimiento observadas en los últimos años, al aumento de su participación en el comercio y el PIB mundiales (tablas 6.1 y 6.2), pero este conjunto de países es diverso y su cooperación, todavía limitada. Una cuestión importante en el horizonte de 2030 es justamente saber cómo esta potencia puede afirmarse en la gobernanza mundial en las próximas dos décadas. Se notará, ante todo, que sus actividades están bastante polarizadas; China e India se inclinan más hacia la industria y los servicios, respectivamente, mientras que Rusia y Brasil siguen más especializados en materias primas (energía y agroindustrias). El aumento del ingreso per cápita de 1992 a 2012 en paridad de poder adquisitivo (PPA dólar corriente internacional) en Brasil, Rusia, India y China fue, respectivamente, de 118,8 %, 125 %, 299 % y 792 %, de la mano de un cierto desarrollo de la protección social en estos países (Consejo de Análisis Estratégico, 2012).

²⁴ Es, por otra parte, para jugar con esta idea que Goldman Sachs consagró este acrónimo, BRIC, asociándolo con un título financiero indexado por la tasa de crecimiento de este conjunto diverso de países (véase Ngai-Ling Sum, 2013).

La reciente crisis económica afectó a la mayoría de los BRIC por la caída de los intercambios mundiales que provocó. El mayor desafío que deberán enfrentar es poder llevar a cabo políticas de crecimiento de su demanda interna para sostener un crecimiento sostenido que dependa menos de las exportaciones, por los riesgos que esto implica en un mundo donde los países desarrollados tienen dificultades para salir de la crisis. Este capítulo examina los cambios producidos en la inserción de los BRIC en los intercambios mundiales (sección 1). Una segunda parte intenta explicar la inserción internacional de los BRIC focalizándose en los sectores que sostienen las exportaciones y en las perspectivas de complementariedad y cooperación entre los países que integran este grupo y en sus relaciones con Europa y Estados Unidos (sección 2). Después de este análisis de la inserción progresiva de los BRIC en el comercio mundial, se trata de ver de manera prospectiva cómo estas economías emergentes contribuyen a dos de los escenarios globales propuestos en esta obra (véanse los capítulos 1 y 2): el escenario llamado «Menos Estado», en el que los países desarrollados, preocupados por sus altos niveles de endeudamiento público, buscan reducir la intervención pública, y el escenario en el que las dos economías más grandes, a saber, Estados Unidos y China, desempeñan un papel dominante en la regulación de las relaciones internacionales, privilegiando directamente sus intereses de megapotencias. Además, para captar mejor el peso de los BRIC en la dinámica de la economía mundial, se analizan dos variantes para precisar la incidencia en la economía de los países desarrollados de las estrategias exportadoras más o menos ofensivas llevadas a cabo por India en materia de servicios y por Brasil en materia de productos primarios²⁵ (sección 3).

25 En la práctica, el modelo utilizado no permite distinguir a Brasil en el seno del espacio regional de América del Sur, es, entonces, en este nivel de un Brasil expandido en el conjunto de América Latina, que se apreciará la incidencia de políticas de productos primarios más o menos ofensivas.

Tabla 6.1. Indicadores claves de los BRIC

	Participación en el PIB mundial, %, 2010 FMI	Tasa de crecimiento, 2005-2008		Infraestructura, índice, 2010-2011	Educación superior, 2010-índice
		Más bajas	Más altas		
Brasil	2,9	3,2	6,1	62	58
Rusia	3	5,2	8,5	47	50
India	5,4	7,3	9,8	86	85
China	13,6	9,6	13	50	60
Fuente de los datos		WEO, FMI, 2011		Global Competitiveness Report, 2010-11	

Fuentes: Informe BRICS (2012), FMI, World Economic Outlook (WEO), Programa de las Naciones Unidas para el D

Tabla 6.2. Indicadores claves de los BRIC

	Deuda pública bruta, % del PIB, 2010 FMI	Participación en el comercio mundial, 2010	Apertura a los intercambios, 2010	Participación en la exportación mundial, 2010	Participación el total m de IDE en 2010, %
Brasil	66,1	1,2	11,2	1,3	3,9
Rusia	9,9	2,3	30,3	2,6	3,3
India	69,2	1,8	21,7	1	2
China	17,7	9,2	29,5	10,4	8,5
Fuente de los datos	INF	FMI, UNCTAD		UNCTAD	UNCTAD
Participación en % de los sectores en el PIB					
		Agricultura		Industria	
		1995	2009	1995	2009
Brasil		5,8	6,1	22	25,4
Rusia		7,6	4,7	27,9	32,9
India		26,8	17,1	23,2	28,2
China		19,7	11	40,6	48
Fuente de los datos: Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas					

Fuentes: Informe BRICS (2012), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

2. La inserción internacional de los BRIC

Los intercambios mundiales

Los intercambios mundiales en la década de 1980 estaban dominados por las exportaciones de algunos grandes países desarrollados (Estados Unidos, Japón, Europa), que constituían por ellos mismos casi lo esencial de la participación del conjunto de países desarrollados en las exportaciones mundiales: 67 %; los países en desarrollo no contribuían más que con un tercio de estas exportaciones mundiales (tabla 6.3). Esta brecha entre la participación de los países desarrollados y la de los países en desarrollo en el comercio internacional se estrecha cada vez más. La participación de las exportaciones de los países desarrollados se redujo progresivamente desde 1990, pasando de 67 % a 54 % en 2011. A la inversa, la participación de las exportaciones de los países en desarrollo progresó considerablemente en el mismo período, pasando de 33 % a 46 %, de los cuales el 21 % corresponde solo a los BRIC. Este incremento de la participación de los BRIC en las exportaciones mundiales se debe en gran medida a China, que pasó de 1,4 % a 12 %.

Un análisis de las exportaciones en porcentaje del PIB muestra que la mayoría de los BRIC depende de las exportaciones y que su mercado interno es insuficiente. En 1970, las exportaciones en porcentaje del PIB de los países desarrollados y en desarrollo estaban muy próximas: 13 y 14 % del PIB, respectivamente. El desarrollo de los intercambios internacionales duplicó esta ratio de las exportaciones respecto del PIB para los países desarrollados, pero se triplicó en el caso de los países en desarrollo. La brecha alcanza así 16 puntos en 2008 entre los países desarrollados, 28 % del PIB, y los en desarrollo, 44 %. Entre estos últimos, las exportaciones de los BRIC aumentaron fuertemente, pero repartidas de un modo bastante desigual según los países. India y China progresaron mucho más que América del Sur y Rusia. Sus exportaciones en porcentaje del PIB aumentaron de 3,6 % a 23,3 % en el caso de India, y de 2,8 % a 49,3 % en el de China, entre 1970 y 2011. Esta expansión de las exportaciones sostuvo el crecimiento de los BRIC, procurándoles enormes excedentes comerciales.

Tabla 6.3. Participación en las exportaciones e importaciones mundiales

Participación en las exportaciones mundiales						En las importaciones mundiales				
	1980	1990	2000	2010	2011	1980	1990	2000	2010	2011
EE. UU.	12.14	13.36	14.33	9.86	10.04	12.28	14.92	19.05	12.69	12.41
Japón	6.02	7.33	6.41	3.83	3.65	6.22	6.58	5.58	3.73	3.74
Europa (intrazona)	44.06	48.06	40.61	37.17	36.26	46.74	48.50	48.50	36.34	35.73
Desarrollados	67.09	74.12	67.42	55.26	54.38	69.97	75.33	70.21	57.36	56.52
En desarrollo	32.91	25.88	32.58	44.74	45.62	30.03	24.67	29.79	42.64	43.48
América del Sur	2.57	2.24	2.41	2.96	2.94	2.64	1.58	2.44	3.06	3.11
Rusia	6.00	2.81	2.19	3.69	3.77	6.07	2.78	1.55	3.02	3.17
India	0.45	0.52	0.78	1.67	1.71	0.73	0.66	0.83	2.12	2.17
China	1.39	1.78	3.57	12.01	12.43	1.38	1.45	3.20	10.77	11.00
BRIC	10.42	7.35	8.95	20.32	20.85	10.83	6.47	8.01	18.98	19.44

Los desequilibrios corrientes tuvieron una tendencia a aumentar desde la década de 1990: los déficits norteamericanos contrastaron con los excedentes asiáticos (tabla 6.4). Los BRIC registraron en su conjunto excedentes importantes desde la década de 2000; China desempeñó un papel central en este campo con un excedente corriente récord de 9,14 % del PIB en 2007. Se notan igualmente excedentes en Rusia a fines de la década de 1990 y de un modo mucho más importante a comienzos de la década de 2000. Pero la situación de los BRIC está lejos de ser uniforme: Brasil y sobre todo India tienen déficits de cuenta corriente desde 2006.

Tabla 6.4. Cuenta de operaciones corrientes en % del PIB

	1980-1991	1992-200	2001-2006	2007-2012	2016	2017
Brasil	-2.61	-2.16	-0.06	-1.66	-3.26	-3.32
Rusia		4.28	9.73	5.25	0.07	-1.09
India	-1.79	-1.04	0.16	-2.61	-2.34	-2.29
China	0.32	1.32	4.1	5.59	3.76	4.27
ZE			0.59	0.29	1.66	1.78
UE			0.06	-0.09	1.14	1.24
PAE			3.09	3.46	1.99	2.27
EEUU			-5	-3.63	-3.33	-3.48

Fuente: FMI, World Economic Outlook (WEO), noviembre de 2012; países de Asia en desarrollo (PAE)

Estructura sectorial de los intercambios de los BRIC

Si el comercio de los BRIC aumentó globalmente en estos últimos años, es interesante señalar que los intercambios entre ellos también progresaron. Es un indicador potencial de mutación de la estructura de los intercambios internacionales. Sin embargo, Wu y Zhou (2006), al calcular los índices de intensidad de la exportación (0,29 a 0,84 entre 1992 y 2003) y de la importación (0,25 a 1,14 entre 1992 y 2003) en los intercambios bilaterales entre China e India, hallaron que son inferiores a la unidad, pero progresan rápidamente, de donde concluyen que China e India, dos países limítrofes, no comercian todavía al nivel esperado. Habría allí un potencial de crecimiento en los intercambios bilaterales entre las dos economías, pero se ven bien las múltiples razones tanto políticas (sistemas históricamente muy diferentes) como geográficas (dificultad de vinculación por rutas y ferroviaria), que explican la relativa debilidad de estos intercambios. La tabla 6.5 presenta la estructura de

los intercambios de los BRIC para grandes productos, mientras que la tabla 6.6 se concentra en los intercambios intra-BRIC.

Tabla 6.5. Participación de los sectores en el total de las exportaciones (EX) o de las importaciones (IM)

2008	América del Sur		Rusia		India		China	
	EX	IM	EX	IM	EX	IM	EX	IM
Energía	24.31	9.14	56.73	10.10	11.56	23.25	1.30	9.28
Productos primarios	33.59	6.97	8.68	12.38	11.05	6.56	3.02	14.89
Manufacturas	31.14	64.81	23.20	58.11	43.62	46.40	85.59	62.54
Servicios	10.96	19.08	11.39	19.41	33.76	43.79	10.09	13.28
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Modelo de base de datos CAM (WEO)

Para los grandes productos, la especialización de los BRIC aparece bastante caracterizada. Rusia es una gran exportadora de petróleo y gas e importadora de productos manufacturados. Brasil es, igualmente, un gran exportador de energía y de productos primarios e importador de productos manufacturados. India importa energía y se especializa en la exportación de servicios. Finalmente, China está muy especializada en productos manufacturados, de los que es, a la vez, gran importadora y gran exportadora.

Los intercambios bilaterales de los BRIC confirman estas especializaciones con ciertas especificidades. Brasil exporta minerales a China e India, productos agroalimentarios a Rusia y China, y productos manufacturados a India. Rusia exporta petróleo y gas, sobre todo a China, pero exporta también productos industriales a Brasil e India. India exporta productos manufacturados a Rusia y Brasil, y minerales a China. Finalmente, China es una exportadora masiva de productos industriales.

Las exportaciones de los BRIC por grandes zonas confirman las observaciones precedentes: el peso preponderante de exportaciones de productos manufacturados, la importancia de las exportaciones de energía a Europa y de productos agroalimentarios a Japón y los países menos avanzados (tabla 6.7). Si se observa la estructura de las exportaciones por productos al G7, se nota la importancia mayor de los productos manufacturados (cerca de 80 %) y la participación relativamente débil de otros productos. De allí, la importancia de la cuestión de un eventual despliegue de las exportaciones de los BRIC hacia estos últimos productos por intermedio respectivamente de Brasil para la agricultura y de India para los servicios. Dos de los escenarios prospectivos esbozados más adelante contemplan estas hipótesis.

Tabla 6.6. Intercambios bilaterales, participación de cada sector en el total de exportaciones

2008	Exportaciones a			Rusia a			India a			China a		
	Rusia	India	China	Brasil	China	India	Brasil	China	Rusia	Brasil	India	Rusia
Minerales	0,04	33,34	44,78	5,49	5,49	2,20	0,29	70,86	0,33	0,20	0,65	0,20
Energía	0,10	3,57	8,36	23,12	51,98	14,05	48,82	1,29	1,28	4,25	4,04	0,67
Agroalimentarios	87,45	17,58	34,23	0,02	16,24	1,87	1,33	8,48	19,06	1,41	1,12	3,96
Manufacturados	12,27	42,61	12,57	71,38	26,19	76,79	48,96	16,79	78,22	94,01	86,81	94,86
S/D	0,13	2,89	0,06	0,00	0,10	5,09	0,61	2,57	1,11	0,13	73,38	0,31
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuentes: Chelem y cálculos del autor

Tabla 6.7. Exportaciones de los BRIC al resto del mundo

2008	Exportaciones de los BRIC a								
	UE27	G7	Japón	OCDE	PD	PEFB	PMA	EEUU	ZE
Miñerales	2.01	1.51	3.15	1.74	1.71	2.03	0.36	0.41	2.21
Energía	29.48	13.42	8.71	16.69	14.91	8.67	6.85	7.28	27.47
Agroalimentosarios	4.55	4.00	7.06	4.14	4.38	6.55	12.17	2.38	5.12
Manufacturados	60.75	78.86	80.17	73.96	76.19	77.14	80.12	86.56	62.50
S/D	3.20	2.21	1.45	3.47	2.81	5.62	0.52	3.38	2.70
	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Chelem y cálculos del autor, países emergentes fuera de BRIC (PEFB), países desarrollados (PD), países menos avanzados (PMA), zona euro (ZE)

Posibilidades de complementariedad entre los BRIC

Con modelos de inserción internacional variados, ¿pueden abrirse cooperaciones comerciales o complementariedades entre los BRIC? De hecho, lo que se plantea es la cuestión de una mayor autonomía de este conjunto de países en relación con el resto del mundo para apreciar el peso que puede adquirir en la dinámica del crecimiento mundial. Esta evolución puede realizarse de dos maneras: porque cada uno aumenta su demanda interna o porque aumentan los intercambios entre ellos. Es claro que una especialización sectorial menos impulsada facilitaría este movimiento. En materia de especialización sectorial, China es la más especializada en la exportación de productos manufacturados con el riesgo de incrementar en los años venideros su dependencia en los otros sectores. El crecimiento en India está más generado por un sector privado de pequeñas empresas especializadas en los servicios. Wu y Zhou (2006) sostienen que China con sus redes de infraestructura podría reforzar su sector de servicios inspirándose en la experiencia india. A su vez, India debería desarrollar su sector manufacturero y mejorar su competitividad siguiendo el modelo chino.

China e India son dos países con una gran población que han adoptado dos modelos de desarrollo diferentes. India está principalmente dedicada a actividades «offshore» de servicios para su inserción internacional. Estas actividades de servicios no se limitan a empleos de poca calificación (como los *call centers*), sino que incluyen también la experiencia financiera, el diagnóstico médico o los servicios contables. Según Ghosh (2011), la transición de India hacia una economía principalmente de servicios está al menos en parte ligada al aumento de las exportaciones mundiales en esta rama, y su participación en estos intercambios aumentó de 1,1 % en 2001 a 2,6 % en 2006. China se encuentra involucrada de modo desmesurado en actividades industriales «offshore» (Lo, 2006). En este caso tampoco se trata solo de actividades manufactureras de tecnológica de base; China también produce bienes de alta tecnología, como partes en el marco de cadenas de valor globales. Sin embargo, subsiste una brecha en la ventaja de China en términos de competitividad *high-tech* (Ghosh, 2011). Otras diferencias en términos de especialización entre China e India se explican por diversos factores. India está signada por su origen colonial, la importancia de la lengua inglesa, el tipo de empresariado dominado por numerosas firmas privadas. China tuvo éxito en su transición hacia la economía de mercado liberalizando su sector agrícola, desarrollando una estrategia progresiva de inserción en la economía mundial fundada en inversiones extranjeras determinadas, el surgimiento de actividades privadas a nivel local y una política de devaluación real, además del mantenimiento de una subvaluación marcada del yuan a partir de mediados de la década de 1990. La proximidad geográfica de los dos países y la diferencia de especialización son dos ventajas para reforzar sus relaciones comerciales que, además, hacen evolucionar progresivamente sus especializaciones. Una cooperación sería ventajosa para ambos países y preferible a una competencia exacerbada. No obstante, el antagonismo histórico entre estas dos potencias limita todavía los esfuerzos de cooperación de una y otra parte.

Rusia es una gran exportadora de energía con un sector industrial débil, pero muy especializado en ciertas actividades de alta tecnología vinculadas a las armas y a lo aeroespacial. Su economía se benefició con la suba de precios de la energía para acumular ingresos suplementarios y reforzar su crecimiento, pero sigue siendo muy dependiente de la demanda mundial de energía. Así, como consecuencia de la crisis de 2008, Rusia sufrió una fuerte recesión desde 2009. Las exportaciones de energía a menudo provocan una apreciación real del rublo, que penaliza las actividades manufactureras. En términos de cooperación en el seno de

los BRIC, China podría satisfacer en parte sus importantes necesidades de energía a través de Rusia. A su vez, Rusia podría aprovisionarse de productos manufacturados de China. De un modo más general, Rusia dispone de un potencial en materia de competencia espacial que podría beneficiar a los otros países BRIC. Sus actividades de exportación demasiado dependientes de la energía podrían diversificarse hacia nuevas especialidades. La economía rusa evitaría así sufrir los perjuicios bien conocidos de la «enfermedad holandesa», es decir, distorsiones introducidas por una renta, en este caso petrolera, que termina por concentrar en este sector lo esencial de las inversiones productivas, lo que implica un debilitamiento relativo de otras actividades.

El crecimiento brasileño es impulsado por un sector agrícola que se transformó completamente en el curso de la última década gracias a los programas preparados por las sociedades de investigación agrícola brasileñas. El gobierno inicio estos programas de investigación en 1973 para desarrollar nuevas tecnologías agrícolas. La participación del comercio de América Latina con China e India aumenta fuertemente; así, Brasil triplicó sus intercambios con China entre 2006 y 2010 (Salama, 2011). La ventaja que construyó Brasil en materia de producciones agrícolas lo hizo *a priori* un socio esencial de los otros BRIC. India y China, que tienen grandes poblaciones que alimentar, deberán modernizar sus agriculturas e introducir nuevas variedades. Una asociación entre Brasil, China e India para la innovación y la investigación agrícola así como para los aprovisionamientos en productos agrícolas aparece como una estrategia fructífera de cooperación.

Las relaciones de los BRIC con Europa y Estados Unidos

El surgimiento de los BRIC suscita cuestiones reales entre los países industrializados y los incentiva a redefinir con estos países nuevas relaciones en la gobernanza mundial. Pero el conjunto de los BRIC no es homogéneo y los miembros de este grupo no coordinan sus políticas. No constituyen un bloque en las negociaciones comerciales con terceros. La Unión Europea tiene asociaciones bilaterales más o menos estrechas con cada uno de los BRIC. Para la asociación UE-China, la declaración final de la 14ta Cumbre UE-China (2012) subrayó la voluntad de reforzar la cooperación bilateral. Con Rusia, las relaciones de la Unión Europea

fueron más inestables en razón del colapso del bloque soviético, la recepción en el seno de la UE de los países de Europa del Este y el brazo tendido en dirección de los países de la ex-Unión Soviética. Sin embargo, la 29 Cumbre Rusia-Unión Europea (2012) subrayó la importancia de las relaciones de vecindad y de asociación comercial entre la Unión Europea y Rusia. Las relaciones de sociedad económica de la UE con Brasil se remontan a 1992 y los dos socios reforzaron su vínculo a través de la organización de cinco cumbres UE-Brasil, la última en 2011. Como los otros países, India mantiene también relaciones bilaterales con la UE, incluso en campos como la investigación, la protección de creaciones intelectuales y artísticas, y la protección del medioambiente. La relación BRIC-Unión Europea no existe por el momento más que a través de las asociaciones bilaterales, debido a la falta de una fuerza de negociación propia de los BRIC... y estas relaciones bilaterales, a veces, generan competencia entre los países emergentes, oponiendo a India y China, o buscando acuerdos privilegiados con Rusia o Brasil en detrimento de su cooperación con los países limítrofes.

Las relaciones con Estados Unidos son de naturaleza muy diferente por el hecho de su estatus internacional de potencia dominante. Brasil, como la mayoría de los países de América del Sur, adquirió una relativa autonomía en relación con Estados Unidos en el transcurso de la década de 2000. Rusia, heredera de la ex-URSS antigua rival de Estados Unidos en la época de la guerra fría, mantiene relaciones tensas con Estados Unidos a pesar del manifiesto desequilibrio de fuerzas. China, potencia en ascenso, mantiene un equilibrio de fuerzas sutil con Estados Unidos, en el que las relaciones económicas y financieras tienen un peso determinante. Finalmente, India se acercó claramente a Estados Unidos, tanto a nivel económico como político y militar. Las relaciones de los BRIC con Estados Unidos ilustran con claridad la ausencia de unidad de este grupo a nivel de las relaciones internacionales. Los países emergentes reunidos bajo el acrónimo de BRIC son bien conscientes del peso que les daría en la regulación de los asuntos mundiales una cierta concertación. Así, implementaron encuentros regulares donde trataron de hacer avanzar los expedientes de interés común. En el transcurso de la 5ta. Cumbre de los BRICS en 2013, se pusieron de acuerdo en la creación de un nuevo banco de desarrollo, suficientemente dotado de capital inicial para ser eficaz en el financiamiento de infraestructuras y también reafirmaron su posición respecto de que la reforma del Fondo Monetario Internacional debe reflejar el peso creciente de los BRIC y otros países en desarrollo.

3. Los BRIC en los escenarios con el horizonte 2030

La oscilación

Una de las enseñanzas comunes a todos los escenarios para el horizonte de 2030 es la oscilación de la economía mundial y el espectacular ascenso de los países emergentes y, en primer lugar, de los BRIC, como motor principal del crecimiento mundial. Asia del Este constituirá el principal bloque económico en el horizonte de 2030. El potencial de crecimiento de esta zona, que reagrupa el 30 % de la población mundial, es tal que, para ese año, esta región representará casi un tercio del comercio y del PIB mundiales, sobrepasando por mucho a América del Norte y representando casi dos veces el tamaño de Europa. Las otras tres economías emergentes, India, Brasil y Rusia, alcanzarán, por razones similares, casi el 20 % del consumo y del PIB mundiales en 2030²⁶. Frente a este conjunto —Asia del Este y los grandes países emergentes—, Estados Unidos y Europa seguirán siendo influyentes, pero no serán dominantes en términos económicos y financieros (figuras 6.1 a 6.3). Sin embargo, según los escenarios, ciertos países emergentes, como Brasil e India, pueden verse obligados a incrementar su participación en los mercados exteriores para contrarrestar la desaceleración de las exportaciones.

En el escenario «Menos Estado», los países industrializados y, particularmente, los países europeos se encierran en políticas de ajuste para reducir la deuda pública. Europa está marginada, Estados Unidos más preservado, mientras el crecimiento mundial es impulsado por los países emergentes, principalmente los productores de materias primas que se benefician con importantes inversiones. Brasil y Rusia sacan

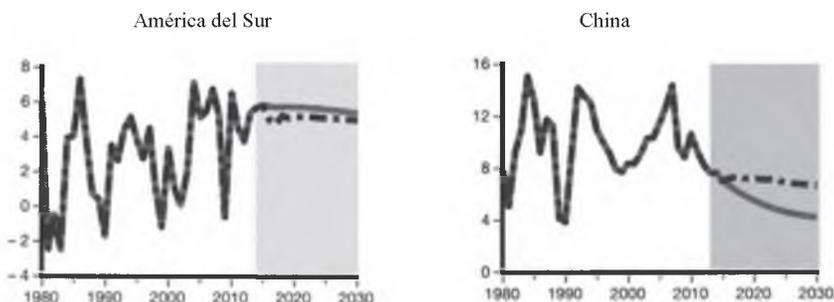
26 Según los expertos de la Comisión Europea (2011), las economías emergentes E7 (Brasil, Rusia, India, China, Turquía, México, Indonesia) serán de aquí a 2030 casi el 50 % más grandes que el actual G7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá). China debería sobrepasar a Estados Unidos para 2025. India tendría la posibilidad de alcanzar a Estados Unidos en 2050, la economía brasileña, de superar a la economía japonesa en 2050, las economías rusa, mexicana e indonesia podrían ser más grandes que la alemana, la francesa o la del Reino Unido en 2050; y la economía turca podría ser de un tamaño similar a la economía italiana en 2050.

provecho del aumento de la producción y los precios de las materias primas. China confirma su desarrollo. Seguida por India con dos décadas de retraso, alcanza en el 2030 a los países con ingresos medios. Este escenario es en el que más posiblemente se desarrolle una coordinación entre los BRIC para intentar paliar la desaceleración de la economía mundial.

En el escenario «Hegemonía de Estados Unidos y de China», estas dos potencias ejercen un dominio bipolar bajo la forma de una sociedad informal. A nivel financiero, un duopolio dólar-yuan se va estableciendo progresivamente. China reorienta su estrategia de crecimiento en profundidad recentrándose en el mercado interno y reduciendo sus excedentes corrientes. Garantiza sus aprovisionamientos de energía y materias primas. En el seno de los BRIC, China afirma con claridad su diferencia apareciendo al lado de Estados Unidos como una de las dos potencias hegemónicas. Los acuerdos anteriores con Brasil y Rusia responden ante todo a una estrategia china que apunta a garantizar su acceso a materias primas.

Un escenario complementario analizado más adelante apunta precisamente a ver cuál sería el impacto en el resto del mundo de estrategias de exportación más ofensivas de estas dos megaeconomías que son respectivamente India y Brasil.

Figura 6.1. Tasa de crecimiento del PIB (en %)



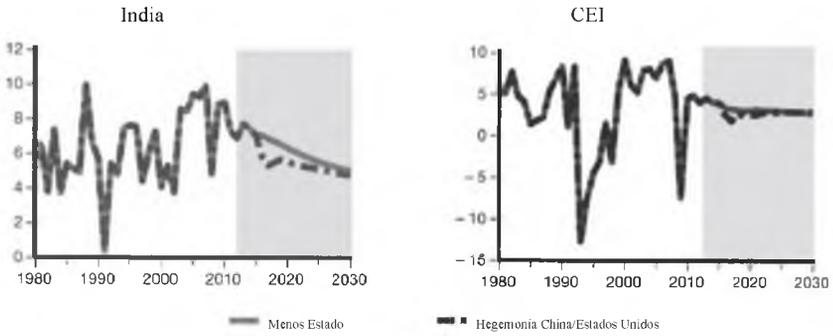


Figura 6.2. Balanza corriente (en % del PIB)

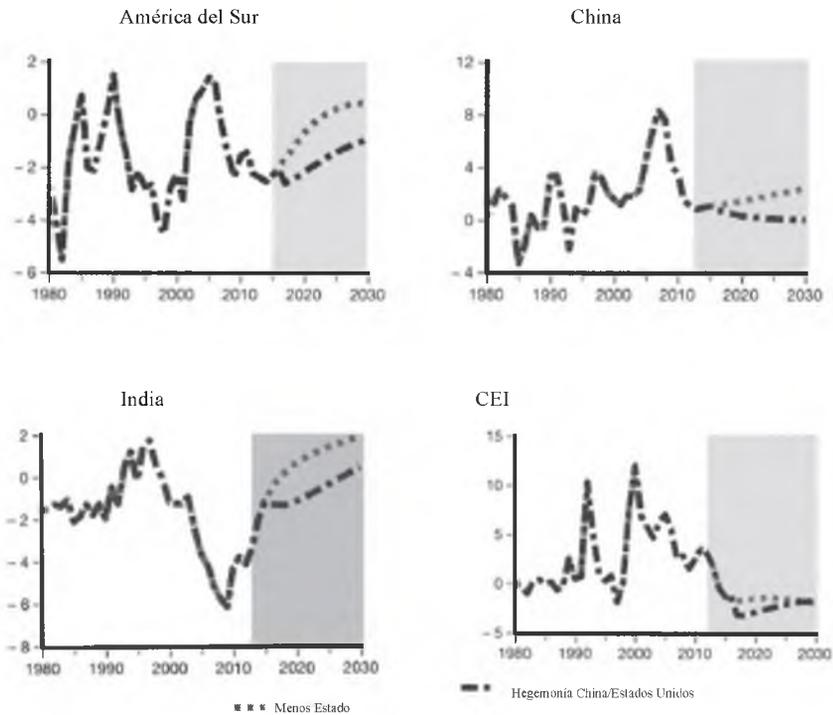
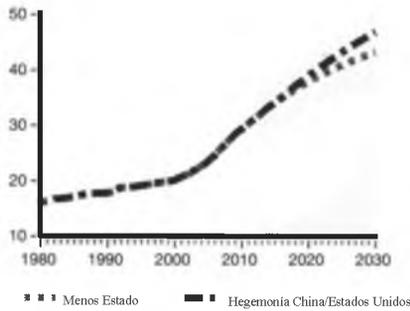


Figura 6.3. Participación de China, India, CEI y América Latina (en % del PIB mundial)

Participación de los BRIC en el PIB mundial (en %)



*¿Los BRIC como futuro motor de la economía mundial?
Un escenario con fuertes condicionamientos*

El papel de los BRIC como motor antes de la crisis financiera de 2008 estaba ligado, en gran medida, al crecimiento de sus exportaciones, sostenidas en particular por la demanda de los países desarrollados más o menos en condiciones de financiar de manera duradera sus déficits comerciales. Después de la crisis financiera de 2008 y la fuerte desaceleración de estas economías desarrolladas, la situación no es más la misma y las disparidades entre los BRIC se destacan claramente. En primer lugar, los diferentes niveles de desarrollo implican necesidades de crecimiento diferentes, que colocan a India y Brasil en situaciones más exigidas. En segundo lugar, sus diferentes especializaciones pueden ciertamente parecer complementarias, pero las redes de intercambio y el nivel de coordinación de las políticas comerciales de los BRIC no permiten que estas complementariedades aumenten su poderío y sirvan para paliar el estancamiento de la demanda de sus clientes habituales, los países desarrollados. Esto es válido en particular para los dos países menos desarrollados, India y Brasil, que deben todavía sacar de la pobreza a una importante población rural. Para estos dos países, la manera en que se desarrollan nuestros escenarios de crecimiento lento es particularmente importante. Más abajo se trata de ilustrar este dilema construyendo una

variante del escenario global llamado «Menos Estado». Un elemento crucial para estos dos países en el escenario global va en busca de la liberalización de los intercambios en el campo de la agricultura y los servicios. La apertura de los intercambios en estos dos sectores es una cuestión clave en el bloqueo del ciclo de negociaciones internacionales llamado de Doha, del que se ocupa la OMC (véase el análisis de las posibles evoluciones de la regulación comercial internacional ampliamente tratado en el capítulo 8). Si en nuestro escenario «menos Estado» la liberalización de los intercambios de servicios y de productos agrícolas se acelera, esto permite respectivamente a India y a Brasil beneficiarse con un incremento del crecimiento. Pero esto tiene un costo para los países desarrollados en términos de balanza comercial y de crecimiento, como lo ilustra la simulación que aparece más adelante.

En una variante, siempre efectuada con el modelo CAM, se supone que India y Brasil (o América del Sur en el recorte regional del modelo CAM), se benefician con una mayor liberalización en los sectores que les interesan de un modo más particular. Al mismo tiempo, América del Sur aumenta su participación de mercado en las exportaciones de productos primarios (menos energía) (figuras 6.4 y 6.5), e India tiene la misma oportunidad para sus exportaciones de servicios.

El resultado para estos dos «países-continentes» es un crecimiento más sostenido del PIB, un excedente de cuenta corriente y una reducción de la deuda pública... con poca incidencia en China y Rusia, lo que ilustra la debilidad de las interdependencias entre los dos subgrupos considerados en los BRIC (figura 6.4.1). En cambio, estos shocks tienen efectos no despreciables sobre los países desarrollados: Estados Unidos, Japón, Unión Europea (véase la figura 6.5.2). Como sería de esperar, el escenario «Menos Estado» pone a los países desarrollados frente a un dilema: prolongar o no un proceso de liberalización de intercambios que puede ser costoso para ellos. Es una cuestión importante que puede favorecer la aparición de un escenario del tipo «Hegemonía de Estados Unidos y China», además de que Estados Unidos es un actor importante en el seno de la OMC, en condiciones de decidir el grado de apertura... y que China puede encontrar provecho en un ordenamiento de la regulación comercial que la ayude a desarrollar su demanda interna.

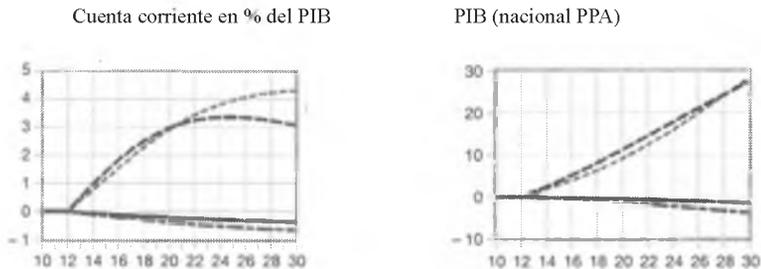
Se notará también que la ventaja obtenida por India y Brasil degrada la balanza comercial del sector de la energía, lo que puede plantear problemas sobre todo a India, donde este déficit se encuentra al nivel de los productos primarios, subrayando la fragilidad de su desarrollo en este contexto de desaceleración de la economía mundial luego de la crisis que atravesaron los países desarrollados.

En lo que concierne al deterioro de las cuentas corrientes en Estados Unidos, Japón y Europa, se remarcará que Europa (por el crecimiento) y Japón (por la cuenta corriente) resultan particularmente golpeados, de allí que se produce un aumento de su deuda en porcentaje del PIB.

Se ve, entonces, que en un escenario global de crecimiento lento —escenario llamado «Menos Estado»— la cuestión de un aumento de la liberalización de los intercambios en el terreno de los servicios y de la agricultura es crucial. Este ejercicio permitió también apreciar el desacople existente todavía en el seno de los BRIC y, en consecuencia, la dificultad de ver en ellos un motor de crecimiento disponible a corto o mediano plazo para la economía mundial.

Figura 6.4. Efectos de las ganancias de participación en el mercado de América del Sur e India

Figura 6.4.1. Impacto en los BRIC



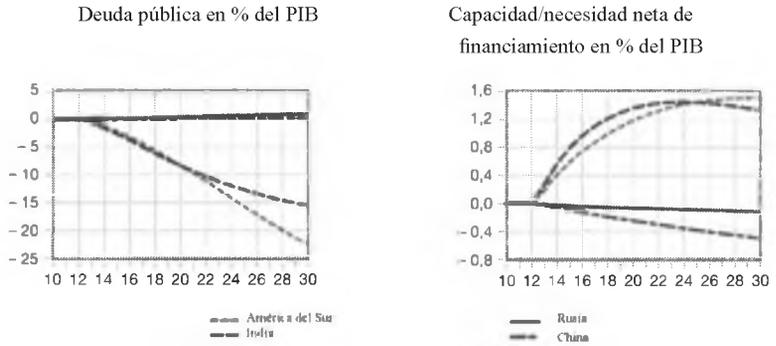


Figura 6.4.2. Impacto en la balanza comercial de los BRIC (en % del PIB)

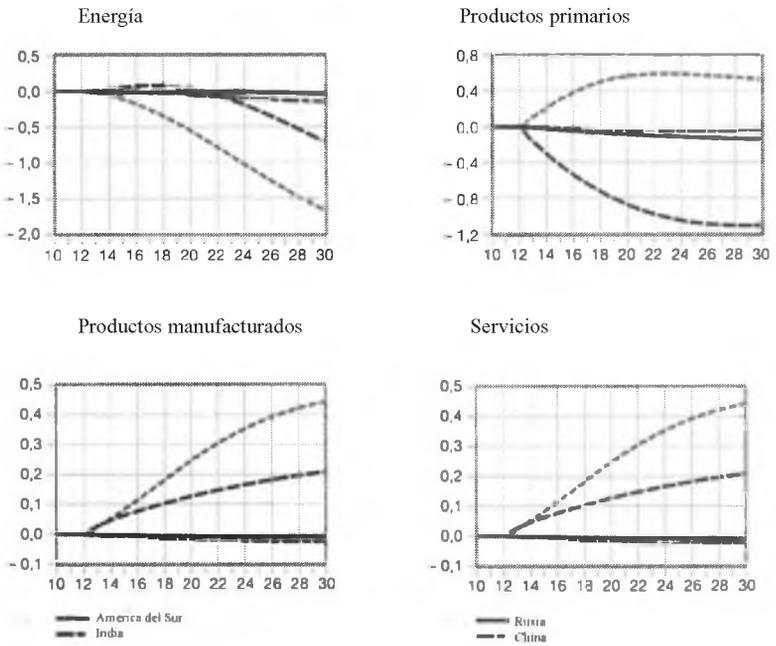


Figura 6.5. Efectos de las ganancias de participación en el mercado de América del Sur e India, impacto en otras regiones

Figura 6.5.1. Impacto en otras regiones

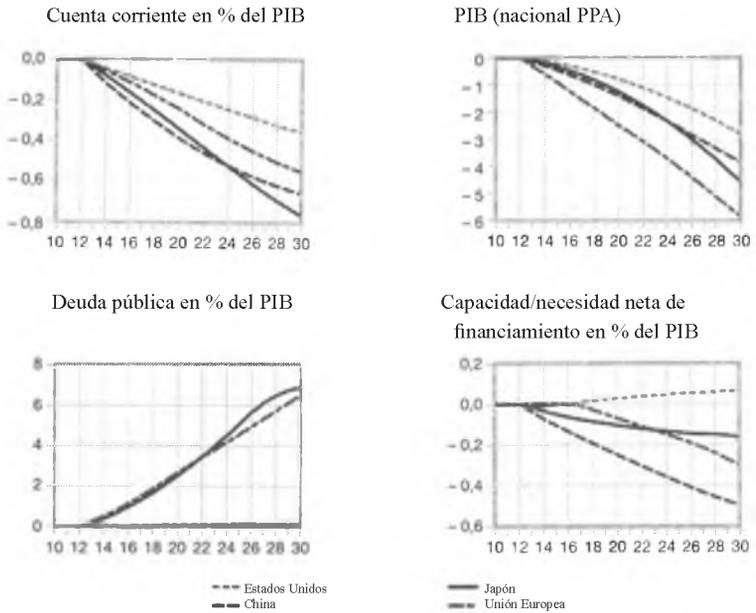
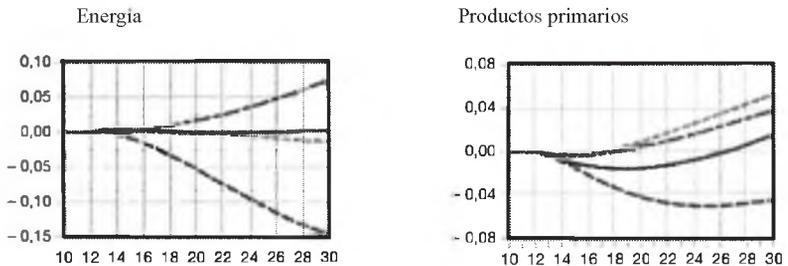
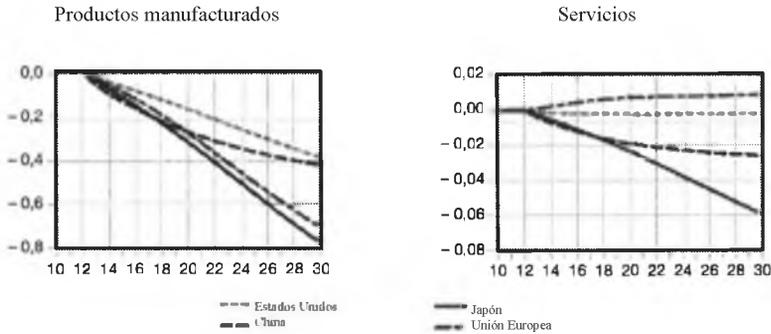


Figura 6.5.2. Impacto en la balanza comercial de otras regiones (en % del PIB)





Conclusión

Los BRIC fueron estudiados de muchas formas desde que la sigla se popularizó en 2003. Estos estudios subrayan las diferentes transformaciones estructurales en marcha en el seno de cada país. China introdujo sucesivamente reformas en los sectores agrícola e industrial donde combinó una estrategia basada en el desarrollo de empresas locales y un llamado a inversiones extranjeras vertidas en la exportación, apoyándose en una política de devaluación real, además del mantenimiento de una subvaluación estructural. India estableció un marco reglamentario propicio al desarrollo de pequeñas empresas privadas que sostuvieron el crecimiento a través de los servicios. Brasil orientó su modelo de desarrollo hacia las materias primas y la agricultura con un programa de investigación avanzada en el terreno agrícola. Rusia se abrió a una economía de mercado basada en los recursos naturales y la energía. Este capítulo examinó los progresos registrados por los BRIC en los intercambios comerciales y las complementariedades existentes entre los BRIC, y con Estados Unidos y Europa. Los análisis mostraron las profundas transformaciones sectoriales en dirección de la industria en China, servicios en India, mientras que Brasil y Rusia siguen más especializados en las materias primas.

