FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO: VIEJOS RECURSOS, NUEVAS PROPUESTAS

José Antonio Alonso (dir.)

José Antonio Alonso
Carlos Garcimartín
Federico Steinberg
Gemma Durán
Isabel Álvarez
Carlos Mataix
Eduardo Sánchez
M.ª Ángeles Huerta

Fundación Carolina

SIGLO XXI

SIGLO XXI

España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.
Si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos), www.cedro.org

Primera edición, julio de 2009

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© De los autores

Diseño de la colección: Pedro Arjona
Idea de la cubierta: Alfonso Gamo
Foto de cubierta: Nic McPhee

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain
ISBN: 978-84-323-1417-9
Depósito legal: M. 29.844-2009

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

NOTA INTRODUCTORIA XI

1. AGENDA DE DESARROLLO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN, *José Antonio Alonso* 1

I. OPORTUNIDAD DEL ESTUDIO 3
II. AGENDA DEL DESARROLLO 6

II.1. Los ODM como agenda internacional 6
II.2. Grado de realización de los ODM 8
II.3. Los bienes públicos internacionales 13

III. LA RESPUESTA INTERNACIONAL: EL CONSENSO DE MONTERREY 15
IV. NECESIDADES DE FINANCIACIÓN 18

IV.1. ¿Cuánto cuesta hacer realidad los ODM?. 18
IV.2. Efectos de la crisis 23

V. RASGOS DE UN SISTEMA ADECUADO DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO 26

2. EL AHORRO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN, *José Antonio Alonso* 33

I. MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES: LA DOBLE BRECHA 34
II. AHORRO Y CRECIMIENTO: REVISIÓN DE LA DOCTRINA 39

II.1. El ahorro en las primeras propuestas teóricas 39
II.2. El ahorro entra de nuevo en escena 42

III. AHORRO Y DESARROLLO: ALGUNAS EVIDENCIAS . 44
IV. PROMOCIÓN DEL AHORRO 49

IV.1. ¿De qué depende el ahorro? 49
IV.2. Política fiscal y monetaria 52
IV.3. Capacidades fiscales 55
IV.4. Paraísos fiscales 60

V. CONSIDERACIONES FINALES 65

3. EL COMERCIO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN, *José Antonio Alonso*..... 67

I. FUNDAMENTO DE LAS RELACIONES 69

I.1. Liberalización comercial y asignación productiva: efectos estáticos 69
I.2. Apertura y crecimiento: efectos dinámicos . 72
I.3. Restricción externa al crecimiento..... 76
I.4. Apertura e industrialización..... 80

II. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO 85

II.1. Expansión del comercio..... 85
II.2. Reestructuración del mercado 88

III. LA OMC Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO 90

III.1. La Ronda Doha 90
III.2. La negociación comercial y el *«policy space»* 96

IV. CONSIDERACIONES FINALES 99

4. LA FINANCIACIÓN PRIVADA INTERNACIONAL, *José Antonio Alonso* 103

I. CONCEPTOS PREVIOS..... 103
II. CAMBIOS EN LOS FLUJOS Y DESEQUILIBRIOS GLOBALES 106

II.1. Cambios en la estructura de los flujos financieros..... 106

II.2. Los desequilibrios globales 110
II.3. Reservas y fondos soberanos 114

III. INVERSIÓN DIRECTA 118

III.1. Factores determinantes de la inversión 118
III.2. Potencialidades y riesgos de la inversión ... 121
III.3. La inversión directa internacional 122

IV. OTROS FLUJOS FINANCIEROS 127
IV.1. Mercados de capital y fallos de mercado ... 128
IV.2. Las crisis financieras 131
IV.3. Los costes de las crisis 135

V. LA DEUDA Y SU TRATAMIENTO 138
VI. CONSIDERACIONES FINALES 143

5. LA AYUDA INTERNACIONAL, *José Antonio Alonso* 147

I. ALGUNOS CONCEPTOS 150
II. EVOLUCIÓN DE LA AYUDA: UNA VISIÓN GLOBAL . 154
III. EL ESFUERZO DE LOS DONANTES 161
IV. ESPECIALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y SECTORIAL 165

IV.1. Distribución geográfica de la ayuda 165
IV.2. Distribución sectorial de la ayuda 169

V. EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA 172

V.1. La eficacia de la ayuda: antecedentes 172
V.2. Aportaciones más recientes 178
V.3. Implicaciones para la ayuda 181

VI. LA AGENDA DE PARÍS Y EL FUTURO DE LA AYUDA 185

VI.1. La Agenda de París 185
VI.2. El futuro de la ayuda 190

VII. CONSIDERACIONES FINALES 194

6. LA TASA TOBIN, *Carlos Garcimartín* 197

I. EL OBJETIVO DE LA ESTABILIDAD FINANCIERA 199

II. LAS POSIBILIDADES DE RECAUDACIÓN 208
III. DIFICULTADES TÉCNICAS Y POLÍTICAS A LA APLICACIÓN DE LA TASA TOBIN 210

III.1. La cobertura geográfica de la Tasa 210
III.2. El lugar del gravamen 212
III.3. La base imponible 214
III.4. El tipo de gravamen 216
III.5. Dificultades administrativas 216
III.6. Dificultades políticas 217

IV. EL IMPUESTO SOBRE LOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL 219
V. CONSIDERACIONES FINALES 220

7. IMPUESTO SOBRE BILLETES AÉREOS Y FACILIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL, *Federico Steinberg* 225

I. IMPUESTOS SOBRE LOS BILLETES AÉREOS 226

I.1. La propuesta 226
I.2. Ventajas 229
I.3. Inconvenientes 232

II. FACILIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL 233

II.1. La propuesta 233
II.2. Ventajas 237
II.3. Inconvenientes 238
II.4. ¿Cuándo se justificaría utilizar la FFI? 241

III. CONSIDERACIONES FINALES 245

8. EL IMPUESTO GLOBAL SOBRE EL CARBONO, *Gemma Durán e Isabel Álvarez* 247

I. EL CLIMA COMO BIEN PÚBLICO GLOBAL 248
II. LOS IMPUESTOS AMBIENTALES 252

II.1. El doble dividendo de la imposición ambiental 252

II.2. Los impuestos ambientales en la UE: las reformas fiscales ecológicas 255

III. EL IMPUESTO SOBRE EL CARBONO 257

III.1. La recaudación 259
III.2. La eficiencia 261
III.3. La equidad y la distribución del ingreso ... 265
III.4. La base y el tipo impositivo 275
III.5. Experiencias nacionales en la imposición sobre el carbono 276

IV. EL IMPUESTO GLOBAL SOBRE EL CARBONO Y LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO 279

IV.1. Criterios básicos para la creación de un impuesto global sobre el carbono 281
IV.2. Viabilidad de un impuesto global sobre el carbono para financiar el desarrollo 286

V. CONSIDERACIONES FINALES 290

9. EL POTENCIAL DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS, *Carlos Mataix, Eduardo Sánchez y M.ª Ángeles Huerta* 293

I. LAS EMPRESAS Y LA COOPERACIÓN 293

I.1. Las empresas y el desarrollo humano 293
I.2. Las empresas de los países donantes frente a la AOD 294
I.3. Estrategias de cooperación para el desarrollo y la empresa 299

II. LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO (APPD) 304

II.1. Hacia una definición de APPD 304
II.2. Naturaleza de los factores que configuran la alianza 308
II.3. Motivaciones de cada parte 311

II.4. La génesis de la alianza 317
II.5. Aportaciones de recursos en la alianza 319

III. LA PROMOCIÓN DE LAS APPD DESDE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN DE LOS PAÍSES DONANTES. 321

III.1. Fondos movilizados a través de APPD promovidas por agencias 322
III.2. Envergadura de las APPD promovidas por las agencias 327
III.3. Consideraciones prácticas sobre la promoción de APPD 330