Los escenarios respecto de 2030 confirman la oscilación de la economía mundial a favor de los BRIC. En este horizonte, el Asia del Este y los grandes países emergentes representarán más del 50 % del PIB mundial. Estados Unidos y Europa seguirán siendo influyentes, pero no serán tan

dominantes en términos económicos y financieros. Pero este traslado del poder económico no lo dice todo. En particular, no permite concluir que los BRIC se convertirán, sin otra forma de proceso, en el motor de la economía mundial. Las complementariedades que hemos subrayado no se han puesto en marcha todavía. El desacople entre estas economías sigue siendo importante. La fase de transición que permitiría a China desarrollar un modelo de crecimiento más centrado en la demanda interna es realizable pero delicado. Esta transición es aún más difícil para India y Brasi, cuyas necesidades de crecimiento son importantes pero siguen dependiendo mucho del desarrollo del resto del mundo, y en particular de una cierta búsqueda de la liberalización comercial, si la economía mundial se desacelera tan fuertemente como fue el caso después de la crisis financiera de 2008. Es evidente que los BRIC no constituyen (todavía) una solución milagrosa al agotamiento relativo de la dinámica de crecimiento impulsado a nivel global por la liberalización de los intercambios de los últimos treinta años. Las dificultades de esta supuesta transición pueden, entonces, favorecer bastante que se produzca el escenario llamado «Hegemonía de Estados Unidos y China». Este mundo bipolar tendría también una serie de inconvenientes, en particular en materia de medioambiente (véase el capítulo 2), por lo tanto, el advenimiento de un desarrollo más equilibrado pasaría por la posibilidad de ir hacia escenarios del tipo «Regionalización»²⁷ o «Cooperación multipolar», y orientarse hacia soluciones más cooperativas, lo que no implica forzosamente que se pueda esperar encontrar una dinámica de desarrollo más durable en el bloque de los BRIC como tal.

27 Una regionalización en tres bloques: América del Norte en torno de Estados Unidos, Asia del Este en torno de China, y Europa a la que se uniría Rusia; Brasil e India quedan más separados de estas tendencias a la regionalización.

Bibliografía

BRICS Summit (2013), «BRICS and Africa: Partnership for Development, Intégration and Industrialisation», Background, Durban, 27 de marzo de 2013, <http://www.brics5.co.za/>
http://www.augurproject.eu/IMG/pdf/CAM_3-0_User_Guide_1-5.pdf.

Conseil d'Analyse Stratégique (2012), «La protection sociale dans les BRICS», *La Note d'Analyse* nro. 300, noviembre de 2012.

European Commission Expert Group «Global Europe 2030-2050» (2010), «State of the art of international Forward Looking Activities beyond 2030», DG Research and Innovation (Social Sciences and Humanities).

EU-Brazil Summit (2011), «EU Stratégie partnership with Brazil», Bruselas, 3-4 de octubre de 2011.

EU-China Summit (2012), Joint Press Communiqué of the 14th EU-China Summit, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/103>.

EU-India Summit (2012), «India-European Union joint statement», http://eeas.euro.eu/india/sum02_12/docs/20120210_joint_statement_en.pdf.

EU-Russia Summit (2012), Background EU-Russia 29th Summit.

Fang Cheng, H. *et al.* (2007), «A future global economy to be built by BRICS», *Global Finance Journal* 18, 143-156.

Ghosh, J. (2011), «Upheaval in the World Economy: China and India as a Challenge to Europe», C. P. Chandrasekhar, AUGUR Working paper, septiembre de 2011(WP#3).

Lo, C. y Liu, B. J. (2012), «Why India is mainly engaged in offshore service activities, while China is disproportionately engaged in manufacturing?», *China Economic Review* 20 (2009), 236-245.

Ngai-Ling, Sum (2013), «A Cultural Political Economy of Crisis Recovery: (Trans-) National Imaginaries of “BRIC” and Subaltern Groups in China», *Economy and Society*: 42 (1), 24-44.

Salama, P. (2012), «Amérique latine, Asie une globalisation commerciale accompagnée d'une redistribution des cartes», *Problèmes d'Amérique latine*, nro. 85, verano, 37-53.

Salama, P. (2011), «Chine-Bésil: Industrialisation et “désindustrialisation précoce”».

The BRICS Report (2012). A Study of Brazil, Russia, India, China, and South Africa with spécial focus on synergies and complementarities, Oxford University Press.

Wu, Y. y Zhou, Z. (2006), «Changing bilatéral trade between China and India», *Journal of Asian Economies* 17 (2006), 509-518, seminario BRICS en MSH Paris.

Capítulo 7

Petróleo y desequilibrios mundiales

Ahmed Hammadache y Vincent Duwicquet

En este capítulo estudiaremos el impacto del petróleo en el crecimiento y los desequilibrios mundiales. Los países petroleros ocupan un lugar cada vez más importante en los desequilibrios financieros, en razón de la explosión del precio del petróleo, que produjo un aumento espectacular de los ingresos por exportaciones. Este nuevo lugar al lado de las economías de Asia del Este suscita muchos interrogantes en los países industrializados. El aumento continuo del precio del petróleo amenaza el crecimiento de las grandes economías industrializadas, debido a su dependencia respecto de esta materia prima. La acumulación de enormes ingresos petroleros plantea cuestiones sobre el uso de estos recursos. Finalmente, un consumo excesivo de petróleo contribuye al recalentamiento climático, lo que acelera la toma de conciencia del problema del «pospetróleo».

En la perspectiva de una evaluación de las interacciones entre el precio del petróleo, el crecimiento mundial y los desequilibrios financieros internacionales, utilizamos el modelo mundial «Cambridge Alphametrics Model» (CAM). En este modelo, aislamos el bloque de países petroleros²⁸ a fin de poder considerar mejor su papel en el seno de la economía mundial. Una primera parte, que se apoya en los datos del modelo CAM, presenta las grandes tendencias de la economía mundial y los desequilibrio internacionales desde 1970. Permite determinar el papel de los precios del petróleo en la formación de estos desequilibrios, así como las consecuencias resultantes en términos de emisión de gases de efecto invernadero. Una segunda parte analiza las enseñanzas que pueden sacarse de los escenarios de la economía mundial para 2030 en materia de precio del petróleo, emisiones de CO₂ y evolución de los países petroleros.

28 Ecuador, Venezuela, Bahrein, Irán, Irak, Kuwait, Omán, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Catar, Argelia, Angola, Guinea, Libia, Nigeria, Sudán.

1. El lugar del petróleo en los desequilibrios mundiales desde 1970

Las evoluciones de la economía mundial: el peso de la energía y los desequilibrios corrientes

Desde la década de 1970, casi la totalidad de las regiones del mundo registraron desequilibrios de balanza corriente relativamente importantes. Estos se debían esencialmente al alza de la cotización del dólar, un crecimiento más elevado registrado por ciertas regiones y brechas de competitividad. Hasta 1986, los desequilibrios acumulados por algunas zonas no superaron el 3 % del PIB durante más de tres años consecutivos. Estados Unidos experimentó un deterioro de su cuenta exterior de 1980 a 1986, mientras que la cuenta corriente de Japón mejoraba. Los países petroleros registraron en 1980 un excedente corriente de más de 15 % del PIB, debido a un precio elevado del petróleo, pero en 1986, los precios cayeron a menos de 12 dólares por barril, mientras que la demanda de importación seguía siendo fuerte. Como consecuencia, el saldo corriente de los países petroleros volvió al equilibrio en 1986. A partir de mediados de la década de 1980 las diferentes regiones trataron de restablecer sus balanzas corrientes cerca del equilibrio. Luego de los acuerdos de Plaza y del Louvre, el dólar se depreció notablemente hasta comienzos de los años 90.

Apartir de la década de 1990, todos los bloques volvieron a los desequilibrios. Estados Unidos acumuló durante esta década déficits de cuenta exterior muy importantes. La liberalización financiera a nivel internacional favoreció el aumento de los desequilibrios ofreciendo facilidades de financiamiento a los países deficitarios. Otras variables desempeñaron igualmente un papel importante durante este período, como la evolución demográfica, las tasas de crecimiento, los niveles de competitividad y las condiciones de la oferta. Contrariamente a Estados Unidos, Japón acumuló durante la década de 1990 excedentes de balanza corriente de más de 2 % en promedio. Esta situación se explica por la debilidad de la demanda interna, así como por la gran competitividad japonesa.

Los países petroleros registraron una mejora neta de su cuenta corriente gracias esencialmente al aumento de los precios del petróleo. A fines de la década de 1990, las cuentas exteriores de los países petroleros registraron excedentes de más de 15 % del PIB. Estos países son muy dependientes de las variaciones del precio del petróleo y de la coyuntura mundial. Se ve claramente la correlación entre las evoluciones de las balanzas corrientes y las de los precios del petróleo. Cada vez que estos aumentan, las balanzas corrientes de los países petroleros mejoran y viceversa (tabla 7.1 y figura 7.1).

Europa, después de haber acumulado déficits corrientes que sobrepasaban el 5 % de su PIB a comienzos de la década de 1990, reencontró el equilibrio en 1995, luego registró excedentes corrientes del orden del 2 % del PIB. Pero las diferentes regiones dentro de Europa no son homogéneas. Los excedentes de Europa del Oeste y del Norte contrastan con los déficits de Europa del Sur y del Este.

Los países de Asia del Este con ingresos elevados acumularon importantes excedentes a comienzos de la década de 1990, otra vez, después de la crisis asiática (hasta más del 5 % del PIB). China registró igualmente un excedente corriente estructural de cerca de 4 % del PIB, vinculado con la subvaluación del yuan. Los otros países de Asia del Este tuvieron déficits corrientes hasta 1998, luego, después de la crisis asiática, excedentes enormes que alcanzaron más del 8 % del PIB. Los otros países de Asia del Sur tuvieron durante la década de 1990 una alternancia de excedentes y de déficits corrientes que no sobrepasaban el 2 % del PIB.

Durante la década de 2000, los déficits corrientes de Estados Unidos se profundizaron hasta alcanzar el 6 % del PIB en 2006, un nivel récord. Después de la crisis de 2007, el déficit norteamericano se redujo a menos del 3 % del PIB. Contrariamente a Estados Unidos, China, Japón y los países petroleros acumularon excedentes corrientes muy importantes. Gracias a un precio elevado del petróleo, los excedentes corrientes de los países petroleros alcanzaron antes de la crisis de 2008 un nivel colosal de más del 20 % del PIB. La tabla 7.1 representa el saldo energético y el saldo corriente en porcentaje del PIB y en promedio de 10 años.

Tabla 7.1. Saldo energético y saldo corriente (en porcentaje del PIB)

	1971-1980		1981-1990		1991-2000		2001-2010	
	Balanza corriente	Balanza energética						
Países petroleros	37.0	12.6	24.1	4.1	27.0	3.8	36.3	14.1
Estados Unidos	-1.6	0.5	-1.4	-1.5	-0.8	-1.7	-1.9	-4.0
China	0.5	0.3	1.5	0.5	-0.1	1.7	-2.0	5.0
Europa del Sur	-3.6	-0.8	-3.9	-0.6	-1.3	-0.3	-2.05	-4.8
Europa del Oeste	-3.3	-1.1	-3.1	-0.3	-1.1	1.0	-2.2	3.9
Japón	-3.8	0.8	-3.3	2.8	-1.1	2.6	-2.3	3.3

Fuente: Modelo CAM

Durante la década de 1970, la fuerte alza del precio del petróleo recargó la factura energética de los países desarrollados. El saldo energético tuvo un déficit de 1,6 % en Estados Unidos, casi 3,5 % en Europa y 3,8 % del PIB en Japón. Estos déficits considerables fueron compensados, en gran parte, por las exportaciones netas de bienes y servicios, aunque los desequilibrios corrientes eran poco elevados en la década de 1970. Los años 1980 y 1990 estuvieron menos signados por los desequilibrios vinculados con la energía. Durante la década de 1990, el déficit energético fue de casi 1 % del PIB en la mayoría de los países desarrollados. La década de 2000 representa un giro en materia de energía. La suba del precio del petróleo tuvo como consecuencia la duplicación del déficit exterior vinculado con la energía. En Estados Unidos, Europa y Japón, la balanza de energía fue, respectivamente, de 1,9 %, 2,5 % y 2,3 % del PIB. China aumentó su demanda de petróleo, lo que se tradujo en una balanza de energía con un déficit de 2 % del PIB. Contrariamente a la década de 1970, ciertas regiones no pudieron más mantener su balanza corriente cercana al equilibrio. Es principalmente el caso de Estados Unidos y del Sur de Europa que vieron cómo su saldo corriente se deterioraba fuertemente en la década de 2000.

Por otro lado, el alza del precio del petróleo permite a los países petroleros obtener excedentes colosales de la balanza de energía: 37 % del PIB en la década de 1970 y 36,3 % del PIB en la década de

2000. Estos excedentes muy importantes fueron en parte gastados en forma de bienes importados. Sin embargo, el 60 % de los excedentes vinculados al petróleo no se invirtieron en la economía interna real. Los países petroleros tomados en su conjunto son los que obtienen hoy los excedentes corrientes más importantes.

Tabla 7.2. Descomposición de la balanza corriente de los países petroleros (en % del PIB)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Energía	37.0	24.1	27.0
Bienes manufacturados	-15.2	-11.6	-12.3
Servicios	-5.5	-6.4	-7.0
Bienes primarios	-1.3	-2.7	-2.4
Ingresos y transferencias	-2.4	0.6	-1.5
Balanza corriente	12.6	4.1	3.8

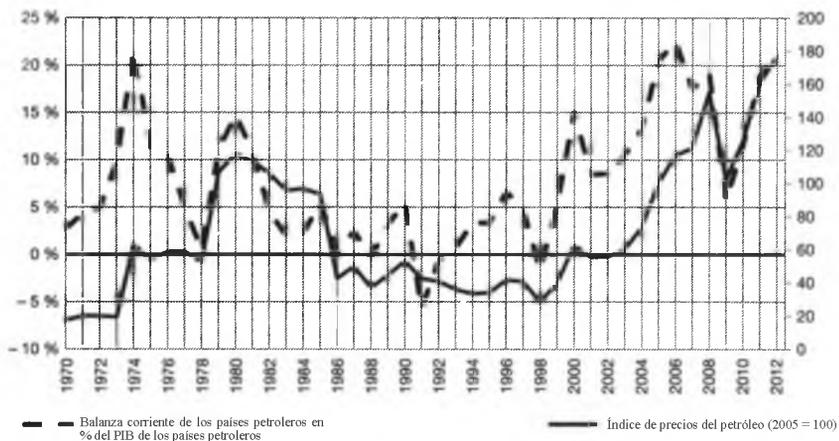
Los precios del petróleo y los desequilibrios corrientes

En el modelo CAM, los precios del petróleo se ajustan en función de la oferta y de la demanda mundiales de petróleo. Existen otros factores que influyen en las evoluciones de los precios del petróleo como la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que asegura el 40 % de la producción mundial del petróleo y posee más del 80 % de las reservas mundiales. La OPEP no duda en intervenir del lado de la oferta de producción para influir en el nivel de precios. El clima geopolítico afecta también las evoluciones del precio del petróleo, como fue el caso en los años 70 o durante la Guerra del Golfo, cuando se vio perturbada la provisión de petróleo. En el modelo CAM, suponemos que el precio del petróleo es esencialmente una función de ajuste entre la oferta y la demanda.

La figura 7.1 muestra las evoluciones del precio del petróleo y los excedentes de los países petroleros entre 1970 y 2010. Cada vez que los precios del petróleo se elevan, aumentan los excedentes corrientes de los países petroleros. Se remarca también una sensibilidad de los

precios del petróleo a las condiciones económicas y geopolíticas. En 1986, por ejemplo, los precios bajan a menos de 10 dólares, en razón del contrashock petrolero debido a la decisión de la OPEP de abandonar su política de defensa de los precios del petróleo en el mercado y a un aumento de la oferta del petróleo mundial. El aumento brutal de los precios del petróleo en 1990, luego de la primera guerra en Irak, causó problemas de aprovisionamiento. La baja de los precios entre 1996 y 1998 se debe a la crisis económica en Asia, que reflejó una disminución de la demanda de petróleo. Encontramos el mismo esquema durante la crisis de Internet en 2001 que provocó una fuerte desaceleración económica y una caída de la demanda mundial de petróleo. El aumento de los precios entre 2002 y 2006 se debe principalmente a la disminución de las cuotas de producción de la OPEP y a un aumento de la demanda mundial de petróleo impulsada por el crecimiento de los países emergentes (India, Brasil, China). Las alzas del precio en 2007 y 2008, que alcanzan cifras récord, son el resultado de los niveles de stock relativamente bajos en Estados Unidos, la inestabilidad de ciertas regiones (Irak, Nigeria, Libia), que causan problemas de provisión, y el aumento de la especulación en los mercados financieros. La caída brutal en 2009 se debe esencialmente a la desaceleración económica mundial.

Figura 7.1. Evolución de los precios del petróleo (eje derecho) y los excedentes de los países petroleros (eje izquierdo) de 1970 a 2002



Fuente: Datos del modelo CAM

La dinámica de los precios del petróleo es importante en la determinación de ingresos de exportación de los países petroleros y, por consiguiente, su saldo exterior. Pensamos que, en el futuro, los precios del petróleo van a seguir aumentando por diversas razones. En primer lugar, el crecimiento mundial impulsado por los países emergentes es sinónimo de un aumento de la demanda de petróleo a largo plazo y provocará una acumulación de excedentes de la balanza corriente de los países exportadores. En segundo lugar, el mercado del petróleo no es totalmente competitivo, pues el cártel de la OPEP domina la oferta. Esta organización adapta su oferta en función de la baja y del aumento de la demanda de petróleo para mantener los precios elevados, lo que permite a los países exportadores generar más ingresos. La dificultad de incrementar la producción fuera de la OPEP, a causa de numerosas restricciones de orden técnico y los importantes costos de la actividad de exploración, no permite bajar los precios del petróleo. Por todas estas razones, los precios deberían permanecer en niveles elevados con una tendencia al alza.

El modelo de vector de corrección de error nos permite confirmar que las variables reales afectan la dinámica de los precios a largo plazo. Optamos por un modelo reducido con cuatro variables: oferta, demanda, tipo de cambio real del dólar y una variable dummy para capturar el efecto de las guerras en el precio del petróleo:

$$\Delta(\text{precio real}) = a_0 + \pi_1 \begin{bmatrix} \text{precio real} \\ \text{oferta} \\ \text{demanda} \\ \text{TCR} \\ \text{Dummy} \end{bmatrix} + \pi_2 \begin{bmatrix} \Delta \text{ precio real} \\ \Delta \text{ oferta} \\ \Delta \text{ demanda} \\ \Delta \text{ Dummy} \end{bmatrix} t - 1$$

$$+ \dots + \pi_4 \begin{bmatrix} \Delta \text{ precio real} \\ \Delta \text{ oferta} \\ \Delta \text{ demanda} \\ \text{TCR} \\ \Delta \text{ Dummy} \end{bmatrix} t - 4 + \varepsilon_{it}$$

Los resultados de nuestro cálculo se conforman a la teoría económica y los signos de las variables son los esperados.

- La oferta total de petróleo opera negativamente sobre los precios, un aumento de la oferta de 1 % baja los precios de 13 a 19 %.
- La demanda total de petróleo opera positivamente sobre los precios, un aumento de la demanda de 1 % sube los precios de 18 a 24 %.
- El tipo de cambio real del dólar opera negativamente sobre los precios, una apreciación real del dólar de 1 % baja los precios un 3,6 %.
- La variable dummy que representa el efecto de las guerras (de los hechos) en la evolución de los precios del petróleo opera positivamente.

Tabla 7.3. Resultados del cálculo a largo plazo de los modelos 1, 2 y 3

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Precio real del petróleo	1	1	1
Oferta total de petróleo	-19.35702** [-2.97710]	-14.78448** [-2.54382]	-13.32419** [-2.51997]
Demanda total de petróleo	24.73948*** [3.41948]	19.84827 [3.08087]	18.02155** [2.51997]
Dummy guerra		2.666161*** [4.79378]	1.728805**
Tipo de cambio real del dólar			-3.615464** [-2.57064]
C	47.81433	45.64357	42.18471

Nota: [] = T estad; *** = significativo a 1 %, ** significativo = a 5 %, * = significativo a 10 %.

Estos resultados muestran que, a largo plazo, los precios del petróleo son determinados por variables reales (oferta y demanda), lo que se traduce en que los precios del petróleo seguirán aumentando, pues la oferta está dominada por los países exportadores y la demanda de los países emergentes no deja de aumentar.

Este análisis confirma las conclusiones de un estudio anterior (Hammadache, 2013) sobre los determinantes de los precios del petróleo, sobre la base de datos mensuales del período 1985-2010. Este estudio hacía intervenir como variables explicativas, además de la oferta y la demanda mundiales de petróleo, sus stocks mundiales, la cantidad de pozos en explotación, el tipo de cambio real del dólar y los precios del petróleo a futuro a dos, tres o cuatro meses. Subrayaba la importancia de los determinantes reales en la evolución de los precios del petróleo, y las variantes de naturaleza más especulativa no tenían más que una influencia a corto plazo.

2. El petróleo, las emisiones de CO₂ y el futuro de los países petroleros en los escenarios de la economía en el horizonte de 2030

Los escenarios de la economía mundial en el horizonte de 2030

Las grandes líneas de estos escenarios se presentaron en los capítulos 2 y 3. El escenario «Menos Estado» (que sirve de referencia) supone que los mercados financieros internacionales y las grandes firmas mundiales desempeñan un papel predominante, mientras que los gobiernos, en particular los europeos, se encierran en políticas de austeridad con el objetivo central de reducir la deuda pública. En este contexto, no hay una política ambiental activa. No hay desarrollo de energía nuclear o de energías renovables que supondrían una mayor intervención pública. Las compañías petroleras de Medio Oriente optan, en cambio, por una estrategia de maximización de los ingresos petroleros actualizados. La fuerte obligación de rentabilidad impuesta por las compañías privadas incentiva a invertir poco en las nuevas capacidades y a elegir precios

del petróleo elevados y en alza a mediano y largo plazo, a pesar de un crecimiento mundial moderado que limita la presión de la demanda petrolera.

El escenario «Desaceleración mundial» es una variante del anterior más pesimista. Tanto Estados Unidos como Japón no logran salir de la crisis de la deuda pública e implementan políticas de ajustes restrictivos que bloquean su crecimiento de manera duradera. China también enfrenta dificultades internas (sobreinversiones y tensiones sociales), que bloquean su dinamismo de un modo acumulativo. Esta desaceleración provoca una menor tensión sobre los mercados energéticos.

El escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China» mantiene una inflexión de las políticas de estos dos países dominantes para preservar mejor sus intereses a largo plazo modificando sus políticas en muchos aspectos. En materia energética, esto pasa por prestar más atención a la seguridad energética continuando con la explotación gas de lutita, desarrollando productos petroleros no convencionales, pero también carbón con procesos de licuefacción. Las inversiones de estas dos potencias hegemónicas en el extranjero aseguran el desarrollo de nuevos recursos energéticos. Finalmente, las compañías petroleras deciden moderar el alza de los precios del petróleo el mayor tiempo posible para maximizar sus ganancias desalentando las políticas de sustitución y de ahorro de energía. Es el escenario en el que el aumento de los precios del petróleo es más limitado en el horizonte de 2030.

El escenario «Multipolar» es un escenario de cooperación entre los diferentes bloques regionales a escala mundial. La investigación de una mayor seguridad energética y una política ambiental activa constituyen un componente importante. Es un escenario «Energía sin carbono», en el que se desarrollan nuevas energías que puedan sustituir a las contaminantes. Este escenario permite ver cómo los desequilibrios se ajustan si la economía mundial se pone a desarrollar una energía verde y a reducir el lugar de la energía con carbono. En este marco, el crecimiento de los precios del petróleo siguen conteniéndose mejor en 2030 gracias al desarrollo de energías de sustitución y una mayor eficacia energética.

Los precios del petróleo en los diferentes escenarios

En conjunto, los precios del petróleo están en alza hacia 2030, debido al mantenimiento de una demanda creciente de productos petroleros y el agotamiento progresivo de las reservas que conducen a una extracción del petróleo más costosa. Pero aparecen brechas entre los distintos escenarios.

El escenario «Menos Estado» sirve de referencia para comparar los diferentes escenarios previstos. El precio mundial del petróleo en el modelo CAM ajusta la oferta y la demanda de energía. La demanda de energía es una función de la población del país, del crecimiento del PIB mundial, de los precios reales del petróleo, de los términos de intercambio, del volumen de las exportaciones y de las variaciones de stock. La oferta de energía se subdivide en dos ofertas diferentes, una de energía con carbono y otra sin carbono. La oferta de la energía de carbono es una función de la demanda de energía interna, de la oferta sin carbono y de los precios reales del petróleo.

En el escenario de base «Menos Estado», los precios del petróleo aumentan de un modo continuo casi un 5 % por año. En este escenario pesimista en términos de crecimiento, particularmente en Europa, los precios del petróleo suben de ahora a 2030, a pesar de las bajas tasas de crecimiento de la economía mundial por muchas razones: en primer lugar, la demanda de energía procedente de los países emergentes continúa siempre en aumento, pues estos países están, además, a resguardo de los efectos de la crisis y de las políticas de austeridad. En segundo lugar, los mercados petroleros siguen siendo no competitivos y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) sigue interviniendo para influir en los precios del petróleo. La estrategia de las compañías petroleras de Medio Oriente, que tratan de maximizar sus ingresos actualizados, invierten poco y no aumentan más la capacidad de producción. Los factores geopolíticos (conflictos e inestabilidad en ciertas regiones productoras de petróleo) vuelven los precios volátiles. En tercer lugar, debido a la falta de políticas en este campo, es difícil sustituir el petróleo por otras fuentes de energía, lo que mantiene la demanda de petróleo a niveles elevados.

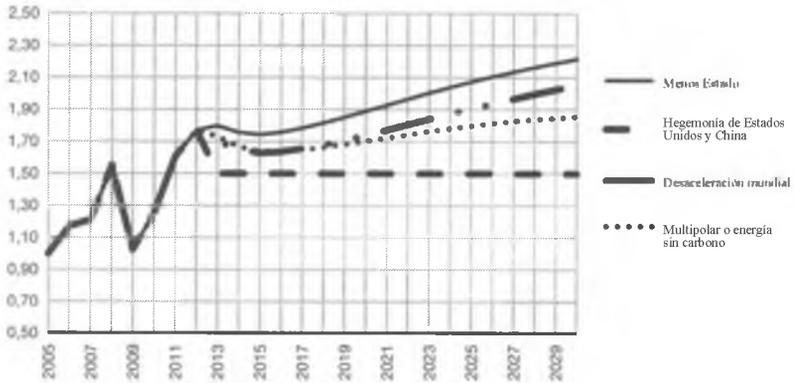
El segundo escenario es el de un crecimiento bajo en todas las regiones del mundo, el escenario «Desaceleración mundial», que corresponde a los efectos acumulativos de las políticas de austeridad en los países industrializados, como consecuencia duradera de la crisis de la deuda, y una desaceleración del crecimiento en los países emergentes, incluso China. Sin embargo, al no haber una política energética específica, los precios del petróleo continúan aumentando casi 3 % por año. Este aumento es menor que el constatado en el escenario «Menos Estado», pues la demanda es menos sostenida a causa del estancamiento prolongado en todas las regiones del mundo.

En el tercer escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China», las dos grandes potencias cooperan de manera no formal. El precio del petróleo en este escenario se estabiliza en un nivel moderado, pues Estados Unidos y China se ponen de acuerdo para mantener un precio estable movilizandoo nuevas reservas a través de una política de inversión en energía muy activa. Estados Unidos valoriza también sus propias reservas en América del Norte, que corresponden a más del 5 % de las reservas mundiales. En este escenario, las dos potencias se comprometen por igual a respetar mejor las normas ambientales, a reducir la demanda de petróleo y a desarrollar energías renovables y no contaminantes, lo que limita las presiones sobre el precio del petróleo. Por su parte, las compañías petroleras eligen moderar sus alzas de precios el mayor tiempo posible para preservar sus ganancias a más largo plazo frenando, gracias a los precios contenidos, las políticas de sustitución. Sin embargo, se puede pensar que el resultado final del escenario, caracterizado por una cuasi estabilidad de los precios del petróleo en 2030, es sin duda excesivo²⁹, aun si refleja una tendencia positiva.

El cuarto escenario «Multipolar» o «Energía sin carbono» es un escenario en el que se desarrollan energías que pueden sustituir a las energías contaminantes y en el que se busca una mayor eficacia energética. Este caso permite limitar el alza de los precios del petróleo gracias a una menor suba de la demanda. Se desarrollan energías que pueden sustituir a las contaminantes con la generación de energías verdes en detrimento de las que tienen carbono.

²⁹ Las cifras de este escenario en este capítulo, en relación con los precios del petróleo, difieren ligeramente de las de los capítulos 2 y 3, sin que los resultados de conjunto se modifiquen.

Figura 7.2. Evolución de los precios del petróleo en los diferentes escenarios en el horizonte de 2030

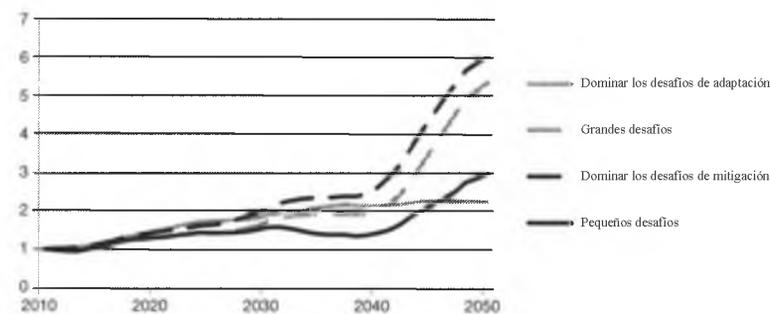


Si se deja de lado el caso sin duda exagerado del escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China», los precios del petróleo suben de un modo moderado en el horizonte de 2030, pero según mecanismos diferentes en cada escenario. El crecimiento es más sostenido en el escenario «Menos Estado», en razón de una demanda de petróleo en alza, principalmente por parte de los países emergentes, de la debilidad de las políticas de sustitución energética y de la estrategia de las compañías petroleras que limitan sus inversiones. El crecimiento de los precios del petróleo es más débil en el escenario «Desaceleración mundial» debido a la menor demanda. Es también más moderado en el escenario «Multipolar» o «Energía sin carbono», gracias al desarrollo de energías de sustitución y a políticas de ahorro energético. Finalmente, es bajo (e incluso nulo en el caso extremo de la simulación) en el escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China», gracias a la movilización de nuevas reservas, a una política activa de inversión y a la moderación voluntaria por parte de las compañías petroleras.

Si las diferencias siguen siendo relativamente limitadas hacia 2030, ocurre de otro modo a más largo plazo, hacia 2050, por el hecho mismo de la diversidad de los mecanismos implementados en el curso de las dos décadas siguientes. Es lo que ilustran los escenarios efectuados con la ayuda del modelo IMACLIN-R³⁰ en el marco del proyecto AUGUR

(figura 7.3). En el marco del escenario «Grandes desafíos», cercano al escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China», la suba de los precios del petróleo puede ser muy rápida después de 2040, luego de muchas décadas de exploración y explotación intensivas, ya que los productores se vuelven más y más limitados por el agotamiento de los recursos. Este alza de los precios petroleros es, al contrario, menos marcada si se han puesto en marcha tiempo atrás políticas de ahorro de petróleo, de desarrollo de energías de sustitución y de aumento de la eficacia energética y se ha permitido reducir la demanda de petróleo, como es el caso del escenario «Pequeños desafíos», cercano al escenario «Multipolar» o «Energía sin carbono». Por último, puede evitarse una fuerte suba de los precios hasta 2050 en el escenario «Dominar los desafíos de adaptación», cercano a «Menos Estado», pues los precios del petróleo son más elevados después de la década de 2010, lo que lleva a desarrollar energías de sustitución, en parte vinculadas con el carbón, y a mejorar la eficacia energética. Estas rupturas en el horizonte de 2040 en materia de precios del petróleo son de gran magnitud y deben integrarse en los razonamientos limitados exclusivamente al horizonte de 2030.

Figura 7.3. Precios del petróleo en el horizonte de 2050, según el modelo IMACLIM-R



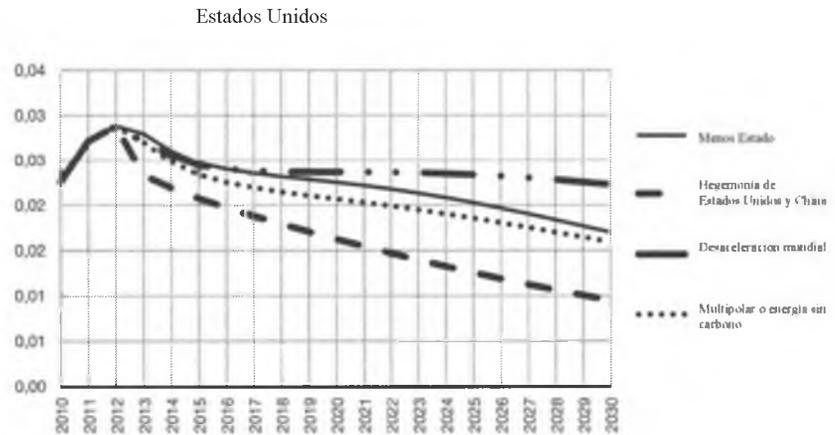
Grandes desafíos: escenario cercano a «Hegemonía de Estados Unidos-China»; *Pequeños desafíos:* escenario cercano a «Cooperación multipolar»; *Dominar los desafíos de adaptación:* escenario cercano a «Menos Estado»; *Dominar los desafíos de mitigación:* escenario cercano a un paso rápido a energías renovables... ayudado por un precio elevado del petróleo.

Fuente: IMACLIM-R

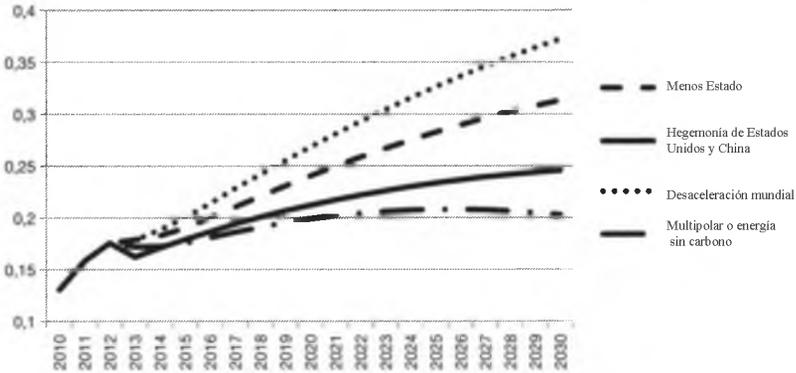
La sensibilidad a los shocks petroleros futuros

Estas rupturas y estos shocks petroleros de gran magnitud que pueden esperarse llevan a preguntarse por las consecuencias resultantes en términos de crecimiento y de seguridad energética para los diferentes países y regiones del mundo. Esta vulnerabilidad a los shocks petroleros es evidentemente una función de la dependencia de cada economía respecto del petróleo que puede, en un primer análisis, ser resumida por la participación de las importaciones de productos energéticos en el PIB. La figura 7.4 reconstruye la participación de las importaciones de los productos energéticos en el PIB, como aproximación de la ratio precedente, de acuerdo con los escenarios obtenidos con el modelo CAM en el horizonte de 2030. Europa registra un alza marcada de las importaciones de productos energéticos que refleja una degradación cierta de la seguridad energética. Estados Unidos tiene en conjunto un menor deterioro, principalmente en razón de su posición de productor de petróleo y otros derivados. Para China la seguridad energética es un desafío esencial, ya que las importaciones de productos energéticos en porcentaje del PIB prácticamente se multiplican por dos, salvo en el escenario «Energía sin carbono», donde la evolución es más moderada.

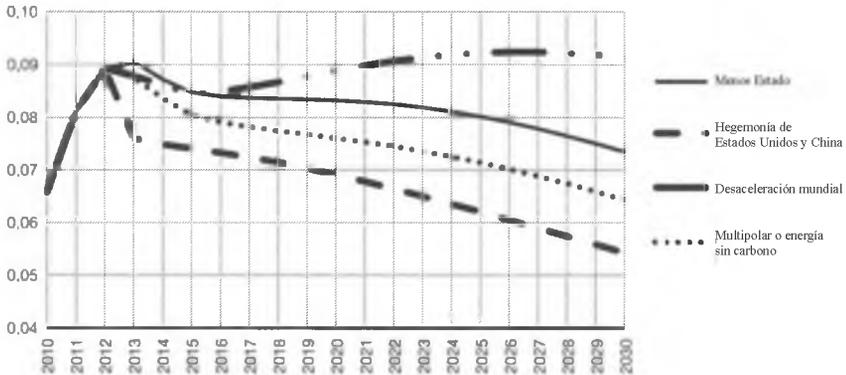
Figura 7.4. Participación de las importaciones de productos energéticos en el PIB en el horizonte de 2030 en los diferentes escenarios (para EEUU, China y Europa)



China



Europa



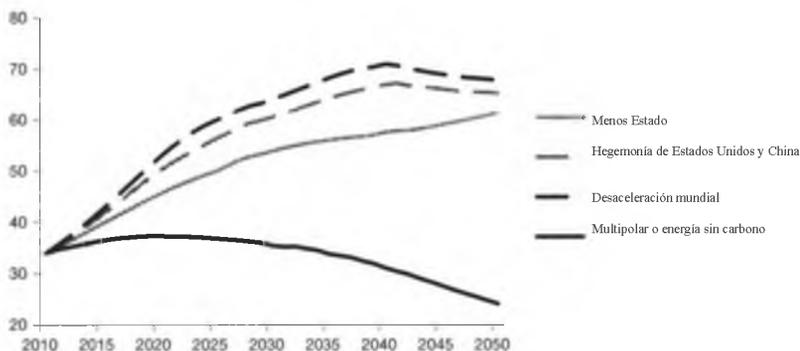
Fuente: Modelo CAM

Las proyecciones para 2050, efectuadas con el modelo IMACLIM-R (Hourcade et al., 2013), muestran que la participación de las importaciones de petróleo en el PIB aumenta fuertemente a partir de 2040 en todos los escenarios, salvo el de «Pequeños desafíos», cercano a «Multipolar» o «Energía sin carbono».