IV. CONSIDERACIONES FINALES 333

10. LAS REMESAS DE LOS EMIGRANTES, *José Antonio Alonso* 335

I. FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS 338

I.1. La explicación neoclásica 338
I.2. A la búsqueda de una mayor complejidad 341
I.3. Factores complementarios al diferencial de rentas 343
I.4. Evidencia empírica 350

II. EMIGRACIÓN: DESCRIPCIÓN DEL FENÓMENO 352
III. EL PAPEL DE LAS REMESAS: DIMENSIÓN DEL FENÓMENO 357
IV. EFECTOS DE LAS REMESAS 362
V. INCREMENTAR EL IMPACTO DE DESARROLLO 367
VI. CONSIDERACIONES FINALES 370

A MODO DE CONCLUSIÓN: SEIS IDEAS-FUERZA, *José Antonio Alonso* 373

BIBLIOGRAFÍA 391

NOTA INTRODUCTORIA

Este estudio tuvo su origen en un encargo que el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), de la Fundación Carolina, realiza al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). El propósito último del estudio es revisar las posibilidades que brindan las diversas fuentes de financiación para el desarrollo, incluidas algunas propuestas novedosas surgidas en los últimos años, para respaldar un esfuerzo más vigoroso y sostenido de la comunidad internacional en la lucha contra la pobreza. De forma más inmediata, se pretendía que el estudio pudiera servir como material de base para informar la posición española en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Doha (Qatar), entre los días 29 de noviembre y 2 de diciembre de 2008. Para ello, bajo la dirección de José Antonio Alonso, director del ICEI, se constituyó un equipo de investigadores que trabajó en aquellas fuentes y modalidades de financiación que parecían de mayor interés. Aunque hubo una división de tareas entre los investigadores, se mantuvo en el equipo una dinámica colegiada de discusión acerca de las posiciones a adoptar en el estudio. Una vez concluida la primera versión del trabajo, el 19 de noviembre de 2008 se convocó un seminario en CeALCI para presentar y debatir los resultados. A ese seminario acudieron, además de diversos expertos procedentes del mundo académico y de la cooperación al desarrollo, representantes de la Administración Pública, incluidos aquellos llamados a formar parte de la delegación española a la Conferencia de Doha. La versión del estudio que ahora se publica se ha beneficiado de los comentarios y debates habidos en aquel seminario, al tiempo que ha tratado de incorporar lo acordado en aquella Conferencia Internacional que resultaba pertinente para el análisis. A todos los participantes en el seminario y a cuantos desde CeALCI e ICEI nos apoyaron hemos

de expresarles nuestro agradecimiento. No obstante, advertimos que los errores o insuficiencias que subsistan en el estudio son de nuestra única responsabilidad.

José Antonio Alonso
Madrid, febrero de 2009

1. AGENDA DE DESARROLLO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

José Antonio Alonso

La noción del desarrollo descansa en la idea de que es posible que las sociedades alcancen en el futuro superiores niveles de bienestar si en el presente acometen un esfuerzo transformador de suficiente entidad como para permitirles un desplazamiento hacia una trayectoria de mayor progreso. En puridad, por tanto, el desarrollo comporta un esfuerzo inversor: una acumulación de capacidades en un momento dado del tiempo para ampliar la gama de oportunidades previstas para el futuro. Semejante esfuerzo transformador necesariamente requiere una puesta en uso intensiva de las capacidades y los recursos a los que pueda acceder el país. Algunos de ellos serán de naturaleza intangible —voluntad política, adecuadas instituciones o tecnología disponible—, otros serán, sin embargo, tangibles —infraestructuras, recursos naturales o factores productivos, por ejemplo—. Entre estos últimos, los recursos financieros son de especial importancia, ya que condicionan la posibilidad de acumular y poner en uso otros factores potencialmente disponibles.

En consecuencia, la disponibilidad de los recursos financieros para respaldar iniciativas transformadoras deviene un tema clave en toda estrategia de desarrollo. Se trata de disponer de los recursos necesarios para alentar la inversión que todo proceso de desarrollo comporta. ¿De dónde derivar estos recursos? En principio, tres pueden ser las fuentes genéricas de procedencia: el ahorro doméstico, que deriva de la abstinencia del consumo presente por parte de los agentes económicos nacionales, los recursos liberados por el comercio internacional, asociados a las ventajas que la especialización productiva proporciona, y los fondos transferidos desde el exterior, sea en forma de crédito, ayuda oficial o inversión (Thirlwall, 1976).

Antes de proseguir conviene anticipar dos advertencias que están implícitas en lo hasta ahora dicho y sobre las que se insistirá en este estudio. En primer lugar, el acceso a la financiación es sólo uno de los problemas, y no siempre el más decisivo, a los que se enfrenta la empresa del desarrollo. Ésta ha de verse, como nos recuerdan Hoff y Stiglitz (2001: 389), «no tanto como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio organizacional». Es en la alteración del marco de incentivos con el que operan los agentes y en el logro de una articulación eficaz de la acción colectiva donde más centralmente se dirime el problema del desarrollo. Son esos cambios, alejados del ámbito financiero, los que en último extremo condicionan la dinámica de acumulación y mejora de factores productivos que rigen el progreso.

La segunda advertencia alude a la precisión de que, del conjunto de fuentes de financiación, son las de procedencia nacional —ahorro y comercio— aquellas sobre las que más centralmente descansa, en la generalidad de los casos, la generación de los recursos necesarios para el desarrollo. La captación de recursos foráneos —ayuda, inversión o crédito— puede ser crucial en un momento dado, pero tendrá siempre un carácter complementario a la capacidad que el país tenga para la generación de recursos propios. Identificar los problemas de la financiación del desarrollo con las condiciones de acceso de un país a los recursos financieros internacionales es, cuando menos, parcial y limitativo: en buena medida, la clave del desarrollo está en lograr que se movilicen y se pongan en tensión el conjunto de capacidades y recursos —también los financieros— que un país tiene para sustentar el cambio económico y social.

En suma, frente a la tendencia de buscar en el exterior la explicación del desarrollo, los anteriores comentarios apuntan en la dirección de identificar a los propios países, a sus recursos y capacidades, como los principales responsables (y beneficiarios) de los procesos de cambio que el desarrollo comporta. Ello no quiere decir, sin embargo, que el entorno internacional no importe. Para que las capacidades nacionales puedan desplegarse más plenamente es crucial que el país pueda acceder, cuando lo necesite, a financiación internacional, en magnitud y condiciones aceptables. De ahí la rele-

vancia que tiene estudiar las circunstancias en las que se mueve la financiación del desarrollo. Tal es lo que modestamente se propone este estudio.

I. OPORTUNIDAD DEL ESTUDIO

Hay varias razones que justifican la oportunidad de revisar en estos momentos las condiciones propias de la financiación internacional al desarrollo. Una primera vincula ese esfuerzo con las exigencias que se derivan del cumplimiento de la Agenda de Desarrollo del Milenio, aprobada por Naciones Unidas, en el año 2000. Como es sabido, en aquella ocasión se definió una colección de objetivos que comprometen a la comunidad internacional y que suponen logros importantes, a fecha fija, en diversos ámbitos sociales (pobreza, salud, educación, equidad de género o sostenibilidad ambiental). Hacer realidad esos objetivos comporta un sobresfuerzo inversor por parte de la comunidad internacional que necesariamente debe ser respaldado financieramente. Por ello, no es extraño que dos años después de aprobados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Naciones Unidas convocase una Conferencia Internacional, en Monterrey, dirigida específicamente a estudiar la financiación del desarrollo. No se trataba sólo de debatir las posibilidades que brindaban las vías tradicionales de financiación, sino también de indagar nuevas fuentes o mecanismos que ampliasen la dotación de recursos potencialmente disponibles. Seis años más tarde, en 2008, Naciones Unidas convocó de nuevo a la comunidad internacional, en esta ocasión en Doha, para revisar lo acordado en Monterrey y para avanzar en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación del desarrollo.

Una segunda razón que ha venido a reforzar la pertinencia de este propósito la proporciona la ampliación del espacio de los bienes públicos internacionales que el proceso de globalización comporta. Aspectos que formaban parte de las competencias privativas de los Estados en el pasado (como la seguridad nacional o la estabilidad financiera) demandan hoy para su gestión dosis crecientes de

cooperación internacional, al tiempo que nuevos problemas (como el cambio climático, por ejemplo) han surgido ya como supranacionales, al tener efectos que trascienden fronteras y requerir respuestas internacionalmente concertadas. En muchos casos, para asegurar la provisión de estos bienes (o prevenir la realización de los males que lleva aparejado su carencia) es necesario disponer de nuevas respuestas institucionales, marcos normativos, instrumentos y recursos, complementarios a los que tradicionalmente han venido manejando los Estados. De ahí que diversos analistas se sumaran a la tarea de buscar nuevas fuentes de financiación, en este caso muy relacionadas con las necesidades de provisión (prevención) de bienes (males) públicos internacionales.

Los avances internacionales en la definición y defensa de los derechos de las personas constituyen una tercera razón que subyace a esta búsqueda de nuevos recursos para el desarrollo. En el seno de los países, el concepto de ciudadanía se asienta sobre una suerte de pacto fiscal por medio del cual los ciudadanos reciben del Estado los bienes públicos que demandan a cambio de contribuir al sostenimiento financiero del sector público. Adicionalmente, los recursos derivados de la imposición son empleados por el Estado para atenuar las tensiones sociales que el mercado genera y acercar los patrones distributivos a aquellos que se consideran socialmente deseables. Sin esa función resultaría difícil gestionar la estabilidad social y mantener la legitimidad institucional. Pues bien, son muchos los que consideran que el proceso de globalización en curso debiera establecer, también a escala internacional, algunos mecanismos correctores para garantizar una más equitativa distribución de las oportunidades de progreso entre países y regiones. La búsqueda de nuevas fuentes de financiación responde también a ese propósito de sentar las bases de una gobernanza más responsable del sistema internacional [1].

Por último, a estas razones se añade otra de naturaleza sobrevenida: la crisis económica que afecta, con enorme virulencia, a la economía internacional. Aunque nacida en los núcleos más desarrolla-

[1] El ex presidente chileno Ricardo Lagos denominó a este propósito, de una forma muy expresiva, «humanizar la globalización».

dos de la economía internacional, los efectos de la crisis están alcanzando ya, a través de varias vías, a los países en desarrollo. Como consecuencia del cambio de ciclo económico, pueden provocarse no sólo regresiones en las conquistas sociales más recientes de los países en desarrollo, sino también restricciones en la capacidad fiscal de los países industriales para financiar los programas de lucha contra la pobreza. Estudiar las posibilidades que brindan las vías disponibles para fortalecer la financiación para el desarrollo en estas nuevas condiciones de crisis se hace, por tanto, una tarea obligada.

El presente estudio pretende indagar en esos aspectos, pasando revista a las fuentes más importantes de financiación para el desarrollo de que dispone un país. La atención se proyectará sobre el conjunto de las fuentes disponibles, entendiendo que todas ellas —y no sólo las más novedosas— pueden ser relevantes. De este modo se pretende preservar una cierta perspectiva de conjunto del problema. Aun así, se dedicará una atención individualizada a alguna de las figuras más novedosas propuestas en los últimos años, discutiendo su pertinencia y alcance.

Para la tarea propuesta existen precedentes que resultan de obligada referencia. Entre ellos destacan los estudios, altamente comprensivos, que dirigieron Atkinson (2005), por encargo de Naciones Unidas, y Landau (2004), a instancias del gobierno francés. A estas dos referencias se une una amplia colección de trabajos que, de forma más singular, han tratado de analizar la oportunidad y los efectos de nuevas figuras de financiación. Entre las propuestas barajadas, algunas fundamentan su pertinencia en la potencia recaudatoria que se les supone, otras complementan ese rasgo con el efecto corrector que generan sobre males públicos asociados al proceso de globalización (inestabilidad financiera, deterioro ambiental o fuga de cerebros pueden ser los ejemplos).

Antes de dar paso al análisis de cada una de las vías de financiación sometida a estudio, conviene aludir un poco más detenidamente al contexto en el que ha aflorado este debate acerca de la financiación para el desarrollo. Un contexto marcado, como se ha señalado, por la Declaración del Milenio y las Conferencias de Financiación para el Desarrollo, por una parte, y por las más amplias consecuencias del proceso de globalización, por la otra.

II. AGENDA DEL DESARROLLO

II.1. *Los ODM como agenda internacional*

Como es sabido, en septiembre de 2000, convocada por Naciones Unidas, se celebró en Nueva York la llamada Cumbre del Milenio. En esa fecha 189 países se comprometieron a hacer el máximo esfuerzo para avanzar en la erradicación de la pobreza y del hambre y en la promoción de la educación, la salud, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. Semejantes propósitos quedaron plasmados en la *Declaración del Milenio,* suscrita como consecuencia de la Cumbre y, como derivación, en los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), ocho grandes desafíos en torno a los que se debían concentrar los esfuerzos de la comunidad internacional. Para orientar el esfuerzo de los países, esos 8 objetivos agregados se tradujeron en 18 metas, con cerca de 48 indicadores para su seguimiento (cuadro 1). Una buena parte de las metas definidas están referidas a un periodo preciso de realización, que en la mayor parte de los casos alude al año 2015.

De este modo, la propuesta confirmaba el lugar central que la lucha contra la pobreza, entendida en un sentido amplio y no sólo relacionada con la carencia de ingresos, debía tener en los esfuerzos de desarrollo de la comunidad internacional; y respaldaba la opción por un sistema de gestión de las agencias de desarrollo vinculado a resultados *(results-based management)* alcanzados en los países en desarrollo. El eco obtenido por la Declaración del Milenio, no sólo en el ámbito de los organismos multilaterales, sino también de los gobiernos donantes y receptores, otorgó a los ODM la naturaleza de un programa de trabajo internacionalmente compartido.

Aunque la mayor parte de los ODM se refieren a logros a conseguir en los países en desarrollo, ha de entenderse que todos —donantes y receptores— deben sentirse comprometidos en el esfuerzo común por hacer realidad esos propósitos. No obstante, hay un objetivo, el número 8, referido al logro de una «asociación global para el desarrollo», que implica muy centralmente a los países desarrollados, por cuanto comporta cambios en el sistema de relaciones que

CUADRO 1. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*

Objetivos	*Metas*
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de pobres 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre
2. Lograr la educación primaria universal	3. Lograr el ciclo completo de educación primaria para todos los niños y niñas
3. Promover la equidad de género	4. Eliminar las desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria antes del 2005 y en toda la enseñanza antes del 2015
4. Reducir la mortalidad infantil	5. Reducir a las dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad (<5 años)
5. Mejorar la salud materna	6. Reducir a las tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna
6. Combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades	7. Detener y comenzar a reducir, para el 2015, la incidencia del sida 8. Detener y comenzar a reducir, en el 2015, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental	9. Incorporar la sostenibilidad ambiental en los programas nacionales 10. Reducir a la mitad, para el 2015, la proporción de quienes carecen de acceso a agua potable 11. Mejorar para el 2020 la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios precarios
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	12. Sistema comercial y financiero abierto y equitativo 13. Atender las necesidades de los países menos adelantados 14. Atender las necesidades de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares 15. Encarar los problemas de la deuda externa 16. En cooperación con los países en desarrollo, promover estrategias generadoras de empleo 17. En cooperación con las empresas, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad 18. En colaboración con el sector privado, beneficiarse de las nuevas tecnologías

estos países mantienen con el mundo en desarrollo. Se asume que no es posible lograr resultados efectivos en términos de lucha contra la pobreza si no se alteran ciertas normas y políticas relacionadas con el comercio, la ayuda o el tratamiento de la deuda, entre otros. Algunos de estos aspectos caen directamente en el espacio propio de la financiación del desarrollo.