El impacto en las emisiones de CO₂ en los diferentes escenarios

Las emisiones de gases de efecto invernadero constituyen otro desafío central del modelo energético elegido a mediano-largo plazo. En el modelo CAM, las emisiones de CO₂ están determinadas por la oferta de la energía con carbono y por el ingreso per cápita. El incremento de la oferta de energía con carbono (petróleo, carbón, etc.) aumenta las emisiones de CO₂. Los países más industrializados contaminan más porque consumen más energía. La figura 7.5 muestra las evoluciones de emisiones de CO₂ para 2030 en los cuatro escenarios. El escenario menos contaminante es —sin sorpresas— el «Multipolar» o «Energía sin carbono», pues las energías de sustitución están más desarrolladas y el precio del petróleo sigue aumentando y así se reduce el consumo de energía con carbono. En el escenario «Hegemonía de Estados Unidos y de China», las emisiones de CO₂ aumentan más. Los precios del petróleo se estabilizan a través de la cooperación chino-norteamericana que permite a las dos potencias mundiales aumentar sus inversiones en los países petroleros (más oferta de petróleo), lo que se traduce en más emisiones de CO₂. Sin sorpresas tampoco, el escenario «Desaceleración mundial» tiene menores emisiones.

Figura 7.5. Evolución de las emisiones de CO₂ en el horizonte de 2030

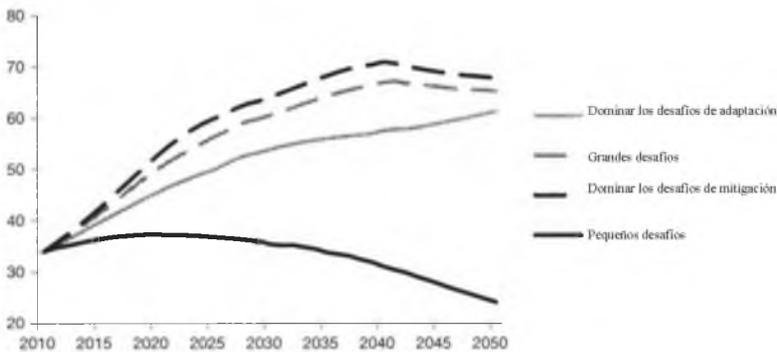


Fuente: Modelo CAM

La prolongación de estas proyecciones al horizonte de 2050 es también ilustrativa (figura 7.6). Muestra que solo el escenario «Pequeños desafíos», cercano al escenario «Multilateral» o «Energía sin carbono», permite una disminución sensible de las emisiones de CO₂ en este horizonte. Los otros escenarios registran una continuación del aumento de estas emisiones.

Las consecuencias de estos gases de efecto invernadero sobre el cambio climático y el recalentamiento del planeta están bien documentadas. Según el modelo IMACLIM-R (op. cit.), los diferentes escenarios conducirían a órdenes de magnitud del recalentamiento climático bastante próximas (alrededor de 1,7 °C hacia 2030). Incluso en el caso del escenario más optimista, el recalentamiento es ineludible, aunque ligeramente más bajo, habida cuenta de la inercia del sistema climático. Pero a más largo plazo, en el horizonte de 2050, solo las políticas más activas en materia ambiental permitirían limitar la suba de la temperatura a 2 °C, lo que se considera como el umbral más allá del cual pueden producirse importantes catástrofes naturales con consecuencias irreversibles o difícilmente reversibles. Los otros escenarios conducirían a un recalentamiento del orden de los 3 °C para 2050.

Figura 7.6. Emisiones de CO₂ en el horizonte de 2050



Grandes desafíos: escenario cercano a «Hegemonía de Estados Unidos-China»; *Pequeños desafíos:* escenario cercano a «Cooperación multipolar»; *Dominar los desafíos de adaptación:* escenario cercano a «Menos Estado»; *Dominar los desafíos de mitigación:* escenario cercano a un paso rápido a energías renovables... ayudado por un precio elevado del petróleo.

Fuente: IMACLIM-R

El futuro de los países petroleros en los diferentes escenarios

En el escenario «Menos Estado», que sirve de referencia, los países petroleros mantienen tasas de crecimiento del orden de 5 % en promedio para 2030 (figura 7.7). China, que tenía tasas de crecimiento muy elevadas que alcanzaban más de 12 % en promedio, ve que su crecimiento se normaliza en 6 % promedio para 2030. Estados Unidos recupera un crecimiento mayor que Europa y Japón, que siguen atascados en un crecimiento lento. Los países petroleros siguen teniendo excedentes corrientes en 2030, pero menos importantes que los registrados hoy (3 % del PIB). Estados Unidos sigue en situación de déficit corriente (3,3 % del PIB), mientras que los excedentes de China se reducen y los de Japón aumentan (tabla 7.4).

Figura 7.7. Tasa de crecimiento del PIB (en %, PPA año 2005, eje izquierdo) y balanza corriente (en % del PIB, eje derecho) de los países petroleros en el escenario «Menos Estado»

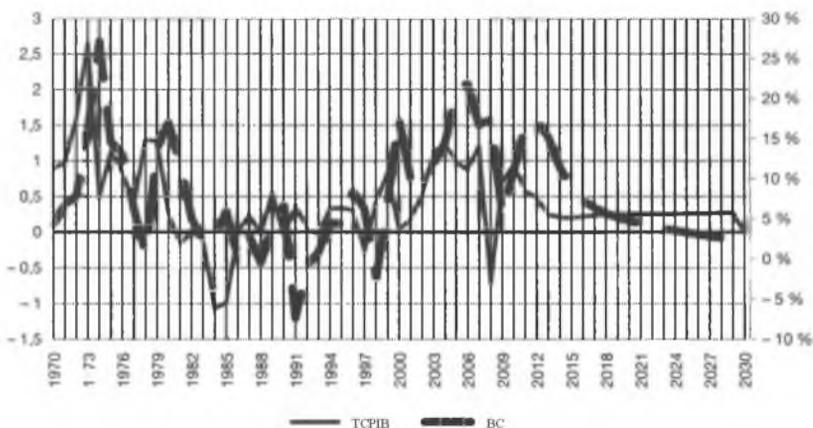


Tabla 7.4. Desequilibrios corrientes en el escenario «Menos Estado» en % del PIB y en promedio de 10 años

	2011-2020	2021-2030
Países petroleros	5,8	3,0
Estados Unidos	-2,3	-3,3
China	2,8	-0,9
Europa del Sur	-2,3	0,3
Europa del Oeste	2,7	2,5
Japón	3,2	4,0

Fuente: Modelo CAM

La tabla 7.5 representa las proyecciones del peso del PIB de cada bloque en relación con el PIB mundial (medido en PPA del año 2005), en porcentaje y en promedio de 10 años, en el escenario «Menos Estado». Estados Unidos, después de haber sido la primera economía en el mundo con más de 27 % en promedio durante la década de 2000, ve que su peso retrocede a 20 % del PIB mundial en 2030. China representaba el 6 % del PIB mundial en promedio durante la década de 2000, y alcanza más del 16 % en 2030, mientras que Japón retrocede de más de 15 % del PIB mundial en promedio durante la década de 1990, a menos de 8 % en 2030. Finalmente, los países petroleros que representaban el 3 % en promedio del PIB mundial durante la década de 2000, sobrepasan el 5 % en 2030.

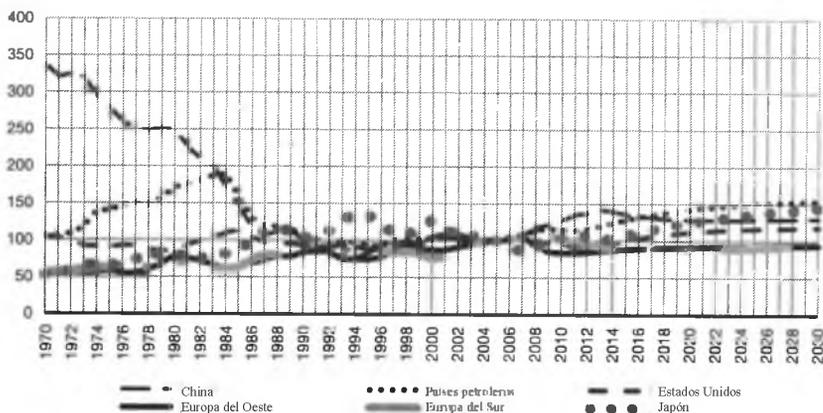
Tabla 7.5. Peso del PIB en el PIB mundial (medido en PPA, año 2005), en porcentaje y en promedio de 10 años en el escenario «Menos Estado»

	2011-2020	2021-2030
Países petroleros	4,39	5,11
Estados Unidos	22,57	20,4
China	12,19	16,1
Europa del Sur	4,93	3,18
Europa del Oeste	11,55	9,75
Japón	8,1	7,46

Fuente: Modelo CAM

La figura 7.8 muestra las evoluciones del tipo de cambio efectivo real de diferentes bloques en el escenario «Menos Estado». El dólar sigue siendo la principal divisa clave y se aprecia moderadamente a largo plazo, mientras que China conserva el dominio de su política cambiaria para limitar la apreciación del yuan. El euro permanece estable en términos reales y el yen tiene una apreciación más marcada. El tipo de cambio real de los países petroleros se aprecia igualmente a mediano plazo en un contexto de excedentes corrientes persistentes.

Figura 7.8. El tipo de cambio real (base 100 en 2005), «Menos Estado»



En los otros escenarios, analizamos las evoluciones del PIB, de la balanza corriente, del saldo presupuestario y del ahorro privado. Comparamos cada escenario con el de base, «Menos Estado». El impacto en el PIB se obtiene calculando la desviación de crecimiento relativa, es decir:

$$\text{Impacto en el PIB} = \frac{(\text{PIB en el escenario} - \text{PIB en la línea de base})}{(\text{PIB en la línea de base})} \cdot 100$$

El impacto en la balanza corriente, el saldo presupuestario y el ahorro privado, medido en % del PIB, está también presente en la desviación absoluta en relación con el escenario de base:

(Balanza corriente en el escenario – Balanza corriente en la línea de base) x 100

Tabla 7.6. Impacto en los países petroleros en los diferentes escenarios (%)

	PIB		Saldo presupuestario		Ahorro privado		Balanza corriente	
	2013	2030	2013	2030	2013	2030	2013	2030
Hegemonía EEUU-China	-0.19	5.12	-3.87	-1.08	-3.70	-0.85	-5.46	-0.18
Desaceleración mundial	-0.53	-12.32	1.22	-0.96	-1.19	-1.86	-1.82	-2.34
Multipolar o Energía sin carbono	-0.11	-14.63	-2.98	-7.04	-2.85	-8.46	-4.20	-9.04

Fuente: Modelo CAM

Impacto en el PIB = $\frac{(\text{PIB en el escenario} - \text{PIB en la línea de base})}{(\text{PIB en la línea de base})} \cdot 100$

Impacto en la balanza corriente (BC) =

$(\text{BC en el escenario} - \text{BC en el escenario de referencia}) \times 100;$

Impacto en el saldo presupuestario (SP) =

$(\text{SP en el escenario} - \text{SP en el escenario de referencia}) \times 100;$

Impacto en el ahorro privado (AP) =

$(\text{AP en el escenario} - \text{AP en el escenario de referencia}) \times 100$

Escenario de referencia = Menos Estado

La tabla 7.6 resume las evoluciones de las variables estudiadas en los diferentes escenarios, comparadas con el escenario de referencia «Menos Estado». El PIB de los países petroleros en el escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China» aumenta a largo plazo en relación con el escenario de base de 5,1 % en 2030. Es el escenario más favorable para la producción petrolera en el mundo, habida cuenta de los esfuerzos conjuntos realizados por los Estados Unidos y China en este terreno, con importantes inversiones en el exterior. Además, China sigue financiando los déficits de Estados Unidos, lo que evita a la economía mundial un ajuste brutal. La preservación del crecimiento de la economía mundial y los precios del petróleo estables pero altos permite a los países petroleros tener un crecimiento más importante en relación con el del escenario de referencia, pues el valor de las exportaciones de petróleo sigue siendo importante. Los equilibrios macroeconómicos en términos de balanza corriente y de saldo presupuestario se conservan, así como los niveles de consumo e inversión.

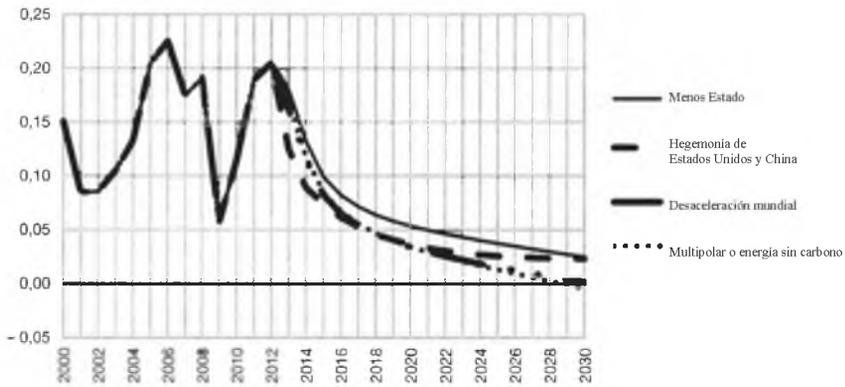
Contrariamente al escenario precedente, «Desaceleración mundial» representa el caso de un estancamiento prolongado en todas las regiones del mundo. En este escenario, el PIB de los países petroleros se ve afectado negativamente a largo plazo (-12,3 % en 2030, en relación con el escenario de base), como el de las otras regiones del mundo. La demanda de petróleo procedente de otras regiones cae, y los precios del petróleo en este escenario registran un aumento menos importante en relación con el de los otros escenarios.

El cuarto escenario «Energía sin carbono» es un escenario en el que se desarrollan energías que pueden sustituir a las contaminantes. El PIB de los países petroleros en este escenario se ve también afectado a largo plazo (baja del PIB de -14,6 % en 2030). Esta disminución del PIB se debe a la caída de las exportaciones de petróleo y se acompaña de una disminución de los precios (de casi 5 % en relación con el escenario de base), como consecuencia de la baja de la demanda procedente de las otras regiones.

La balanza corriente de los países petroleros se reduce en todos los escenarios en relación con el de referencia. Esta degradación se vuelve más importante en el escenario «Energía sin carbono» en el horizonte de 2030. Esto se explica esencialmente por la disminución de las exportaciones de petróleo y el menor aumento de su precio. Al contrario, en el escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China», la degradación de la balanza corriente es menos importante al final del período.

Los déficits públicos de los países petroleros se agravan también en el escenario «Energía sin carbono» (a más de -7 % en 2030, en relación con el escenario de referencia). En los otros escenarios, los déficits registrados son menos importantes (figura 7.9). Estos déficits en «Energía sin carbono» se deben a la desaceleración de la actividad en los países petroleros. En cambio, la mejora de los déficits públicos de estos en el escenario «Hegemonía de Estados Unidos y China» se explica por la recuperación de la actividad petrolera, que genera más ingresos fiscales y mejora la situación de las finanzas públicas.

Figura 7.9. Balanza corriente de los países petroleros en los cuatro escenarios



Fuente: Modelo CAM

Conclusión

Al estudiar los diferentes escenarios que podría seguir la economía mundial en el horizonte de 2030, aparece claramente la importancia del papel desempeñado por el petróleo y los países exportadores en los desequilibrios. Su peso en términos de PIB mundial sobrepasará el 5 % para 2030. Los precios del petróleo tienen una tendencia alcista y el único caso en el que el precio del petróleo se estabiliza es el del escenario en el que la cooperación informal entre Estados Unidos y China permite aumentar las reservas, gracias a importantes inversiones. El escenario «Energía sin carbono» se basa en el desarrollo de energías renovables y una disminución de la demanda de petróleo que limita el alza de los precios.

En el horizonte de 2050, las evoluciones se vuelven más divergentes con una suba muy rápida de los precios después de 2040, ya que los productores petroleros encuentran restricciones por el agotamiento de los recursos. Esta suba de los precios es, por el contrario, menos marcada si se pusieron en práctica tiempo atrás políticas de ahorro de petróleo y de desarrollo de energías de sustitución, como es el caso en el escenario «Multipolar» o «Energía sin carbono». Finalmente, puede evitarse una fuerte suba de los precios hasta 2050 en el escenario «Menos Estado», pues los precios están más altos desde la década de 2010, lo que lleva a desarrollar energías de sustitución y a mejorar la eficacia energética.

Las consecuencias en materia de emisión de CO₂ de los diferentes modelos energéticos que pueden ser adoptados aparecen contrastadas. El escenario «Energía sin carbono» es el menos contaminante y es el único que permite a largo plazo (es decir, en 2050) una disminución sensible de las emisiones de CO₂ y, por lo tanto, una limitación del aumento de temperatura.

Los excedentes corrientes de los países petroleros se reducen en todos los escenarios. Esta reducción es menos marcada en el escenario «Menos Estado», signado por políticas de austeridad generalizadas. Pero es más pronunciada en el escenario «Energía sin carbono», donde los países petroleros terminan por registrar déficits corrientes en 2030.

Bibliografía

Arezki, R. y Fuad, H. (2009), *Global Imbalances and Petrodollars*, International Monetary Fund.

Brender, A. y Pisani, F. (2011), *Les déséquilibres financiers internationaux*, Colección Repères, La Découverte.

Chinn, Menzie D. e Ito, Hiro (2007), «Current account balances, financial development and institutions: Assaying the world “saving glut”». *Journal of International Money and Finance* 26 (4) (junio), 546-569.

Chinn, Menzie D. e Ito, Iro (2008), «Global Current Account Imbalances: American Fiscal Policy Versus East Asian Savings», *Review of International Economics* 16 (3), 479-498.

Cripps, F., Izurieta, A. y Vos, R. (2010a), The UN DESA global policy model: Underlying concepts and empirical illustrations. Nueva York, United Nations. http://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/un_gpm.shtml/.

Chevalier, J.-M., Derdevet, M. y Geoffron, P. (2012), *L'avenir énergétique: cartes sur table*, Folio, Gallimard.

Gruber, J. W. y Kamin, S. B. (2007), «Explaining the global pattern of current account imbalances». *Journal of International Money and Finance* 26 (4) (junio), 500-522.

Hammadache, A. (2013), «Modeling Oil Prices: A vector Error Correction Model», *Journal of Energy and Development*, volume 38, nros. 1 y 2, junio/julio de 2013.

Hourcade, J. C., Rozenberg, J., Guivarch, C. y Cassen, C. (2013), «Energy and climate change», en Challenges for Europe in the World Economy, proyecto AUGUR, en prensa.

Capítulo 8

Hacia una nueva regulación de los intercambios mundiales

Jean-Pierre Cling³¹

Se observó un proceso continuo e intenso de apertura de la economía mundial después del fin de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de una nueva ola de globalización. En el transcurso de este período, las exportaciones mundiales crecieron en promedio casi dos veces más rápido que la producción mundial. Este proceso fue de la mano de una reestructuración rápida del comercio internacional a lo largo de las últimas décadas: un ascenso espectacular de los países emergentes, y de manera más particular, China, que ingresó en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 y se convirtió en el primer exportador mundial de mercaderías en 2009; una declinación tendencial del peso de los países industrializados; y una nueva división internacional del trabajo y descomposición geográfica de los procesos de producción en el marco de las cadenas de valor (OMC, 2008; Miroudot et al., 2009; Maurer y Degain, 2010). Habida cuenta de la inercia de los cambios estructurales en curso, estas tendencias están llamadas a continuarse en las próximas décadas. Según los escenarios presentados en el capítulo 2, el crecimiento del comercio mundial seguirá siendo mayor que el de la producción hacia 2030. La participación de los países en desarrollo (PED) en el comercio mundial va a sobrepasar la de los países industrializados a partir de mediados de la década de 2010 y va a continuar creciendo: la participación en el mercado mundial de China e India se duplicará de aquí a 2030³².

31 El autor agradece a Hakim Ben Hammouda, Patrick Low, Sebastien Miroudot y Frank Van Tongeren por sus comentarios sobre el tema de este capítulo. Se hace exclusivo responsable de las opiniones expresadas y de los posibles errores.

32 Estas previsiones están globalmente cerca de otras realizadas por las organizaciones internacionales, en particular, de las del Banco Asiático de Desarrollo, igualmente para el 2030 (Anderson y Strutt, 2011).

El desarrollo de los intercambios mundiales se vio favorecido por la profunda liberalización comercial y financiera internacional operada en la segunda parte del último siglo (OMC, 2008). La gran ola liberal iniciada durante la era Reagan-Thatcher se impuso tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo a partir de la crisis de la deuda de 1982 (estos últimos habían sido hasta entonces en gran medida salvados). La ola liberal tuvo su consagración luego de la caída del muro de Berlín (1989) y el fin de los regímenes comunistas en Europa. En este contexto, los acuerdos de Marrakech, firmados en 1994, que llevaron a la creación de la OMC, marcaron la edad de oro del liberalismo y la conversión de todos los países del mundo a la economía de mercado y el libre comercio (Benaroya y Cling, 2001).

El espíritu de la OMC era aplicar el modelo universal de libre comercio a todos los países desarrollados y en desarrollo, y a todos los sectores de actividad. Siguiendo este modelo, la OMC contribuyó a profundizar y a consolidar la liberalización comercial internacional desde su creación. En este sentido, la crisis actual de la OMC es igualmente un indicador de una crisis más general de la gobernanza global del comercio internacional (Deblock, 2010; Abbas, 2011). El objetivo de este capítulo es establecer un diagnóstico profundo de las causas de la crisis de la gobernanza comercial internacional, proponer algunas posibilidades de resolución de esta crisis y, finalmente, esbozar un análisis prospectivo de la gobernanza comercial en relación con la gobernanza económica mundial. La primera parte analiza las razones del fracaso del ciclo de Doha, vinculado con la evolución de las relaciones de fuerza en la economía mundial y el equilibrio Estado/mercado. La segunda parte pasa revista a los desafíos que conciernen a la ampliación de la regulación de los intercambios mundiales a nuevos campos. Por último, la tercera y última parte presenta cuatro escenarios de gobernanza mundial derivados del análisis llevado a cabo en este capítulo y centrados en las cuestiones de regulación comercial.

1. El impasse en la OMC

Los acuerdos de Marrakech (1994), que precedieron a la creación de la OMC, estaban muy sesgados a favor de los países industrializados, y en una menor medida de los grandes países emergentes (Benaroya y Cling, 2001). El ciclo de Doha, lanzado en 2001, fue llamado oficialmente «Programa de Desarrollo de Doha», para marcar bien la voluntad de reequilibrar los acuerdos comerciales a favor de los países en desarrollo en general.

Después de muchas décadas de liberalización comercial limitada a los productos industriales, los países miembros de la OMC apuntaron a través del ciclo de Doha a continuar la liberalización comercial para estos productos, pero también a extenderla a los productos agrícolas y a los servicios. Los PED buscaron sacar ventaja de estas negociaciones para reequilibrar los nuevos acuerdos en su favor. Como mostramos en esta sección, estos objetivos combinados del aumento de liberalización comercial y el nuevo equilibrio Norte-Sur en un ambiente económico en transformación tropezaron con numerosos obstáculos que explican el fracaso de estas negociaciones.

Tabla 8.1. Pequeña historia de las negociaciones comerciales multilaterales

Fecha	Marco de los acuerdos	Número de países participantes	Campo cubierto
1947	Acuerdos del GATT	23 países (de los cuales 12 son PED)	Productos industriales
1994	Acuerdos de Marrakech (7mo. ciclo de acuerdos/1947)	120 países	Productos industriales + Servicios + Compromisos para arrancar negociaciones agrícolas
2001	Lanzamiento del ciclo de Doha	159 países (marzo de 2013)	Todos los sectores involucrados potencialmente

Las contradicciones entre los capitalismos históricos y los capitalismos emergentes

Ubiquémonos 20 años atrás, a comienzos de la década de 1990, en el momento de la negociación de los acuerdos que precedieron la creación de la OMC y pusieron en marcha el marco multilateral que repercute del mismo modo (en ausencia de nuevos acuerdos desde esta fecha) en el comercio internacional a comienzos de la década de 2010. Hasta esa época, era suficiente (de hecho desde la creación del GATT en 1948) que Estados Unidos y la Unión Europea se pusieran de acuerdo para que se alcanzara el ciclo de negociaciones comerciales multilaterales. Por supuesto se pasó todavía por la Ronda de Uruguay, cuya salida fue decidida por las dos principales potencias económicas mundiales de la época durante los acuerdos de Blair House (1992) sobre la cuestión agrícola, que constituía hasta ese momento el principal factor de bloqueo de la negociación global. Recordemos que, en la época, ni China (que entró en la OMC en 2001), ni Rusia (que entró en 2012) eran miembros de la organización, y que terminaron convirtiéndose respectivamente en el primero y el octavo exportador mundial (2012).

Este modo de funcionamiento se modificó ahora con la entrada a la OMC de nuevos actores (China, Rusia, Arabia Saudita, etc.), de peso determinante, mientras que otros países emergentes (Brasil, India, etc.) refuerzan el grupo de los PED. Pero los intereses de estos países difieren de los de los dos grandes países industrializados, porque las ventajas comparativas y los intereses sectoriales (agricultura, industria, servicios), los motores del crecimiento y el modelo y el nivel de desarrollo son en gran medida diferentes, oponiéndose en lo que se puede calificar de manera simplificada de capitalismos «emergentes» e «históricos» (Abbas, 2011).

Los países avanzados son, entonces, economías capitalistas con poco crecimiento demográfico y tasas de ahorro bajas; los países emergentes asiáticos son, en el caso de algunos de ellos (China, en primer lugar) economías mixtas (Estado-mercado) y a menudo con fuerte crecimiento demográfico y grandes tasas de ahorro (Severino, 2010). Son, por lo tanto, países donde la necesidad de un alto crecimiento (en particular de las exportaciones) es un imperativo, y una de las causas de los desequilibrios financieros internacionales actuales. Al mismo tiempo,

estos países son a menudo reticentes a una liberalización económica a causa de su estructura económica y política. No olvidemos que China y Vietnam siguen estando entre los últimos países del mundo que continúan practicando una planificación económica quinquenal. En suma, aunque estos dos países introdujeron principios de economía de mercado, las empresas y las políticas públicas siguen desempeñando un gran papel en la economía. Es, por otra parte, el motivo por el que China y Vietnam fueron admitidos en la OMC con un estatus derogatorio de *Non Market Economy*, que permite a los países avanzados proteger más fácilmente sus mercados en caso de necesidad.

El conflicto con los servicios en la OMC se explica en parte por estas diferencias. Por un lado, Estados Unidos —primer exportador mundial de servicios— desempeña un papel motor en su voluntad de mejora del acceso a los mercados internacionales. En sentido inverso, los grandes países emergentes (Brasil, China e India en particular) son reticentes frente a una apertura de este tipo, susceptible de competir con sus paladines nacionales. Se comprende mejor en este contexto la dificultad de China para acceder a la demanda de Estados Unidos de adherir al acuerdo multilateral sobre los mercados públicos, que abriría su mercado a los grandes grupos norteamericanos.

La dificultad de articular globalización y desarrollo

En el transcurso de las últimas décadas, la liberalización comercial acelerada operada por los PED fue acompañada (contrariamente a las enseñanzas de la teoría económica estándar) por una tendencia a la divergencia entre las trayectorias económicas de estos países en relación con los más avanzados (con algunas excepciones como China y otros países emergentes asiáticos). Aunque las asimetrías acordadas a los PED en el marco del GATT apuntaban a compensar sus desventajas de desarrollo, la obligación de adherir a todas las cláusulas («compromiso único» o, en inglés, «*single undertaking*») y la creación de la Organización Mundial del Comercio condujeron a integrar a todos los países en un régimen de derecho común, cualquiera que fuera su nivel de desarrollo. Al mismo tiempo, las preferencias comerciales concedidas unilateralmente a los PED fueron erosionadas por la consecución de la liberalización multilateral.

El particular esfuerzo en dirección de los PED se manifestaba de dos formas. En primer lugar, el ciclo de Doha preveía compromisos asimétricos entre países industrializados y PED (sobre esta asimetría, véase Bhagwati y Sutherland, 2011), desde el punto de vista de la magnitud (y no del calendario) del desarme tarifario y de las reducciones de subsidios agrícolas (así como potencialmente la utilización de medidas de salvaguarda).

En segundo lugar, los 48 PMA (Países Menos Avanzados, situados en su mayoría en África) estaban totalmente exonerados de todo compromiso tarifario en el marco de este ciclo (*round for free*). Se trataba de compensar el hecho de que estos países son considerados globalmente como los grandes perdedores de los acuerdos de Marrakech, pero también del desarme tarifario previsto en el marco del ciclo de Doha; en efecto, además del costo de la puesta en marcha de los acuerdos, los PMA sufrieron una baja de sus preferencias tarifarias en toda medida suplementaria de apertura multilateral de los grandes mercados. Para ir más lejos en el reequilibrio del marco comercial multilateral a favor de los PMA, sería necesario, como está previsto en las discusiones en curso, ir hacia un acceso sin derechos de aduana de los PMA a los mercados de los países de la OCDE y de los países emergentes grandes. En la actualidad, la Unión Europea ofrece un acceso en principio sin derechos de aduana a los PMA desde 2001 (Iniciativa «Todo salvo las armas»), pero mucho productos claves están excluidos en la práctica. Pasa lo mismo con Estados Unidos, que excluye además a ciertos PMA del beneficio de estas preferencias. El último aspecto importante para los PMA se refiere a la supresión de las distorsiones al comercio provocadas por los subsidios agrícolas europeos y norteamericanos, en particular al algodón, con un efecto drástico en la cotización internacional de estos productos.

Uno de los principales problemas planteados por este nuevo enfoque (o más bien por el regreso a este enfoque tradicional desde la década de 1960) radica en la creciente diferenciación entre los PED. El problema que se plantea a los acuerdos comerciales por esta diferenciación es mencionado desde hace muchas décadas, pero, a partir de ahora, se vuelve muy serio: ahora que China se convirtió en el primer exportador mundial y que otros países emergentes grandes tienen un peso creciente en el comercio mundial, ¿cómo acordar con ellos las mismas ventajas que con los otros PED (que no sean los PMA) de un tamaño o un nivel de desarrollo inferior? Es una de las principales dificultades a las que se enfrentan las negociaciones, pues los grandes países emergentes

citados anteriormente se negaban evidentemente a toda diferenciación entre los PED que fuera perjudicial para sus intereses. Se encuentran aquí las mismas dificultades halladas en otros aspectos multilaterales (negociaciones, clima, etc.).

La crisis económica internacional también anunció el fracaso de todas las veleidades de reducir los subsidios agrícolas por parte de los países industrializados (Estados Unidos y el algodón en particular), en un contexto de pérdidas masivas de empleo y de cuestionamiento del libre comercio con los países en desarrollo.

Los límites de la extensión negociada del mercado

La creación de la OMC modificó las reglas de juego seguidas hasta ese momento en el GATT, creando un conjunto de normas comerciales multilaterales aplicables a todos los países miembros. Aunque durante casi medio siglo los acuerdos eran firmados «a la carta» por los países voluntarios, pero la apertura de los mercados beneficiaba después a todos a través de la cláusula NMF (Nación Más Favorecida), la adopción de un sistema de compromiso único (*single undertaking*) impuso a todos los países miembros firmar el mismo acuerdo. Al mismo tiempo, la creación de la OMC se tradujo en una ampliación del campo temático de las negociaciones y los acuerdos comerciales, que no cubrían hasta entonces más que los productos industriales. La OMC cubre a partir de entonces el conjunto de bienes (agrícolas e industriales) y servicios, que están potencialmente involucados en el proceso de liberalización comercial. Esta ampliación del campo (así como la creación de un sistema de solución de diferencias) implica que la OMC intervenga en la definición de las normas y las legislaciones nacionales (por ejemplo, la prohibición de subsidios a la exportación, la reforma de la ley sobre inversiones extranjeras), avanzando a través de esto sobre la soberanía de los Estados. El fracaso del ciclo de Doha testimonia, en principio, los límites de esta evolución.

Se tropieza, así, con las exigencias vinculadas con el principio de compromiso único y la reciprocidad que lo acompaña. Mientras que la OMC se vuelve casi universal, se hace imposible llegar a un acuerdo en lo que respecta a estos principios y que permita un intercambio de concesiones mutuamente beneficiosas. Por otra parte, en los servicios, el principal desafío en las negociaciones, se firman acuerdos «a la carta» sobre la base de compromisos voluntarios de cada miembro y sin exigencia de reciprocidad ni de cuantificación de los compromisos asumidos. Pero este modo de funcionamiento es poco estimulante desde el punto de vista de los compromisos que se proponen, pues los grandes países ya obtuvieron, en gran parte, acceso al mercado que deseaban a través de la firma de acuerdos de libre comercio regionales o bilaterales.

Un segundo problema importante está vinculado a la forma de negociación. En efecto, son los Estados los que negocian en nombre de las empresas, los que subrayan los enfoques de la economía política internacional (Stopford et al., 1991). Pero, como lo señala Deblock (2010), esto implica que las reglas y disciplinas comerciales se apliquen en primera instancia a los Estados y mucho menos a las empresas. De un modo más general, existe una contradicción manifiesta entre la extensión continua del mercado y la visión estrecha de las reglas del mercado (y por eso mismo de las distorsiones comerciales), que se limita en lo esencial a los principios de no discriminación entre empresas nacionales y extranjeras, y entre empresas de diferentes orígenes (cláusula llamada de la «Nación más favorecida»).

En suma, dos décadas después de su creación, la OMC no tuvo éxito en hacer evolucionar el marco comercial multilateral (más allá de algunos acuerdos plurilaterales sectoriales, firmados de manera voluntaria, como el acuerdo sobre las tecnologías de la información firmado en 1996) ni en corregir las injusticias nacidas de los acuerdos de Marrakech, debido a los desacuerdos entre los países miembros. Su único papel efectivo es el de juez comercial en el plano internacional, como lo testimonia el número muy elevado de recursos presentados ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD).

Están, entonces, reunidos todos los ingredientes para provocar una importante crisis de legitimidad de la OMC y de la gobernanza comercial internacional, que dirige³³. Lejos de atenuarse desde fines de la década de 1990 (véase la Conferencia de Seattle en 1999), no hace más que agravarse desde la década de 2000. Para resolver esta crisis, más allá de las cuestiones tratadas en esta sección de intereses divergentes entre los países miembros de la OMC, se planteará de manera inevitable a largo plazo la cuestión del campo de la gobernanza comercial multilateral y de su articulación con la gobernanza económica internacional. Como lo mostramos en la sección siguiente, la cuestión no es tanto limitar el campo de las normas internacionales en este terreno como definir su contenido y los intereses a los que responden.

2. La necesidad de ampliación del campo de la regulación comercial

Aunque la OMC sobrevivió al fracaso del ciclo de Doha y se excluyó el escenario de su supresión pura y simple, defendida por ciertos movimientos altermundistas, la necesidad de una reforma en profundidad de la organización se volverá aún más flagrante. La cuestión de la reforma de la OMC está en que se reubique en la problemática más general de la reforma de la arquitectura global de la gobernanza económica y financiera mundial. La crisis económica mundial, en efecto, agravó la crisis de legitimidad de las instituciones internacionales a cargo de la gobernanza económica mundial (OMC, FMI y Banco Mundial), e incrementó la necesidad de su fortalecimiento. Hasta el presente, el lanzamiento de un «nuevo Bretton Woods», mencionado al comienzo de la crisis, sin embargo, no ocurrió, aunque la necesidad sigue haciéndose sentir³⁴.

33 Las reglas del comercio internacional están fijadas en el marco de la OMC. Pero estas reglas interactúan con otras muchas reglas (o «normas») fijadas en otros dominios por otras organizaciones internacionales (de medioambiente, propiedad intelectual, OGM, etc.), así como por organizaciones regionales (Comisión Europea, TLCAN, etc.). En la gobernanza comercial mundial intervienen, entonces, numerosos actores.

34 Hay que recordar que la conferencia de Bretton Woods (1944) había decidido la creación del FMI y del Banco Mundial, pero también de una Organización Internacional del Comercio, muerta al nacer por la retractación norteamericana posterior.

Analizamos aquí los desafíos de una reforma del funcionamiento de las instituciones económicas internacionales, que nos limita a las interacciones entre una OMC «ampliada» y la Organización de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales como el FMI³⁵. Mostramos que esta ampliación es necesaria, pero no en el sentido seguido hasta el presente de una liberalización comercial extendida a todos los productos y sectores de actividad. La OMC debería estar integrada plenamente en el sistema de las Naciones Unidas, vinculando en particular comercio y desarrollo humano, lo que es una condición para que encuentre la legitimidad que nunca tuvo. Siguiendo a Mattoo y Subramanian (2009), proponemos otros tres dominios donde debe establecerse una mejor articulación con el comercio: las finanzas, el medioambiente y las materias primas.

Comercio y desarrollo humano

El principal objetivo de la OMC es la promoción del libre comercio. Según el artículo 1 de la Carta de la OMC, los países miembros consideran que «sus relaciones en el terreno comercial y económico deberían estar orientadas hacia el aumento de los niveles de vida, el logro del pleno empleo y de un nivel elevado y siempre creciente de ingreso real y de la demanda efectiva, y el incremento de la producción y del comercio de mercaderías y servicios» (OMC, 1994). Esta misión es más restrictiva que la que había sido asignada a la Organización Internacional del Comercio (OIC) en el marco de la Carta de La Habana. La OIC tenía también por objetivo aumentar la producción y el comercio, pero además tenía una meta más amplia establecida en su artículo 1, a saber: «lograr los objetivos fijados por la Carta de las Naciones Unidas, en particular, el aumento de los niveles de vida, el pleno empleo y las condiciones de progreso y de desarrollo en el orden económico y social consideradas en el artículo 55 de esta Carta» (Naciones Unidas, 1948).

35 No tratamos aquí las cuestiones de la reforma de la organización interna y los procesos de decisión en la OMC, muy debatidas desde la década de 2000 (véanse en particular Sutherland et al., 2004; Dadush, 2009; Lamy, 2009), pero que nos parecen secundarias con respecto a los desafíos de la misión de la OMC y de su articulación con el sistema de las Naciones Unidas.

El aumento de los salarios y la mejora de las condiciones de trabajo («mientras la productividad lo permite») eran así un objetivo central de la Carta de La Habana, que tomaba plenamente en cuenta la interacción entre el comercio y las normas de trabajo en nombre del «comercio equitativo». Esto implicaba una estrecha colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, un objetivo que desapareció por completo en la OMC.

Ciertamente, este retroceso se debe en parte a la oposición de los PED, que temían la adopción de una «cláusula social» utilizada con fines proteccionistas por parte de los países industrializados. Pero traduce también un cambio en el modo de regulación de las economías industriales del «fordismo» al «liberalismo», donde el libre comercio ejerce presión sobre todos los costos salariales directos e indirectos. El hecho de que haya sido lanzada una cierta cantidad de iniciativas puntuales de colaboración con otras instituciones internacionales (con la OIT respecto del vínculo comercio-empleo, con muchas organizaciones en el marco de la asistencia al comercio, etc.) no cuestiona fundamentalmente este diagnóstico.

En la OMC, la referencia a la Carta de las Naciones Unidas desapareció, lo que situó a la organización fuera del sistema de la ONU, aunque las instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial), que son en gran medida independientes de la Naciones Unidas, sin embargo, se refieren en sus estatutos a esta Carta. Esto significa en particular que la OMC no tiene en cuenta entre sus objetivos ni la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) ni la Declaración de los Derechos Económicos y Sociales (1966). Como subraya Supiot (2010), se vuelve a colocar al mercado como prioridad absoluta delante de todos los otros objetivos generales de desarrollo humano (aunque el objetivo de pleno empleo y de mejora de las condiciones de vida se mencione formalmente en el artículo 1).

Esta regresión es particularmente manifiesta en lo que concierne al interés puesto en los PED. La Carta de La Habana tenía un objetivo ambicioso: «ayudar y estimular el desarrollo industrial así como el desarrollo económico general, particularmente en lo que concierne a los países cuyo desarrollo industrial está todavía en sus inicios». La OMC, mucho más modestamente, reconoce «que es necesario hacer esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y en particular los menos avanzados entre ellos, se aseguren una parte del crecimiento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico».

Establecer un vínculo entre comercio y finanzas

La principal cuestión vinculada a la relación entre el comercio y las finanzas concierne al tipo de cambio. Puede parecer asombroso que la OMC no se interese más que por los derechos de aduana que aumentan el precio de los bienes importados, cuando la apreciación de la moneda de un país exportador permite llegar al mismo resultado.