II.2. *Grado de realización de los ODM*

Pese a la solemnidad del compromiso internacional y la bonanza del período económico transcurrido desde su aprobación, lo cierto es que el grado de realización de los ODM es muy desigual, tanto en lo que respecta a regiones y países del mundo en desarrollo como a metas precisas.

Así, por ejemplo, el último *Informe de Seguimiento* que elabora Naciones Unidas ofrece una imagen moderadamente optimista con respecto al potencial cumplimiento, en términos agregados, del objetivo relativo a la reducción de la pobreza (cuadro 2). Todas las regiones parecen estar en la senda de cumplimiento de ese objetivo, con la significativa excepción de África Subsahariana que, pese a la bonanza económica, sigue alejada de la meta propuesta. Ha de entenderse, en todo caso, que este optimista registro es consecuencia muy directa del comportamiento expansivo de las economías en desarrollo durante el último lustro.

Más pesimista es el balance respecto a la lucha contra el hambre: un objetivo que se ha visto alterado por el encarecimiento de los productos alimenticios vivido en los últimos años. Como consecuencia, buena parte de los países de África Subsahariana, Oriente Medio y Norte de África se encuentran gravemente atrasados en el cumplimiento de esta meta. Incluso algunos de ellos han vivido en estos últimos años situaciones de severa carencia en términos alimentarios.

También parece alcanzable el objetivo en materia de escolarización primaria, donde se ha producido un avance significativo en buena parte de las regiones del mundo. Las deficiencias más notorias se perciben, de nuevo, en el caso de África Subsahariana y Asia

Meridional. En esta última región se lograron progresos significativos en la escolarización de las niñas, pero no así en la de los niños. Los logros en el ámbito de la educación se vieron reforzados, además, por avances también significativos en la tasa de alfabetización de los adultos.

La imagen positiva de estos resultados se puede trasladar al objetivo relacionado con la promoción de la igualdad de género: aunque no de una manera equivalente, en buena parte de las regiones se registraron progresos tanto en la matriculación de niñas en el ciclo escolar como en la participación de mujeres en la fuerza laboral. La paridad de salarios parece, sin embargo, constituir una meta que se resiste a su más plena realización.

Uno de los ámbitos en el que menor es lo avanzado por la comunidad internacional es el que alude a la salud materno-infantil. Por lo que se refiere a la tasa de mortalidad infantil los datos son enormemente preocupantes: de los 145 países en desarrollo con datos disponibles, 111 están retrasados o gravemente retrasados respecto a la meta propuesta para 2015. En el caso de la mortalidad materna, los datos son igualmente expresivos: el 99% de las más de 500.000 muertes maternas registradas en 2005 sucedieron en los países en desarrollo. Se ha avanzado en el porcentaje de partos atendidos por personal médico especializado, pero las tasas propias de África Subsahariana y Asia Meridional siguen estando por debajo del 50%.

En la lucha contra las pandemias, como el VIH/sida, se ha logrado una cierta estabilización en la extensión de los infectados, no obstante los avances son muy desiguales entre las regiones. El esfuerzo realizado en torno a África Subsahariana parece empezar a dar frutos, lo que se revela tanto en la contención en el crecimiento del colectivo infectado cuanto en la ampliación —en todo caso, muy insuficiente todavía— del número de los que acceden al tratamiento con retrovirales. No obstante, en otras regiones, como Europa Oriental y Asia Central, parece haberse incrementado el colectivo de infectados entre los sectores de riesgo.

La sostenibilidad ambiental es otro de los ámbitos que nutren el pasivo del balance, siendo poco lo avanzado hasta el momento. Los datos revelan una ampliación del número de personas con acceso al

CUADRO 2. *Progreso en alguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*

ODM	*Metas*	*Situación actual*	*Desafíos*
Objetivo I: Erradicar la pobreza y el hambre extrema	Reducir a la mitad la pobreza extrema	Es probable que se logre la meta debido a los significativos logros en algunas zonas de Asia	De no generarse cambios no se cumplirá este objetivo en el África Subsahariana
	Empleo productivo y decente	No se detectaron progresos significativos	El pleno empleo sigue siendo una posibilidad remota, especialmente para jóvenes y mujeres
Objetivo II: Lograr la enseñanza primaria universal	Enseñanza primaria universal	En casi todas las regiones, la tasa neta de matrícula de 2006 superaba el 90%. Muchos países se acercan a la cobertura universal en primaria.	En el África Subsahariana la tasa de matrícula neta en primaria últimamente alcanza el 71%
Objetivo III: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	Igualdad de sexo en la enseñanza primaria y secundaria	El índice de paridad de género en la educación primaria es 95% superior en seis de las diez regiones, incluidas las más pobladas	De 113 países que no alcanzaron la paridad de género (primaria y secundaria) en 2005, sólo 18 tienen alguna probabilidad de alcanzar el objetivo para el 2015
	Mejorar el empleo y la calidad de los trabajos de las mujeres	Las mujeres ocupan hoy casi el 40% de los empleos remunerados fuera de la agricultura en comparación con el 35% que ocupaban en 1990	Casi dos tercios de las mujeres empleadas en los países en desarrollo se encuentran en empleos *vulnerables*
Objetivo IV: Reducir la mortalidad infantil	Reducir en dos terceras partes la mortalidad de menores de 5 años	Las muertes causadas por el sarampión se redujeron de 750.000 en 2000 a menos de 250.000 en 2006	27 países no avanzaron en la reducción de la mortalidad infantil

Objetivo V: Mejorar la salud materna	Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes	La mortalidad materna se ha reducido en menos del 1%, muy por debajo del 5,5% necesario para alcanzar la meta	El alto riesgo de muerte durante el embarazo y el parto no ha disminuido en África Subsahariana y en Asia Meridional
Objetivo VI: Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades	Detener y comenzar a reducir la propagación de VIH/sida	Las muertes por sida se redujeron de 2,2 millones en 2005 a 2 millones en 2007	La cantidad estimada de personas que viven con VIH aumentó de 29,5 millones en 2005 a 33 millones en 2007. La mayoría de ellas viven en África Subsahariana
	Detener y comenzar a reducir la propagación del paludismo	El uso del mosquitero con insecticida se está expandiendo como forma de prevención y se han triplicado sus usos	Este uso preventivo no es suficiente para alcanzar la meta en el 2015
Objetivo VII: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Reducir a la mitad las personas sin acceso al agua potable y al saneamiento	1.600 millones de personas han obtenido acceso al agua potable desde 1900	2.500 millones de personas viven sin servicio de saneamiento mejorado
	Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas nacionales	El uso de sustancias que agotan la capa de ozono ha sido casi eliminada	Las emisiones de dióxido de carbono han seguido aumentando
Objetivo VIII: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	Atender las necesidades especiales de los Países Menos Adelantados	Los Países Menos Adelantados recibieron alrededor de un tercio de la ayuda total	La Ayuda Oficial al Desarrollo sigue estando muy por debajo de la meta del 0,7%

FUENTE: World Bank (2008).

agua y, aunque en menor grado, de los que disponen de servicios de saneamiento. No obstante, en este último caso, Asia Meridional y, muy particularmente, África Subsahariana se encuentran especialmente rezagadas. Manifiestamente menores son los logros en otros ámbitos relacionados con la sostenibilidad: se ha mantenido el proceso de deforestación, son mayores las emisiones de dióxido de carbono y, en la mayoría de las regiones del mundo en desarrollo, el saldo del ahorro neto ajustado es negativo, lo que expresa un crecimiento no sostenible desde el punto de vista ambiental.

Igual balance contradictorio cabe realizar del objetivo 8 (World Bank, 2008), relacionado con el propósito de crear una más sólida asociación a favor del desarrollo. Ha crecido la ayuda, aunque no de una manera consistente en el tiempo, y se ha trabajado muy intensamente en definir criterios para mejorar su eficacia, pero apenas se ha hecho progreso alguno en la Ronda Doha de comercio, pese a haberse cumplido los plazos previstos inicialmente para su conclusión. Aspectos relacionados con la reforma de la arquitectura financiera internacional, que favorecerían la inserción más estable de los países en desarrollo, permanecen sin ser abordados. Se ha avanzado en la extensión de las tecnologías de la comunicación al mundo en desarrollo, pero no se ha logrado corregir la brecha digital entre los países ricos y pobres.

En suma, el balance agregado es ambiguo: hay aspectos que alientan al optimismo, pero en muchos otros campos los avances han estado muy por detrás de lo inicialmente previsto. La mayor preocupación, sin embargo, no deriva de la insuficiente senda hasta ahora recorrida, sino de los problemas que parecen amenazar el camino que todavía queda por recorrer. Sobre este nuevo trayecto se proyecta, con gravedad inusitada, la sombra de la crisis, cuyos efectos han comenzado a percibirse también en el mundo en desarrollo. Es difícil anticipar la intensidad y el período de vigencia de la crisis, pero todas las previsiones apuntan a la severidad de sus efectos y a la prolongación de su impacto. Como consecuencia, será más difícil avanzar en las conquistas sociales en los países en desarrollo, al tiempo que se reducirán los márgenes fiscales de los países desarrollados para respaldar esos esfuerzos. En este contexto la búsqueda de nuevas vías de financiación del desarrollo adquiere nueva relevancia.

II.3. *Los bienes públicos internacionales*

Una de las tendencias que con más fuerza caracterizan este comienzo de siglo es el manifiesto impulso que ha cobrado el proceso de integración de la economía mundial. El creciente peso atribuido al intercambio internacional de bienes, servicios y factores, unido a las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de las comunicaciones, ha acentuado hasta límites desconocidos los niveles de interdependencia entre países y mercados más allá de las fronteras nacionales. Se expande el ámbito de incidencia de cualquier perturbación nacional, sin que ningún espacio, por lejano que parezca, quede inmune a la posibilidad de contagio; al tiempo que se reducen los márgenes de holgura de los gobiernos, que han de considerar, de forma obligada, los condicionantes que impone el marco internacional para sus decisiones. Tal es el sentido del proceso de globalización en curso: articulación de espacios nacionales, anteriormente fragmentados, para constituir una realidad crecientemente integrada a escala planetaria.

Los efectos que se derivan de esta interdependencia pueden presentarse bajo signos muy diversos: positivos en unos casos (por ejemplo, ampliación de los intercambios internacionales), negativos en otros (por ejemplo, los riesgos de contagio financiero). Sobre estas interdependencias se erige el espacio propio de los bienes públicos internacionales (BPI). Bajo este rótulo se acogen bienes de muy diversa naturaleza. Algunos de ellos —como la justicia o el marco normativo internacional— son básicos para ordenar la convivencia, otros —como la seguridad en materia de salud o la preservación del medio ambiente— son requisitos de seguridad mínimos para la sostenibilidad de la vida y, en fin, los hay —como la estabilidad financiera, la integración comercial o la promoción del conocimiento— que mejoran las posibilidades de progreso agregado del conjunto del planeta. En conjunto conforman un agregado de bienes y marcos normativos que condicionan los niveles de bienestar a los que puede acceder la población mundial.

Caracteriza a estos bienes una suerte especial de externalidad que hace que una vez provistos, sus beneficios estén disponibles

para todos de una forma no limitada (de manera equivalente, aunque inversa, cabría hablar de males públicos). Dadas estas características, es frecuente que el mercado, por sí solo, se revele incapaz de asegurar la provisión eficiente de los bienes públicos, siendo requerida cierta forma de acción colectiva, sea a través de la coordinación, la cooperación o la coacción. En el seno de los países, esa respuesta se canaliza a través del marco institucional disponible, incluyendo muy centralmente al Estado. En el ámbito supranacional, sin embargo, no existe institución semejante, de modo que la respuesta ha de propiciarse a través de fórmulas diversas de coordinación y de cooperación voluntaria (Alonso, dir., 2005).

Dotarse de los medios necesarios para mejorar la provisión de los BPI constituye un objetivo central para mejorar los niveles de seguridad y bienestar de la población y, también, para hacer realidad los ODM. No porque estos objetivos tengan necesariamente naturaleza de bien público, sino porque para su logro resulta obligado invertir en bienes públicos internacionales. El descubrimiento de una vacuna contra la malaria o el desarrollo de un tratamiento accesible frente al sida, la preservación de la paz o el más fácil acceso al conocimiento, la promoción de la estabilidad financiera o el establecimiento de un orden comercial más abierto y justo (todos ellos BPI) pueden ser medidas que tengan mayor efecto sobre la pobreza que la propia ayuda internacional.

Ahora bien, para incrementar la oferta de BPI es necesario disponer de los recursos financieros, de los marcos normativos y de las respuestas institucionales que aseguren su provisión. Y es en este ámbito donde se perciben carencias notables en el actual panorama internacional. Se ha avanzado en los grados de comunicación e interdependencia entre mercados, pero no se han desarrollado las políticas e instituciones de coordinación necesarias para gobernar ese proceso. Esta asimetría está en la base del incrementado nivel de riesgo e inestabilidad que caracteriza al sistema internacional, al tiempo que constituye un obstáculo para el más pleno y compartido aprovechamiento de las posibilidades de progreso que brinda la integración internacional.

III. LA RESPUESTA INTERNACIONAL: EL CONSENSO DE MONTERREY

Apenas transcurridos dos años desde la aprobación de los ODM, Naciones Unidas convocó una Conferencia Internacional orientada a estudiar las vías de respaldo financiero a esa agenda de objetivos: se trata de la Conferencia Intergubernamental de *Financiación para el Desarrollo*, celebrada en Monterrey, en marzo de 2002. Había muchas razones para que la convocatoria de esta Conferencia despertase expectativas. En primer lugar, representaba una ocasión única para confirmar los compromisos que los donantes asumían con respecto a los ODM y a los bienes públicos internacionales; pero, además, suponía la primera vez que, tras la declaración del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), a comienzos de los setenta, Naciones Unidas tomaba un manifiesto protagonismo en la definición de un programa económico comprehensivo en términos de desarrollo. Para ello retomaba ámbitos que parecían haber sido dejados a la exclusiva competencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y FMI).

Desde sus orígenes, la iniciativa de la Conferencia se enfrentó a la resistencia de diversos países, que veían con prevención que Naciones Unidas se inmiscuyese, de forma abierta y pública, en un terreno tan sensible como el que se refiere a las relaciones económicas internacionales. Semejantes resistencias se manifestaron en las dificultades que rodearon la formación de las delegaciones y la elaboración de un texto de consenso. En el proceso negociador hubo de renunciarse a parte de las iniciativas contempladas en el documento que, a instancias del secretario general de Naciones Unidas, preparó una comisión presidida por Ernesto Zedillo, así como a otras iniciativas que surgieron de la sociedad civil, a través de las redes de ONG implicadas en las reuniones preparatorias.

El documento finalmente acordado, el llamado *Consenso de Monterrey*, supuso en todo caso un paso adelante en materia de cooperación internacional. La Unión Europea acudió a la Conferencia con el compromiso de alcanzar, en el año 2006, una ayuda equiva-

lente al 0,39% del PIB como promedio, y un 0,33% mínimo para cada país miembro. También Estados Unidos adelantó su compromiso de elevar la cuantía de la ayuda, si bien sometiendo su asignación a una más estricta condicionalidad relacionada con el marco institucional y la orientación de la política económica del receptor. Al tiempo, se reiteró el compromiso de dedicar a la AOD, en el más breve plazo de tiempo posible, el 0,7% del PNB.

Menos precisos fueron, sin embargo, los compromisos alcanzados en otros ámbitos de la financiación del desarrollo. Aunque se insistió en las oportunidades de desarrollo que encierra el comercio internacional, la estabilidad financiera o la inversión exterior, es poco lo que se avanzó de forma efectiva en esos ámbitos. Como tampoco se lograron avances significativos en materia de movilización de recursos nacionales o de generación de un clima favorable a la inversión, pese a la importancia que se le otorgan a estos aspectos en la estrategia de crecimiento económico de un país.