Por motivos históricos, el FMI solo tiene en teoría competencia sobre el tipo de cambio (sin ejercerla en realidad de manera plena) y la OMC, sobre las cuestiones comerciales, a pesar de la estrecha interconexión entre estas dos variables. El caso de la reconocida subvaluación de la moneda china, que contribuye al notable crecimiento de las exportaciones de ese país, puede así ser ignorada en la OMC. Hasta el presente, las únicas respuestas a este problema consistieron en la adopción de medidas «*antidumping*» (que están destinadas en principio a otros usos) y en la mención por parte de Estados Unidos de amenazas de represalias comerciales sin un efecto posterior. Una mejor coordinación en este terreno sería, entonces, un enorme progreso desde el punto de vista de la regulación de la economía mundial. Podría apoyarse en el sistema de solución de las diferencias de la OMC, utilizando las ventajas comparativas de cada organización.

De un modo más general, la articulación entre la liberalización financiera y la OMC plantea un problema de gobernanza global, como bien se ha visto en el momento de la crisis internacional. Después del desencadenamiento de esta importante crisis, existe una contradicción manifiesta entre una profundización de la liberalización financiera en el marco del GATS y el fortalecimiento necesario de la regulación internacional de las finanzas. Es igualmente necesaria una cooperación entre la OMC, el FMI, el BPI (Banco de Pagos Internacionales) y el FEF (Fondo de Estabilidad Financiera).

Por último, se plantea desde hace muchas décadas la necesidad de la regulación de las inversiones directas extranjeras (IDE). El Banco Mundial (2011), para evitar la confusión vinculada con la multiplicación de acuerdos bilaterales en este campo, propone la creación de una institución multilateral para la inversión, sobre el modelo de la OMC.

Comercio y medioambiente

La OMC no tiene competencia formal en materia de medioambiente. Sin embargo, el preámbulo del acuerdo constitutivo menciona: «el objetivo del desarrollo sustentable, con vistas [...] a proteger y preservar el medioambiente» y hace referencia a la Declaración de Río sobre el ambiente y el desarrollo, en 1992. Por otra parte, muchos juicios resueltos por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC comenzaron a sentar jurisprudencia en ese terreno. Se trata de juicios que invocan este preámbulo, en lo que respecta a denuncias vinculadas con restricciones de importaciones en virtud del artículo 20 (juicios llamados «camarones/tortugas» y «atunes/delfines», etc.).

A falta de una Organización Mundial del Medioambiente, existe el riesgo de que las sanciones comerciales sean utilizadas por los grandes países (Estados Unidos y la Unión Europea han expresado a menudo el deseo) contra los PED considerados poco respetuosos del ambiente. De hecho, como lo señalan Mattoo y Subramanian (*ibidem*), deberían aplicarse sanciones de este tipo en caso de no respetarse los acuerdos internacionales sobre el ambiente, en lugar de tratar de incentivar a los PED a cooperar en este campo.

Pero este modo de funcionamiento vuelve a colocar a las normas comerciales por encima de las ambientales. La Agenda 21 adoptada durante la Cumbre de la Tierra de Río (1992), o sea justo antes de la creación de la OMC, acepta esta primacía porque considera que «la economía internacional debe crear un clima internacional propicio para la realización de objetivos en materia de medioambiente y de desarrollo [...] alentando el desarrollo sustentable a través de una liberalización del comercio» (Naciones Unidas, 1992).

Como lo señala Abbas (2012), hacer de la liberalización comercial la palanca de la protección del ambiente constituye una visión particularmente reductora de los grandes desafíos ambientales. No se trata solo de promover los intercambios internacionales de equipos para el ahorro de energía o la protección ambiental: el comercio internacional tiene, en efecto, un impacto profundo en el ambiente y en externalidades que deben tenerse en cuenta, como la biodiversidad, las tierras cultivables, las emisiones de CO₂, etc. La cuestión esencial que se plantea aquí (como en otros campos) es, entonces, establecer una

interconexión entre las normas comerciales y ambientales y una jerarquía entre las diferentes normas sin poner sistemáticamente el comercio —y, por ende, el mercado— por encima del resto. Al igual que en el caso del comercio, la coexistencia en el plano internacional de países en estadios de desarrollo muy desiguales y que poseen, por lo tanto, preferencias colectivas diferentes es un desafío difícil de administrar, pero que necesita un enfoque integrado, o al menos la toma de conciencia de la interdependencia entre estos temas.

La regulación de la cotización de las materias primas

A diferencia de lo que estaba previsto en la Carta de La Habana (1947), que había adoptado la creación de la Organización Internacional del Comercio, la OMC no tiene ninguna competencia en lo que concierne a la regulación de la cotización de las materias primas. Esta ausencia se explica por razones ideológicas (la OMC debe liberalizar el comercio internacional y no regularlo), y porque todas las tentativas de regulación de las cotizaciones habían fracasado desde la Segunda Guerra Mundial (dejando fuera la energía), en parte por las razones técnicas y en parte por la oposición de Estados Unidos que tuvo éxito en hacer abolir los dispositivos existentes. Esta ausencia de regulación (en el caso del petróleo, se trata, al contrario, del impacto de la cartelización) aumenta la volatilidad de la cotización de las materias primas, en detrimento de los PED, pero también de los consumidores mundiales en general.

Con la crisis económica mundial, esta necesidad de regulación se plantea con gran agudeza, en particular, en materia de seguridad alimentaria. Se asistió así a una fuerte alza de los precios de los alimentos, debido, según un estudio del Banco Mundial (citado por Mattoo y Subramanian, *ibidem*), en un 70 % a las políticas de desarrollo de bioenergías en los países industrializados, políticas que redujeron la oferta de productos destinados al consumo. Con el tiempo, se espera el mantenimiento de un nivel elevado de los precios de los alimentos por la combinación de muchos factores: aumento de la demanda en los PED; precios elevados de la energía; pocas ganancias de productividad agrícola; presiones sobre la oferta vinculadas al cambio climático, y la tendencia al agotamiento de ciertos recursos. En este contexto, las políticas comerciales en este dominio (y, por ende, en la OMC) van a tener una importancia mayor.

En el terreno de la energía, el petróleo ofrece el ejemplo inverso por la existencia de un cártel (la OPEP) que permite el mantenimiento de un alto nivel de la cotización del petróleo (en particular, cuando la demanda es elevada como en la actualidad y, probablemente, en el curso de los próximos años). Este problema es mucho más grave para la economía mundial, ya que el petróleo es la principal materia prima intercambiada y aquella para la cual las distorsiones de la competencia son las más importantes por el poder de la OPEP. Sería juicioso, a nuestro entender (siguiendo en esto a Mattoo y Subramanian, *ibidem*), que la OMC tuviera como misión organizar la regulación del mercado petrolero, reuniendo a los principales productores y consumidores.

Más allá de los aspectos técnicos, el interés de estas reformas consiste en confiar a la OMC (o eventualmente a nuevas organizaciones que trabajen en coordinación con ella) un papel que no se limitara a administrar la liberalización comercial, sino que también llevara a cabo una verdadera regulación del comercio internacional en relación con otras instituciones encargadas de administrar el orden económico internacional, a saber, las instituciones de Bretton Woods. Para que una ampliación así —que no puede ser avizorada más que a largo plazo— funcione y sea aceptada, es necesaria una reforma institucional, que podría pasar, como lo sugiere la Comisión Stiglitz (Naciones Unidas, 2009) y Ocampo (2012), por un fortalecimiento del papel de coordinación del Consejo Económico Social de las Naciones Unidas.

3. Cuatro escenarios para el comercio internacional y la liberalización comercial

Los cuatro escenarios presentados en esta sección constituyen diferentes anticipaciones que conciernen a la evolución de la economía mundial y del comercio internacional en el transcurso de las próximas décadas. No se trata de evaluar aquí la probabilidad de que cada uno de estos escenarios se realice, ni a cuantificar el crecimiento del comercio internacional y de cada uno de los actores según los escenarios. El acento se pone sobre todo en la descripción de las políticas implementadas y en la lógica interna de cada uno de estos escenarios.

Cuatro cuestiones claves diferencian los escenarios mencionados desde el punto de vista de las configuraciones de las políticas comerciales y de la arquitectura del comercio internacional:

- La importancia relativa del Estado en relación con el mercado; el cuestionamiento del Estado y las políticas públicas, y el aumento del liberalismo observados desde la década de 1980 fueron seguidos por un cierto equilibrio desde la década de 2000 que fue acentuado por la crisis, incluso en materia comercial y financiero.
- El equilibrio entre los intereses de las grandes potencias y los PED en el sistema comercial multilateral; es en cierta medida el corolario de un reequilibrio de las relaciones Estado/mercado, ya que la liberalización generalizada es, sobre todo, el objetivo de los grandes países desarrollados; pero los PED se diferencian cada vez más y sus intereses son potencialmente contradictorios.
- La posibilidad de obtener una mejor coordinación internacional en el plano mundial o, más bien, regional y, por lo tanto, el papel más o menos importante de las instituciones internacionales encargadas de la regulación mundial (comercial, pero no solamente). Para limitarse a su papel, ¿la OMC va a desempeñar un rol proactivo para hacer evolucionar el marco comercial internacional, en relación con las otras organizaciones internacionales o va a limitarse a la función judicial asegurada por el Órgano de Solución de Diferencias?
- Finalmente, la magnitud de los desequilibrios comerciales y financieros internacionales, vinculada en particular al carácter más o menos extrovertido/introvertido de los modelos de crecimiento, seguidos por los grandes países emergentes (China en primer lugar) y al funcionamiento del sistema monetario internacional. En este sentido, el desafío es gestionar la coexistencia de muchos modelos de crecimiento y desarrollo a nivel mundial, con las tendencias demográficas muy diferenciadas entre los países desarrollados y los PED, pero también entre los propios PED.

Escenario Menos Estado

En este primer escenario, se asiste a una búsqueda de la liberalización internacional en el curso de las próximas décadas, tanto en el terreno comercial como en el financiero. La hipótesis central es aquí que las grandes potencias económicas mundiales llegan a un acuerdo tomando en cuenta sus intereses divergentes intercambiando las ventajas según la lógica mercantilista habitual: apertura de los servicios de los PED como respuesta a la demanda de Estados Unidos y la Unión Europea; apertura general de los mercados agrícolas y reducción de los subsidios, etc.

La firma de un acuerdo en la OMC en el espíritu del ciclo de Doha se traduce con el tiempo por la cuasi desaparición de los derechos de aduana para los productos manufacturados. Los verdaderos desafíos que permanecen en materia de liberalización comercial conciernen a los productos agrícolas y los servicios.

Para los productos agrícolas, la búsqueda de la liberalización comercial beneficia sobre todo a los países desarrollados y a los grandes países emergentes, pero aumenta la vulnerabilidad de los pequeños PED. La principal víctima es la política agrícola común europea (PAC), que ya fue en gran medida reformada desde 2005 anticipando un acuerdo en el ciclo de Doha (un punto sobre los intercambios agrícolas desarrollado en el capítulo 9). El desmantelamiento de la PAC busca la reducción de la participación del mercado agrícola europeo en el mundo, en beneficio de los grandes países emergentes, e incluso de Estados Unidos (con una desaparición del excedente europeo en este terreno).

Por el lado de los servicios, la OMC permite potencialmente liberalizar el conjunto de los servicios mercantiles y no mercantiles. En los servicios públicos, se asiste también a una generalización del modelo norteamericano de *public utilities* a los capitales privados controlados por un regulador público, en detrimento del modelo europeo (o francés) de empresas públicas (sobre la división público/privado, véase el capítulo 10). Este proceso está ya en gran medida comprometido (en el caso francés, véase el caso de las telecomunicaciones y los transportes ferroviarios), pero se trata de generalizarlo a otros sectores y hacerlo universal a través de compromisos multilaterales vinculantes (y ya no solo a nivel europeo).

En el marco de una profundización de la globalización liberal, se puede, entonces, anticipar un desarrollo de las inversiones directas extranjeras que desembocan en la firma de un acuerdo multilateral sobre las inversiones (rechazada por los PED desde el fracaso del proyecto del AMI lanzado por la OCDE a fines de la década de 1990).

En este escenario, el papel de la OMC se limita a organizar el logro de la liberalización comercial y la regulación del libre comercio y el respeto de los acuerdos multilaterales, a través principalmente de su sistema de solución de diferencias. El sector privado y las firmas multinacionales desempeñan un papel central en la formulación de las normas que se impone en el plano internacional a través de la mediación de la OMC, que asegura que se obtenga el predominio de las normas comerciales sobre otras.

Desde el punto de vista económico, este escenario del «consenso de Washington universal» corresponde, en lo esencial, a una búsqueda de tendencias recientes: el ascenso de China (y en una menor medida India), con persistencia de los desequilibrios comerciales y financieros internacionales; la ausencia de recuperación económica y exclusión de la mayoría de los otros PED, a través de los efectos de evicción (*crowding out*) comercial entre los PED (China en relación con los otros), en la prolongación de las tendencias observadas para numerosos PED en la década de 2000; el mantenimiento de los países menos avanzados en las «trampas de la pobreza». A falta de mecanismos de regulación (que no sean el mercado), este escenario liberal es también el que presenta más riesgos de inestabilidad económica y financiera, degradación del ambiente o de dificultades para acceder a las materias primas.

Escenario Hegemonía de China y Estados Unidos

Desde la década de 2000, el «acople» entre las economías norteamericana y china se profundizó, a tal punto que su interdependencia mutua fue designada con el término de «Chimérica» por Ferguson y Schulerick (2007). La profundización del déficit comercial bilateral a favor de China se sumó a una acumulación masiva de deuda estadounidense por parte de este país. Estos desequilibrios financieros y comerciales

generaron fuertes conflictos entre las dos naciones, que desembocaron a la vez en repetidas presiones norteamericanas (tipo de cambio, procedimientos *antidumping*, etc.), pero también en esfuerzos conjuntos de fortalecimiento de la cooperación económica con el fin de resolver estos conflictos. Mientras que China se convierte en la primera potencia comercial mundial, por delante de Estados Unidos, y la segunda potencia económica en términos de PIB, detrás del mismo Estados Unidos (si no se tiene en cuenta la Unión Europea, sino solo una clasificación por países), se puede pensar que una alianza chino-norteamericana para administrar la economía mundial presentaría numerosas ventajas para ambos países.

El escenario de hegemonía de Estados Unidos y China se apoya en la hipótesis de un aumento de la colaboración *de facto* entre los dos países (comercio, finanzas, medioambiente, etc.), que impondría su liderazgo a las otras regiones del mundo, afirmando su dominación sobre su «precuadrado» (Asia del Este para China, América Latina para Estados Unidos). Se acompaña de un fortalecimiento del rol de los Estados.

Desde el punto de vista comercial que nos interesa principalmente aquí, este escenario considera y prolonga la situación actual en la que los dos principales actores de la negociación en la OMC son Estados Unidos y China, lo que también ocurre en el caso de las negociaciones internacionales sobre el medioambiente en particular. De hecho, su enfrentamiento contribuyó a bloquear el ciclo de Doha y este escenario supone, entonces, que llegan a entenderse preservando su papel central en la regulación. Esta hipótesis se explica principalmente por dos elementos:

- Por una parte, la Unión Europea está poco presente en los debates actuales, lo que refleja notablemente las dificultades de la construcción europea; a falta de objetivos claros de una política comercial europea, son sobre todo los intereses defensivos (agricultura) los que se impulsan; por otro lado, la UE practica una fuerte liberalización comercial unilateral, en particular en los sectores de servicios, sin contrapartida en la OMC (Mazier, 2005).

- En la lógica mercantilista (o «comercialista», según Deblock, 2010), que es la de la OMC y más allá de las cuestiones de alianzas estratégicas, es natural que las dos primeras potencias comerciales mundiales (fuera de la UE) sean los dos actores principales de la negociación multilateral, asumiendo compromisos de apertura recíproca de sus mercados.

Este escenario confiere a la OMC un aumento de su papel de árbitro entre los intereses de Estados Unidos y de China. Corresponde a procesos contradictorios de búsqueda de la liberalización comercial, por un lado y un avance en la regulación mundial, en particular, desde el punto de vista de la cooperación monetaria, donde la revaluación de la paridad yuan/dólar limita los conflictos bilaterales y en el terreno de la energía (estabilización de los precios), por el otro. En cambio, las cuestiones ambientales se ignoran en gran medida. La resultante reducción de los desequilibrios comerciales y financieros corresponde al movimiento que parece esbozarse en la perspectiva de la poscrisis.

Escenario Regionalización

Un tercer escenario retoma la hipótesis de un fracaso del ciclo de Doha, seguido de un debilitamiento sostenido de la OMC, debido a la falta de reforma de esta organización, reforma que consideramos (según la hipótesis del fracaso de las negociaciones comerciales actuales) como la condición para un fortalecimiento de su papel de gestión del marco comercial multilateral. El debilitamiento del marco multilateral tendría como contrapartida una búsqueda y una profundización del proceso de regionalización de la economía mundial observado en el curso de las últimas décadas.

Este proceso iría de la mano con la profundización de los acuerdos regionales de libre comercio que se multiplicaron en los últimos años con una neta aceleración desde la década de 1990 (OMC, 2011; Bhagwati y Sutherland, 2011). Efectivamente, lo esencial de la liberalización comercial se opera actualmente desde hace unos veinte años no en la OMC, sino en el marco de los acuerdos regionales o bilaterales. Entre

los principales acuerdos de este tipo firmados desde 1990, citamos el TLCAN (1994), el Mercosur, que reúne a los principales países de América del Sur (1995), los acuerdos Euromed entre la UE y varios países del perímetro mediterráneo, que entraron en vigor a partir de 1998 (Túnez), el acuerdo UE-México (2000) y el acuerdo de libre comercio ANSA + China (2010).

Al no poder controlar su proliferación, la OMC podría tratar de articular y de dotar de coherencia a estos acuerdos, pues los nuevos tratados regionales dan una importancia menor a las preferencias tarifarias y, en sentido inverso, insisten de manera creciente en cuestiones de barreras no tarifarias y de normas nacionales. Pero la adaptación de las normas provocada por estos acuerdos concierne generalmente al conjunto de los socios comerciales y no solo a los firmantes. A través de este proceso, los acuerdos regionales están, entonces, a punto de trazar un nuevo marco normativo internacional que tiene intención de imponerse en el marco multilateral.

Como en el escenario anterior, se anticipa un modelo de crecimiento de China menos extrovertido. Del lado financiero, lo que queda pendiente en el regionalismo comercial es el proceso de constitución de zonas monetarias regionales. Se llegará así a la constitución de algunas grandes zonas económicas (Unión Europea, América del Norte, Asia del Este, etc.), que comercian sobre todo en su seno. Este ya es, por otra parte, el caso de la Unión Europea, pues el comercio intraeuropeo representa globalmente dos tercios del comercio exterior, pero mucho menos de otros grandes polos de la economía mundial (América del Norte y Asia del Este en particular). Es sobre todo en estos últimos polos donde se producirían las transformaciones estructurales más intensas (desarrollo de cadenas de valor, pero también intercambios de productos terminados).

Sin embargo, no es seguro, si se juzga por varios proyectos en curso, que el crecimiento del regionalismo comercial pase exclusivamente por los acuerdos entre países vecinos. Otras variantes merecerían igualmente ser estudiadas como el acuerdo de libre comercio en negociación entre la Unión Europea y Estados Unidos (TTIP o Transatlantic Trade and Investment Partnership). La firma de un acuerdo transpacífico (TPP o Trans-Pacific Partnership) de libre comercio en el seno del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico —que reúne a las principales potencias ribeñas del océano Pacífico (entre ellas, Estados Unidos,

Japón y China), que representan casi la mitad del comercio mundial—sería una alternativa a un acuerdo transatlántico. La realización de esta vasta zona de libre comercio (a la que podría unirse India) favorecería, según los términos de Baghwati y Sutherland (*ibidem*), la exportación por parte de China y los BRIC de sus cadenas de valor.

Escenario de cooperación multipolar

A la inversa del primer escenario de liberalismo extendido y de divergencia entre países, una mayor convergencia económica entre los países pasa, en particular, por un aumento de la regulación de la economía mundial y un refuerzo de las políticas públicas. Este cuarto escenario que nos parece el más deseable (pero no el más probable) prevé un freno al proceso de liberalización comercial, pero sin un aumento de los derechos de aduana ni de las protecciones comerciales en la medida en que un retorno de este tipo (que, por otra parte, no se observó durante la crisis mundial) parece sumamente improbable.

Una reforma de la OMC podría acompañar a una reforma de la gobernanza económica mundial, en el marco de un «nuevo Bretton Woods». La necesidad de una reforma de la OMC aumentará por el fracaso del ciclo de Doha que traduce ante todo el rechazo a una búsqueda de la liberalización comercial generalizada a favor de la adopción de nuevas regulaciones. Pero un resultado de las negociaciones en la prolongación del ciclo de Doha, según una opción «pro-PED», iría igualmente en el sentido de un reequilibrio de la OMC que favoreciera a los países en desarrollo.

Dos ejes de reformas en el terreno comercial y de la OMC descritos más arriba van en esta dirección:

- La ampliación del campo de las regulaciones comerciales (sea en el marco de la OMC o en otras organizaciones internacionales eventualmente especializadas) hacia una regulación de la cotización de la energía y de materias primas,

una mejor articulación entre el comercio y las políticas cambiarias, que impondría una articulación entre la OMC y el FMI; la introducción de normas sociales y/o ambientales en la OMC, símbolo de tener en cuenta las normas no comerciales y el impacto del comercio en el ambiente.

- Un reequilibrio del sistema comercial en beneficio de los PED, que pasa por un fortalecimiento de las asimetrías en la OMC (en particular, en el marco del «tratamiento especial y diferenciado») y un OSD más a favor de los pequeños PED (adopción de sanciones financieras, por ejemplo).

Este escenario corresponde a una mejora del sistema monetario internacional y a una reducción de los desequilibrios comerciales y financieros (con un modelo de crecimiento chino más inclinado a la demanda interna). En particular, se anticipa un crecimiento de los flujos de capitales dirigidos hacia los PED y la suba del yuan como moneda internacional al lado del dólar y el euro. Es también el escenario que podría permitir organizar la gobernanza de los bienes públicos mundiales, en particular, en materia ambiental.

Como ya escribimos a comienzos de la década de 2000 en el momento del lanzamiento del ciclo de Doha (Benaroya y Cling, 2001), la Unión Europea podría desempeñar un papel importante en este aspecto. En primer lugar, su política comercial es indisoluble desde el origen de la construcción comunitaria. El comercio es un instrumento de integración de los nuevos miembros a la Unión Europea y de transformación institucional. Por lo tanto, se encuentra en una posición privilegiada para favorecer el acercamiento Norte-Sur. Es probablemente la lección más importante de nuestro análisis: una vez administrada la crisis económica y monetaria europea, una falta de ambición europea en este campo generaría una marginación sostenida de la UE en el plano de la gobernanza internacional y más particularmente comercial.

Conclusión

Como se vio en este capítulo, la oscilación geográfica Norte-Sur del comercio mundial, a punto de operarse, implica nuevas formas de globalización organizadas por las empresas multinacionales. La «gran transformación» del comercio internacional y de sus actores no fue acompañada de una evolución equivalente de la gobernanza mundial, cuyos grandes principios fueron fijados por los acuerdos de Marrakech en 1994. Después de más de 10 años de negociaciones multilaterales, el fracaso del ciclo de Doha puso en evidencia la crisis de la gobernanza del comercio internacional, que manifiesta, ante todo, las contradicciones nacidas de la intensificación de la globalización: la oscilación de la economía mundial hacia Asia y el relativo debilitamiento de Estados Unidos y la Unión Europea; el cuestionamiento por parte de los países en desarrollo del modo de regulación establecido en beneficio de las potencias industrializadas; los límites del sometimiento del conjunto de la economía al mercado.

Este capítulo traza algunas perspectivas de reforma y resolución de la crisis de legitimidad de la OMC que se relacionan con múltiples escenarios de evolución de la economía mundial. Aunque es realista imaginar que lo que se esboza es una «mezcla» de modos de regulación más que un único escenario comprobado, el interés didáctico y analítico de este ejercicio prospectivo nos parece confirmado. Esto nos lleva a sacar una lección importante de estos escenarios: aunque las principales tendencias de reestructuración del comercio internacional estén destinadas a llevarse a cabo, en particular, la relativa declinación del peso de los países industrializados y la progresión del de los PED como contrapartida, las opciones de regulación de la economía mundial van a influir en estas evoluciones. En todos estos escenarios (salvo en el último que parece el menos realista), la Unión Europea no parece muy capaz de contribuir de manera importante a la construcción de nuevas regulaciones de los intercambios mundiales.

La crisis internacional que comenzó en 2008 incrementó los debates sobre la arquitectura económica internacional, aunque estos no hayan desembocado en una reforma sustancial hasta el presente, más allá de algunos cambios cosméticos. Más se prolonga la crisis, más aumenta la urgencia de una reforma.

Bibliografía

Abbas, M. (2011), «L'Organisation mondiale du commerce au jeu de miroir des crises», en Echinard, Y. y Labondance, F. (éd.) *La crise dans tous ses états*, PUG, Grenoble, pp. 75-86.

Abbas, M. (2012), Commerce, développement et environnement. L'impossible trilemme du régime OMC. *Décryptages*, revista electrónica, 27 de agosto de 2012 (sitio: <http://convention-s.fr/commerce-developpement-et-environnement-limpossible-trilemme-du-regime-omc/> acceso: 18/6/2013).

Anderson, K. y Strutt, A. (2011), *Asia's Changing Role in World Trade: Prospects for South-South Trade Growth to 2030*, ADB Economics Working Paper Series nro. 264, julio. Manila, Asian Development Bank.

Baghwati, J. y Sutherland, P. (2011), *The Doha Round: Setting a deadline, defining a final deal*. Interim report, High Level Trade Experts Groupe, enero.

Banco Mundial (2011). Global Development Horizons 2011: Multipolarity, the New Global Economy, Washington D.C., The World Bank.

Benaroya, F. y Cling, J.-P. (2001), «Crise du développement et impasse des négociations commerciales multilatérales», *Revue Française d'Économie*, nro. 2, Vol. XVI.

Dadush, U. (2009), *WTO Reform: The Time to Start Is Now*, Policy Brief nro. 80. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., septiembre.

Deblock, C. (2010), «Le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme», *L'Économie Politique*, nro. 45, enero-marzo, pp. 35-54.

Ferguson, N. y Schularick, M. (2007), «“Chimerica” and the global assets boom», *International Finance* 10:3, pp. 215-239.

Lamy, P. (2009). *Strengthening the WTO as the global trade body*, WTO General Council, abril.

Mattoo, A. y Subramanian, A. (2009), «From Doha to the Next Bretton Woods: A New Multilateral Trade Agenda», *Foreign Affairs*, Vol. 88, nro. 1, pp. 15-26.

Mazier, J. (2005), «Trade policy: towards a new concept of fairness», en J. Hufschmid (ed.), *Economic policy for a social Europe: a critique of neo-liberalism and proposals for alternatives*, Londres, Palgrave MacMillan.

Maurer, A. y Degain, C. (2010), «Globalization and trade flows: what you see is not what you get!». *Staff Working Paper ERSD-2010-12*, junio, Ginebra, WTO.

Miroudot, S., Lanz, R. y Ragoussis, A. (2009), «Trade in Intermediate Goods and Services», *OECD Trade Policy Working Papers*, nro. 93, OECD Publishing.

Naciones Unidas (1948). United Nations Conference on Trade and Employment held at Havana, Cuba, Final Act and Related Documents, Lake Success, Interim Commission for the International Trade Organization, abril.

Naciones Unidas (1992). *Action 21*. Naciones Unidas, Nueva York.

Naciones Unidas (2009). Report of the Commission of Experts Convened of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System (UN Stiglitz Commission). (site: http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf acceso: 18/6/2013).

Ocampo, J. A. (2012), *Global Economic and Social Governance and the United Nations System*, Network Paper, Initiative for Policy Dialogue, Nueva York, University of Columbia. (site: http://policydialogue.org/publications/network_papers/global_economic_and_social_governance_and_the_united_nations_system/).

OMC (1994). Agreement Establishing the World Trade Organization, Ginebra, World Trade Organization.

OMC (2008). *World Trade Report 2008: Trade in a Globalizing World*, Ginebra, World Trade Organization.

OMC (2011). *World Trade Report 2011: The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, Ginebra, World Trade Organization.

OMC e IDE-JETRO (2011). *Trade Patterns and global value chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks*, Ginebra, World Trade Organization.

Santos-Paulino, A. U. y Thirlwall, A. P. (2004), «The impact of trade liberalisation on exports, imports and the balance of payments of developing countries», *Economic Journal*, 114(493), F50-F72.

Severino, J.-M. (2010), Intervención en el marco del taller *Commerce international*, Commission Mondialisation du Parti Socialiste, marzo.

Stopford, J., Strange, S. y Henley, J. (1991), *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press.

Supiot, A. (2010), *L'esprit de Philadelphie: la justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil.

Sutherland, P. y otros (2004), *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, Informe del Consultative Board to the Director General, Ginebra, WTO

Capítulo 9

Desequilibrios, inestabilidad y regulación en los mercados agrícolas mundiales

Thierry Pouch

La década de 1980 fue el punto de partida del descrédito lanzado sobre las políticas agrícolas. En el marco de las negociaciones del GATT (Ronda de Uruguay, 1986-1994), luego de la OMC, a partir de 1999, y sobre todo del ciclo de Doha, abierto en noviembre de 2001, las políticas agrícolas fueron objeto de numerosas críticas que emanaban de algunos economistas, pero también y particularmente de países recién implantados en los mercados mundiales de los productos agrícolas y alimentarios, comenzando por Brasil. Por el lado de la Unión Europea (UE), la Política Agrícola Común (PAC), creada a comienzos de los años 60, fue reformada muchas veces, no solo para que se conformara a las exigencias del GATT y luego de la OMC, sino también para aliviar la restricción presupuestaria. Siguió un proceso continuo de desregulación de los mercados agrícolas, proceso que ejerció una influencia cierta en la inestabilidad de los mercados agrícolas desde 2007. *A contrario*, Estados Unidos mantuvo su dispositivo de intervención en los mercados agrícolas, conforme al espíritu de la política agrícola definida en la década de 1930 por el gobierno de Roosevelt, después de haber experimentado, sin embargo, en 1996, bajo la administración de Clinton, una forma de desregulación.

Si se articula el debilitamiento de los dispositivos de regulación de los mercados agrícolas en la UE con las evoluciones de la oferta y la demanda mundiales de productos agrícolas y alimentarios, se destaca que, desde mediados de la década de 2000, se sucedieron desequilibrios que desembocaron en un aumento de la inestabilidad de los precios de las materias primas agrícolas. La originalidad del período actual reside en el hecho de que, contrariamente a las promesas que había respecto del advenimiento de la globalización y una economía del conocimiento y de lo inmaterial, las economías han redescubierto la importancia y los desafíos de la producción agrícola y el acceso a los alimentos. El

corolario es un endurecimiento de la competencia por la captación de la renta alimentaria mundial, lo que potencialmente puede provocar una guerra económica en la que el fracaso de las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC (ciclo de Doha) es la cara más evidente.

El análisis de las mutaciones de la economía agrícola mundial constituirá la primera parte de este trabajo. Más precisamente, veremos cómo se produjo, desde fines de la década de 1980, el inicio de una oscilación del centro de gravedad de la economía agrícola mundial a favor de los países de América Latina y, en particular, de Brasil. La segunda parte tratará sobre la inestabilidad de los mercados agrícolas. Finalmente, en vista de la crisis actual y de la mutación que provocará a escala mundial, se propondrá un ejercicio de prospectiva agrícola.

1. Una nueva división internacional del trabajo agrícola y alimentario

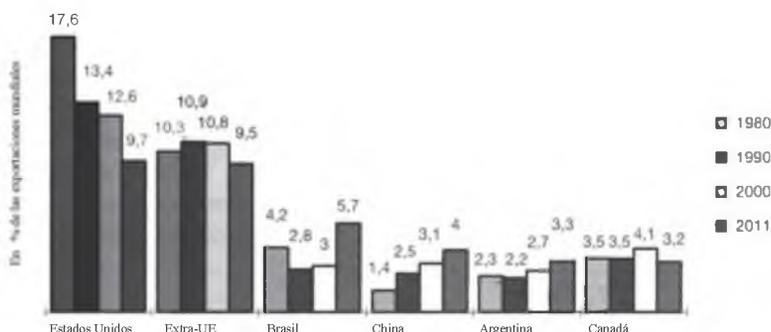
La hipótesis de un mundo plano, cuyo funcionamiento sería supervisado por instituciones internacionales garantes de su gobernanza, fue desarrollado por autores como M. Hardt y T. Negri a comienzos de la década de 2000 (Hardt, Negri, 2000). Se hacía eco y reforzaba el mensaje enunciado por los economistas a comienzos de la década de 1980, según el cual el mundo se dirigía hacia una especie de «aldea planetaria». Pero a la «globalización dichosa» le sucedió una globalización en realidad mucho más conflictiva, debido a la persistencia del Estado-nación en el sistema de las relaciones económicas internacionales. La expansión espacial del capitalismo a partir de la década de 1980 presenta una contradicción decisiva. Por un lado, se trata de encontrar una salida a la desvalorización del capital, pero, por el otro, la reorganización espacial del sistema productivo mundial contiene los gérmenes de una recuperación de las economías que se calificarán rápidamente de emergentes, debido a un aumento del grado de competencia internacional, frente a las cuales las antiguas potencias industrializadas van a quedar cada vez más expuestas (Harvey, 2005).

Partiendo del argumento según el cual la economía internacional no es un juego de suma positiva, sino más bien de suma cero, un autor como François Perroux había indicado hace mucho que la economía internacional era un espacio de rivalidades entre naciones que luchan por conseguir el liderazgo en el resto del mundo. Desde los trabajos de Alexander Gerschenkron, se sabe que el proceso de desarrollo económico desemboca en un cuestionamiento de las potencias en vigencia por las potencias en ascenso (Gerschenkron, 1962; Perroux, 1958). La hipótesis de una economía mundial conflictiva se aplica plenamente al caso de la agricultura. Si se procede a una periodización de los conflictos comerciales agrícolas, se constata que su primera etapa se desarrolla a partir de 1986, durante la apertura del ciclo Uruguay del GATT, entre Estados Unidos y la Unión Europea³⁶. El espectacular aumento de la agricultura europea imputable al desempeño de la PAC a partir de fines de la década de 1960, más un *policy mix* dirigido conjuntamente por el Banco Central norteamericano (fuerte alza de las tasas de interés y apreciación del dólar) y por la administración Reagan (déficit presupuestario) a comienzos de la década de 1980, habían tenido como consecuencia principal un retroceso de la participación norteamericana en el mercado de los productos agrícolas y alimentarios, que ocasionó una reacción virulenta de parte de Estados Unidos, que veía en el incremento del desempeño agrícola europeo una competencia desleal que significaba una amenaza en cuanto a su hegemonía alimentaria (figura 9.1). El conflicto comercial que se desencadena desde el comienzo de la negociación se extiende incluso durante muchos años. Los acuerdos de Marrakech, firmados en 1994, informan en el momento el riesgo de una propagación de este conflicto comercial.

36 Los signos anunciadores del conflicto entre estas dos economías productoras y exportadoras de productos agrícolas y alimentos se remontan incluso a la década de 1960, cuando se creó la PAC. El conflicto tenía que ver con el acceso al mercado europeo de productos oleaginosos destinados a la alimentación del ganado.

Figura 9.1. Exportadores de productos alimentarios

Intra-UE: 29,5 % en 2011



Fuente: OMC

La segunda etapa del conflicto surgió a comienzos de la década de 2000, cuando algunas naciones emergentes comenzaron a captar partes del mercado y a cuestionar las posiciones dominantes conservadas por Estados Unidos y la UE-27 en los mercados agrícolas. El caso de Brasil es, desde este punto de vista ejemplar e ilustra en sí mismo una de las dimensiones del proceso de oscilación del centro de gravedad de la economía agrícola mundial a partir de 2000. El desempeño brasileño en el sector agroalimentario aparecía como el equivalente de lo que logró en la industria manufacturera la economía china. Brasil operó a fines de la década de 1970 una mutación en su especialización internacional, que le permitió ocupar desde entonces los primeros puestos de los países exportadores de productos agrícolas y alimentarios, en terrenos tan diversificados como el azúcar, la carne (vacuna y avícola), el jugo de naranja, la soja. Las inversiones masivas realizadas desde la década de 1960 en este sector agroalimentario, a menudo apoyadas por una política económica apropiada, el surgimiento de empresas multinacionales de la transformación —véase el ejemplo de las empresas de la carne JBS y MARFRIG, que alcanzan una dimensión mundial al punto de recomprar sus competidoras australianas—, exigieron la apertura de mercados internacionales para disponer de las producciones realizadas (tablas 9.1 y 9.2) (Bertrand, 2005). Conviene agregar que la depreciación regular del tipo de cambio de la moneda brasileña, el real, tuvo un impacto decisivo

en la dinámica de exportaciones agroalimentarias del país. Más allá de los intercambios internacionales, hay también implantaciones de empresas brasileñas de la carne que constituyen el hecho que marca la década pasada: Brasil era un país emergente que vio que las inversiones directas externas de muchas de sus empresas se elevaban (Fèvre, Pouch, 2013).

Como consecuencia, se produjo un endurecimiento de la competencia internacional en los mercados de los productos agrícolas y agroalimentarios, que constituyó un factor complementario del bloqueo de las negociaciones comerciales todavía en impasse en 2013. Como lo indica la figura 9.1, Brasil se convirtió en 2011 en el tercer exportador mundial de productos agrícolas y alimentarios. Al estallar la región de la UE, se constata que Brasil suplantó a Francia en 2011, confirmando el proceso de caída real y progresiva de esta última en la jerarquía de las naciones productoras y exportadoras de productos agrícolas y alimentarios (tabla 9.3). Sin embargo, el estado actual de la competencia en el mercado mundial de las carnes muestra que Brasil es, a su vez, seguido de cerca e incluso sobrepasado por otros países emergentes, por ejemplo, India, cuya progresión en el sector de la carne bovina no es menos fulgurante que la de Brasil³⁷.

Tabla 9.1. Principales exportadores de carne bovina (1000 toneladas)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Estados Unidos	1120	316	1043	1263	1124	1111
Brasil	488	1845	15558	1340	13694	1450
UE-27	663	253	338	449	310	300
Australia	1316	1388	1368	1410	1380	1410
Canadá	563	5896	523	426	395	415
Nueva Zelanda	473	577	530	503	521	529
Argentina	354	754	277	213	170	180
India	344	617	917	1294	1680	2160
Mundo	5936	7388	7835	8115	8324	8956

Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos

37 En lo que concierne a India, se trata de la carne de búfalos, debido a que la matanza de vacas está prohibida por motivos religiosos.

Tabla 9.2. Principales exportadores mundiales de carne de ave (en millones de toneladas equivalente a carcasa)

	1980	1990	2000	2005	2009	2010	211
Estados Unidos	0,314	0,555	2,545	2,618	3,335	3,333	3,416
Brasil	0,165	0,299	0,960	3,007	3,798	3,978	4,084
UE-27	0,34	0,454	1,175	0,966	1,019	1,257	1,409
China	-	0,128	0,434	0,653	0,918	1,093	1,390
Tailandia	-	-	0,377	0,240	0,379	0,432	0,467
Mundo	-	1,987	5,667	7,701	9,798	10,477	11,206

Fuente: FAO

Tabla 9.3. Participación de algunos países en las exportaciones mundiales de productos agrícolas y alimentarios (en %)

	1990	1995	2000	2011
Argentina	1,8	1,9	2,3	2,6
Australia	2,8	2,5	2,5	2,1
Alemania	6,0	5,5	6,4	5,8
Brasil	2,3	2,6	4,1	5,2
Canadá	5,4	5,4	4,9	3,8
China	2,4	2,5	3,4	3,7
Francia	9,1	7,7	6,2	4,9
India	0,8	1,1,	1,2	1,7
Países Bajos	7,7	7,2	8,0	6,8
Estados Unidos	14,3	13,7	9,7	10,1

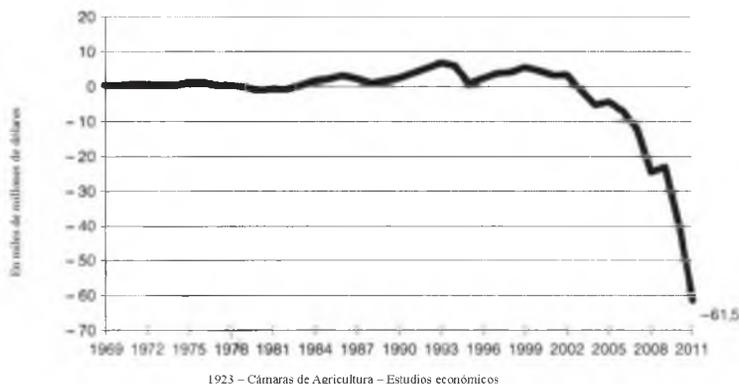
Fuente: Organización Mundial del Comercio

Este ascenso espectacular de Brasil exacerba una rivalidad comercial para con las posiciones anteriores que poseían la UE y Estados Unidos. El conflicto radica esencialmente en el acceso a los mercados. La UE está destinada a renunciar a la preferencia comunitaria, en beneficio de las exportaciones brasileñas de carnes principalmente. En lo que concierne a los Estados Unidos, son más los subsidios a las producciones y a las exportaciones las que llevan al conflicto (algodón, carnes en particular). El verdadero problema consiste sobre todo en el riesgo alimentario del siglo XXI. Muchos factores convergen para hacer de la alimentación un desafío geoeconómico de primer orden, que implica a las principales naciones capitalistas y firmas multinacionales productoras y exportadoras de productos agrícolas. El crecimiento de la población mundial, la elevación de los niveles de vida por el impulso de tasas de crecimiento anuales del PIB situadas entre 8 y 10 % según los años (caso de China), la transición nutricional (más consumo de productos de origen animal, aumento del consumo de platos preparados...), la urbanización, además de parámetros que apelan a un desarrollo de las producciones agrícolas y los intercambios, que atizan la codicia económica y las luchas por la captura de la renta comercial. Deben examinarse dos zonas.

La evolución de la sociedad china sirve para ilustrar esta mutación en el curso de la economía mundial. Con un alza tendencial del consumo de carne y de productos lácteos, la primera nación productora de carnes —China es el primer productor mundial de carne de cerdo— debe importar masivamente productos oleaginosos para alimentar el ganado y satisfacer así las expectativas alimentarias de una fracción cada vez más grande de población. China absorbe en efecto casi el 55 % de los intercambios mundiales de soja (Chaumet, Pouch, 2010). La producción china de carne cubre cada vez con más dificultad la demanda interna, lo que obliga a China a importar más productos cárnicos. Una configuración que debería prolongarse a mediano plazo si China privilegia su industria en detrimento de la agricultura, como lo muestra la evolución del comercio exterior agroalimentario chino desde hace unos años (figura 9.2). En cuanto a los países de la costa sur del Mediterráneo y de Medio Oriente, cuyo grado de dependencia alimentaria sigue elevándose —Argelia y Egipto tienen tasas de autosuficiencia alimentaria entre las más bajas del mundo—, constituyen otra zona codiciada por los grandes productores y exportadores de productos agrícolas y alimentarios (Abis, Pouch, 2013).

La mutación en curso se estructura paralelamente en torno de una dinámica de desmantelamiento de las políticas agrícolas: la UE, desde 1992, respondió a las exigencias de sus competidores, es decir, se adelantó a las expectativas de la OMC. Estas reformas a la PAC se traducen en una caída regular de los precios de intervención (esencialmente de los cereales y de la carne vacuna), una disminución drástica de las restituciones a la exportación, un desacople de las asistencias a la producción, la instauración de medidas agroambientales, es decir, una reasignación de los gastos agrícolas en el seno del presupuesto europeo. Acompañados de un PIB de la UE-27, los gastos agrícolas totales de la Unión Europea parecen bastante bajos, ya que no han sobrepasado el 0,8 % desde la década de 1980. Una etapa decisiva concerniente al futuro de la PAC debe atravesarse a partir de 2015, en particular en materia presupuestaria, principalmente respecto de la fuerte degradación de las cuentas públicas desde 2008 en los países de la zona euro. La Comisión, además, reabrió en 2010 las negociaciones comerciales con los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela) con el objetivo de aumentar las importaciones europeas de carne procedentes de estas zonas de producción. También hubo conversaciones en el sector de la banana, pues se revisaron los derechos de aduana para bajarlos en provecho de las producciones de América Central³⁸.

Figura 9.2. Saldo agroalimentario de China respecto del mundo



Fuente: CHELEM – CEPII

³⁸ Por otra parte, habría que analizar y medir los posibles impactos de la firma de un acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea sobre el sector agrícola. Las negociaciones comerciales y sobre las inversiones comenzaron en julio de 2013.

En cambio, hay que subrayar el contraste con la política agrícola norteamericana debido a la importancia de este sector para la economía estadounidense (empleo y excedentes estructurales del comercio exterior agroalimentario). Con excepción del intento de liberalizar la política agrícola en 1996, rápidamente abortado como consecuencia de la crisis asiática que repercutió en las exportaciones agroalimentarias norteamericanas y en el ingreso de los productores, Estados Unidos mantuvo un intervencionismo agrícola que, de manera global, tuvo pocos cambios desde la década de 1930 (recuadro 1). El precedente *Farm Bill* (2008-2012), votado por el Senado y la Cámara de Representantes, a pesar del veto del presidente Bush, contenía más de 300 mil millones de dólares de gastos, dos tercios de los cuales estaban dedicados a la ayuda alimentaria (41 millones de norteamericanos eran beneficiarios de ayuda alimentaria). Los gastos agrícolas totales de Estados Unidos estaban alrededor de menos de 1 % del PIB en 2010, contra casi el 2 % a comienzos de la década de 1980³⁹.

La rivalidad que estructura las relaciones internacionales en el campo de lo agroalimentario opone esencialmente a países emergentes como Brasil y Estados Unidos, mientras que la UE, por su parte, está en una trayectoria de búsqueda del desmantelamiento de la PAC. El grado de conflictividad de estas relaciones internacionales parece no tener fin respecto de los bloqueos todavía en vigor en la OMC, institución que no logra superar diferencias comerciales sucesivas. El fracaso de la OMC constituye uno de los síntomas de la crisis mundial, ya que la liberalización del comercio de mercancías y bienes alimentarios principalmente no ha llegado a provocar más que la resiliencia de las naciones y la afirmación de sus intereses divergentes (véase el capítulo 8). A esta conflictividad se agregó desde 2007 un alza tendencial de los precios de las materias primas agrícolas, con fases de volatilidad.

39 La *Farm Bill* 2008 se terminó en septiembre de 2012, pero debido a la elección presidencial y el conflicto político entre demócratas y republicanos sobre el registro de recortes presupuestarios, el voto de la nueva ley agrícola fue informado en septiembre de 2013.

2. La crisis y sus impactos en los mercados agrícolas

Una segunda dimensión de la crisis surge con la explosión de la burbuja inmobiliaria a partir de 2007. Todas las materias primas fueron, en efecto, aspiradas en un movimiento alzista a partir de mediados de la década de 2000. La fase de repliegue constatada a partir de fines de 2008 y durante el año 2009 no puede dissociarse de las recesiones observadas en la mayoría de los países. Aunque ilustra un resurgimiento de la volatilidad de los precios que puede medirse, por ejemplo, por el indicador de Bollinger, la crisis no parece interrumpir de manera sostenida la tendencia alzista y remite a lo que fue examinado precedentemente, a saber, una mutación de la jerarquía de las naciones en la economía mundial. Las cotizaciones mundiales, de hecho, vuelven a subir desde comienzos de la década de 2010. Se trate del petróleo u otras materias primas de uso industrial (cobre, zinc, etc.), es el crecimiento de la demanda que surge de los principales países emergentes lo que impulsa la cotización de las materias primas hacia arriba desde hace casi unos diez años.

Recuadro 1

La política agrícola norteamericana tiene una historia que se remonta a la década de 1930 y a la gran crisis del capitalismo estadounidense. Evocar la crisis de 1929, es evidentemente hacer referencia al colapso de las cotizaciones bursátiles y a la multiplicación de las quiebras bancarias. Esta crisis se distingue también por el hundimiento de los precios de los productos agrícolas, cuyos signos anunciadores se remontaban a la época posterior a la Primera Guerra Mundial. Entre 1919 y 1925, los precios agrícolas en Estados Unidos sufrieron una primera contracción, del orden de -62 %. Entre 1925 y 1929, los precios bajaron un -9 %. En el período 1925-1932, la disminución alcanzó -90 %. Concentrada en algunos años, esta tendencia a la baja de los precios agrícolas fue muy superior a la de los costos de producción. Era el resultado de un crecimiento muy rápido de la oferta agrícola, que se enfrentaba

con una insuficiencia de la demanda⁴⁰. Al ocasionar una caída de los ingresos de los productores, fue esta coyuntura la que incitó al nuevo presidente norteamericano a rodearse de un equipo de asesores económicos a fin de elaborar una política con un doble objetivo: por una parte, detener la caída de los precios y, por otra parte, a través de su alza futura, tender a una recuperación de los ingresos agrícolas. La formulación en 1933 de la Agriculture Adjustment Act (AAA) marca la entrada en vigor de políticas agrícolas estructurales.

El eje central de la política agrícola norteamericana consistió en apoyar los precios y realizar desembolsos de ayuda directa a los productores; el sector de los cereales fue uno de los principales beneficiarios de estas medidas, que fueron acompañadas de herramientas de control de la oferta. Los dispositivos de intervención se institucionalizaron en el marco de la AAA y se escalonaron entre 1933 y 1938. Este punto fue, de hecho, decisivo en el proceso que condujo a la creación de la política agrícola norteamericana. Cualquiera que sea el período considerado, es, en efecto, la paridad de los ingresos —el ingreso de los agricultores debía estar en estrecha relación con la evolución del progreso general de la economía— la que constituyó la piedra angular del intervencionismo en agricultura. Más aún, la ambición de la política agrícola norteamericana era resguardar el conjunto de la economía nacional de las perturbaciones ocasionadas por el sector agrícola.

La construcción de la política agrícola estadounidense debe, por añadidura, inscribirse en un proceso sumamente institucional. Para alcanzar los objetivos fijados en su New Deal, Roosevelt hizo contratar en el Ministerio de Agricultura a una cantidad de universitarios que habían creado lazos con la primera corriente institucionalista encarnada principalmente por T. Veblen, W. C. Mitchell y J. R. Commons. Fueron

40 Un vistazo de la agricultura norteamericana en esa época puede hallarse en L. Romier (1933). Recordemos igualmente que, en lo que concierne a la crisis de los años treinta, la escuela francesa de regulación puso en evidencia los orígenes de esta crisis, insistiendo principalmente en la existencia de una «producción de masas» frente a un «consumo de masas» todavía embrionario. Sobre este punto, léase M. Aglietta (1976).

estos economistas los que elaboraron lo que se llama el «dirigismo a la americana». Entre ellos, se encuentran R. Tugwell, M. Wilson y H. Tolley. Además de la formación de las herramientas de intervención en los mercados agrícolas, estos economista se dedicaron a definir los contornos de un nuevo aparato estadístico cuya meta era determinar mejor el funcionamiento y las dificultades del sector agrícola⁴¹.

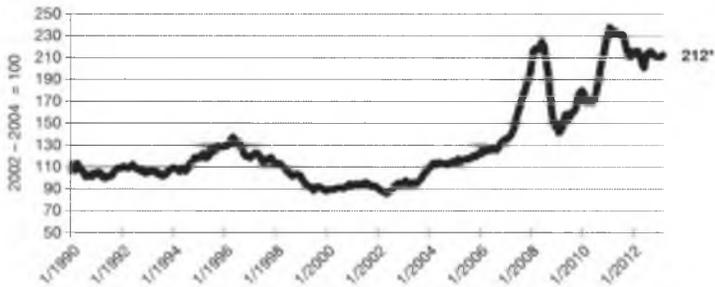
Para los productos agrícolas de base, como el trigo, se constatan dos estremecimientos de suba a partir de 2005 (figuras 9.3 y 9.4). El período que se abre se vincula con los años anteriores en el sentido de que los precios de las materias primas agrícolas y no agrícolas se inscribían en una tendencia a la baja. Según algunos autores, la actual suba invalidaría la célebre hipótesis de R. Prebisch, desarrollada en la década de 1950, según la cual los precios de las materias primas se inscribirían de manera sostenida en una tendencia a la baja, trabando el desarrollo de los países productores debido a una degradación de los términos de intercambio (Couharde et al., 2012). Apoyándose en el índice de precios reales de los productos agrícolas y alimentarios definido por Grilli y Yand, se constata, en efecto, una tendencia claramente orientada a la baja desde comienzos del siglo XX (Grilli, Yang, 1988). La suba de los precios agrícolas que caracteriza a los mercados desde mediados de la década de 2000 debe ser, en cambio, analizada según una variedad de factores que conforman una dinámica de conjunto. Conciernen fundamentalmente a los productos vegetales (cereales, oleaginosas, azúcar, cacao...); como las carnes no se han visto muy alcanzadas por estas alzas, los productores sufren, al contrario, un mayor peso de sus costos de producción, en razón del encarecimiento de los productos vegetales destinados a la alimentación del ganado.

Del lado de la oferta, se nota, en primer lugar, desde comienzos de los años ochenta, una tendencia a la desaceleración del crecimiento de la producción vegetal. Partiendo de 2,3 % en el período 1970-1990, la producción mundial de cereales y de oleaginosas no llegó más que a 1,2 % entre 1991 y 2007. Esto lleva a una degradación de los rendimientos agrícolas, vinculada con la desaceleración del progreso

41 Puede consultarse la obra de É. Didier (2009). Subrayamos que el plan de Roosevelt de apoyo a la agricultura suscitó reacciones muy hostiles que son analizadas por É. Didier.

técnico y agronómico (progreso varietal principalmente). Además, la debilidad del precio de los cereales y las oleaginosas durante el período anterior había engendrado una reducción de las superficies cultivables. Este movimiento se amplifica, por otra parte, con el crecimiento de la urbanización en ciertas regiones del mundo. Más recientemente, las sucesivas etapas de sequía en Australia (país que exporta anualmente casi un 80 a 85 % de su producción de cereales, lo que hace jugar a pleno la famosa ley de King), y luego en Rusia y en Ucrania, acentuaron la disminución de la oferta agrícola mundial. Finalmente, el crecimiento de la producción norteamericana de etanol a base de maíz (casi el 40 % de la producción de maíz en Estados Unidos se utiliza para la fabricación de etanol; este país es el primer productor mundial) engendró un retroceso de los volúmenes de este cereal en el mercado mundial, desequilibrando la oferta y la demanda (figura 9.5). Es aquí donde hay que poner de relieve la correlación que existe entre el precio del barril de petróleo y el precio de las materias primas agrícolas. El alza del precio del barril incentiva a las economías a disminuir la restricción energética produciendo energías alternativas como el etanol.

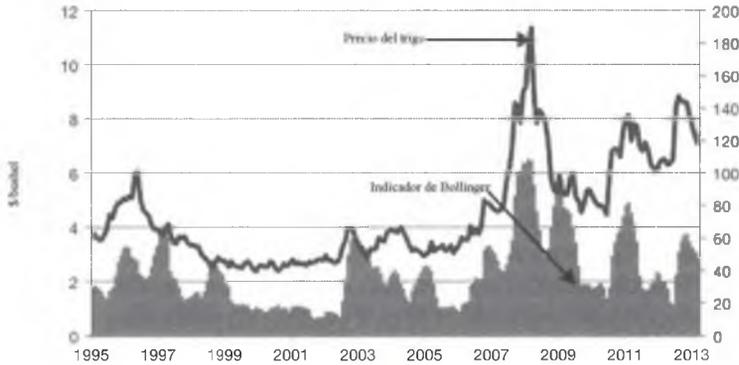
Figura 9.3. Índice de precios de los productos alimentarios en el mundo



Marzo 2013

Fuente: FAO

Figura 9.4. Precio del trigo Chicago



Fuente: CIC – Cálculos del autor

Figura 9.5. Uso del maíz en Estados Unidos



Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos

El desarrollo de la producción de biocombustibles en el mundo estuvo estrechamente condicionada por la adopción de medidas de política pública. Estas últimas siempre tienen como primer objetivo fijar la proporción de biocombustibles en el consumo total de energía. Estas incentivos políticas se distribuyen en acciones regulatorias o en

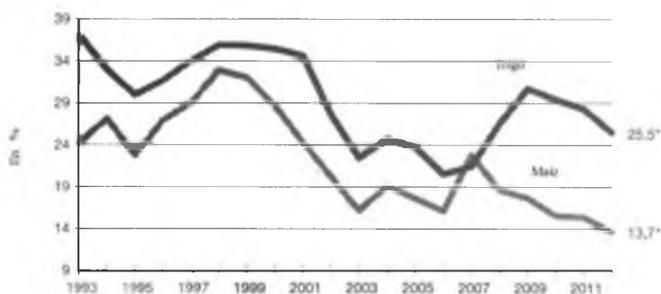
el desembolso de subsidios, que se traducen la mayor parte del tiempo en dispositivos fiscales. En Estados Unidos, en vista de la evolución esperada del precio de la energía fósil, una ley sobre energía, que data de 2007, fijó para el 2022 una tasa de incorporación mínima de etanol en la nafta (136 mil millones de litros, casi cinco veces más que el uso del año 2008). En octubre de 2010, la agencia norteamericana de protección ambiental decidió aumentar la tasa de incorporación de etanol en la nafta utilizada por vehículos: esta tasa pasó de 10 % —sin cambios desde 1979— a 15 %. Siempre en octubre pasado, el secretario de Agricultura Tom Vilsak adoptó una serie de medidas que apuntaban a desarrollar la producción de biocombustibles y de etanol en particular.

Sin embargo, durante la primavera de 2011, se libró una batalla en el Senado entre los partidarios (republicanos) y los adversarios (demócratas) de una rápida supresión del «crédito fiscal al etanol». No obstante, el Senado rechazó la enmienda Coburn, que estaba destinada justamente a esta eliminación, estimando que un voto así podría poner en dificultades a una fuente dinámica y creadora de empleo. Como telón de fondo está la búsqueda de una disminución del déficit presupuestario del Estado federal, con lo que el «crédito fiscal al etanol» —así como otras ayudas y apoyos agrícolas— es uno de los gastos cuyos días están sin duda contados.

Porelladode la demanda, hay contrastes pronunciados según la producción y según los países importadores (Even, Laisney, 2011). Parece haberse logrado un consenso relativo entre los economistas para subrayar el peso de China en la formación de una demanda mundial sostenida (Heady, Fan, 2008). El fuerte crecimiento registrado por los principales países emergentes condiciona igualmente el perfil de los niveles de vida y de los regímenes alimentarios (alza del consumo alimentario per cápita, crecimiento de la demanda de productos cárnicos, de productos lácteos). Este desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda mundiales de productos agrícolas y alimentarios se traduce en un retorno a la baja de los stocks mundiales, se trate del trigo o del maíz principalmente (figura 9.6). Además, como una gran cantidad de materias primas sigue teniendo precios en dólares, la evolución de la paridad de esa moneda ejerció una influencia real en el perfil de los precios agrícolas; por lo tanto, la depreciación del dólar provocó una disminución del precio de la importación que ha incrementado la demanda. Sigue la cuestión del papel de las finanzas y más específicamente de los mercados a término y de los operadores no comerciales en el desorden constatado en los

mercados mundiales de materias primas. La abundante literatura que trata este tema no permite resolverlo definitivamente. A pesar de esto, la circulación de capitales de un mercado a otro desde la explosión de la burbuja de Internet en 2001 y luego de la burbuja inmobiliaria en 2007 facilitó la formación de una burbuja especulativa en las materias primas (Kerckoffs, 2010; Tang, Xiong, 2009). Las tomas de posición realizadas por los agentes no comerciales —en particular, los bancos como Goldman Sachs— en los mercados de materias primas lo atestiguan. Por otra parte, la abundancia de liquidez mundial, nutrida por una política monetaria norteamericana muy complaciente, ejerció un impacto en el comportamiento de los poseedores de liquidez, aunque esta correlación hoy es muy discutida (Glick, Leduc, 2011). Frente a esta suba de los precios agrícolas, muchos se manifestaron acerca de los instrumentos de política económica adoptados y acerca del control de estos movimientos de capitales y de la especulación en los mercados derivados de materias primas, con un retorno de la tasa Tobin principalmente y tensas discusiones en el G20, estas últimas traducidas por el momento en una hostilidad norteamericana y brasileña respecto de toda regulación a los mercados de productos de base, lo que subraya las contradicciones en las que se encuentra el capitalismo mundial y el fracaso de las negociaciones comerciales en la OMC que constituyeron el signo anunciador desde la conferencia ministerial de julio de 2008 (véase el capítulo 8).

Figura 9.6. Evolución de la relación stocks finales/consumo mundial de trigo y de maíz



Cálculo del CIC, 29.11.2012

Fuente: Centro Internacional de Cereales

Los precios elevados aumentan el peso del costo de los consumos intermedios en los países usuarios y el índice de precios al consumo interno. En el caso del petróleo, la tendencia al alza opera una transferencia de ingresos hacia los países productores con fuerte tasa de ahorro, lo que puede limitar la demanda mundial de bienes y servicios. La suba de precios de las materias primas, agrícolas en particular, genera una reacción de los países emergentes y en desarrollo, que toma la forma de restricciones voluntarias a las exportaciones (como el caso de la Argentina y de Rusia), para prevenirse contra el impacto del alza de los precios internos en el consumo, o de una política presupuestaria complaciente destinada a subsidiar, por ejemplo, el consumo de ciertos productos y/o la producción agrícola interna, pero que deteriora más las finanzas públicas (como el caso de las economías del Magreb o de Medio Oriente) (Yang, Qiu, Huang, Rozelle, 2008).

¿La suba de los precios de los productos de base puede sostenerse en el largo plazo? Esta es, a partir de ahora, la cuestión central que merece plantearse, en vista de la crisis reciente. Las previsiones establecidas en los mercados agrícolas mundiales pueden variar según las organizaciones internacionales que las establecen en función principalmente de hipótesis de base relativas al crecimiento demográfico, a la tasa de crecimiento del PIB de zonas o países, o incluso a la inflación (ambiente macroeconómico). Igualmente, las fluctuaciones del tipo de cambio del dólar frente a otras monedas ejercen un impacto en la formación de las cotizaciones mundiales de materias primas agrícolas, ya que estas están, en su mayoría, fijadas en la divisa norteamericana. Algunas organizaciones no establecen más que previsiones de precio, mientras que otras proveen cifras más completas que integran la producción y los intercambios. Además, las previsiones más ajustadas pudieron tener en cuenta la crisis actual y las condiciones de la recuperación económica en el mundo, contando con tasas de crecimiento del PIB bajas o, al contrario, altas, ya que las dos hipótesis se combinan en un escenario de base. Algunas previsiones agregan, por otra parte, dispositivos de políticas públicas. El ejercicio de previsión de los precios agrícolas sigue, finalmente, marcado por numerosas incertidumbres, aunque más no sea en razón de tener en cuenta parámetros relativos al cambio climático.

El precio del trigo debería tener un movimiento ascendente en los períodos estudiados por los diferentes organismos, sin volver, sin embargo, a los niveles registrados entre 2006 y 2008. Los cereales secundarios no encontrarían el nivel de precios de 2006-2008, precios que estarían, por otra parte, en una tendencia a la baja hasta 2018, después de una tímida alza durante los años 2012-2015. Todas las proyecciones indican de manera convergente que el precio del maíz dependerá mucho de las orientaciones tomadas en materia de uso de este producto, en particular, en el campo del etanol. El perfil que tomará el precio del petróleo ejercerá, así, un impacto real en el precio mundial del maíz. Sea para la Comisión Europea, el FAPRI o la OCDE y la FAO, no hay que excluir fases de cambio de los mercados cerealeros. Estas variaciones de precio tendrían como consecuencia repercusiones en la formación de los ingresos de los agricultores en el mundo. Con respecto a los volúmenes, la producción de trigo aumentaría alrededor de 9 % (escenario de base) entre 2009 y 2018 (el trigo representaría cerca del 30 % de la producción mundial de cereales en 2018). Los intercambios mundiales, relacionados con la producción, quedarían, en suma, bastante estables, el 18 % de la producción mundial de trigo se convertiría en objeto de transacciones comerciales. En cuanto a los stocks mundiales de cereales, que habían alcanzado niveles sumamente bajos durante estos últimos años, evolucionarían en el período considerado con una tendencia ascendente, fijando la ratio stock/consumo alrededor de 30 % para los cereales (trigo y cereales secundarios) y 22 % para el arroz.

En función del perfil del crecimiento mundial, las fases de fluctuación de precios podrían acompañar esta tendencia a la suba de los precios de las materias primas agrícolas. La economía mundial entró enteramente en un período de grandes turbulencias, y la cuestión del aprovisionamiento de bienes alimentarios se ha vuelto decisiva. ¡Qué hermosa paradoja para una economía mundial que debía cada vez más tender a un régimen de crecimiento centrado en lo inmaterial y el conocimiento! Las actuales tensiones en los mercados de productos agrícolas actúan como un proceso de «rematerialización» de las economías.

3. Elementos de prospectiva en el horizonte de 2030

Todo ejercicio de prospectiva en agricultura puede apartarse sensiblemente de los escenarios establecidos para los otros sectores de actividad: industrial, servicios o finanzas. Además de que los mercados agrícolas presentan a veces especificidades, la diferencia puede provenir de las estrategias económicas elaboradas por los países implicados. Así, como se verá a continuación, la industrialización de China encuentra como contrapartida una mayor dependencia del exterior en materia de aprovisionamiento alimentario. Esta es la razón por la que un escenario que haga de China la potencia hegemónica del mañana presenta esta singularidad: se tratará de una potencia que dependa del mundo para cubrir sus necesidades alimentarias, situación asimilable con la de Inglaterra a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Además, todo ejercicio de prospectiva en agricultura parece estrechamente subordinado a tener en cuenta variables que son *a priori* menos determinantes en la industria, los servicios o incluso las finanzas (demografía, disponibilidades de superficies cultivables, agua, agronomía, prácticas culturales, zootecnia, mano de obra agrícola, etc.) (Agrimonde, 2009)⁴².

Escenario 1: Menos Estado, desmantelamiento de políticas agrícolas y dependencia alimentaria generalizada

Este escenario se basa en la hipótesis de un desarrollo de la hegemonía de la economía china en el resto del mundo (Aglietta, Baï, 2012). Para llegar a esto, China sacrifica su agricultura en aras de la industria, reproduciendo en cierta forma el esquema de la Inglaterra del siglo XIX, durante la derogación de las Corn Laws en 1846. La política agrícola se esfuma

42 El ejercicio de prospectiva llevado a cabo por el equipo de Agrimonde constituye una fuente de información preciosa, pero está posicionado solo en el campo de la producción y de la alimentación en una perspectiva de desarrollo sustentable. Las estrategias de los actores/países se tratan con poca profundidad.

ante los imperativos de la industrialización y la consolidación del poder financiero de China. Debido a su población, su crecimiento económico que genera un aumento del nivel de vida y una transición nutricional, la producción agrícola no alcanzará más para satisfacer las necesidades alimentarias de los chinos, obligando al Estado a importar masivamente los productos. Además, la disminución de superficies cultivables, a causa del impulso a la industrialización y la urbanización, la restricción hídrica, así como las crisis sanitarias recurrentes —la melamina en la leche es un ejemplo reciente— exacerbarían la apertura del mercado chino a las importaciones de productos agrícolas y alimentarios.

Este acaparamiento de disponibilidades alimentarias mundiales por parte de China ocasionaría una suba de los precios en los mercados mundiales, que perjudicaría a los países más dependientes como los de África del Norte —que producen poco o nada de petróleo— y Subsahariana, que sufrirían un aumento del peso del precio de las importaciones y, por ende, un deterioro de sus términos de intercambio, potencialmente generador de una inestabilidad política interna que, por otra parte, ya se desató en ciertos países y que no puede dissociarse del estado de inseguridad alimentaria que reina en estos lugares desde hace unos años. Para contener estos riesgos políticos en algunos de estos países productores de petróleo y poseedores de una renta financiera, la inversión en el exterior constituiría una estrategia inevitable, ya puesta en práctica, por otra parte, desde comienzos de la década de 2000. La misma China estará en buena posición, en la medida en que forme parte de los inversores internacionales que hayan alquilado o comprado hectáreas de tierras cultivables a fin de asegurar su provisión alimentaria. Este escenario reubica, entonces, a la agricultura y la alimentación en una dimensión geoestratégica (Morton, 2012).

Este escenario se amplificaría por el desacople espacial de la producción y el consumo mundial de productos agrícolas y alimentarios, y por las restricciones hídricas y territoriales que tienen ciertas zonas como África del Norte y Medio Oriente (Fader, Gerten, Krause, Lucht, Cramer, 2013). La multiplicación de los accidentes climáticos (países del mar Negro, Australia, Estados Unidos, zonas donde se suceden sequías e inundaciones), la caída de los rendimientos cerealeros, una PAC más dedicada al ambiente que a la producción de bienes agrícolas a partir de 2015, son los parámetros que explican los desequilibrios sucesivos entre la oferta y la demanda en los mercados agrícolas. Las intenciones de la reforma de la PAC 2015-2021 desembocarán finalmente en una

contracción de las principales producciones agrícolas, que originará una desaparición progresiva de la UE en los mercados mundiales (recuadro 2). En 2030, la PAC no será más que un recuerdo lejano.

En materia de precios agrícolas, las proyecciones establecidas conjuntamente por la OCDE y la FAO indican que los precios de los principales productos agrícolas seguirán altos en el horizonte de 2021 (cereales, oleaginosas, carne vacuna y productos lácteos). Esta tendencia se acompañaría de fases de gran volatilidad, que perturbarían la toma de decisiones económicas de los agriculturas y los agentes situados arriba y abajo en la cadena (OCDE, FAO, 2012).

Recuadro 2

En el proyecto de la Comisión Europea, se trata esencialmente de:

- Reforzar la consideración del ambiente («pago verde», que valoriza las prácticas ambientales de los agricultores).
- Repartir mejor las ayudas otorgadas (principio de la convergencia entre países y dentro de los países).
- Determinar las ayudas del primer pilar (jóvenes agricultores principalmente).
- Gestionar las crisis en lugar de regular hacia arriba los mercados.
- Reforzar la organización económica (reconocimiento de organizaciones de productores, derogaciones al derecho de la competencia).
- Hacer más flexible el segundo pilar (redes territorializadas, asociación europea para la innovación).

Recordemos que la reforma de la PAC tiene como objetivo la realización cambios en el contenido entre la Comisión y el Parlamento Europeo, en el marco ya establecido a escala europea de la codecisión.

Con los precios de las materias primas agrícolas en alza constante durante el período 2012-2021, se asistiría a una ruptura con los períodos anteriores, caracterizados por una tendencia crónica a la baja, ruptura de la que podría sacar provecho una serie de países en desarrollo cuya especialización internacional sigue centrada en los productos primarios. El aumento de los precios agrícolas desde mediados de la década de 2000 puede, desde este punto de vista, anunciar una inversión de los términos de intercambio. Este escenario sería *in fine* una verdadera oportunidad de inversiones productivas y de crecimiento de la producción agrícola, dos factores que entran en el proceso de desarrollo de los países menos avanzados. Sería una verdadera oportunidad de desarrollo para África Subsahariana, cuyo enorme potencial agrícola se conoce (Bichat, 2012). Un escenario así contiene, entonces, un aspecto muy preocupante en relación con la estabilidad de las cotizaciones de las materias primas, que han sacado provecho de la amplificación de la financiarización de los mercados de materias primas agrícolas. En la crisis actual, los productos agrícolas pueden constituir fuentes de diversificación de las carteras de activos, como lo ha demostrado el período 2006-2012 amplificando la suba o *a contrario* contribuyendo a la baja de las cotizaciones. Este escenario llama a un cuestionamiento de las condiciones de formación de una regulación de los mercados agrícolas a escala mundial.

Escenario 2: Hegemonía de Estados Unidos-China

Este escenario está centrado en un recorte original de la economía mundial. Más que una única potencia hegemónica, como en las fases históricas anteriores, la economía mundial sería codirigida por Estados Unidos y China (escenario «Chimérica»). La evolución de estas dos economías desde la década de 1990 elevó su grado de interdependencia donde se articulan lo económico y lo financiero. Más que rivalizar,

estas dos superpotencias tendrían interés en cooperar para preservar y valorizar sus ventajas comparativas y, sobre todo, asegurar sus aprovisionamientos de recursos naturales. Una repartición del poder económico y financiero mundial constituiría una fuente de estabilidad de las relaciones internacionales.

En materia agrícola hay que considerar dos variantes. La primera se basa en la hipótesis de la dependencia alimentaria crónica de China, examinada anteriormente. El copilotaje de la economía mundial por parte de Estados Unidos y China llevaría en este caso a un acuerdo: una fracción de los productos agrícolas norteamericanos podrían satisfacer la demanda china de soja, carne vacuna y, parcialmente, productos lácteos, abriendo así el mercado a los agricultores y las industrias agroalimentarias estadounidenses. La segunda es una reorganización de la política agrícola china. Desde comienzos de la década de 2000 se sabe que la política agrícola china tuvo una reorientación. Aunque la agricultura había sido desplazada en la década de 1990, este sector se convirtió una de las prioridades de la política económica china como consecuencia de dos hechos: en primer lugar, la entrada de este país en la OMC en diciembre de 2001, que abrió las fronteras chinas y generó una mucho mayor competencia entre los productos locales y los importados y, luego, el cambio de dirección en el seno del partido comunista chino en 2001 que decidió romper con la política fijada únicamente en el aumento del PIB, implementada por el equipo precedente. Los objetivos de la política agrícola china son la autosuficiencia alimentaria del país; el aumento de los ingresos y del nivel de vida de los habitantes rurales, crucial para mantener la estabilidad política y social, aunque la brecha de ingresos entre habitantes rurales y urbanos es siempre de 1 a 3; metas de más largo plazo como la provisión de una alimentación sana y de calidad, la protección de los recursos agrícolas y el desarrollo sustentable. Para 2030, la estructuración de la economía mundial agrícola se efectuaría en torno de este eje China-Estados Unidos, lo que obligaría a las otras naciones productoras a adaptar su estrategia a la del duopolio chino-norteamericano.

Escenario 3: Regionalización y reafirmación de las políticas agrícolas

No se puede desechar la hipótesis de una reorganización/reafirmación de los dispositivos de política agrícola en algunas regiones productoras de alimentos. En efecto, el contexto geopolítico y geoeconómico internacional se endureció desde hace más de una década y la OMC se apoya en un principio de libre comercio que muchos consideran como inapropiado para el capitalismo actual⁴³. Las líneas de fractura se hacen cada vez más netas en este terreno. Países como India esperan a partir de ahora contener las exigencias de apertura de sus mercados, y más específicamente los agrícolas, para preservar su seguridad alimentaria y el equilibrio urbano-rural. En el marco del G33 (46 países en desarrollo en realidad), India sugiere flexibilizar las reglas en materia de ayudas y subsidios a la agricultura, viendo en este sector una dimensión geoestratégica de primer orden y una oportunidad de desarrollo económico.

La actitud de India, representada por su primer ministro Manmohan Singh, constituiría el punto de partida de un escenario de reafirmación de las políticas agrícolas. La economía agrícola mundial tendería, entonces, hacia un régimen de bloques regionales, cada uno de los cuales (UE-28 que reexaminaría su reforma de la PAC, América del Norte, China, India...) buscaría a la vez preservar su autosuficiencia alimentaria y su rango en la jerarquía de las naciones exportadoras. Los excedentes disponibles serían intercambiados gracias a un sistema de cámara de compensación alimentaria internacional capaz de identificar las zonas deficitarias o excedentarias y activar las señales de alerta. Este escenario atenuaría fuertemente las fuentes de inestabilidad de los mercados agrícolas.

43 Solo disponemos de muy poca información respecto de las intenciones del nuevo director, el brasileño Azevedo, ni del desarrollo de la Conferencia ministerial de Bali en diciembre de 2013.

Escenario 4: Multipolaridad y coordinación en la economía mundial alimentaria

En este escenario se considera que el despegue económico de los países emergentes se acelera, ocasionando una demanda sostenida de productos agrícolas y alimentarios hasta 2030, debido al crecimiento económico, la presión demográfica, la urbanización y la elevación del nivel de vida, que produce una transición nutricional. Al igual que los importantes desafíos de la energía o del cambio climático, la seguridad alimentaria de la economía mundial está asegurada en este escenario por una cooperación internacional y por las acciones concertadas que se apoyan en un sistema de información alimentaria que señala las zonas deficitarias y excedentarias. El aumento de la demanda mundial estaría cubierto por un desarrollo paralelo de los productos agrícolas en el mundo, principalmente en las regiones con mejor desempeño (América del Norte y del Sur, UE-28, Asia —India, China, Tailandia en particular— y África Subsahariana). En el caso de la UE, la hipótesis sostenida es que la reforma de la PAC para 2015-2021 no tendría ningún impacto negativo en los volúmenes producidos. El aumento del ritmo de crecimiento de los productos agrícolas queda en este escenario condicionado por:

- un acuerdo multilateral en la OMC;
- una implicación de la FAO en la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial;
- inversiones públicas en la investigación agronómica para mejorar los rendimientos de los cultivos y crear nuevas variedades de semillas;
- inversiones públicas para superar las restricciones territoriales e hídricas;

- una reorientación de la política agrícola común de la UE en un sentido más productivo, ya que la UE es el segundo exportador mundial de productos agrícolas y alimentarios y el primer importador (la alternativa es desmantelar la PAC para que la UE se aprovisione en el mercado mundial);
- un reexamen de las políticas fiscales establecidas para facilitar los usos energéticos de los productos vegetales (maíz, colza, azúcar en particular).

Además de que la provisión alimentaria sería cubierta por la libre circulación de productos agrícolas y alimentarios, ya que se firmaría un acuerdo generalizado de libre comercio, este escenario desembocaría en una especialización extrema de *pools* de producción en Europa, acentuando la dinámica ya en marcha de la concentración de explotaciones agrícolas (Delorme, 2004). Pero al mismo tiempo, la liberalización de los intercambios mundiales provocaría una competencia generalizada de los productores. La consecuencia sería que los productores de la UE, y en particular los franceses, estarían expuestos a una competencia por los costos ejercida por ciertos países emergentes como Brasil que no podrían soportar fácilmente, en particular, frente a los productos brasileños, indios, tailandeses... No subsistirían más que los agricultores que se desempeñaran mejor.

El espacio unificado del capitalismo está lejos de corresponder a la realidad de la economía mundial, que se distingue por el fraccionamiento de las fuerzas en presencia. Es al menos lo que resulta de la luz que se echa sobre el caso agrícola.

Bibliografía

Abis, S., Pouch, T. (2013), *Agriculture et mondialisation. Un atout géopolitique de la France*, Paris, Presses de sciences po., colección «Nouveaux débats».

Aglietta, M. (1976), *Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des États-Unis*, Paris, Calmann-Lévy.

Aglietta, M., Bai, G. (2012), *La voie chinoise. Capitalisme et empire*, Paris, Odile Jacob, colección «Économie».

Agrimonde (2009), *Agriculture et alimentations du monde en 2050: scénarios et défis pour développement durable, informe*, Inra, Cirad, 25 de febrero de 2009.

Bertrand, J.-P. (2005), «Politique agricole, stabilisation macroéconomique et politique commerciale au Brésil (1994-2004)», en Rainelli, P. (ed.), *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation?*, Louvain la Neuve, Academia-Bruylant, pp. 55-91.

Bichat, H. (2012), *Et si l'agriculture savait l'Afrique?*, Versailles, éditions Quae, colección «Essais».

Boussard, J.-M., Gérard, F., Piketty, M.-G. (2005), *Libéraliser l'agriculture? Théories, modèles et réalités*, Paris, éditions Cirad.

Chaumet, J.-M., Pouch, T. (2012), «La Chine au risque de la dépendance alimentaire», *Revue OCL*, nro. 5, septiemb-roctubre de 2012, pp. 290-298.

Couharde, C. *et al.* (2012), «Les hausses récentes des cours des matières premières traduisent-elles l'entrée dans un régime de prix plus élevés?», *Revue Tiers-monde*, nro. 211, julio-septiemb-roctubre de 2012, pp. 13-34.

Delorme, H. (dir) (2004), *La politique agricole commune: anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de sciences po.

Didier, É. *En quoi consiste l'Amérique? Les statistiques, le new deal et la démocratie*, Paris, La Découverte, colección «Textes à l'appui».

Even, M.-A., Laisney, C. (2011), «La demande alimentaire en 2050: chiffres, incertitudes et marges de manœuvre», *Analyse*. Centre d'Études et de Prospective, nro. 27, febrero de 2011. Ministère de l'Agriculture, pp. 1-4.