Finalmente, la Conferencia fue absolutamente parca en todo lo que se refiere a fuentes novedosas de generación de recursos útiles para financiar iniciativas de desarrollo o para proveer (o atenuar) bienes (males) públicos internacionales. Pese a que en el debate previo a la Conferencia se manejaron diversas iniciativas, la Conferencia apenas hizo referencia a ellas. Como tampoco lo hizo, salvo formulaciones retóricas, respecto a temas como la evasión de capitales o el fraude fiscal, que limitan seriamente las posibilidades financieras de los países en desarrollo.

Pasados seis años, en diciembre de 2008, Naciones Unidas convocó de nuevo a la comunidad internacional, en este caso en Doha, para una Conferencia de seguimiento para aplicar el Consenso de Monterrey. Lo cierto es que la Conferencia no llegó en un momento demasiado adecuado, cuando la comunidad internacional estaba conmocionada por los evidentes signos de gravedad de la crisis. De hecho, es muy poco lo que cabe rescatar como novedoso de esta Conferencia Internacional. De nuevo, los avances más significativos se produjeron en el ámbito de la ayuda: la Unión Europea se comprometió a situar su coeficiente medio de ayuda en el 0,56% del PNB para 2010 y en el 0,7% para 2015. Además, la Conferencia incluyó entre sus reflexiones el papel relevante de la cooperación Sur-

Sur, la función de los países de renta media en el marco del sistema de cooperación y los avances en la agenda de eficacia de la ayuda. Son pasos interesantes, pero de pequeño calado para un encuentro internacional de este tipo.

Además de los aspectos de la ayuda, la Conferencia trató temas relativos a la movilización de recursos domésticos, el papel de los flujos privados, el comercio, la deuda externa y las llamadas cuestiones sistémicas. En relación con lo avanzado en Monterrey, en este caso se hizo una mayor insistencia en la relevancia de disponer de un sistema fiscal capaz y equitativo, en la necesidad de dotar a los países de espacio político para el diseño de respuestas nacionales al entorno económico, en el compromiso para perseguir el fraude fiscal, la fuga de capitales y la economía ilegal (aunque sin medidas precisas) y en la necesidad de dar un impulso a la Ronda Doha de comercio, asumiendo mientras tanto lo acordado en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en 2005. Al tiempo, se dedicaron diversos párrafos a la crisis económica, haciendo un llamamiento a buscar respuestas concertadas frente a la gravedad del momento y a avanzar en la reforma del sistema financiero.

Por último, respecto a las nuevas fuentes de financiación, se aludió exclusivamente a aquellas que ya habían sido implantadas con anterioridad y estaban, por tanto, vigentes. A saber: el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm en sus siglas inglesas) y la Tasa sobre billetes aéreos, adoptada en el marco de la Alianza contra el Hambre. No existe referencia alguna a otras figuras de entre las discutidas en informes diversos (como Landau, 2004, o Atkinson, 2005), como la tasa Tobin, los impuestos ambientales o el recurso a los Derechos Especiales de Giro.

En suma, el balance que cabe hacer de estas dos Conferencias está plagado de luces y sombras. El aspecto más positivo que aporta el Consenso de Monterrey es, sin duda, la posibilidad de arrojar una mirada más amplia a los problemas del desarrollo, incorporando, además de la ayuda, otras dimensiones de las relaciones económicas internacionales que son cruciales para ampliar las posibilidades de progreso de los países más pobres. Es importante que haya un foro donde se discuta de forma conjunta la fiscalidad y el comercio, la deuda externa y el ahorro doméstico, la inversión extranjera

o los bienes públicos internacionales. Al tiempo, la dinámica de las Conferencias ha servido para actualizar algunos compromisos internacionales, los más precisos y mensurables se refieren a la ayuda internacional. En el lado negativo del balance hay que hacer constar, sin embargo, la inveterada renuencia de los países a transitar desde las declaraciones a los compromisos: la mayor parte de los textos resultantes de las Conferencias están cargados de declaraciones de intención, positivas en sí mismas, pero que en poco comprometen a los gobiernos. Al tiempo, también en el lado negativo ha de señalarse la resistencia que la comunidad internacional tiene a someter a estudio aspectos centrales, aunque polémicos, como los referidos a la reforma de los organismos financieros internacionales, la persecución efectiva de la evasión de capitales, el adecuado tratamiento de los paraísos fiscales o la pertinencia de nuevas figuras impositivas de carácter global.

IV. NECESIDADES DE FINANCIACIÓN

IV.1. *¿Cuánto cuesta hacer realidad los ODM?*

Los limitados logros alcanzados por el *Consenso de Monterrey* en materia financiera contrastan con la ambición que comporta hacer realidad la agenda de desarrollo que deriva de la Cumbre del Milenio. Ahora bien, ¿a qué volumen de recursos se alude? Es decir, ¿cuánto cuesta hacer realidad los ODM? Diversos analistas y centros de investigación trataron de dar respuesta a este interrogante, con resultados dispares de acuerdo con el número de objetivos considerados, las regiones en desarrollo implicadas y los supuestos asumidos en la estimación (cuadro 3). Por lo que se refiere a este último aspecto, hay dos que resultan de extraordinaria relevancia: las previsiones del crecimiento esperado de la economía en cuestión y el grado de complementariedad supuesto entre los diversos ODM. Como es lógico, cuanto mayor sea cada uno de estos aspectos, menor será el volumen de recursos adicionales necesarios para hacer realidad los ODM.

Pese a la dificultad de encontrar una estimación que resulte inequívoca y comúnmente aceptada, la mayor parte de los estudios alude a unos costes aproximados de entre 40.000 y 70.000 millones de dólares adicionales a los canalizados a través de la AOD, que en el momento en que estas estimaciones se realizaron estaba entre 53.000 y 57.000 millones de dólares. En cifras próximas se mueve también la estimación que realizó el Banco Mundial, que evalúa entre 40.000 y 60.000 millones de dólares anuales los recursos adicionales necesarios para hacer realidad los ODM. Para alcanzar esa cifra sería necesario doblar la cuantía de la ayuda al desarrollo, hasta situarla como promedio en un entorno del 0,5% del PIB para los países donantes.

En una de las más ambiciosas y difundidas estimaciones, la debida al equipo que Sachs (2005a y b) dirigió en el seno del *UN Millenium Project*, se considera que los recursos globales requeridos para hacer realidad los OMD en los países de bajo ingreso alcanzan los 253.000 millones de dólares, en 2006, y los 529.000 millones, en 2015. De los fondos necesarios para 2006, se estimaba que en torno al 71% (180.000 millones) podía ser cubierto con recursos domésticos, restando el 29% (73.000 millones) que debería ser canalizado en forma de ayuda internacional. Estas cifras serían de 394.000 millones (74,4%) y de 135.000 millones (25,5%), respectivamente, en 2015 (Sachs *et al.*, 2005a). Sintetizando, las necesidades de ayuda para los países de bajo ingreso se sitúan en este estudio en los 73.000 millones de dólares en 2006 y los 135.000 millones en 2015: unas cifras que serían de 135.000 y 195.000 millones si se considera el conjunto de los países en desarrollo.

Pese a la contundencia de las cifras, conviene advertir acerca de las limitaciones que rodean las anteriores estimaciones (Clemens, Kenny y Moss, 2004). En la mayor parte de los casos, éstas resultan de la evaluación tentativa de los medios requeridos (inversiones y gastos de funcionamiento, así como recursos humanos necesarios) para disponer de los bienes, servicios e infraestructuras asociados a cada una de las metas identificadas, procediendo posteriormente a su agregación para el conjunto de los ODM. Entre los problemas a los que necesariamente debe enfrentarse este tipo de medición, tres parecen de especial relevancia:

CUADRO 3. *El coste en recursos adicionales para alcanzar los ODM*

Estudio	*Cobertura*	*Recursos adicionales anuales (miles de millones de dólares)*
Zedillo *et al.* (2001)	ODM	50
Devarajan *et al.* (2002)	Pobreza global Objetivos sociales y medioambientales Educación primaria	54-62 35-75 10-15
Vandemoortele (2002)	ODM	50-80
Greenhill (2002)	Pobreza global	15-46 100% cancelación de deuda
	Otros objetivos	16,5 100% cancelación de deuda
Oxfam (2002)	ODM	100
Sachs *et al.* (2005a)	ODM	2006: 73 2015: 135

World Bank (2003)	Asia y Sur de Asia	Doble o triple ayuda
	África y Asia Central	60% incremento
African Development Bank (2002)	30 países africanos	20-25
Delamonica *et al.* (2001)	Educación primaria	9,1
World Bank (2002)	Educación primaria para 47 países IDA	2,5-5
	Educación primaria en África	7x ayuda
Naschold (2002)	Educación primaria	9
Filmer (2002)	Educación primaria	30
Mingat *et al.* (2002)	Educación primaria para 33 países africanos	2,1
Brossard y Gacougnolle (2001)	Educación primaria en África	2,9-3,4
Burns *et al.* (2003)	Educación primaria en países de bajo ingreso	5-7

FUENTE: Adaptado de Clemens, Kenny y Moss (2004).

— En primer lugar, habrán de considerarse las potenciales externalidades existentes entre los objetivos propuestos, de modo que se pueda captar el efecto que los avances logrados en un ámbito generan sobre otros. No obstante, no se conoce muy bien el alcance que tiene este tipo de efectos.
— En segundo lugar, es posible que existan indivisibilidades en la inversión, de modo que se requieran umbrales mínimos de recursos para obtener resultados, rompiendo la linealidad supuesta entre insumos y logros obtenidos. Aunque este efecto se ha constatado en algunos ámbitos, no se conoce con certeza su dimensión.
— En tercer lugar, y es tal vez el aspecto más importante, es necesario considerar la diferencia que existe entre estimar el coste de proveer un servicio y el asociado a su efectiva utilización por parte de la población. Por ilustrarlo de forma sencilla, para escolarizar a un niño es necesario disponer de un puesto escolar, lo que comporta un aula, un profesor y los materiales docentes correspondientes; pero disponer de ese puesto escolar no garantiza que el niño efectivamente vaya a la escuela. Las estimaciones abordan el primero de los aspectos, pero dejan sin tratar el segundo.

Más allá de las dificultades que encierra la tarea, lo cierto es que los ejercicios de estimación apuntan a unas magnitudes que sobrepasan la capacidad de respuesta que, hasta el momento, ha tenido la ayuda internacional. Es cierto que en los últimos años los volúmenes de AOD son superiores a aquellos con los que se comenzó la década, pero ese crecimiento ni ha seguido una tendencia consistente en el tiempo (de hecho, ha retrocedido en 2006 y 2007), ni parece responder totalmente a un propósito relacionado con los ODM (ciertas operaciones de alivio de la deuda y de reconstrucción en Irak y Afganistán han sido claves en el crecimiento reciente de la ayuda). Es decir, hasta el momento no se ha logrado movilizar el volumen de ayuda que las estimaciones habían identificado como necesario.

IV.2. *Efectos de la crisis*

Las carencias se agravan si se tiene en cuenta que las estimaciones a las que se ha aludido parten de suponer unas tasas de crecimiento del PIB que es difícil que se sostengan, al menos en los inicios de la crisis. De forma más precisa, la estimación realizada por el *Millenium Project* parte de considerar que, además de la ayuda internacional, habrá un incremento de los recursos nacionales de los países en desarrollo dirigidos a los ODM, tanto como consecuencia del mayor esfuerzo relativo que los gobiernos deben hacer en los capítulos sociales como de la propia expansión del PIB, que influye sobre las disponibilidades del sector público y sobre las carencias y necesidades de la población. Por lo que se refiere al primer aspecto, el *Millenium Project* considera que, en el período 2006-2015, los gastos sociales se incrementarán en 4 puntos porcentuales del PIB [2]. Es claro que la verificación de ese comportamiento queda afectada por las holguras fiscales y las necesidades de gasto alternativas que deriven del tono de la coyuntura económica.

Aun en el supuesto de que se mantengan las ratios previstas, la dimensión de los recursos disponibles para el gasto social y la gravedad de las carencias a las que debe hacer frente quedarán condicionadas por la evolución del PIB. Cuanto mayor sea el crecimiento de éste, mayor la capacidad fiscal del Estado y menores las carencias de los ciudadanos. Pues bien, el *Millenium Project* prevé una tasa de crecimiento anual acumulativo promedio para el período 2006-2015 del 3,2% para todas las regiones del mundo en desarrollo, con la excepción de Asia Meridional y Asia Oriental, que se supone crecerán a una tasa promedio del 5%.

Es todavía pronto para establecer juicios certeros acerca del comportamiento de la economía mundial en los próximos años. La sucesión de previsiones a la baja realizadas por los organismos internacionales durante los últimos meses confirman tanto las dificul-

[2] En concreto, los países de bajo ingreso pasan del 5 al 9%; los de ingreso medio bajo, del 7 al 11%; los de ingreso medio alto, del 9 al 13%; y los de ingreso alto, del 10 al 14%. Todo ello en términos de los respectivos PIB.

tades que encierra esa tarea como el tono crecientemente pesimista de los pronósticos. No obstante, ateniéndonos a las últimas previsiones, parece razonable prever una reducción drástica de la tasa de crecimiento del PIB mundial entre 2006-2007 y 2009. En concreto, para la economía mundial, la tasa se prevé que caiga desde el 5 al –1,3% (1,9% en 2010); y en el caso de las economías en desarrollo ese tránsito será del 8 al 1,6% (4% en 2010). Aunque con intensidades distintas, el descenso afecta a todas las regiones del mundo en desarrollo. Por ejemplo, en África Subsahariana pasa del 6,7 al 1,7% (3,8% en 2010); en América Latina, del 5,5 al –1,5% (1,6% en 2010); y en Asia, del 10 al 4,8% (6,1% en 2010). Todo hace pensar que incluso estas tasas pueden ser excesivamente optimistas a la luz de la evolución de la economía mundial. No cabe duda que este menor crecimiento no sólo limitará la capacidad fiscal de los Estados, sino también amplificará el déficit social y las demandas derivadas.

Por lo demás, no sólo se atenúa el dinamismo del PIB: también las transacciones económicas internacionales se verán afectadas por la crisis. En concreto, se espera que la tasa de crecimiento del comercio pase de cerca del 8%, en el bienio previo a la crisis, al –11% en 2009. En el caso de los países en desarrollo el descenso es igualmente acusado, pasando las importaciones de crecer al 14% a hacerlo al –8,8% y las exportaciones del 10% al –6,4%. De este modo se retrae una de las vías tradicionales de promoción y financiación del desarrollo.

Otras fuentes de financiación se verán igualmente afectadas, en mayor o menor medida, por la tendencia recesiva. En un trabajo reciente, Calí, Massa y Te Velde (2008) realizan una estimación sumaria del efecto que la crisis puede tener sobre los diversos flujos financieros dirigidos a los países en desarrollo. Incluso en una estimación relativamente prudente como la suya, el retroceso que se prevé en los recursos recibidos por el mundo en desarrollo, entre 2007 y 2009, es cercano al 25%, pasando de 1,3 billones de dólares a 1 billón. Las caídas más relevantes se producen en el ámbito de la inversión directa, los préstamos bancarios y las remesas de los emigrantes (cuadro 4).