Fader, M., Gerten, D., Krause, M., Lucht, W., Cramer, W. (2013), «Spatial decoupling of agricultural production and consumption: quantifying dependences of countries on food imports due to domestic land and water constraints», *Environmental Research Letters*, 8 marzo de 2013, pp. 1-15.

Fèvre, C., Pouch, T. (2013). «L'affirmation des firmes multinationales de l'agroalimentaire des pays émergents. Le cas des firmes brésiliennes de la viande», *Économie rurale*, nro. 334, marzo-abril de 2013, pp. 85-98.

Gerschenkron, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, Harvard University Press.

Glick, R., Leduc, S. (2011), «Are large-scale asset purchases fueling the rise in commodity prices», *Economic Letter* Federal Reserve Bank of San Francisco, 4 de abril de 2011, pp. 1- 5.

Grilli, E., Yang, M. C. (1988), «Primary commodity prices, manufactured goods prices, and the terms of trade of developing countries: what the long run shows», *The World Bank Review* 2 (1), pp. 1-46.

Hardt, M., Néгри, T. (2000), *Empire*. Paris, éditions Exils.

Harvey, D. (2005), *The New Imperialism*. Oxford, Oxford University Press.

Headey, D., Fan, S. (2008), «Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices», *Agricultural Economics*, 39, pp. 375-391.

Kerckhoffs, T., Yander Stichele, M. (2010), «Financing food. Financialisation and financial actors in agriculture commodity markets»,

Somo paper. Center for Research on Multinational Corporations, abril de 2010, pp. 1-12.

Morton, K. (2012), «Learning by doing: China's rôle in the global governance of food security», *Research Center for Chinese Politics and Business, working paper*, 30, septimbr de 2012, pp. 1-39.

OCDE, FAO (2012). *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO, 2012-2021*, Paris.

Perroux, F. (1952, 1992), *La coexistence pacifique*, Paris, éditions des Presses Universitaires de France, 1958, Presses Universitaires de Grenoble, reedición 1992.

Romier, L. (1933), «L'agriculture et la crise aux États-Unis», en Alquier, J. et al. (ed.). *L'agriculture dans l'évolution de la crise mondiale*, Paris, éditions Félix Alcan, pp. 27-48.

Tang, K., Xiong, W. (2009), «Index investing and the financialization of commodities», *working paper*, Princeton University, septiemb de 2009, pp. 1-45.

Yang, J., Qiu, H., Huang, J., Rozelle, S. (2008), «Fighting Global Food Prices Rises in the Developing World: the Response of China and its Effect on Domestic and World Markets», *Agricultural Economics*, 39, pp. 453-464.

Capítulo 10

Las nuevas fronteras de los servicios públicos

Philippe Bance

1. Introducción

El sector público, que designa el conjunto de actividades bajo el control de las autoridades públicas, está compuesto por organizaciones diversas, dirigidas por estas de manera directa o indirecta (principalmente como filiales de empresas públicas). Estas organizaciones tienen un estatus jurídico diverso: empresas, concesiones administrativas, administraciones públicas. A veces son comerciales, a veces, no. Los sectores de actividad también son diversos: figuran a la vez actividades industriales y de servicios, en los campos más variados. Los perímetros de los sectores públicos son muy diferentes de un país a otro. Son, además, muy cambiantes. La expansión de la propiedad pública suscitó, de hecho, reticencias de variable magnitud.

Los servicios públicos no deben confundirse con el sector público. Aunque se trate de actividades que, debido a su especificidad, son regidas por autoridades públicas, sus operadores pueden tener un estatus privado. En otras palabras, su modo de gestión puede ser tanto público como privado. El modo de gestión privado, a menudo llamado «delegación de servicio público», se ejerce bajo formas contractuales diversas, que vinculan a operadores privados con autoridades públicas: concesiones, arrendamientos, asociaciones público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés). La «utilidad pública», que emana de la tradición norteamericana, constituye en este sentido un modelo de referencia que procede de una gestión privada regulada, durante mucho tiempo como monopolio, de los servicios públicos comerciales. Esta tradición hizo surgir la noción de servicio universal, retomada hoy en Europa, que impone a los operadores una misión pública formalizada (que garantiza a todos el acceso a los servicios considerados esenciales para los individuos

y la comunidad). No se trata del monopolio público que caracterizó en la posguerra el núcleo central del servicio público llamado «a la francesa». Estos modelos estuvieron sometidos a profundas transformaciones con la apertura a la competencia de los servicios públicos. El análisis económico estándar trató de definir los servicios públicos, para circunscribirlos mejor, justificando la particularidad y las derogaciones de las reglas generales de la competencia a causa de especificidades sectoriales y más precisamente de rendimientos de escala crecientes. La teorías de los contratos, de los incentivos y de los mercados discutibles modificaron luego profundamente los modos de regulación de estas actividades e impulsaron la apertura de la competencia. Los servicios públicos conservan características muy diferentes de un país a otro, pues la historia forjó representaciones sociales y tradiciones nacionales o regionales específicas. De un espacio geográfico a otro, los servicios públicos presentan así grandes diferencias. Conviene, finalmente, subrayar la diversidad de autoridades que ejercen su control. Pueden ser locales, nacionales, o incluso regionales, como en el marco de la Unión Europea. Sus respectivas competencias y la articulación de su acción son igualmente cambiantes en el tiempo y en el espacio.

Sin embargo, todos estos comentarios en torno de la modulación espacio-temporal del análisis no deben hacer olvidar un factor unificador: el lazo privilegiado que vincula estas actividades con las autoridades públicas. Se justifica plenamente un análisis de conjunto de los servicios públicos, debido al control ejercido por las autoridades públicas. Las organizaciones o sus delegaciones son llevadas a internalizar la misión pública debido a sus relaciones jerárquicas o contractuales con las autoridades. Esta misión se define sobre la base de una representación del interés general encarnada por la autoridad pública competente. Este interés general depende de una lógica de construcción social. El peso económico y las mutaciones conductuales de estas organizaciones dependen de la actitud que las autoridades públicas adopten respecto de estas, de su representación y del modo de construcción del interés general. La época y las concepciones que tienden a imponerse a escala mundial son, por lo tanto, fundamentales. Como instrumentos de intervención de las autoridades, los servicios públicos desempeñaron durante décadas un papel económico importante antes de que se produjera una oscilación en la década de 1980. La crisis iniciada en 2008 lleva a preguntarse sobre la apertura o no de una nueva fase y a precisar la naturaleza. ¿Se va a asistir a una ruptura caracterizada por un retorno considerable de la propiedad pública y de la misión de servicio público? ¿Los riesgos que implican

la gestión privada de los servicios públicos, y la crisis económica y ambiental pueden suscitar la refundación de una acción pública más intervencionista? ¿Va a observarse, al contrario, una radicalización del proceso de privatización-liberalización en respuesta principalmente al aumento del endeudamiento público?

En primer lugar, se precisarán las características actuales de la regulación pública, así como las evoluciones observadas durante las últimas décadas, antes de especificar los escenarios futuros, basados en diferentes concepciones de la intervención pública y de la acción de los servicios públicos.

2. El paradigma iniciado en la década de 1980

La década de 1980 constituye un momento histórico crucial en lo que concierne al rol asignado a los servicios y el sector públicos. Se renuncia, entonces, a escala mundial, a una regulación económica y social del modelo fordista de posguerra que se apoyaba en numerosos países en una fuerte intervención pública. Este cambio de paradigma se explica en gran medida por la incapacidad de las terapias keynesianas para salir de la crisis, por los menores márgenes de maniobra de las políticas nacionales en la economía abierta y por la ausencia de dispositivos de coordinación de estas políticas a escala internacional. El nuevo paradigma se inspira en el liberalismo económico. No suscitó, sin embargo, la contracción de la participación de las retenciones obligatorias o del gasto público en el PIB. Los servicios públicos conservaron igualmente un peso importante en la economía. Así, según los cálculos del CEEP en 2010, en la UE-27 (pero sin Rumania), entre el 18 y el 32 % del PIB de los países emanaba de los servicios públicos. En el empleo total, su participación se ubicaba en la horquilla de 23-40 %: 5-10 %, en la administración pública y defensa; 3-18 %, en salud y seguridad social; 4-9 % en educación, 2-4 % en transportes públicos, correo y telecomunicaciones; 1-4 % en electricidad, gas y agua (CEEP, 2010). Pero la concepción preexistente del interés general se modifica con el nuevo paradigma. Las políticas públicas se centran en una marcha teleológica de construcción de un mercado competitivo con una fuerte dinámica de liberalización y privatizaciones.

Revoluciones conservadoras y new public management

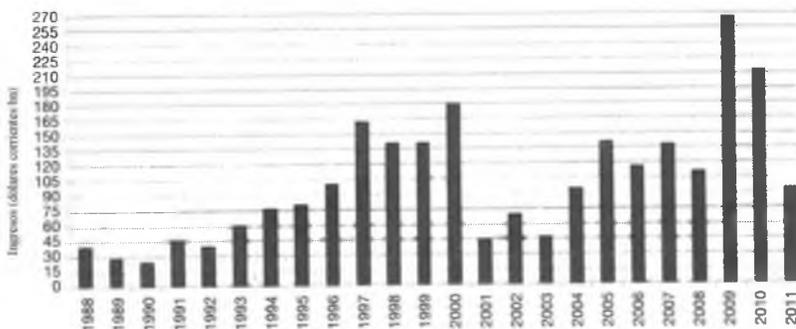
Las revoluciones conservadoras que se produjeron en el Reino Unido y luego en Estados Unidos a comienzos de la década de 1980 afectaron profundamente la gestión de los servicios públicos. Se propagaron rápidamente por el mundo, incluso en los países en desarrollo, con políticas neoliberales de ajuste estructural. Suscitaron igualmente privatizaciones masivas en los servicios públicos, movimiento amplificado por la caída de los regímenes colectivistas.

Estas transformaciones profundas de la acción pública por la desafectación del Estado se acompañan, en una serie de países, de mutaciones en la gestión pública. Se pone en tela de juicio la propiedad pública desde el punto de vista de su eficiencia. Se trata de privilegiar en los servicios públicos el «hacer hacer» más que la intervención directa. La delegación de servicio, las asociaciones público-privadas y la cesión al sector privado de activos públicos se convierten en prioridades. Se espera mejorar la eficacia promoviendo la competencia en los servicios públicos, suscitando la emulación entre los actores, abriendo los antiguos monopolios a la competencia potencial y, sobre todo, incentivando, principalmente en los servicios públicos no comerciales, al esfuerzo para obtener recursos propios. Se busca una cultura de resultados por medio de la adopción de políticas cuyos objetivos son la búsqueda de la eficacia, la innovación, y la flexibilidad del empleo y de las remuneraciones. El argumento de la eficacia desplegado para justificar la nueva gestión pública solo tiene como límites los resultados obtenidos. No falta la observación de mal funcionamiento en los servicios públicos en redes liberalizadas y privatizadas, sometidas a las nuevas normas de regulación: accidentes y demoras en los transportes ferroviarios, en particular, los británicos; cortes de energía y provisión insuficiente en California; costos elevados de las PPP y de la fórmula británica de la Iniciativa de Finanzas Privadas; aumentos del precio de los servicios; surgimiento de oligopolios privados y acuerdos; fuertes asimetrías de información en detrimento de las autoridades públicas; fenómeno de captura del regulador... Sin embargo, se practicó poco la evaluación del desempeño de las políticas llevadas a cabo, incluso en la Unión Europea.

La magnitud del movimiento de privatizaciones en el mundo

Como lo muestra la figura siguiente, los ingresos obtenidos por las privatizaciones en el plano mundial progresaron considerablemente desde fines de la década de 1980 y presentan un carácter cíclico. Aumentaron progresivamente durante la década de 1990 para reducirse durante la crisis de comienzos de los 2000, se elevaron de nuevo como consecuencia, para contraerse en 2011, debido a la dificultad de ceder activos públicos por no verse una rentabilidad descontada para los inversores privados. El peso de los sectores públicos retrocedió de manera notoria. Las privatizaciones comenzaron en las actividades que estaban más en condiciones de atraer capitales privados gracias a sus buenas perspectivas de rentabilidad. Los Estados con frecuencia tuvieron que sacar a flote las empresas públicas antes de poder privatizarlas. El sector público industrial fue el primero impactado, ya que los Estados consideraban que no era más de su competencia ejercer su control. Siguieron los servicios públicos, en particular, con la apertura de la actividad a la competencia.

Figura 10.1. Ingresos por privatizaciones a escala mundial, 1988-2011, en miles de millones de dólares



Fuente: Privatization Barometer, Informe 2011.
www.privatizationbarometer.net

La OCDE (2011) realizó un balance de la importancia del sector público comercial a fines de 2009. Se refiere a las empresas públicas en manos de autoridades públicas centrales, llamadas en inglés State Owned Enterprises (SOE). La distribución por sector de actividad del conjunto de las SOE permite observar, después de varias décadas de privatización, una fuerte concentración en las actividades de servicio público, en particular, en la electricidad y el gas (26 %) y los transportes (19 %), pero también una fuerte presencia en las finanzas (24 %). La industria no representa más que una pequeña parte de los sectores públicos (7 %). El peso relativo de las SOE en el empleo total es variable de un país a otro (alrededor de 3,5 % en Francia, Suecia, Polonia y Portugal). Pero estas cifras deben ser interpretadas con prudencia. Una ampliación del enfoque para integrar los activos de las autoridades públicas subnacionales elevaría claramente el peso relativo de la propiedad pública en muchos países y, en particular, en Alemania o Estados Unidos. Una exhaustiva consideración de la participación pública minoritaria tendría, del mismo modo, efectos discriminantes, elevando, por ejemplo, de un modo muy significativo el peso de los sectores públicos francés y finlandés.

La dinámica de las privatizaciones y de la liberalización en Europa

A pesar de los fundamentos liberales de los tratados, hasta la década de 1980 prevaleció una relativa indiferencia comunitaria frente a la propiedad y los servicios públicos. El principio de subsidiariedad llevó a someterlo únicamente a la autoridad de los Estados miembros, considerados el mejor lugar para regularlos con eficacia. Así, al firmar el tratado fundador, se introdujo la noción de servicios de interés económico general (SIEG), para acordar a ciertos servicios públicos un régimen derogatorio frente a la regla general de sometimiento a la competencia. Allí figuraban implícitamente los servicios públicos de telecomunicaciones y correos, gas y electricidad, y ferrocarriles, lo que permitió a estos monopolios públicos comerciales nacionales escapar del control de la Comisión Europea.

Después de la firma en 1986 del acta única, se puso en marcha una nueva dinámica que modificó radicalmente la actitud de las autoridades europeas frente a los servicios públicos. Apareció una ruptura entre los Estados miembros, que era a la vez cuantitativa (los pesos relativos de los sectores en la economía nacional se diferenciaron mucho) y de comportamiento (el rol económico asignado a los sectores públicos comerciales divergió) (Bance y Monnier, 2000). Las autoridades europeas hicieron prevalecer los principios jurídicos de la Unión fundados en una igualdad ante la competencia. Las actividades de servicio público y más particularmente las grandes empresas públicas en la red nacional, se encontraron entonces en la mira del proceso de liberalización. Se sospechaba que estas empresas privilegiaban el interés nacional y constituían una traba para el logro del mercado único. La indiferencia respecto del servicio público dejó paso a una acción sistemática de eliminación de toda conducta considerada anticompetitiva. El interés superior de la Unión Europea se volvió en el fondo un interés general comercial: el mercado encarnaba el interés general europeo, superior a los intereses generales nacionales. La Comisión Europea desempeñó en esta dinámica un papel central impulsando, con el aval del Consejo, una doble estrategia, que las decisiones de la Corte de Justicia validaron, al menos en un principio.

En primer lugar, la Comisión impulsó la desaparición de los monopolios públicos legales en los servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad y gas, correos, y transporte aéreo. Cuestionó los derechos exclusivos y especiales de las empresas de servicios públicos en la red nacional. Subrayó las importantes ganancias de eficacia que se podían esperar de la liberalización de las actividades de servicio público sin producir, por otra parte, verdaderas evaluaciones numéricas de los efectos del proceso. Las enseñanzas de la teoría de los mercados discutibles y la nueva teoría de las redes encontraron su aplicación en la política europea: desintegración vertical de los monopolios naturales, separación de la infraestructura y de los servicios, puesta en competencia de las empresas prestadoras de servicios...

En segundo lugar, la Comisión Europea ejerció controles estrictos sobre los Estados miembros y los operadores. Cuestionó la ayuda del Estado, supervisó los subsidios cruzados, exigió a los operadores la notificación de las compensaciones entre actividades, procedió a verificaciones particularmente puntillosas de las cuentas de las empresas públicas. Para juzgar la admisibilidad de la ayuda acordada por las autoridades públicas

y eliminar las distorsiones de la competencia, la Unión fijó como norma de conducta la del inversor privado en busca de rentabilidad (el inversor llamado «prudente»). En estas condiciones, se consideró que la empresa pública debía adoptar un comportamiento similar al de la privada y el Estado, el de un accionista privado (Pernin, 1996).

Todos estos controles de la Comisión Europea sobre las empresas de servicio público limitaron su capacidad para cumplir la misión particular que le fue confiada. Se trata aquí de un cuestionamiento radical al modo de regulación pública nacional del período anterior. El control ejercido por la Comisión sobre las empresas públicas impulsa a la desnacionalización. La desnacionalización masiva se produce, por ende, tanto en los países de Europa Oriental (que desestatizan) como en los de Europa Occidental, con el fin de beneficiar los márgenes de maniobra presupuestarios.

Las dificultades para cumplir la misión de interés general suscitaron, sin embargo, cada vez más reservas respecto de la política de la Unión durante los años 90. En los procesos Corbeau de 1993 y Almelo de 1994, la Corte de Justicia de la Unión Europea (CJCE) toma conciencia de estas reservas y justifica la existencia de los derechos exclusivos, que limitan la competencia para actividades de servicio público, con el fin de que puedan cumplir la misión particular impartida al operador. La Corte no emite solamente reservas en esta ocasión frente a la política de extinción total de derechos exclusivos y especiales. Justifica la limitación de la competencia a fin de permitir la compensación entre actividades rentables y no rentables en la medida en que esto se revela como necesario para el funcionamiento del servicio público. En 1997, un fallo del Tribunal de Primera Instancia de la Corte de Justicia traslada los fallos de la CJCE a las compensaciones acordadas por el Estado francés al Correo, justificando esta ayuda del Estado por la misión de servicio público. En 2003, el juicio Altmark Trans Gmbf de la CJCE define las reglas de compensación financiera en la ejecución de las obligaciones de servicio público (Bauby, 2011a).

Desde fines de la década de 1990, la Comisión será así llevada a tener en cuenta la necesidad de la intervención pública para satisfacer las necesidades consideradas socialmente esenciales: la solidaridad y la cohesión social. Se introduce en el derecho comunitario, la noción de servicio público universal, que se inspira en la concepción norteamericana desarrollada hace largo tiempo. El servicio universal

recupera los servicios esenciales que deben ser accesibles a todos los usuarios, en todo el territorio, a un nivel de calidad especificado, con precios accesibles. Sin embargo, su alcance es limitado, ya que se establece debido a la intención de ciertos SIEG (telecomunicaciones, correo, electricidad) y para un número restringido de actividades.

El tratado de Ámsterdam (1997) marca un retorno de lo político respecto de la cuestión de los servicios públicos. Desemboca en una modificación del artículo 16 del tratado de la CE que reconoce en los SIEG un «valor común» de la Unión Europea, su rol en la promoción de la cohesión social y territorial, la obligación de la Comunidad y los Estados miembros de velar por el funcionamiento de estos servicios y permitir que cumplan con su misión. Este reconocimiento es una declaración sin gran alcance jurídico operativo, pero que inicia una nueva dinámica. Se reconoce que su actividad implica consideraciones de interés general, como la seguridad de aprovisionamiento, la protección del ambiente, la solidaridad económica y social, la ordenación del territorio, la promoción de los intereses de los consumidores. El tratado de Niza (2000) se traduce igualmente en el compromiso de hacer figurar (en un futuro tratado constitucional europeo) el acceso a los SIEG en curso de elaboración como un derecho fundamental y una dimensión de la ciudadanía. Después del Libro Verde de 2003 de la Comisión para los Servicios de Interés General, que entroniza la noción más amplia de SIG tomando en cuenta más allá de los SIEG los servicios no comerciales de interés general y, de hecho, un elemento esencial del modelo de sociedad europea, se abren paso intensas controversias. No podrá adoptarse el proyecto de establecer un marco directivo de los servicios públicos entonces previsto, debido al fracaso del Tratado Constitucional Europeo. La ampliación a los PECO (países de Europa Central y Oriental) en 2004 y 2007 refuerza la mayoría política de los partidarios de la liberalización generalizada.

No obstante, el rol y las condiciones que permiten a los SIG cumplir su misión se reconocen jurídicamente. Los principios de continuidad, de no discriminación, de universalidad y de transparencia de servicios deben regir su actuación. También se considera su necesaria contribución a la cohesión social y territorial de la UE. Pero esto no cuestiona en absoluto el proceso de apertura a la competencia, sector por sector, y la privatización de los SIEG. Los márgenes de maniobra de los operadores y los Estados para el cumplimiento de la misión pública tienden a reducirse y la liberalización continúa sin una evaluación profunda de sus efectos.

Las nacionalizaciones temporarias de la crisis actual

Frente a la importante crisis de 2008, los poderes públicos de numerosos países se vieron obligados a nacionalizar. Se trata, para los Estados, de tratar de limitar los efectos negativos de la crisis impidiendo principalmente la quiebra de grandes empresas en dificultades. De 2008 a 2010, estas nacionalizaciones fueron numerosas en todo el mundo (Bernier, 2011). Los bancos, particularmente afectados por la crisis financiera, fueron los principales involucrados. Las nacionalizaciones o las ayudas a las empresas en dificultades movilizaron también recursos muy importantes en Europa sin modificar, sin embargo, los modos de gestión y de regulación de las actividades implicadas. La intervención en estas empresas fue concebida desde el comienzo como temporaria. No llevó a modificar —o lo hizo muy poco— su gobernanza, fundamentalmente en el sector bancario después de la desvinculación de los Estados.

La difícil situación financiera de los Estados los impulsa, por otra parte, a revender rápidamente para reducir el déficit presupuestario. La magnitud de las cesiones de activos difiere mucho según los países, y de acuerdo con el tamaño de los sectores públicos nacionales y la naturaleza de las actividades implicadas. Pero el deterioro de la confianza de los inversores privados dificultó mucho las privatizaciones en 2011, que se circunscribieron casi exclusivamente a las finanzas (Privatization Barometer, 2009, 2010, 2011).

3. Las perspectivas futuras

Los factores claves de un adosamiento de la acción pública a la propiedad o a los servicios públicos

El análisis retrospectivo muestra que los servicios públicos son los que se movilizan más a menudo para cumplir con la misión asignada por las autoridades públicas, que puede ser de interés general o de servicio

público. La noción de misión de interés general tiene un carácter más abarcador: se trata de acciones exigidas por las autoridades públicas a las organizaciones para intentar alcanzar los objetivos que se consideran que sirven al interés de todos. Se incluye todo tipo de intervención que implique a estas organizaciones en el marco de políticas de regulación: macroeconómica, de lucha contra la inflación, de empleo, con vocación estructural (principalmente de política industrial o de servicios...). Las misiones de servicios públicos remiten, más específicamente, a las tareas asignadas a los operadores en los sectores reconocidos por su particularidad, en especial en materia de cohesión económica, social y territorial, para garantizar la accesibilidad y el carácter abordable de servicios juzgados como esenciales (Comisión Europea, 2004). Las misiones de servicio público tienen también por objetivo paliar las deficiencias de los mercados.

La internacionalización de las misiones públicas por parte de los operadores está facilitada, por lo general, por el vínculo jerárquico que resulta de la propiedad pública: las organizaciones están sometidas más directamente a las exigencias de la autoridad pública que las empresas privadas. Estos son factores de riesgo para los poderes públicos en la realización de las misiones debido a las demandas de rentabilidad de los operadores privados: la existencia de una restricción llamada «de participación»; una fuerte voluntad de emanciparse de las misiones o de aligerarlas. Si, para toda forma de organización, se puede señalar la existencia de costos de agencia y de asimetrías de información que permiten a los operadores escapar al control de la tutela (fenómeno de captura del regulador), la relación jerárquica logra que los operadores se adhieran más fácilmente a grandes misiones públicas, se trate de intervenciones de carácter contracíclico, de inversiones de largo plazo o de cohesión social y territorial. El desarrollo de la propiedad mixta público-privada o de formas híbridas de organización es igualmente de una naturaleza tal que facilita esta internalización de las misiones públicas. Todavía es necesario, para servir el interés general, que las autoridades públicas especifiquen de manera pertinente las misiones que asignan. Conviene también que los operadores estén en condiciones de actuar eficazmente. Las desviaciones tecnocráticas o las ineficiencias de las organizaciones públicas en ciertos países produjeron un descrédito duradero, aunque, en otros, conservan un gran crédito por una internalización eficiente de misiones de interés general.

Las misiones de interés general o de servicio público pueden ser más o menos extensas. Su alcance depende de normas definidas en la materia por las autoridades públicas y de la magnitud de las derogaciones que se acordaron a los operadores frente a la competencia. La internalización de las misiones públicas demuestra ser más fácilmente practicable en el ambiente monopólico que en el competitivo. En un ambiente competitivo, las misiones pueden formalizarse y distribuirse entre operadores en busca de evitar las distorsiones de la competencia (CEEP-CIRIEC, 2000). Fue siguiendo esta óptica que la UE precisó las derogaciones admitidas a los principios competitivos para los servicios de interés económico general (SIEG). Sin embargo, una fuerte exposición a la competencia reduce considerablemente la capacidad de las organizaciones para ejercer su misión pública: si esta es apremiante y carece de compensaciones financieras, se produce una rápida degradación de los resultados financieros. Las compensaciones por la ayuda del Estado o por la perecuación tarifaria son de una naturaleza tal que suscitan distorsiones de competencia. Estas consideraciones generales respecto de la misión pública necesitan precisarse en su modulación en el tiempo y en el espacio.

La dimensión espacio-temporal de las convenciones nacionales

Las formas de intervención pública se justifican a menudo por consideraciones comunes: especificidades sectoriales, necesidad del poder público de ejercer un control estrecho sobre ciertas organizaciones, independencia nacional, seguridad de aprovisionamiento, necesidad de desarrollar a largo plazo inversiones productivas, regulación coyuntural, voluntad de frenar la quiebra de empresas, misiones de cohesión económica, social o territorial, etc. (CEEP-CIRIEC, 2000).

Sin embargo, las modalidades de la acción pública son producto de un constructo social, fundado en representaciones del interés general que difieren de un país a otro. La intervención pública presenta, según los países, un carácter local o nacional más o menos pronunciado. En Alemania, el papel desempeñado por los *Stadwerke* revela un fuerte vínculo, en la tradición del socialismo municipal, con una propiedad pública local. En Francia, la tradición de una intervención fuerte del Estado central, aunque atemperada por la descentralización, sigue

estando viva. Las tradiciones nacionales son herederas —en mayor o menor grado— de la concepción centralizada o mercadista de la intervención pública. Las prácticas de los Estados tienen, por lo tanto, un carácter intervencionista más o menos pronunciado, lo que se traduce en la concesión a los servicios públicos de márgenes más o menos grandes de maniobra en lo referido a la derogación de la competencia.

La percepción de las elites administrativas y políticas del papel que pueden desempeñar los servicios públicos en materia de interés general tiene una gran influencia en las representaciones nacionales. Pueden modificarse profundamente en el tiempo. En numerosos países europeos, las experiencias de nacionalización de posguerra fueron seguidas, algunas décadas después, por desnacionalizaciones masivas y rápidas. Sin embargo, en otros países como Francia, la aceptación, incluso la preferencia de una gran parte de la población por la propiedad pública, en particular, en las actividades de servicio público, tuvo como efecto retardar las privatizaciones.

Las obligaciones vinculadas con la interacción de los espacios nacionales

Las transformaciones del ambiente institucional desempeñan un papel creciente en la evolución de las representaciones nacionales del rol de los servicios públicos. El proceso de construcción europea, al liberalizar los espacios nacionales, constituye un excelente ejemplo. La liberalización de los SIEG y las privatizaciones masivas fueron impulsadas por la UE para facilitar la interpenetración de las economías de los países miembros e imponer nuevas reglas que impidieran las distorsiones de la competencia por intrusión de las preferencias nacionales de las autoridades públicas.

En una escala más vasta, la articulación en el espacio mundial de los diferentes países o espacios regionales provoca transformaciones de las formas de intervención pública. La arquitectura de los intereses generales locales, nacionales y regionales estructura las reglas y las normas comunes a escala internacional (Bance, 2011). Las reglas adoptadas se forjan en el marco de las instituciones internacionales (G20, FMI,

OMC, etc.). Su contenido depende de la capacidad de las instituciones para hacer que los Estados miembros apliquen políticas públicas de regulación o de apertura internacional a la competencia. Sin embargo, la adhesión de los intereses generales nacionales a las disposiciones comunes es necesaria en el marco de una sociedad internacional que se apoya en el multilateralismo. Los resultados, presentes o futuros, dependen de las negociaciones internacionales y de la voluntad de los Estados o de los espacios regionales para adoptar posiciones comunes.

La apertura a la competencia de los servicios públicos muestra así los resultados de las negociaciones en el seno de la OMC, en particular, en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). La propiedad pública es igualmente tributaria de las actividades comerciales o en los sectores en vía de mercantilización (educación, salud). Una liberalización expansiva plantea, en todo caso, una apertura recíproca de los espacios nacionales. Lleva a proscribir el cierre del capital de las empresas por la presencia de un accionista público, a cuestionar la existencia de monopolios públicos y su sometimiento a lógicas públicas nacionales.

Una apertura generalizada a la competencia genera, en este sentido, una cuestión importante para el futuro: la de la «capacidad» —véase Sen (2009)— de los poderes públicos, es decir, su capacidad para actuar asumiendo misiones de regulación económica, social y ambiental apoyándose en «organizaciones específicas».

El papel dedicado a la propiedad o a los servicios públicos según los escenarios

En consonancia con lo esbozado en los capítulos precedentes, se consideran tres escenarios (Menos Estado, Regionalización y Multipolar), en los que se va a tratar de precisar el lugar de los servicios públicos, los efectos que se pueden esperar en las modalidades de organización de las actividades involucradas y los factores propicios o de freno al despliegue de la lógica que los presupone.

Menos Estado

Nos ubicamos aquí en la perspectiva del desarrollo del proceso de liberalización a escala mundial. Los servicios públicos se ven impactados directamente y desembocamos en un proceso de privatización generalizado de las organizaciones públicas. Esto marca el final de un movimiento iniciado en las décadas de 1980 a 2000. Para los servicios públicos, el AGCS se traduce en una apertura generalizada de los mercados, aceptada por la mayoría de los países. Apunta a una apertura efectiva de los servicios a la competencia. El proceso de liberalización de los servicios públicos tiende a generalizarse a través de acuerdos internacionales multilaterales. La liberalización se opera, ante todo, en los sectores donde es más factible y sustentable, en particular, allí donde una revolución tecnológica facilita los cambios estructurales. Como se pudo observar en Europa con respecto a los SIEG, los grandes servicios públicos en red son los primeros involucrados, en el marco de una dinámica de apertura progresiva sector por sector (Bauby, 2011). Algunos de ellos entran más difícilmente en la dinámica de liberalización, como los servicios públicos locales de transporte, incluso el agua, debido a reticencias locales y el apego a procedimientos de atribución de mercado *intuitu personae*. Las reticencias de las comunidades locales son fuentes de bloqueo, como se ha visto en Europa. Para los servicios públicos de educación y salud, la apertura a la competencia puede ser más prolongada y difícil de implementar por los valores culturales y éticos que vehiculizan. La enseñanza superior está menos implicada debido a la mayor integración al plano internacional de la actividad científica. Esta dinámica de liberalización de los servicios públicos es impulsada por los países que ya preparados por haberla implementado en el marco nacional o regional. La UE puede desempeñar, en este sentido, el papel de impulsora para los servicios públicos en red, como ya hizo la Comisión Europea en el marco de la OMC. Este proceso de liberalización tiene por efecto favorecer el desarrollo de las inversiones transnacionales en los servicios y asegurar la expansión de grupos internacionales multiservicios.

Un proceso de este naturaleza no puede dejar de reducir el alcance de la misión de servicio público. En el marco de una apertura a la competencia, las misiones de servicio público demasiado expansivas, la existencia de misiones de interés general apremiantes, la eventualidad para los operadores de estar sometidos a reglas fluctuantes y divergentes de un espacio a otro, desalientan a las empresas y limitan la competencia. Las autoridades públicas se enfrentan al riesgo de que los operadores no participen, tanto más cuando el recurso a la propiedad pública está aquí desestimado. Las misiones de servicio público también se encuentran afectadas: esto impulsa una formalización precisa de la misión y reduce su alcance. Las preconizaciones anunciadas por el sindicato patronal europeo Business Europe (ex-UNICE) se ubican en esta óptica. La Comisión Europea también anunció en los últimos años la adopción de contratos formulados de manera clara y estable. De allí la necesidad de reducir considerablemente el alcance de las misiones de servicio público y proscribir todo otro tipo de misiones de interés general, en particular, de carácter contracíclico o de política industrial. Esto no descarta toda posibilidad de que las autoridades públicas nacionales impongan de manera contractual misiones de servicio público principalmente para asegurar al conjunto de la población el acceso a los servicios, tratar de prestar servicios accesibles, garantizar la calidad... Es fundamentalmente a lo que apuntan las PPP: las autoridades públicas intentan movilizar las competencias de los actores privados según una óptica de eficiencia. Pero la representación mercadista del interés general, la obligación de no participación y la búsqueda de un retorno rápido de la inversión por parte de los operadores privados impulsan a que las misiones públicas sean adoptadas *a minima* y con poco alcance en el marco del proceso de liberalización. La doctrina del inversor informado en economía de mercado tiende igualmente a convertirse en una norma universal que proscribire toda misión sustancial de interés general.

El corolario es la privatización generalizada de la actividad productiva. Los servicios públicos son asumidos por operadores que no tienen relación de capital con las autoridades públicas adjudicatarias: se intentan evitar los conflictos de intereses y la existencia de vínculos privilegiados entre ciertos operadores (principalmente los históricos) y los poderes públicos, de allí, las distorsiones de competencia. El establecimiento de autoridades de regulación independientes se generaliza, principalmente en los países que se abren a la competencia: las misiones de estas autoridades son, en particular, velar por la apertura progresiva a la competencia, garantizar la igualdad de trato entre

competidores y la sustentabilidad de una competencia efectiva. Esto no impide el desarrollo de numerosos conflictos entre los operadores, entre operadores y consumidores, y entre operadores y reguladores. Finalmente, la propiedad pública desaparece de manera progresiva a escala mundial más allá de este perímetro de los servicios públicos. Las empresas públicas pierden toda vocación de actuar con fines de regulación económica y social o para ejercer misiones públicas y ven desaparecer todas sus potencialidades propias conservando sus límites intrínsecos: una menor flexibilidad en el marco de alianzas estratégicas, fusiones-adquisiciones y una permanente suspicacia con respecto a la defensa de los intereses nacionales extranjeros que limitan su crecimiento en lo internacional. El proceso de privatización se lleva a cabo, en primer lugar, en las empresas que tienen una actividad o un potencial de crecimiento importante a nivel internacional. Luego se extiende a organizaciones de todo tipo, permitiendo, además, liberar la restricción presupuestaria de los Estados fuertemente endeudados debido a la crisis.

La concretización de este escenario puede, no obstante, chocar con cinco tipos de obstáculos, que demoren o incluso se opongan a su surgimiento. El primero tiene la capacidad de convencer en el marco de las instituciones internacionales regidas por el multilateralismo. La preservación del interés general nacional impulsa al mantenimiento de protecciones reglamentarias nacionales en los sectores mal preparados para una apertura a la competencia que están vinculados a la propiedad pública. Esto depende del anclaje de la concepción mercadista del interés general o de su capacidad de impregnar tradiciones nacionales diferentes. El segundo obstáculo se relaciona con la oposición social suscitada por el proceso de liberalización. Esta oposición puede provenir de los asalariados, de los usuarios o de la opinión pública, debido al cuestionamiento de las funciones de regulación económica y social implícitas en la propiedad y los servicios públicos. Estos cuestionamientos dependen en gran medida de la percepción de la población del funcionamiento anterior de los servicios y de la propiedad pública. El tercer obstáculo es inherente a la extinción de la competencia por falta de inversores privados o por su carácter no sustentable. El surgimiento de monopolios u oligopolios privados podría, sin embargo, impulsar a los Estados a restablecer la regulación y la propiedad públicas con fines de interés general. Podría surgir un cuarto obstáculo con efectos concretos en el proceso de liberalización: la ausencia de cobertura de las necesidades sociales esenciales (por ejemplo, la falta de alimentación eléctrica) debido a la insuficiencia de inversión a largo

plazo y de desarrollo de lógicas especulativas. Finalmente, un quinto obstáculo puede provenir del resurgimiento de una fuerte necesidad de regulación pública para hacer frente a una crisis, para prevenirse contra la prociclicidad o la crisis ambiental: nacionalizaciones defensivas, necesidad de implicación de las empresas en la acción contracíclica, de impulso de tecnologías para el futuro, etc.

La regionalización

Nos ubicamos aquí en la perspectiva del refuerzo del papel de los espacios regionales debido a una ampliación del campo de competencia de las instituciones que los encarnan. Puede tener como resultado una relativa continuidad frente a las tendencias observadas durante las últimas décadas, que apuntaban a reparar las limitaciones del multilateralismo. Por ende, puede operarse respecto de las tendencias pasadas una ruptura más o menos marcada que desemboque en la adopción de estrategias proteccionistas, de restricciones comerciales de magnitud variable en ciertas zonas regionales, y en la implementación de dinámicas de repliegue dentro de la zona.

El refuerzo del papel de las instituciones regionales marca una mayor dependencia de los países miembros frente a los compromisos adoptados a nivel regional. Procede, también, de una lógica de desarrollo de los intercambios internacionales dentro de la zona. Se apoya en la afirmación, en el seno de los espacios regionales, de una concepción común del interés general, de una voluntad de los Estados miembros de protegerse, por medio de la cooperación dentro de la región, de los efectos considerados indeseables de la globalización. Supone una capacidad de renovar los compromisos institucionalizados. El principio de subsidiaridad puede tener en este caso más o menos consistencia dependiendo de la respuesta a la siguiente pregunta: ¿en qué perímetro de acción pública debe primar (teniendo en cuenta la eficacia de la política económica) el interés del espacio regional por sobre los intereses nacionales? La experiencia europea muestra que la respuesta a esta pregunta, que parecería considerar criterios de eficacia económica, procede de compromisos político-institucionales que remiten, en primer lugar, al apego a la soberanía que prevalece en cada país miembro.

Para este escenario, no existen efectos unívocos para la propiedad y los servicios públicos. Conviene tener en cuenta la diversidad de modelos nacionales y regionales y su capacidad de desplegar enfoques originales que tengan en cuenta sus especificidades. Se podría, entonces, observar un relativo *statu quo*. Esto podría también traducirse en la implementación de un proceso de liberalización generalizada de los servicios públicos, de banalización comportamental, luego una privatización de las organizaciones públicas dentro de los espacios regionales. Pero esto podría suscitar, al contrario, la adopción en ciertos espacios regionales de normas de integración mucho más avanzadas que se apoyen en estructuras públicas comunes que faciliten la implementación de políticas regionales.

En el primer caso particular, la política regional no impacta fuertemente en los comportamientos de los Estados y sus márgenes de maniobra respecto de los servicios públicos. En otros términos, el proceso de regionalización deja grandes prerrogativas a los Estados para llevar a cabo políticas públicas nacionales en apoyo de la propiedad y los servicios públicos. Las misiones de interés general y de servicio público pueden, por lo tanto, seguir ejerciéndose con grandes prerrogativas. Es la situación que prevaleció en los primeros treinta años de construcción europea. Supone que no se establezcan en el espacio regional políticas de liberalización sistemática que remitan al segundo caso particular.

En este segundo caso, ilustrado por el «modelo europeo», como se despliega desde la firma del Acta Única en 1986, el proceso de integración regional lleva a la afirmación, bajo el impulso de las autoridades regionales, de una representación mercadista del interés general. La concepción teleológica que apunta a una integración regional para la construcción de un mercado suscita una progresiva extinción de las misiones públicas, que comienza con aquellas que permiten a los Estados promover el interés general nacional. Las misiones de servicio público tienden a debilitarse como en el escenario «Menos Estado», pero esta vez dentro del espacio regional. Sin embargo, un servicio universal puede acompañar un proceso de debilitamiento de las misiones en la fase de apertura a la competencia.

En el tercer caso particular, el proceso de regionalización se acompaña de transferencias progresivas de las competencias nacionales: su transposición a nivel regional permite a las instituciones regionales llevar a cabo intervenciones propias que reemplacen una parte más o

menos extendida de la acción pública anterior realizada por los Estados miembros. La pérdida de la soberanía nacional que caracteriza esta situación limita que esto ocurra. El caso particular muestra, además, ser más difícilmente sustentable cuando los países miembros regionales presentan características intrínsecas demasiado alejadas unas de otras, que impulsan la adopción de estrategias oportunistas, incluso conductas de polizón, más que la puesta en marcha de estrategias cooperativas. Pero puede desplegarse sobre la base de cooperaciones reforzadas infrarregionales. En esta óptica, se podrían encontrar la potencialidad de implementar políticas públicas comunes regionales vinculadas con los servicios públicos. Conviene tener la capacidad de definir, entre los países adherentes, objetivos comunes, especificar misiones públicas con vocación regional, establecer estructuras públicas de apoyo a estas políticas. Como en el escenario presentado a continuación, la voluntad de producir bienes públicos podría suscitar la implementación de acciones públicas comunes. Puede apuntarse también a misiones de interés general que tengan la vocación de servir como intervenciones coyunturales o estructurales.

Si bien las dinámicas regionales pueden ejercerse de manera diferente en un espacio y en otro, la convergencia no está excluida, sea a través de la liberalización, sea, al contrario, a través de una consolidación de la regulación. Una política de liberalización y de apertura de los servicios públicos a la competencia en un espacio regional lleva a la búsqueda de una apertura negociada recíproca con otros espacios regionales. *A contrario*, las reacciones proteccionistas, las medidas restrictivas, la fuerte regulación en un espacio regional, pueden tener efectos de arrastre y suscitar un refuerzo generalizado de las misiones de interés general en el perímetro regional. La propiedad pública puede, en esta óptica, desempeñar un papel no despreciable.

El voluntarismo multilateral

Este escenario «Multipolar» es el de un incremento importante de la regulación mundial a través de un refuerzo de las políticas públicas de manera concertada. Procede de una ruptura pronunciada con las políticas públicas de las últimas décadas. Se establece un nuevo orden económico

internacional por medio de la instauración de políticas públicas supranacionales que tratan de corregir los desequilibrios económicos y sociales y crear un desarrollo sostenido. La coordinación de las políticas económicas surge en esta óptica en el plano supranacional a partir de la acción del G20 o de otras organizaciones internacionales. Se trata en esta perspectiva de promover un crecimiento permanente, el desarrollo de la producción de bienes públicos mundiales, la provisión de servicios de interés general, y una distribución más equilibrada de las riquezas (Norte-Sur, capital-trabajo...). Se prioriza el desarrollo de las economías del Sur menos avanzadas para luchar contra la pobreza, evitar la desertificación y los flujos migratorios de gran magnitud, con efectos socialmente devastadores. El fundamento de este crecimiento sustentable es la elaboración por parte de la comunidad internacional de un interés general global (Bance, 2011).

En esta perspectiva, se restablece una concepción proactiva de las políticas públicas, pero situada a escala mundial. Con la nueva concepción del interés general global, una marcha voluntarista de coordinación de políticas públicas nacionales o regionales y de implementación de políticas globales suplanta a la concepción mercadista que se impuso después del consenso de Washington. Las políticas públicas no tienen como vocación principal la instauración de dispositivos de incentivo a los actores privados. Se caracterizan por intervenciones más directas que permiten regular la actividad económica y promover el desarrollo sustentable. No se trata solo, a través de la acción pública, de remediar —como lo recomienda el análisis neoclásico estándar— una insuficiente producción de bienes públicos por causa de fallas de los mercados. La implementación de la voluntad general se ejerce también a partir de la producción de bienes públicos globales con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos del mundo por medio de un acceso a los bienes esenciales (PNUD; Kaul, 2006). *A minima*, y como lo precisa desde ahora el PNUD, los bienes esenciales son el acceso al agua, la educación y los cuidados primarios. Se puede sostener también una acepción más amplia de la noción de bienes esenciales, que cubre el conjunto completo de los servicios de interés general, alojamiento y servicios bancarios incluidos.

Más allá de la crisis económica, la crisis ambiental constituye un poderoso motor de cambio de paradigma y de adopción de medidas voluntaristas a escala mundial. Los dispositivos de incentivación mercadista de los derechos a contaminar o incluso la contractualización

con los operadores privados en los servicios públicos encuentran claramente sus límites. Frente a un recalentamiento climático rápido, se trata de establecer de manera urgente innovaciones tecnológicas radicales (y no solo incrementales) para limitar los efectos y evitar alcanzar un umbral irreversible. La incertidumbre, sobre todo radical, vinculada con la innovación de ruptura es muy disuasiva para los operadores privados. Las autoridades públicas se encuentran frente a una restricción de la participación o a comportamientos oportunistas de empresas reacias a fuertes restricciones de interés general que, por sus sanciones, limitan la rentabilidad descontada o más aún la vuelven incierta. Esto está tanto más justificado por el hecho de que las inversiones necesarias para implementar las innovaciones de ruptura son altas, y las consecuencias financieras de los fracasos debido a la incertidumbre muy graves. Los capitales públicos desempeñan un papel de mayor impulso para desarrollar las inversiones futuras en la incertidumbre, y desplegar la investigación y la implementación de tecnologías que tengan potencialmente un fuerte impacto ambiental. En lo que concierne a la lucha contra el efecto invernadero, los sectores de la energía (particularmente la producción eléctrica y sustitutiva de los combustibles fósiles), los transportes (colectivos y de gran velocidad), están más involucrados por sus grandes consecuencias ambientales. Las empresas públicas son herramientas de promoción de investigación-desarrollo para un desarrollo sustentable, la disminución drástica de los costos de producción de energías «limpias» y la lucha contra el efecto invernadero. Para suscitar innovaciones de ruptura, se imponen a las organizaciones públicas misiones apremiantes de interés general. El establecimiento de empresas transnacionales públicas o regidas por misiones de interés general global apunta igualmente, en un contexto de dificultades financieras crecientes de los Estados, a reducir los costos de desarrollo de tecnologías nuevas y el impacto negativo de eventuales fracasos inherentes a las incertidumbres de la investigación científica y la innovación radical.

Más allá de los sectores con fuerte impacto en el efecto invernadero, otras actividades pueden estar involucradas por grandes programas de inversiones combinadas de fuertes misiones de interés general. Así, en el sector del agua, las organizaciones públicas pueden encargarse de luchar contra las penurias y la desertificación y combatir, de este modo, la pauperización de las poblaciones y los éxodos forzados. En el sector de las finanzas, pueden surgir nuevas regulaciones macroprudenciales y un nuevo sistema monetario internacional de la puesta en marcha de

nuevas instituciones supranacionales (como una agencia de calificación administrativa internacional), cuya misión de servicio público es asegurar la estabilidad de la economía mundial. Los mismos bancos pueden ver que se les asigna, por vía reglamentaria, misiones de servicio público cuyo objeto es un crecimiento económico sustentable, el acceso de todos a los servicios bancarios y la eliminación de lógicas hiperespeculativas.

La creación de organizaciones o empresas públicas transnacionales, pero también la contractualización con los operadores privados, se traducen en la especificación de misiones de servicio público o de interés general extendidas. Además, su configuración no se efectúa más a escala nacional, incluso bajo la influencia de un espacio regional como la UE, y no apunta más, por lo tanto, a servir a intereses nacionales o regionales. Se efectúa sobre la base de compromisos institucionalizados a escala internacional que tienen en cuenta en primer lugar el interés general global.

Sin embargo, no parece que este escenario pueda surgir más que en el caso de una crisis mundial cuyos efectos devastadores fueran comparables con los de la gran depresión de la década de 1930 y/o una crisis ambiental de efectos profundamente destructivos. Su surgimiento parece improbable en caso contrario, pues la metamorfosis de la regulación mundial se enfrenta a los límites del multilateralismo y a la poca capacidad de las instituciones internacionales actuales. A menos que se produzcan fuertes tensiones interregionales, en un contexto de crecimiento muy desacelerado, de desempleo masivo y de crisis ecológica, la situación no va a cambiar radicalmente.

Bibliografía

Bance, P. (1988), «Approche méthodologique de l'Économie mixte, Propriétés et comportements», *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, Vol. 59, nro, 4, diciembre de 1988.

Bance, P. (2004), «Libéralisation et nouvelle gouvernance des services publics en réseaux: crépuscule ou renouveau du "service public à la française"», *Revue Congolaise de Gestion*, nro. 8, enero-julio de 2004.

Bance, P. (2011a), «Intérêt général et crise économique», en CIRIEC, Bance, P. y Bernier, L., *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine*, Peter Lang, julio.

Bance, P. (2011b), Repenser la gouvernance mondiale des politiques publiques face à la crise?, Coloquio internacional «La régulation de l'action publique dans le contexte de crise financière mondiale», Universidad Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, 28-29 de mayo.

Bance, P. y Monnier, L. (2000), «Entreprises publiques et construction communautaire», en *Politique économique et construction communautaire*, coordinado por P. J. Lehmann y L. Monnier, L'Harmattan.

Bauby, P. (2011a), *Service public, services publics*, La Documentation française.

Bauby, P. (2011b), *L'eupéanisation des services publics*, Sciences Po, Les Presses.

Bernier, L. (2011), «The 2008 Economic Crisis and the Rebirth of Public Enterprises», en CIRIEC, Bance, P. y Bernier, L., *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine*, Peter Lang.

Bernier, L. (2012), «Les entreprises publiques européennes et la crise économique, l'occasion manquée», en Bance, P., *L'action publique dans la crise: vers un renouveau en France et en Europe*, PURH.

CEEP (2010), *Mapping of the public services. Public services in the European Union & in the 27 member states*, Experts and Political Reports, mayo de 2010, [http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/Mapping/CEEP_mapping %20experts %20report.pdf/](http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/Mapping/CEEP_mapping_%20experts_%20report.pdf/).

CEEP-CIRIEC (2000), *Les services d'intérêt économique général en Europe, régulation, financement, évaluation, Bonnes pratiques*.

CIRIEC, Bance, P y Bernier, L. (2011), *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine*, Peter Lang.

Commission Européenne (2003), *Les services d'intérêt général*, Livro verde, COM/2003/0270 final, Euro`Lex.

Conseil d'État (1999), *Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public 1999, <http://www.conseil-État.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html/>.

Fournier, J. (2013), *L'économie des besoins, Une nouvelle approche du service public*, Odile Jacob.

Hassenteufel, P (2008), *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Colin.

Herzog, P. (2003), *Rapport du parlement européen sur le Livre Vert sur les services d'intérêt général*, 2003/2152(INI), Commission économique et monétaire.

Kaul, I. (2006), «Une analyse positive des biens publics», en Touffut, J.-P., *L'avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Albin Michel.

OECD (2011), *The size and composition of the SOE sector in OECD countries*, *OECD Corporate Governance Working Papers*, Nro. 5. por Hans Christiansen, <http://www.oecd-ilibrary.org/doeserver/download/5kg54cwps0s3.pdf?expires=1369949980&id=id&accname=guest&checksum=B0D422BF8FB5D3717EC8684DE0A2747F/>.

Pernin, A. (1996), «Des dysfonctionnement de la raison communautaire: une analyse à partir du contrôle des transferts État-entreprises», en *Critique de la raison communautaire*. L. Cartelier, J. Fournier y L. Monnier (dirs.), Economica.

Privatization Barometer, Reports 2011,2010,2009, www.privatizationbarometer.net/.

Rangeon, F. (1986), L'idéologie de l'intérêt général, Economica.

Rapport J. Bergougnoux (2000), *Services publics en réseau: perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Commissariat Général du Plan, La Documentation française.

Sen, A. (2009), Éthique et économie, PUF.

Sénat français (2002), Rapport d'information n° 82 fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, *Les services d'intérêt général en Europe*, M. H. Hanaël.

Stoffaës, Ch. (comisión presidida por) (1995), *Services publics, question d'avenir*, Commission Générale du Plan, Editions Odile Jacob, La Documentation française.

Capítulo 11

Sistemas de retiro y finanzas públicas

Riccardo Magnani y Vincent Duwicquet

1. Introducción

E envejecimiento demográfico representa un desafío importante en el análisis de la evolución de las economías en las décadas por venir. Sus consecuencias macroeconómicas son múltiples y muy relevantes.

Ante todo, el envejecimiento de la población provoca un efecto directo y negativo en la oferta de trabajo. Este podría compensarse en parte a través de una suba (1) de la participación del trabajo, principalmente de las mujeres, y (2) de los flujos migratorios, aunque estos son muy inciertos en razón de la influencia de muchos factores como las catástrofes naturales, la inestabilidad política, las políticas migratorias, etc. Además, el cambio de la estructura etaria de la población podría producir desequilibrios en el mercado de trabajo y, en consecuencia, reasignaciones importantes de trabajadores entre sectores, lo que requiere un aumento de la movilidad del empleo.

El envejecimiento de la población puede afectar no solo la cantidad de mano de obra, sino también la calidad. El efecto puede ser positivo si se considera la evolución del nivel de educación en relación con las generaciones pasadas, pero negativo si se considera la disminución de la productividad de los trabajadores con la edad.

Uno de los efectos graves del envejecimiento de la población tiene que ver con sus implicaciones en el gasto y el ahorro públicos. El fuerte aumento de la cantidad de gente mayor de 65 años tendrá como efecto, si no hay reformas, que los sistemas de salud y retiro no sean sustentables. El envejecimiento de la población afectará también profundamente el ahorro privado. Considerando que, según la teoría del ciclo de vida, el

ahorro está vinculado estrechamente con la edad de los individuos, el ahorro privado se verá afectado por el cambio de la estructura etaria de la población. Su evolución depende también del comportamiento individual en materia de ahorro por precaución y herencia. Además, la reforma del sistema de retiros que modifica su generosidad puede inducir cambios de conducta importantes.

La fuerte reducción de la oferta de trabajo tendrá como consecuencia un efecto de sustitución a favor del capital. Al afectar el tamaño de la fuerza de trabajo, la necesidad de inversiones en equipos, el ahorro nacional y, por ende, los flujos de capitales internacionales, el envejecimiento demográfico puede tener consecuencias importantes en la evolución macroeconómica.

En este capítulo, analizamos primero las características de la evolución demográfica de las zonas más importantes del mundo. Describimos luego los principales rasgos de sus regímenes de retiro y brindamos las proyecciones de los gastos de retiro según los cálculos de instituciones internacionales como la Comisión Europea y el FMI. En la última parte, utilizando el modelo CAM, evaluamos los efectos macroeconómicos de este envejecimiento para las principales zonas del mundo tomando el período 2010-2030. En particular, consideramos dos escenarios. En el primero, evaluamos las consecuencias económicas de la implementación por parte de los países desarrollados de una reforma jubilatoria que reduzca la generosidad del sistema. En el segundo, analizamos los efectos de la puesta en marcha, en los países emergentes, de un sistema de protección social suficientemente desarrollado.

2. Evolución demográfica

Evolución demográfica en los países europeos

El contexto demográfico en los países europeos está caracterizado por una fuerte disminución de la tasa de fecundidad, un aumento de la expectativa de vida y de los flujos migratorios netos que deberían

proseguir. En particular, la tasa de fecundidad está muy por debajo del nivel de sustitución debido a la regulación de los nacimientos, el aumento del nivel de educación y la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. La tasa de fecundidad actual es inferior a la de las décadas precedentes. Por ejemplo, en 2004, la tasa de fecundidad era de 1,9 hijos por mujer en Francia y 1,3 en Alemania e Italia. La expectativa de vida al nacer aumentó 8 años en la UE-25 entre 1960 y 2000, y debería aumentar 7 años para 2050. Los flujos netos anuales de migración en la UE-25 se elevan actualmente a 1,3 millones de personas y deberían bajar a 800 000 de ahora a 2015. La inmigración puede considerarse como una herramienta útil para compensar, al menos en parte, los efectos económicos negativos del envejecimiento. Las tablas 11.1 y 11.2 muestran la evolución de las tasas de fecundidad y expectativa de vida al nacer en Europa.

Tabla 11.1 Tasas de fecundidad total en las zonas europeas

	1955-1960	1975-1980	1995-2000	2005-2010
Europa del Este	2.75	2.07	1.29	1.41
Europa del Norte	2.52	1.80	1.70	1.83
Europa del Sur	2.60	2.26	1.33	1.43
Europa del Oeste	2.49	1.66	1.52	1.63
Reino Unido	2.49	1.73	1.74	1.83
Italia	2.29	1.94	1.22	1.38
España	2.70	2.55	1.19	1.41
Francia	2.70	1.86	1.76	1.97
Alemania	2.30	1.52	1.34	1.36

Fuente: Naciones Unidas (2011).

Tabla 11.2. Expectativa de vida al nacer en las zonas europeas

	1955-1960	1975-1980	1995-2000	2005-2010
Europa del Este	67,0	69,0	67,9	69,7
Europa del Norte	70,5	73,0	76,6	79,0
Europa del Sur	66,3	72,8	77,3	79,7
Europa del Oeste	69,5	73,2	77,8	80,3
Reino Unido	70,5	72,9	77,1	79,6
Italia	68,4	73,4	78,7	81,4
España	67,5	74,1	78,5	80,5
Francia	69,4	73,7	78,5	81,0
Alemania	69,1	72,5	77,4	79,8

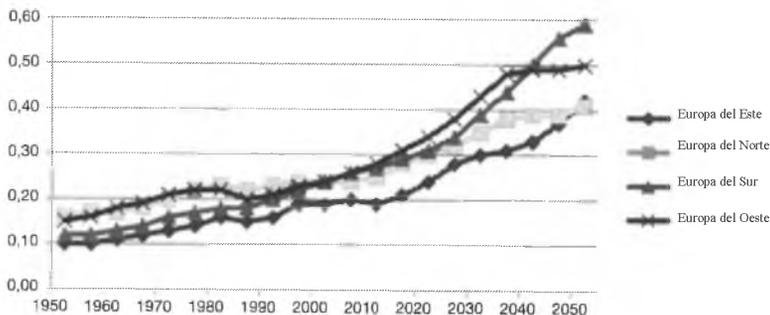
Fuente: Naciones Unidas (2011).

La consecuencia directa de estos fenómenos es la reducción del tamaño de la población y el cambio radical de la estructura etaria. En particular, la población europea debería pasar de 457 millones en 2004 a 471 millones en 2027. Luego debería bajar a 454 millones en 2050. Están previstas importantes bajas para Alemania (-6 %), Italia (-7 %) y Polonia (-12 %).

La proporción de personas entre 0 y 14 años en la población total debería disminuir y su cifra en la UE-25 caería un 19 %; la participación de personas entre 15 y 24 años en la población total disminuiría un 16 %; la población de 65 años y más aumentaría considerablemente para 2050 (+77 %); y la población de 80 años y más se incrementaría un 174 %.

El problema del envejecimiento de la población se resume en la figura 11.1 que presenta, para diferentes zonas europeas, la evolución de la ratio de dependencia, es decir, de la relación entre la población de 65 años o más y la población entre 15 y 64 años. Esta cifra muestra que el problema demográfico concierne a todas las zonas europeas, en particular, Europa del Sur.

Figura 11.1. Ratio de dependencia en las zonas europeas



Fuente: Naciones Unidas (2011).

Evolución demográfica en el resto del mundo

Entre los países del resto del mundo, China y Japón se caracterizan por una dinámica de envejecimiento de la población espectacular. En particular, la ratio de dependencia en China debería pasar de 11 % en 2011 a 40 % en 2050 y la población de 65 años o más debería triplicarse en el transcurso de ese período. La expectativa de vida al nacer tendría que aumentar de 73 a 80 años y, a causa del mantenimiento de la política del hijo único, el nivel de la tasa de fecundidad tendría que seguir siendo muy baja.

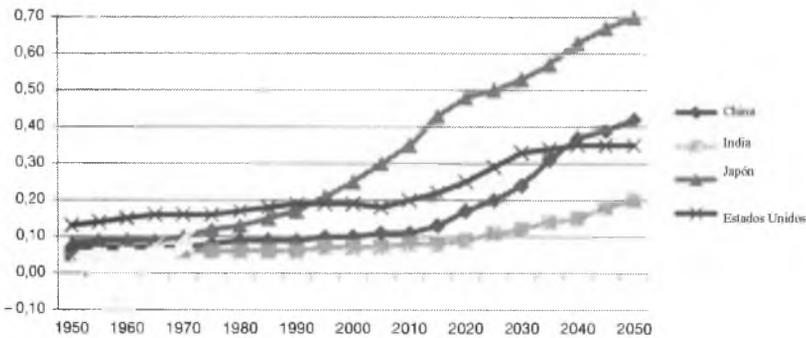
Japón, que presenta uno de los niveles más bajos de tasa de fecundidad, es y seguirá siendo el país más viejo del mundo. Además, el proceso de envejecimiento es muy rápido. La evolución de la ratio de dependencia muestra que este proceso comenzó en 1970 y continuará hasta 2050.

En India, la tasa de crecimiento de la población no deja de retroceder en el tiempo. Era de 2,25 % en 1980-1985; pasó a 1,62 % en 2000-2005, se calcula en 0,25 % en 2045-2050. La expectativa de vida debería aumentar de 60 a 64 años para 2050. El aumento de la ratio de dependencia de las personas mayores, en el período 2010-2050, es relativamente bastante moderado.

En lo que concierne a Estados Unidos, la ratio de dependencia debería aumentar hasta 2030. Después de esta fecha, se estabilizaría y el problema demográfico parecería superarse.

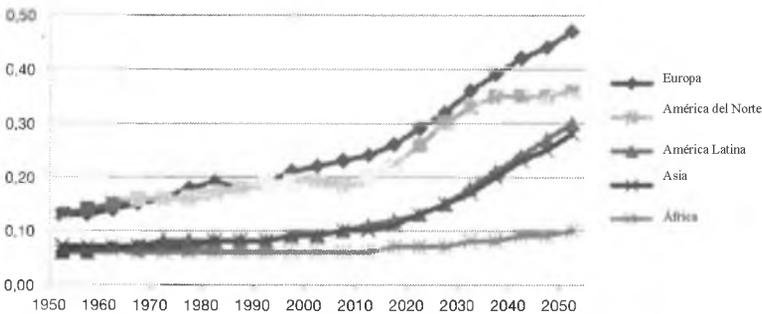
Las figuras 11.2 y 11.3 muestran la evolución de la ratio de dependencia en estos cuatro países y en las zonas más importantes del mundo.

Figura 11.2. Ratio de dependencia en los principales países fuera de Europa



Fuente: Naciones Unidas (2011).

Figura 11.3. Ratio de dependencia en las principales regiones del mundo



Fuente: Naciones Unidas (2011).

Las tablas 11.3 y 11.4 muestran la evolución de las tasas de fecundidad y de expectativa de vida al nacer en las principales regiones del mundo.

Tabla 11.3. Tasa de fecundidad total en las principales regiones del mundo

	1955-1960	1975-1980	1995-2000	2005-2010
Mundo	4.89	3.84	2.79	2.52
África	6.66	6.57	5.23	4.64
Asia	5.58	4.05	2.65	2.28
Europa	2.64	1.98	1.42	1.53
América Latina	5.92	4.47	2.73	2.30
América del Norte	3.64	1.80	1.93	2.03
Estados Unidos	3.71	1.79	1.96	2.07
China	5.48	2.93	1.80	1.64
Japón	2.16	1.83	1.37	1.32
India	5.90	4.89	3.31	2.73

Fuente: Naciones Unidas (2011).

Tabla 11.4. Evolución de la expectativa de vida al nacer en las principales regiones del mundo

	1955-1960	1975-1980	1995-2000	2005-2010
Mundo	49.8	60.7	65.2	67.9
África	40.3	48.5	51.6	55.2
Asia	45.0	59.8	66.2	69.0
Europa	68.0	71.2	73.1	75.4
América Latina	54.2	63.1	70.6	73.4
América del Norte	69.8	73.3	76.6	78.2
Estados Unidos	69.7	73.3	76.4	78.0
China	45.0	66.3	70.8	72.7
Japón	66.3	75.3	80.5	82.7
India	40.9	54.2	60.7	64.2

Fuente: Naciones Unidas (2011).

Todos estos datos muestran claramente las particularidades de dos continentes, India y África, mientras que en Europa, América y Asia, se observa una marcada elevación de las ratios de dependencia desde comienzos de la década de 2000, aunque en América Latina y Asia las situaciones pueden variar mucho de un país a otro.

3. Descripción de los sistemas de retiro

Sistemas de retiro en Europa

La gran mayoría de los sistemas de retiro en la UE-27 son sistemas obligatorios y públicos financiados sobre la base de un sistema de reparto (Pay-As-You-Go) en el cual se utilizan los aportes de los trabajadores para pagar las jubilaciones actuales. Muchos países introdujeron regímenes especiales para los profesionales, regímenes privados y obligatorios o cuasi obligatorios (en particular, Dinamarca, Estonia, Hungría, Islandia, los Países Bajos, la República Eslovaca y Suecia), y regímenes privados y voluntarios (en particular, el Reino Unido e Irlanda).

En la mayoría de los países de la UE, las pensiones son prestaciones definidas (la jubilación depende del nivel de salario y de los años de servicio y no está directamente vinculada con los aportes realizados).

La mayoría de los regímenes garantizan también el retiro anticipado, por invalidez y de reversibilidad (cubiertos por los ingresos fiscales generales).

Algunos países de la UE (Alemania, Eslovenia, Finlandia, Italia, Portugal y Suecia) introdujeron en el cálculo jubilatorio un «factor de sustentabilidad» u otros mecanismos (en función de los aspectos demográficos, principalmente de la expectativa de vida al momento de iniciar el retiro).

Se introdujeron numerosas reformas en los últimos veinte años. Muy a menudo, se trató de reformas paramétricas (aumento de la edad legal para la jubilación, modificación de la regla de indexación de las pensiones, introducción de un «factor de sustentabilidad», aumento de la tasa de aporte, etc.), aunque solo algunos países implementaron reformas estructurales como la introducción de un sistema de cuentas «nacionales» (Suecia, Italia, Polonia y Letonia).

Sistema de retiro en China

El sistema de retiro chino, introducido en 1949, fue reformado profundamente a comienzos de la década de 1990, después de la publicación en 1997 de un informe en el que el Banco Mundial recomendaba la implementación de un sistema de tres pilares con un papel importante de la capitalización. Esto llevó a un intento de construir un sistema de múltiples pilares para el conjunto de la población urbana, caracterizado por un sistema obligatorio de base y por cuentas individuales de ahorro-retiro de tipo voluntario, sostenidas mediante ventajas fiscales. Se consideró que el sistema llevaría a una tasa de sustitución de 58,5 % (20 % en relación con el primer pilar y 38,5 % a partir de las cuentas individuales).

Sin embargo, el sistema de retiro se enfrenta a dos problemas importantes. En primer lugar, los aportes se utilizan para pagar las jubilaciones actuales, lo que implica que las cuentas individuales se vacían rápidamente. Luego, solo el 55 % de los trabajadores de las zonas urbanas y 12 % de los rurales realizaban sus aportes en 2008. La baja tasa de cobertura puede explicarse por el nivel elevado de la tasa de aporte (28 % del salario) y por el hecho de que la gente no tiene confianza en el sistema actual. La consecuencia directa de estos problemas es que la dimensión del sistema es muy pequeña. El régimen de base para los empleados urbanos representa solo 2,5 % del PIB en términos de gastos y 2,7 % del PIB en términos de aportes.

Dado que las reformas precedentes no fueron capaces de permitir la construcción de un sistema de retiro estable y financieramente viable, se consideran otras reformas, en particular, la transición del sistema actual —que, en los hechos, se convirtió en un sistema de reparto puro— a un sistema de cuentas nocionales.

Sistema de retiro en India

En India, el sistema está compuesto por diferentes regímenes que son, en su mayoría, privados y se limitan al sector formal. En 2004, se implementó una reforma que introdujo, para todos los nuevos funcionarios, un nuevo sistema de jubilación con aportes definidos similar a las cuentas individuales de retiro que existen en Estados Unidos. El mismo tipo de reforma se introdujo en Chile, que fue seguido por otros países de América Latina y Europa Oriental. Aunque los parámetros de la nueva reforma están en consonancia con las mejores prácticas (la tasa global de aporte es 20 %, la tasa de sustitución a la que se apunta es 50 %, los participantes pueden elegir entre diferentes opciones de inversión), el principal problema está ligado al hecho de que la participación en este sistema es obligatoria únicamente para los nuevos empleados del sector público, lo que implica que solo el 13 % de la población activa está actualmente cubierta por el régimen jubilatorio. También es importante subrayar que el nivel de las tasas de sustitución es netamente inferior al promedio de la OCDE (40 % contra 60 %).

Sistema de retiro en Japón

El sistema de retiro japonés es un sistema público obligatorio que incluye las pensiones de base (que corresponden a 15,8 % del salario promedio indexado por los precios), las prestaciones sociales (incluido el seguro por enfermedad, las asignaciones por desempleo y el seguro contra accidentes de trabajo), y las jubilaciones con prestaciones definidas.

Se implementaron muchas reformas paramétricas (en 1985, 1990, 1994, 2000 y 2004), entre ellas, la modificación de la regla de indexación, el aumento de la edad legal para jubilarse y la introducción de un mecanismo automático, similar al factor de sustentabilidad adoptado en Alemania, que modifica el monto de las pensiones a fin de garantizar la viabilidad del sistema.

Sistema de retiro en Estados Unidos

El sistema de retiro en Estados Unidos está constituido por diferentes regímenes de prestaciones y aportes definidos, aunque el papel de estos últimos aumentó constantemente en las últimas tres décadas. En 1980, 32 % de los aportantes estaban cubiertos por un régimen de aportes definidos; esta proporción se duplicó en los 15 años siguientes hasta alcanzar 64 % en 1995 y pasó a 71 % en 2003. En 2008, 46 % de los empleados estaban cubiertos por un régimen de retiro profesional y 35 % suscribieron a cuentas de ahorro-retiro individuales. Considerando que ciertas personas están cubiertas por los dos tipos de regímenes, la cobertura global de los regímenes privados y voluntarios es de 58 %.

Las pensiones privadas voluntarias representan actualmente 40-45% del conjunto del ingreso de jubilaciones. En 2011, casi el 60 % de los hogares norteamericanos, cercanos a la edad de retiro, se habían suscripto a la cuenta «401 (k)», que representa la cuenta de ahorro-retiro más habitual.

4. Proyecciones de gastos de retiro para 2030

La evolución de los gastos de retiro dependen de la evolución de la ratio de dependencia —es decir, de la relación entre el número de personas de 65 años y más y el número de personas entre 15 y 64 años—, de la tasa de cobertura, medida como la relación entre el número de jubilados y las personas de 65 años y más, de la tasa de empleo —es decir de la relación entre el número de trabajadores y la población en edad de trabajar—, y

de la ratio entre la pensión media y el salario medio. En particular, los resultados de las proyecciones son muy sensibles a las variaciones de la tasa de crecimiento de la productividad y la evolución de la tasa de empleo.

En lo que concierne a los países europeos, en 2006, el consejo ECOFIN dio al Comité de Política Económica (CPE) el mandato de actualizar las previsiones de gastos jubilatorios, sobre la base de nuevas proyecciones demográficas de Eurostat y sobre la base de hipótesis macroeconómicas comunes, a fin de mejorar la posibilidad de comparación entre los países.

Se nota, en primer lugar, que los niveles de estos retiros públicos en porcentaje del PBI varían de lo simple a más del doble (6,6 % en los Países Bajos, 14 % en Italia en 2007), subrayando la gran diversidad de los sistemas en Europa. Las proyecciones muestran un aumento regular de estas ratios de 1,6 puntos de PIB entre 2007 y 2030, luego de 0,9 puntos de PIB entre 2030 y 2050, en los países de la UE-25. Estos gastos públicos deberían aumentar más de 10 puntos del PIB para 2050 en ciertos países como Grecia, Chipre y Luxemburgo, y de 5 a 10 puntos de PIB, en Malta, España, Rumania, Irlanda y Eslovenia. Para la mayoría de los países de la UE, el aumento previsto es inferior a 5 %, y no se espera una disminución de los gastos de jubilación más que en pocos países (Polonia, Estonia, Dinamarca, Italia y Letonia). Estos incrementos corresponden a compromisos contractuales de gastos públicos que deben ser tenidos en cuenta en el análisis prospectivo. Las simulaciones presentadas en la sección 7 deberían ayudarnos a situar la magnitud de los esfuerzos requeridos.

Tabla 11.5. Gastos de retiro/PIB en Europa-27, 2007-2050

	2007	2030	2050
Bélgica	10.0 %	13.9 %	14.7 %
Dinamarca	9.1 %	10.6 %	9.6 %
Alemania	10.4 %	11.5 %	12.3 %
Irlanda	4.0 %	5.4 %	8.0 %
Grecia	11.7 %	17.1 %	24.0 %

España	8,4 %	10,8 %	15,5 %
Francia	13,3 %	14,5 %	14,5 %
Italia	14,0 %	14,8 %	14,7 %
Luxemburgo	8,7 %	14,2 %	22,1 %
Países Bajos	6,6 %	9,3 %	10,3 %
Austria	12,8 %	13,8 %	14,0 %
Polonia	11,6 %	9,4 %	9,1 %
Portugal	11,4 %	12,6 %	13,3 %
Suecia	9,5 %	9,5 %	9,0 %
Reino Unido	6,6 %	7,6 %	8,1 %
Noruega	8,9 %	12,7 %	13,3 %
EU-15	10,8 %	12,2 %	12,9 %
EU-25	10,3 %	11,9 %	12,8 %

Fuente: Economic Policy Committee (AWG) y Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2009).

En lo que concierne a China, las simulaciones presentadas por Sin (2005), utilizando el modelo PROST del Banco Mundial, muestran que el sistema de retiro chino no es financieramente viable. Sin nuevas reformas, el sistema necesitaría una tasa de aporte de 37 % para ser sustentable. A fin de asegurar un nivel aceptable de retiros (tasa de sustitución de 40 %), sería necesario ajustar la tasa de anualidad teniendo en cuenta la expectativa de vida en el momento de inicio de la jubilación, aumentar la edad de retiro a 65 años y elevar sensiblemente la tasa de cobertura, que actualmente es de 50 % de la población urbana. Las proyecciones muestran que, de este modo, los gastos de retiro pasarían de 2,2 % del PIB en 2010 a 2,4 % en 2030 y a 2,6 % en 2050.

Con respecto a India, dado que el problema demográfico no es preocupante y que el nivel de cobertura es bajo, las proyecciones muestran que los gastos de retiro pasarían de 1,7 % del PIB en 2010 a 2,1 % en 2030 y a 0,9 % en 2050.

En lo que respecta a Japón, dadas las numerosas reformas introducidas, y en particular la de 2004 que redujo el valor de las prestaciones para garantizar la viabilidad del sistema, los gastos de retiro con relación al PIB seguirían prácticamente constantes (10,3 % en 2010, 10,1 % en 2030 y 11 % en 2050).

En cuanto a Estados Unidos, los gastos de retiro con relación al PIB deberían pasar de 4,9 % en 2010 a 6 % en 2030 para luego mantenerse constantes.

5. Los efectos de las reformas y el papel de las pensiones voluntarias privadas

Las reformas recientes, adoptadas en muchos países para hacer frente al problema del envejecimiento demográfico y evitar el aumento excesivo de los gastos, llevan necesariamente a importantes reducciones de la generosidad de los regímenes de retiro. La tasa de sustitución bruta pasará, por ejemplo, de 90 % a 67,9 % en Italia, de 64,7 % a 53,3 % en Francia, de 47,9 % a 43 % en Alemania y de 40,6 % a 33,9 % en Japón. Estas reformas tendrán, por consiguiente, un efecto importante sobre el ingreso disponible de los hogares y sobre el ingreso nacional disponible.

Los hogares, para mantener un nivel de vida aceptable durante el período de inactividad, tendrán necesidad de completar su futuro retiro con seguros privados voluntarios. De hecho, por un lado, los regímenes de retiro privados obligatorios ofrecen una tasa de sustitución relativamente baja y, por el otro, el nivel de las pensiones públicas será mucho más bajo para los trabajadores que entren en el mercado laboral hoy en relación con aquellas ofrecidas a las generaciones anteriores. Esta es la razón por la que los gobiernos deberían implementar políticas de incentivos fiscales, que apuntaran a alentar el ahorro-retiro privado para que se volviera casi obligatorio.

Los retiros privados desempeñan un papel importante y creciente en las prestaciones a la tercera edad. En promedio, en los países de la OCDE, la tasa de sustitución ofrecida por los regímenes públicos es de 42 % contra 57 % si se tienen en cuenta los retiros privados obligatorios.

Cuando se considera el conjunto de las pensiones privadas, la tasa de sustitución promedio es de 64 %.

6. Los efectos de la crisis

En 2007, el valor total de los fondos de pensión privados representaba el 79 % del PIB en los países de la OCDE. En lo que respecta a los sistemas de retiro públicos, la mitad de estos países acumularon reservas, que significaban el 15 % del PIB, para contribuir al pago de las pensiones públicas. Sin embargo, hay que resaltar que estas cifras se refieren al año 2007, es decir, antes del impacto de la crisis financiera en el valor de los activos.

En 2008, los fondos de pensión privados de los países de la OCDE perdieron un 23 % de su valor. En particular, en Estados Unidos, para los fondos de pensión que representan casi la mitad de todos los activos en los países de la OCDE, la pérdida fue de 26 %. Solo Irlanda, donde la pérdida fue de casi el 38 %, y Australia, con una pérdida de 27 %, tuvieron una degradación más importante en 2008. En Bélgica, Canadá, Hungría, Islandia y Japón, el valor de los fondos de pensión bajó más de 20 %. Las pérdidas fueron de casi 10 % en Alemania, Eslovaquia, Noruega, España y Suiza, e incluso más bajas en la República Checa y México.

Es evidente que los regímenes de retiro privados se ven afectados de inmediato por la caída de las cotizaciones bursátiles. El impacto más considerable se produce de manera notoria en los países donde las pensiones privadas desempeñan un papel importante como en Australia y Estados Unidos. Las pérdidas sufridas por los fondos de pensión afectan de un modo directo los retiros con aportes definidos. La situación es particularmente crítica para los trabajadores mayores, pues no solo es mucho más difícil para ellos encontrar un nuevo empleo en el caso de que pierdan su puesto de trabajo, sino que también tienen poco tiempo para esperar que su ahorro-retiro recupere el valor precrisis, antes de tener que comenzar a retirar sus haberes.

Cabe señalar que ningún sistema de retiro está protegido contra la crisis. Los regímenes públicos de retiro encuentran igualmente dificultades financieras debido a que, con la suba del desempleo, la masa de los aportes disminuye y los gastos vinculados con las asignaciones por desempleo aumentan.

La crisis reforzó la idea de que son necesarias nuevas reformas en los regímenes de retiro públicos y privados. Entre las prioridades está la implementación de programas públicos para asegurar que los ingresos de retiro ofrezcan, actualmente y en el futuro, una protección eficaz contra la pobreza. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta también es la introducción de mecanismos automáticos de ajuste de las pensiones —que algunos países ya han implementado—, para relacionar los gastos de retiro con la expectativa de vida y el crecimiento de los salarios.

En muchos países de la OCDE, hubo llamados a apartarse de un sistema de retiro mixto para volver a sistemas exclusivamente públicos de reparto. En la República Eslovaca, por ejemplo, los trabajadores cubiertos por los nuevos regímenes con aportes definidos fueron autorizados a volver al sistema público. Según las recomendaciones del FMI y la OCDE, no se trata de un ejemplo para seguir. La crisis financiera y económica desplazó la atención de los problemas demográficos que enfrentan actualmente los sistemas de retiro. Estos desafíos evidentemente no desaparecieron y siguen exigiendo una resolución urgente. La crisis subrayó la necesidad de importantes reformas como la introducción de una mejor reglamentación y una administración más eficaz.

También es deseable garantizar una información más transparente sobre los riesgos, pasar a inversiones menos arriesgadas para las personas cercanas al retiro y combinar los sectores público y privado, regímenes de reparto y de capitalización.

7. Simulaciones con ayuda del modelo CAM

Con ayuda del modelo CAM, cuyas principales características se presentan en un anexo, simulamos dos escenarios para evaluar los efectos en la economía mundial de la evolución de los sistemas de retiro en el horizonte de 2030. El primer escenario se interesa en una reducción de los gastos a cargo de los gobiernos en Europa y los Estados Unidos. En el segundo escenario, se analizan los efectos de la implementación de un sistema de reparto en los países emergentes conjugado con un alza de los aportes en los países desarrollados.

Escenario 1: Disminución gradual de las pensiones de retiro en los países desarrollados

Después de las diversas proyecciones (Eurostat, FMI y OCDE), los gastos de retiro deberían aumentar casi 1,5 puntos de PIB en el horizonte de 2030 en la mayoría de los países europeos (Francia, Alemania, Italia...), 1 punto en el Reino Unido, y 0,5 puntos en Estados Unidos. Suponemos en el presente escenario que el Estado implementa una política presupuestaria a través de un aumento de los aportes y una disminución de los gastos de retiro. Para los cuatro bloques europeos (Europa del Oeste, del Sur, del Norte y del Este) y el bloque que integran los otros países desarrollados (Australia, Canadá, Israel y Nueva Zelanda), disminuimos el gasto público progresivamente hasta alcanzar una baja de 0,75 puntos de PIB en 2030 (tabla 11.6). Al mismo tiempo, aumentamos los ingresos del gobierno progresivamente hasta 0,75 puntos del PIB (tabla 11.7). El mismo tipo de shock se implementó en el Reino Unido y Estados Unidos, pero en proporciones menores. La baja del gasto público para 2030 es de 0,5 puntos del PIB en el Reino Unido y de 0,25 puntos del PIB en Estados Unidos. La suba de los aportes incluidos en los ingresos del gobierno equivale igualmente a 0,5 puntos en el Reino Unido y 0,25 en Estados Unidos en 2030.

Tabla 11.6. Variación del gasto público G (en % del PIB) con relación al escenario de base

	Europa continental	Reino Unido	Estados Unidos	Otros países desarrollados
2013	-0.05	-0.03	-0.02	-0.05
2020	-0.34	-0.23	-0.11	-0.35
2030	-0.75	-0.5	-0.25	-0.75

Tabla 11.7. Variación el ingreso del Estado YG (en % del PIB) con relación al escenario de base

	Europa continental	Reino Unido	Estados Unidos	Otros países desarrollados
2013	0.05	0.03	0.02	0.05
2020	0.34	0.23	0.11	0.35
2030	0.75	0.5	0.25	0.75

La tabla 11.8 muestra el impacto del shock (baja del gasto público y suba de los ingresos gubernamentales, según los perfiles determinados en las tablas 11.6 y 11.7 que corresponden a los compromisos vinculados con los sistemas de retiro en los países en cuestión) en el PIB, el empleo y la balanza corriente (diferenciando las balanzas privada y pública). Los efectos fueron evaluados a muy corto plazo (en 2013, es decir, el año del shock) y a mediano-largo plazo (en 2030). Comparamos las situaciones del escenario de base (en ausencia de shocks) con las estimadas en el escenario 1. Lógicamente el impacto es más importante en el PIB y el empleo en los bloques que llevaron a cabo políticas presupuestarias más restrictivas (Europa del Oeste, del Sur, del Norte, del Este y otros países desarrollados).

Para estos bloques de países europeos, la caída del PIB es de alrededor del 4 % en 2030. En ese mismo período, el PIB disminuye un 3 % en el Reino Unido y un poco más de 1,5 % en Estados Unidos. En lo que concierne a los países no afectados directamente por los shocks (especificados en las tablas 11.6 y 11.7), China parece la más afectada debido a su alto grado

de apertura. El shock recesivo a nivel mundial frena las exportaciones en particular de los países asiáticos, lo que se traduce en una baja del PIB de 1,3 % en China y de 0,9 % en el bloque de Asia del Este con altos ingresos. Esta caída de la actividad repercute en el empleo que disminuye un 1 % en Europa del Oeste, Europa del Sur, Europa del Norte y en otros países desarrollados, 0,9 % en Europa del Este, 0,8 % en el Reino Unido y 0,6 % en Estados Unidos. En lo que respecta al equilibrio ahorro-inversión, se observa una suba del ahorro público en las regiones que llevaron a cabo políticas presupuestarias restrictivas (baja del gasto público y aumento de los aportes). El saldo público mejora como consecuencia de esta política que transfiere ingresos del sector privado al sector público. La disminución del ahorro privado es más fuerte que la de la inversión privada, pues la caída del gasto público y la suba de los aportes reducen la parte de ingreso destinado al ahorro privado. La baja del ingreso disminuye las importaciones mejorando así el saldo de la balanza corriente en Europa y Estados Unidos. La caída de la demanda mundial degrada la balanza corriente de China.

Tabla 11.8. Impacto en el PIB, el empleo y la balanza corriente (Escenario 1)

	PIB		Empleo		Saldo público		Saldo privado		Balanza corriente	
	2013	2030	2013	2030	2013	2030	2013	2030	2013	2030
Estados Unidos	-0,04	-1,64	-0,02	-0,59	0,03	0,46	-0,03	-0,45	0,00	0,01
Europa del Norte	-0,13	-3,63	-0,04	-0,98	0,10	1,65	-0,09	-1,27	0,01	0,38
Europa del Sur	-0,12	-3,96	-0,03	-1,01	0,09	1,32	-0,08	-1,19	0,01	0,13
Europa del Oeste	-0,13	-4,02	-0,04	-1,03	0,10	1,53	-0,08	-1,26	0,01	0,27
Reino Unido	-0,08	-3,01	-0,02	-0,81	0,06	0,99	-0,06	-0,78	0,01	0,21
Europa del Este	-0,12	-4,69	-0,02	-0,90	0,10	1,67	-0,09	-1,35	0,01	0,32
China	-0,03	-1,29	0,00	-0,07	0,00	0,01	0,00	-0,18	0,00	-0,17
India	-0,01	-0,41	0,00	0,01	0,00	-0,01	0,00	-0,07	0,00	-0,19

Otros países de Asia del Sur	-0,02	-0,63	0,00	0,02	0,00	-0,02	0,00	-0,13	0,00	-0,15
Japón	-0,01	-0,62	0,00	-0,13	0,00	0,03	0,00	-0,13	0,00	-0,11
Otros países desarrollados	-0,11	-3,66	-0,03	-1,00	0,09	1,46	-0,09	-1,05	0,00	0,41
Asia del Oeste	-0,02	-0,62	0,00	-0,04	0,00	-0,02	-0,03	-0,12	-0,03	-0,14
África del Norte	-0,02	-0,63	0,00	0,00	0,00	-0,02	-0,01	-0,14	-0,02	-0,15
Otros países de África	-0,01	-0,52	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,02	-0,10	-0,02	-0,11
Asia del Este con altos ingresos	-0,02	-0,87	-0,01	-0,23	0,00	0,00	0,00	-0,16	0,00	-0,16
Ex-Unión Soviética	-0,01	-0,56	0,00	-0,03	0,00	0,00	-0,02	-0,13	-0,02	-0,12
América del Sur	-0,01	-0,36	0,00	0,02	0,00	0,00	-0,01	-0,10	-0,01	-0,10
América Central	-0,01	-0,66	0,00	-0,03	0,00	0,01	-0,01	-0,16	-0,01	-0,15
Otros países de Asia del Este	-0,02	-0,66	0,00	0,01	0,00	-0,02	-0,01	-0,13	-0,01	-0,15

$$\text{Efecto sobre el PIB} = \frac{\text{PIB (E1)} - \text{PIB (escenario de base)}}{\text{PIB (escenario de base)}} \cdot 100$$

$$\text{Efecto sobre el empleo} = \frac{\text{Empleo (E1)} - \text{Empleo (escenario de base)}}{\text{Empleo (escenario de base)}} \cdot 100$$

$$\text{Efecto sobre la balanza corriente} = \left[\frac{\text{CA}(E1) - \text{CA}(\text{escenario de base})}{\text{PIB}} \right] \cdot 100$$

También se simula una variante del escenario 1 que no tiene en cuenta la suba de los aportes sociales. Esta variante consiste en analizar el efecto de un aumento gradual del ingreso del gobierno (YG que aumenta un 1,5 % del PIB en 2030). La suba del ingreso público (YG) provocada por el aumento de los aportes sociales representa una transferencia de ingresos del sector privado al público. La baja del ingreso privado (YP) va a afectar negativamente la tasa de ahorro del sector privado. Luego del shock, los niveles de ahorro y de consumo disminuyen relativamente en el escenario de base, empujando al PIB a la baja. Sin embargo, esta caída del PIB es menos importante que en el escenario 1 principalmente por dos razones. En primer lugar, el efecto multiplicador es menos importante dado que la suba de los aportes demuestra ser menos costosa en términos de crecimiento y de empleo que una disminución de los retiros (representada aquí por una baja del gasto público). En segundo lugar, la caída del ingreso privado modifica el comportamiento de los hogares aumentando la propensión a consumir, lo que reduce el efecto negativo sobre el consumo y, por lo tanto, sobre el PIB. A mediano y largo plazo, el déficit público y la deuda pública se reducen ofreciendo así márgenes de maniobra al gobierno que se ilustran por un aumento del gasto público. Por último, la baja del PIB es muy moderada. Con relación al escenario de base, es de alrededor de 1 % en Europa y de 0,5 % en Estados Unidos. El efecto parece muy débil en los países emergentes.

Escenario 2: Establecimiento de un sistema de retiro en los países emergentes

El segundo escenario concierne principalmente a los países emergentes. En este escenario, suponemos que estos implementan gradualmente un sistema de retiro suficientemente desarrollado, en el cual los gastos de retiro representan un 8 % del PIB en 2030. Además, en este escenario, los países desarrollados aumentan sus aportes. El aumento de los aportes equivale en el horizonte de 2030 a 1,5 % del PIB en Europa continental, 1 % del PIB en el Reino Unido, 0,5 % del PIB en Estados Unidos y 0,75 % en los otros países desarrollados.

Los gastos jubilatorios así como los aportes aumentan progresivamente de 0,53 % del PIB en 2013 hasta 8 % del PIB en 2030 para los bloques «emergentes», a saber: China, India, ex-Unión Soviética, América del Sur, Asia del Este con altos ingresos, otros países de Asia del Este y Asia del Oeste.

Tabla 11.9. Impacto en el PIB, el empleo y la balanza corriente (Escenario 2)

	PIB		Empleo		Saldo público		Saldo privado		Balanza corriente	
	2013	2030	2013	2030	2013	2030	2013	2030	2013	2030
Estados Unidos	0.02	0.70	0.01	-0.62	0.03	0.52	-0.02	0.00	0.01	0.52
Europa del Norte	0.05	1.06	0.01	-0.11	0.10	1.46	0.00	-0.48	0.10	0.98
Europa del Sur	0.02	1.10	0.01	0.00	0.10	1.55	-0.07	-0.32	0.03	1.23
Europa del Oeste	0.06	2.32	0.02	0.21	0.10	1.49	-0.05	-0.40	0.05	1.08
Reino Unido	0.02	0.53	0.01	-0.34	0.07	1.00	-0.04	-0.25	0.02	0.75
Europa del Este	0.06	1.53	0.01	-0.06	0.10	1.45	-0.06	-0.28	0.05	1.17
China	0.82	25.68	0.05	1.96	0.00	-0.21	-0.19	-1.78	-0.18	-1.99
India	0.67	16.17	0.03	0.85	0.03	0.44	-0.12	-0.99	-0.09	-0.55
Otros países de Asia del Sur	0.08	2.85	0.00	-0.18	0.00	0.08	0.02	0.62	0.02	0.70
Japón	0.09	4.71	0.03	0.92	0.00	-0.18	0.01	0.73	0.01	0.55
Otros países desarrollados	-0.01	-0.67	0.00	-0.80	0.10	1.49	-0.02	-0.58	0.08	0.91
Asia del Oeste	0.64	14.18	0.08	1.89	0.01	0.35	0.01	-0.94	0.02	-0.59

África del Norte	0,06	2,34	0,00	-0,07	0,00	0,06	0,08	0,59	0,09	0,65
Otros países de África	0,06	2,31	0,00	-0,07	0,00	0,04	0,12	0,56	0,12	0,60
Asia del Este con altos ingresos	0,77	18,40	0,22	5,55	0,00	0,02	-0,15	-0,32	-0,15	-0,30
Ex-Unión Soviética	0,61	13,41	0,06	1,76	0,03	-0,09	-0,02	-0,64	0,01	-0,73
América del Sur	0,63	13,26	0,07	1,16	0,03	-0,11	-0,03	-0,37	0,00	-0,48
América Central	0,05	2,13	0,01	-0,25	0,00	-0,02	0,04	0,46	0,04	0,44
Otros países de Asia del Este	0,65	15,12	0,03	0,50	0,01	0,31	-0,03	-0,87	-0,02	-0,56

$$\text{Efecto sobre el PIB} = \frac{\text{PIB (E2)} - \text{PIB (escenario de base)}}{\text{PIB (escenario de base)}} \cdot 100$$

$$\text{Efecto sobre el empleo} = \frac{\text{Empleo (E2)} - \text{Empleo (escenario de base)}}{\text{Empleo (escenario de base)}} \cdot 100$$

$$\text{Efecto sobre la balanza corriente} = \left[\frac{\text{CA(E2)} - \text{CA(escenario de base)}}{\text{PIB}} \right] \cdot 100$$

La suba del gasto público tiene un efecto multiplicador sobre el PIB. A pesar del aumento de los aportes sociales en los países desarrollados, el PIB aumenta a corto y a largo plazo en todos los bloques (excepto en

el bloque «otros países desarrollados»). Los países europeos y Estados Unidos, aunque aumentaron sus aportes, ven que su PIB es estimulado por las exportaciones que dependen positivamente de la demanda de los países emergentes. En el horizonte de 2030, el efecto sobre el PIB es alto: + 25 % en China, + 18 % en Asia del Este con altos ingresos y alrededor de 15 % en India, la ex-Unión Soviética, América del Sur, Asia del Oeste y otros países de Asia del Este. No obstante, los efectos sobre el empleo siguen siendo más débiles. En Estados Unidos y Reino Unido, el empleo disminuye respectivamente un 0,62 % y un 0,34 % en 2030, aunque el PIB aumenta en estos dos países (+ 0,7 % en Estados Unidos y + 0,5 % en Reino Unido), pero menos que en el resto del mundo. En Europa del Oeste, donde la suba del PIB es mayor que en los otros países europeos, los efectos sobre el empleo siguen siendo positivos (+ 0,21 % en 2030), lo que favorece la inmigración.

Los países europeos y Estados Unidos, al aumentar sus aportes, elevan su capacidad de financiamiento del sector público. Con el ingreso interno estimulado por el externo, gracias al aumento de las importaciones de los países emergentes, se degrada poco la capacidad de financiamiento del sector privado. En total, la balanza corriente de estos países tiene superávit en relación con el escenario de base.

Los países emergentes, estimulados por su crecimiento, aumentan sus inversiones privadas y sus importaciones, lo que se traduce en un déficit relativo de su sector privado y de su balanza corriente. China pierde sus excedentes en el horizonte de 2030.

Cabe señalar que los resultados obtenidos en las simulaciones precedentes utilizan un modelo keynesiano en el sentido en que la producción, y por consiguiente el empleo, están determinados por la demanda, cuando los modelos utilizados tradicionalmente en el análisis de los efectos vinculados con el problema demográfico y las reformas jubilatorias son del tipo Auerbach-Kotlikoff (1987) y, por lo tanto, de inspiración neoclásica, es decir, la producción está determinada por la oferta de factores, y la inversión, por el ahorro agregado. Los efectos suelen ser, por este hecho, opuestos: una baja de las jubilaciones en el caso clásico anticipa y conduce a un aumento compensatorio del ahorro. En un esquema keynesiano la baja de las jubilaciones implicará una caída del consumo.

Conclusión

En este capítulo, hemos presentado una descripción de la problemática del envejecimiento demográfico y de sus efectos sobre la situación financiera de los sistemas de retiro a nivel mundial. El envejecimiento se traduce en un fuerte aumento de la ratio de dependencia en todos los continentes del mundo, con excepción de África, y en menor medida India, lo que producirá tensiones considerables en el financiamiento de los sistemas de protección social. Por esta razón, la mayoría de los países enfrentados al problema demográfico implementaron reformas con el fin de evitar futuros déficits que podrían tener consecuencias desastrosas para la evolución económica. No obstante, aunque estas reformas apuntan a la vez a aumentar los aportes y a reducir la generosidad del sistema, las proyecciones de gastos muestran, en la mayoría de los países, importantes evoluciones alistas.

Con ayuda del modelo CAM, simulamos los efectos de dos escenarios. El primero, en el que los gobiernos de economías avanzadas intervienen para compensar el aumento de gastos vinculado a su compromiso en materia de jubilaciones y, por lo tanto, evitar los déficits previstos por las proyecciones de organizaciones internacionales (Eurostat, OCDE, FMI), aumentando a la vez los ingresos y disminuyendo los gastos. El segundo, en el cual (1) los países desarrollados, como en el primer escenario, aumentan los aportes para compensar el aumento de los gastos a través del aumento de los aportes exclusivamente, y (2) las economías emergentes implementan un sistema de retiro suficientemente generoso, es decir, con gastos referidos al PIB del orden de 8 % para 2030.

Los resultados del escenario 1 muestran que una política presupuestaria restrictiva implementada en los países desarrollados para hacer frente a los efectos del envejecimiento tendría un impacto negativo, no solo en estos, sino también en los países emergentes, en particular asiáticos. Los resultados del escenario 2 muestran que la implementación en los países emergentes de un sistema de retiro suficientemente generoso, financiado por aportes, tendría un efecto positivo en el crecimiento y el empleo debido a un efecto multiplicador importante. Este crecimiento de los países emergentes favorecería igualmente el crecimiento mundial con un aumento de los intercambios internacionales. Los tres escenarios AUGUR presentados en el capítulo 2 pueden estar vinculados con el

problema del financiamiento de los sistemas de retiro. El escenario «Menos Estado» se caracteriza por el hecho de que la generosidad del sistema de retiro está fuertemente reducida y se alienta el desarrollo de regímenes de retiro privados y voluntarios. Esta evolución tenderá a aumentar las desigualdades y a desacelerar la actividad, como lo ilustra en parte el escenario 1.

El escenario «Regionalización» se define por una mayor diversidad en los regímenes de retiro a nivel mundial. El sistema de reparto se mantiene en Europa continental, mientras que los regímenes privados prevalecen en Estados Unidos y los países anglosajones. En lo que respecta a los países emergentes, los sistemas de retiro seguirán poco desarrollados en este escenario.

El escenario «Cooperación multipolar» se caracteriza por una situación de convergencia de los regímenes de retiro a nivel mundial. El desarrollo progresivo de regímenes de reparto en los países emergentes actuará positivamente sobre el crecimiento y el empleo y sobre la reducción de los desequilibrios internacionales, como puede ilustrar el escenario 2.

Bibliografía

- Antohn, P. y Stewart, F. (2009), Private Pensions and Policy Responses to the Financial and Economic Crisis, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, nro. 36, OECD publishing.
- Arora, V. B. y Dunaway, S. V. (2007), Pension Reform in China: The Need for a New Approach, nro. 07/109, IMF Working Papers, International Monetary Fund.
- Auerbach, A. y Kotlikoff, L. (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press.
- Bloom, D., Canning, D. y Fink, G. (2008), Population Aging and Economic Growth, PGDA Working Papers, Program on the Global Demography of Aging.
- Börsch-Supan, A. (2003), Labor Market Effects of Population Aging, *LABOUR*, 17, número especial, pp. 5-44.
- Börsch-Supan, A., Ludwig, A. y Winter, J. (2006), Ageing, Pension Reform and Capital Flows: A Multi-Country Simulation Model, *Economica*, 73, nro. 292, pp. 625-658.
- Bosworth, B. P., Bryant, R. C. y Burtless, G. (2004), The Impact of Aging on Financial Markets and the Economy: A Survey, Working Papers, Center for Retirement Research at Boston College.
- Carone, G., Costello, D., Guardia, N. D., Mourre, G., Przywara, B. y Salomaki, A. (2005), The economic impact of ageing populations in the EU25 Member States, nro. 236, European Economy-Economic Papers, Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission.
- Domeij, D. y Floden, M. (2006), Population Aging and International Capital Flows, *International Economic Review*, 47, nro. 3, pp. 1013-1032.

Dynan, K. E., Edelber, W. y Palumbo, M. G. (2009). The Effects of Population Aging on the Relationship among Aggregate Consumption, Saving, and Income, *American Economic Review*, 99, nro. 2, pp. 380-86.

Economic Policy Committee (AWG) y Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2009), Pension schemes and pension projections in the EU-27 Member States - 2008-2060. Volumen I - Informe.

Economic Policy Committee (AWG) y Directorate-General for Economic and Financial Affairs, (2009), Pension schemes and pension projections in the EU-27 Member States - 2008-2060. Volumen II - Anexo.

Faruqee, H. y Tamirisa, N. (2006), Macroeconomic Effects and Policy Challenges of Population Aging, nro. 06/95, IMF Working Papers, International Monetary Fund.

International Monetary Fund (2010). From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies, Washington: International Monetary Fund.

OECD (2011), Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en.

OECD (2009). Pensions at a Glance 2009: Retirement-income Systems in OECD Countries, OECD Publishing.

Oksanen, H. (2010), The Chinese pension system - First results on assessing the reform options, nro. 412, European Economy-Economic Papers, Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission.

Poterba, J. (2004), The impact of population aging on financial markets, *Proceedings*, número de agosto, pp. 163-216.

Rios-Rull J. V. (2001), Population Changes and Capital Accumulation: The Aging of the Baby Boom, *The B. E. Journal of Macroeconomics*, avance 1, 1, número 7.

Sin, Y. (2005), China: Pension liabilities and reform options for old age insurance, Working Paper Series of the World Bank.

United Nations (2011), Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2010 Revision, Highlights and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP.220. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.

Conclusión

El futuro de la economía mundial en el horizonte de 2030 sigue peligrosamente abierto, ya que los países todavía intentan salir del impasse en el que los ha puesto la crisis financiera mundial de 2008. El objetivo de la reflexión colectiva presentada en esta obra fue brindar un marco que permitiera pensar y abarcar todo un conjunto de evoluciones posibles; subrayar las iteraciones, las rupturas que pueden aparecer y el papel de las acciones políticas. Se trató de trazar una topología, no compleja en el sentido matemático del término, sino bastante rica y estructurada para intentar señalar los miles de senderos del porvenir y, sobre todo, para tener en cuenta eso de que «se hace camino al andar»⁴⁴, como dice el poema de Antonio Machado, a menudo recordado para evocar precisamente la complejidad. En esta perspectiva y para el horizonte de 2030 que hemos considerado, y que está bastante cerca, hay un elemento que nos pareció importante: comprender cómo las economías, cada vez más integradas en la economía mundial en estos comienzos del siglo XXI, iban a salir de esta primera gran crisis global. En este aspecto, el elemento guía nos parece ser la nueva combinación de actores, la estructura de gobernanza que va a contribuir a trazar este futuro. Distinguimos cuatro tipos de actores:

- Los Estados, por supuesto, que conservan un papel importante en esta gestión de las relaciones internacionales.
- Los mercados, es decir, las grandes empresas multinacionales y los grandes grupos bancarios que, en el mundo contemporáneo, desarrollan estrategias verdaderamente globales, en interacción con las autoridades públicas, y a menudo con posiciones dominantes.
- Las instituciones internacionales que, desde la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, hicieron su camino y obtuvieron derecho de ciudadanía, derecho de proposición y de regulación en los terrenos internacionales clásicos como

44 Si se puede permitir, muchos de nuestros economistas creyeron leer a menudo «se hace camino al comerciar», ¡error que los colaboradores de esta obra supieron evitar siempre!

el de los intercambios monetarios, o más nuevos como el de la defensa del medioambiente.

- Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil, tanto ONG (organizaciones no gubernamentales) vinculadas con la defensa de los intereses colectivos, públicos, como las actividades de lobby dedicadas a la defensa de intereses privados, conjunto de organizaciones cuya importancia en la gestión de las relaciones internacionales nos parece que ha franqueado un umbral significativo en las dos últimas décadas, con ayuda de internet, pero también como consecuencia del desarrollo a escala mundial de una clase media educada.

Uno de los resultados de la presente obra es subrayar hasta qué punto, en este mundo integrado, esta estructura de gobernanza procede por grandes campos: las finanzas, el comercio, el medioambiente, la ayuda a los países pobres, la salud, la educación, la defensa. En cada uno de estos terrenos, las evoluciones suelen ser lentas y, sobre todo, poco coordinadas, lo que es fuente de tensiones, incluso de crisis. Esta es una forma de comprender cómo se traza este camino del futuro en la topología compleja que tratamos de aprehender. Se consagraron dos capítulos a las finanzas, su regulación después de la crisis y la estructuración del sistema monetario internacional que depende de ellas. La urgencia obliga, pues la crisis de 2008 hizo de las finanzas, si no el enemigo número 1, al menos la gran preocupación de la población y de los actores privados y públicos: estos últimos están preocupados por su reformar, pero en un universo en el que la incertidumbre y la oscuridad hace que los Estados y las instituciones internacionales se vuelvan muy timoratos. Si hay una voluntad universal de reforma, lo que sorprende es la lentitud que esta adquiere en el campo de las finanzas para salir de la crisis. El otro gran terreno que necesitaba una transformación (una reconstrucción del camino) es el de los intercambios comerciales. El mundo tuvo, con el movimiento de liberalización de la década de 1980, un gran cambio en menos de tres décadas, que estructuró nuevas interdependencias que explican bien hasta qué punto una crisis financiera «atlántica» termina por implicar una crisis económica, más o menos violenta y diferente en su rapidez de desarrollo, a escala mundial. Pero reformar en la materia es todavía más complejo, pues los objetivos están todavía mal definidos. Se trata de reducir la dependencia en relación con los mercados exteriores, por supuesto, pero ¿cómo adaptar en consecuencia las regulaciones internacionales? Dos capítulos de la

obra abordaron este tema desde dos ángulos diferentes. Uno subraya el interés que habría para vincular cuestiones comerciales y financieras en la regulación internacional, asegurada por las grandes instituciones internacionales como la OMC y el FMI. El otro se interesa en el caso de la agricultura y en la importancia de las dimensiones sectoriales, echando luz sobre el papel de las especificidades nacionales en los mecanismos de crecimiento endógeno. Otras lógicas van a orientar fuertemente estas regulaciones en los terrenos financieros y comerciales, en particular, la de una transición ecológica en un mundo que percibe cada vez más la extensión de las degradaciones del ambiente vinculadas con las actividades humanas. Estas nuevas percepciones que conciernen a la regulación de la globalización son recientes. Y la ilusión liberal que había hecho creer en la automaticidad de las soluciones (gracias al genio del mercado) desapareció hace mucho sin que tengamos más que los prolegómenos de una acción a la altura de los desafíos.

La presente obra da cuenta de estas premisas subrayando la urgencia de las acciones que hay que emprender, pues el horizonte considerado en este trabajo de prospectiva es también una fecha tope: lo que no se haya hecho antes de 2030 se volverá muy difícil de realizar antes de la fase crucial de 2050 que fija el GIEC (grupo de expertos internacionales sobre el cambio climático): no sobrepasar los dos grados de recalentamiento climático, a menos que se quiera entrar en una zona de perturbaciones graves y difícilmente controlables. En este sentido, nuestra obra es sobre todo pesimista. Queda mucho por hacer para que las reformas en curso se comprometan resueltamente con este objetivo apremiante de transición ecológica.

Un elemento de iluminación aportado por esta obra es también la apreciación de la verdadera magnitud de las inercias vinculadas con las estructuras de los intercambios y la poca reactividad de las economías a las evoluciones de la oferta y de la demanda. Tres capítulos analizan las trayectorias potenciales de las economías involucradas que permiten seguir los grandes tiempos de desplazamiento del poder económico según los escenarios, tantos barómetros útiles para nuestra navegación... aunque esto no excluye las evoluciones más brutales, la reedición de las crisis financieras o comerciales como lo subrayan los análisis llevados a cabo en estos sectores. Se desprenden ciertos rasgos comunes a todos los escenarios. Asia del Este constituirá el principal bloque económico en el horizonte de 2030, representando casi un tercio del comercio y del PIB mundial, superando ampliamente el conjunto América del

Norte y América Central y cubriendo casi dos veces el tamaño de Europa. Las otras tres grandes economías emergentes, India, Brasil y Rusia alcanzarán casi el 20 % del PIB mundial. Frente a estos dos grupos, Estados Unidos y Europa no serán más dominantes en términos económicos. Debido a los desequilibrios nacidos de la estrategia de crecimiento actual de China, es inevitable una inflexión de su régimen de crecimiento. Implicará un redespiegue en dirección del consumo en detrimento de las exportaciones y de las inversiones en infraestructura, con una desaceleración progresiva del crecimiento chino. Finalmente, en el conjunto de los países, la transición demográfica y el envejecimiento de la población, cuyas consecuencias ya se están produciendo, plantearán problemas crecientes respecto de la edad de jubilación y del cuidado de las personas mayores.

Europa, y más particularmente la zona euro, está en un impasse. Muchas vías parecen posibles. La consecución de políticas de estabilidad presupuestaria y de «reformas estructurales», combinada con un federalismo tecnocrático y financiero, llevan al estancamiento y a un crecimiento muy débil del conjunto de la zona, pero con una brecha creciente entre la Europa del Norte y la del Sur. En este contexto, no puede excluirse una escisión de la zona, de tipo caótico, luego de una crisis en un país del Sur, fuera de control, y con efecto de contagio. Sus consecuencias serían muy negativas, incluso a nivel de la economía mundial. Para escapar del estancamiento y evitar el estallido, no existen más que dos posibilidades: ir hacia una Europa federal presupuestaria con la implementación de un presupuesto europeo a la altura al menos del 5 % del PIB y la definición de una nueva estrategia de crecimiento basada en investigaciones futuras y la transición ecológica, o aceptar una Europa con muchas velocidades, con un sistema de euros múltiples que podría tomar diferentes formas, pero que volvería a dar márgenes de maniobra a los países del Sur.

Finalmente, sería contrario a nuestra postura afirmar que este trabajo cubre todos los aspectos de un análisis prospectivo de la economía mundial en el horizonte de 2030. La magnitud del tema sería suficiente para admitirlo. Así, las cuestiones ecológicas y climáticas no son objeto de capítulos específicos, sino que se tratan de un modo transversal en diferentes capítulos de la obra. Señalamos igualmente que algunas de las cuestiones importantes se abordan indirectamente como las relacionadas con la demografía, o las proyecciones de las Naciones Unidas son retomadas en el modelo macroeconómico de las grandes regiones de la

economía mundial que utilizamos en varios capítulos. Las cuestiones de defensa y, sobre todo, las que se refieren a la evolución de las tecnologías no se abordan. Para las primeras, se subrayará solamente hasta qué punto las cuestiones de defensa se encuentran en este momento muy condicionadas por la mayor integración de las economías, los problemas de acceso a los recursos naturales no renovables y la diseminación de armas de toda naturaleza (no solo atómicas), ligada precisamente a la evolución de las tecnologías. Los desarrollos de las tecnologías de la información y de la comunicación, así como las de la biología (entre ellas, la biología de síntesis) plantean a una nueva escala los problemas de dominio de estos desarrollos. Más allá de lo maravilloso de sus promesas, están los riesgos que hacen correr y que nos parecen un elemento prioritario que hay que tener en cuenta en la economía mundial de este comienzo del siglo XXI. Este dominio de las tecnologías se convierte en parte integral de lo que se podría llamar la urgencia de la transición ecológica en sentido amplio. Está, entonces, presente en las exigencias respecto de la gobernanza mundial, cuya difícil evolución tratamos de señalar. En el centro de esta búsqueda figura en buen lugar un reajuste de las relaciones públicas/privadas demasiado desequilibradas a favor de estas últimas, por no haber sabido construir los espacios de los bienes públicos mundiales que necesitamos. Nuestra obra insiste en esta necesidad, único medio de poder navegar en las zonas de peligro en que hemos entrado. Desde este punto de vista, la trayectoria de la economía mundial dependerá de una manera crítica de las políticas públicas que se llevarán a cabo en todos los niveles: local, regional e internacional.

Anexo

La construcción de escenarios con el Modelo Cambridge Alphametrics (CAM)

Las proyecciones de la economía mundial en el horizonte de 2030 fueron realizadas utilizando el modelo macroeconómico Cambridge Alphametrics Model (CAM). Desarrollado inicialmente por el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge en la década de 1980, fue ampliado más recientemente, en la década de 2000, por los investigadores del Judge Institute, de la Universidad de Cambridge, y la School of Oriental and African Studies (SOAS), en colaboración con Alphametrics Co., Ltd. (Cripps et al., 2007). CAM es un modelo macroeconómico para múltiples países de inspiración keynesiana. La economía mundial está dividida en 19 bloques o países entre ellos, principalmente, Estados Unidos, China, India, Japón y la misma Europa dividida en 5 bloques (Norte, Oeste, Este, Sur y Reino Unido). Para cada bloque, la economía está desagregada en tres sectores: el sector privado, que agrupa hogares y empresas, el sector público y el resto del mundo.

La demanda provoca crecimiento a corto plazo y las perspectivas de crecimiento generan las inversiones que incrementan la capacidad de producción a largo plazo. El modelo describe los intercambios exteriores bilaterales entre los diferentes bloques con una descomposición entre productos primarios, energía, productos manufacturados y servicios así como los grandes puestos de la balanza de pagos en términos de ingresos y movimientos de capitales. Se modelizan explícitamente los determinantes y el impacto de las variaciones de cambio. En cada bloque, se analizan la inversión privada, el ahorro privado, la inversión pública y los ingresos públicos. La tasa de inflación está determinada por las tensiones sobre la oferta, la evolución de los precios de los productos petroleros y del tipo de cambio. Los precios de los productos petroleros y de las materias primas son sensibles a los ajustes oferta-demanda. La acumulación de deuda pública, de activos y de pasivos extranjeros se mide en términos monetarios.

El ingreso nacional se define entonces por la siguiente igualdad:

$$Y = C + I + G + CA$$

Y representa el ingreso nacional, C el consumo privado, I la inversión privada que incluye la variación de stocks, G el gasto público y CA la balanza corriente.

Los gastos del sector privado están representados por los gastos de consumo y de inversión. El ingreso privado (YP) es considerado como un saldo contable entre el ingreso nacional (Y) y el ingreso público (YG), o sea:

$$YP = Y - YG$$

El ahorro privado (SP), que constituye la capacidad bruta de financiamiento, se define como la diferencia entre el ingreso privado y el consumo:

$$SP = YP - C$$

La capacidad neta de financiamiento del sector privado (NLP) está dada por:

$$NLP = SP - I$$

La inversión privada está determinada por la ecuación de comportamiento siguiente:

$$1 \frac{1}{Y_{-1}} = f \left[+y; \frac{ILN_{-1}}{Y_{-1}}; -irm_{-1}; a_b; e_b \right]$$

La tasa de inversión depende de un efecto acelerador (Y), los créditos ofrecidos por el sector bancario (ILN/Y) y la tasa de interés (irm). Los parámetros a_b y e_b designan los efectos fijos específicos por bloque y las perturbaciones.

El comportamiento de ahorro del sector privado está modelizado según la ecuación siguiente:

$$\frac{\Delta SP}{YP-1} = f \left[-\frac{SP-1}{YP-2}; +\frac{\Delta YP}{YP-1}; -\frac{\Delta WP-1}{WP-p}; +spvi; +irs_{-1}; a_b; e_b \right]$$

La tasa de ahorro depende positivamente de la tasa de crecimiento del ingreso privado (YP), la tasa de inflación ($spvi$) y la tasa de interés retardada (irs). La tasa de crecimiento retardada de la riqueza privada (WP) actúa negativamente en la tasa de ahorro. Los parámetros a_b y e_b designan los efectos fijos específicos por bloque y las perturbaciones. El término de corrección de error ($SP-1/YP-2$) implica un regreso progresivo de la tasa de ahorro a su valor de largo plazo.

El consumo privado es un simple saldo contable entre el ingreso privado y el ahorro privado:

$$C = YP - SP$$

La consideración del sector público en el modelo se limita al ingreso del gobierno⁴⁵ (YG) y al gasto público (G). La capacidad neta de financiamiento del gobierno se escribe así:

$$NLG = YG - G$$

45 El ingreso del gobierno se define como los ingresos totales del gobierno menos los subsidios, las transferencias y los intereses a pagar.

El ingreso del gobierno (YG) se modeliza según la expresión siguiente:

$$YG = \left[+Y_{-1}; +\frac{LG_{-1}}{Y_{-1}}; -irm_{-1}; a_b; e_b \right]$$

Esta expresión implica que el ingreso del gobierno depende positivamente del ingreso nacional (Y), dada la naturaleza procíclica de los ingresos del Estado. El aumento de la deuda pública en porcentaje del ingreso nacional (LG/Y) incentiva al gobierno a aumentar la presión fiscal sobre el sector privado. La suba de la tasa de interés en los títulos públicos (irm) reduce el ingreso del gobierno.

El gasto público en bienes y servicios (G) es una función del ingreso del gobierno (YG), del nivel de deuda pública (LG/Y), de la población (N) y de la balanza corriente en porcentaje del ingreso nacional (CA/Y):

$$G = f \left[+YG_{-1}; -\frac{LG_{-1}}{Y_{-1}}; +N_{-1}; +\frac{CA}{Y}; a_b; e_b \right]$$

La balanza corriente está constituida por cinco componentes: la balanza de bienes manufacturados, la balanza de productos primarios, la balanza de productos energéticos, la balanza de servicios y de transferencias, y la balanza de ingresos. Las ecuaciones del comercio exterior dependiente, tradicionalmente, de los efectos renta, precio y fuera de precio. Se limita aquí solo a los intercambios de manufacturas. Las importaciones de productos manufacturados (MM) dependen positivamente de la demanda final (MH), negativamente de los precios de las importaciones (pmm) y del tipo de cambio real (rx). La participación bilateral de mercado de un exportador en las importaciones de cada zona (sxm) depende negativamente de los costos unitarios del exportador (ucx).

$$MM = f(+MH; -pmm; -rx)$$

$$Sxm = f(ucx)$$

El tipo de cambio real (rx), definido como la ratio de los precios internos a los precios mundiales, depende positivamente de la balanza corriente ($CA/(NXI + M)$, en porcentaje de la suma de la posición exterior neta y de las importaciones), de la posición exterior neta (NXI/Y , en porcentaje del PIB) y de la aceleración de la inflación doméstica ($spvi$) y negativamente de la inflación mundial (phw).

$$rx = f(+CA/(NXI+M); NXI/Y; +spvi; -phw)$$

La capacidad neta de financiamiento de la economía nacional se confunde con el saldo de cuenta corriente, lo que implica que, desde el punto de vista contable, el saldo exterior (CA) es la suma del saldo privado (NLP) y del saldo público (NLG):

$$CA = NLP + NLG$$

Los activos y los pasivos financieros se modelizan, aunque de manera simplificada, para poder apreciar mejor la plausibilidad de los desequilibrios financieros a mediano y largo plazo. La matriz que aparece abajo presenta el balance considerado para cada agente. Está articulada con una matriz de flujo.

Los escenarios se construyen sobre la base de hipótesis explícitas que conciernen a los comportamientos, los objetivos de los agentes y las reglas de política económica. Las series históricas se refieren al período 1970-2012 y los escenarios a 2013-2030. Los datos de base son extraídos de estadísticas internacionales (FMI, OCDE, Naciones Unidas, Banco Mundial) y conformados coherentemente en la construcción de la base de datos (Cripps y Khurasee, 2010, 2011).

	Activos (considerados por)				Riqueza neta
	Sector privado	Gobierno	Bancos	Resto del mundo	
Stock de capital	KP				
Pasivo del					
Sector privado			LN	LX\$/rx	WP
Gobierno	LGO		LGF		
Bancos	DP	AGF			0
Resto del mundo	AXO\$/rx		R\$/rx		-NX\$/RX

Bibliografía

Cripps, F., Izurieta, A. y McKinley, T. (2007), *Developing a Global Model for Trade, Finance and Income Distribution*, IPC Technical Paper #1, febrero, Brasilia.

Cripps, F. y Khurasee, N. (2010), *Introduction to the CAM databank and model*, AUGUR working paper D1.1.

Cripps, F. y Khurasee, N. (2011), *WD 5.6 User Guide*, Alphametries.