En suma, la crisis no ha hecho sino cargar de urgencia el análisis acerca de las posibilidades de financiar la agenda de desarrollo que

CUADRO 4. *Evolución de los flujos financieros a los países en desarrollo* (millones de dólares)

	Línea de base en 2007	*Nueva estimación**	*Caída esperada*
Inversión directa bruta	499.000	350.000	Un tercio
Préstamos de los bancos internacionales	400.000	250	De un tercio a dos quintos
Inversión en cartera	6.000	0 ó negativos	
Remesas brutas	251.000	210	Un quinto
Ayuda bruta	100.000	100	Se asume que no hay cambio, aunque habrá presiones para su reducción
Instituciones Financieras de Desarrollo	50.000 (sin el FMI)	75.000	Se asume un incremento
Suma total	1.300.000	1.000.000	Decrece en 300.000 (retroceso del 25%)

* Asumiendo una caída del 2% en el PIB entre 2008-2009.
FUENTE: Tomado de Calí, Massa y Te Velde (2008).

la propia comunidad internacional ha aprobado (ODI, 2009). En estas condiciones, extraer todas las posibilidades que brindan las fuentes de financiación disponibles y explorar nuevas vías de obtención de recursos para respaldar el desarrollo y corregir la desigualdad internacional parece una tarea obligada. Ahora bien, ¿qué rasgos debiera cumplir un sistema financiero ideal?

V. RASGOS DE UN SISTEMA ADECUADO DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

Antes de contestar al anterior interrogante conviene apuntar, siquiera brevemente, los cambios producidos en los últimos años en la composición y orientación de los flujos financieros dirigidos a los países en desarrollo. Alguno de estos cambios será objeto de análisis más detenido en capítulos posteriores, pero vale la pena dejar aquí constancia de los más relevantes.

Pues bien, si se analiza la evolución del sistema financiero en su conjunto se observa un cambio perceptible en los pesos relativos de la financiación oficial y privada. Esta última ha experimentado un dinamismo notable en los últimos tiempos, desplazando a la financiación oficial, mucho más estable en su evolución. Como consecuencia, la financiación oficial —incluida la ayuda internacional— ha pasado a ser menos relevante en el total agregado de los flujos dirigidos a los países en desarrollo. Por supuesto, esto no obsta para que en algunos países —especialmente los más pobres— los flujos financieros oficiales sigan teniendo un protagonismo muy destacado. Ya dentro de la financiación oficial, la procedente de instituciones financieras multilaterales ha caído de modo significativo, en especial la dirigida a los países de renta media, anteriores clientes destacados de este tipo de instituciones.

Por lo que respecta a la financiación privada, la inversión directa dirigida a los países en desarrollo se ha revelado especialmente dinámica en los últimos años. Pese a ello, sigue siendo un flujo altamente selectivo, muy sensible a las condiciones institucionales y económicas de los países de destino, de modo que son pocas economías las que concentran el grueso de los recursos recibidos. También se percibe una mayor presencia relativa de países en desarrollo entre los promotores de la inversión, especialmente debido a la proyección internacional de algunas potencias emergentes como China, Sudáfrica, India o Brasil. Otro flujo privado que ha adquirido notable relevancia son las remesas de los emigrantes, que han mantenido un proceso de expansión continuado en los últimos años. Ese flujo es la otra cara del fenóme-

no migratorio, activado en los últimos años del final del siglo precedente.

La experiencia de las crisis financieras de la década de los noventa ha hecho que diversos países en desarrollo optaran por mantener una política activa de acumulación de reservas, como forma de aseguramiento frente a los riesgos del mercado. Aunque han sido los países asiáticos —particularmente China— y los productores de petróleo los que más activamente protagonizaron esta política, también otros países en desarrollo se sumaron a ella, aprovechando la bonanza derivada de los altos precios de sus materias primas de exportación. Como consecuencia, el saldo de capitales del período ha sido claramente negativo para los países en desarrollo. Frente a las previsiones convencionales que se derivan de la teoría, cabría decir que en este comienzo de siglo han sido los países en desarrollo los que han financiado el crecimiento de los desarrollados y no a la inversa. Gracias a ello se logró sostener, durante el período, el mayúsculo desequilibrio de la economía norteamericana.

Es claro que si se quiere avanzar en una senda de efectiva realización de los ODM, es necesario que los países en desarrollo puedan aprovechar más plenamente, en beneficio propio, sus disponibilidades financieras y acceder al ahorro internacional de una manera más estable y segura. Disponer de mayores recursos, antes se ha dicho, no garantiza el logro de los ODM, pero puede constituir un requisito para alcanzarlos. Para enmarcar esta búsqueda puede ser relevante identificar el conjunto de rasgos que debiera tener un sistema adecuado de financiación del desarrollo. Esos rasgos debieran servir como criterios frente a los que contrastar tanto el sistema de financiación vigente como las propuestas que se hagan respecto al futuro.

Es difícil presentar un cuadro completo y exhaustivo de los rasgos propios de un sistema financiero internacional ideal. Buena parte del debate sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional se orienta a definir esos contenidos y a sopesar su viabilidad en la economía actual (Ocampo y Griffith-Jones, 2008). No obstante, de acuerdo con las actividades más centrales que se le atribuyen a un sistema financiero internacional, éste debiera cumplir de manera adecuada y eficaz las siguientes cinco funciones centrales (una visión distinta de estos requerimientos puede verse en el recuadro 1):

1) *Promover la estabilidad*: una de las características sustanciales del sistema financiero es su innata tendencia hacia la inestabilidad que, en el caso de mercados abiertos e interconectados como los existentes, se traduce en acentuados riesgos de contagio de las crisis a escala regional y global. Un sistema financiero ideal debiera disponer de mecanismos institucionales y normativos necesarios para garantizar, en la mayor medida posible, la estabilidad económica. Para avanzar en este ámbito constituye una tarea crucial preservar la consistencia de las políticas macroeconómicas de los países a escala internacional. Es ésta una vía para reducir las externalidades negativas que las decisiones de un país puedan generar en otros. El FMI ha decidido recientemente adoptar un papel más activo en esta tarea a escala internacional: se trata de una decisión adecuada que debería confirmarse y llevarse a efecto de una manera más plena y eficaz en los próximos años. También es necesario, si se quiere preservar la estabilidad, dotar al sistema de un medio de pago de reserva internacional, de modo que las políticas cautelares de generación de reservas por parte de unos países no lleven aparejada la acumulación de importantes desequilibrios en otros (desequilibrios globales). Los Derechos Especiales de Giro, en los niveles en los que hoy existen, cumplen sólo de una forma muy insuficiente este papel.
2) *Proveer liquidez de emergencia*: el sistema debiera ser capaz de responder con agilidad y suficiencia a las situaciones extremas de carencia de liquidez que padezca un país para evitar que se transformen en crisis financieras graves. Para que sean eficaces, este tipo de operaciones tienen que acometerse en el momento adecuado y en la magnitud requerida: hay un problema de oportunidad y de indivisibilidad básico que hace que las acciones dejen de tener el efecto deseado si la respuesta es tardía o excesivamente dosificada. No obstante, este tipo de operaciones generan, también, un problema de riesgo moral que debe ser tenido en cuenta por parte de las instituciones encargadas de promoverlas. En este ámbito, debe desempeñar un papel clave el FMI,

que debiera convertirse en un auténtico prestamista de última instancia.

3) *Gestionar y evaluar el riesgo*: antes se ha aludido al carácter consustancialmente inestable del sistema financiero. Este rasgo deriva, en esencia, del carácter intertemporal de las transacciones financieras, que incorporan una dosis de inextinguible riesgo e incertidumbre en sus operaciones. Es importante que el sistema financiero establezca los mecanismos de regulación y supervisión necesarios para atenuar este problema, de forma que evite la excesiva acumulación de riesgo y su potencial impacto desestabilizador sobre el conjunto del sistema. En este ámbito es importante que la respuesta normativa sea comprensiva —evitando la existencia de zonas grises ajenas a la regulación— y anticíclica, para corregir la tendencia cíclica del mercado de capitales. El Banco Internacional de Pagos de Basilea, el FMI y el Foro de Estabilidad Financiera han recorrido un importante camino en esta senda a escala global, aunque no siempre con las condiciones de comprensión y carácter ancíclico que sería deseable. En términos más generales, es necesario avanzar en una mayor coordinación entre las autoridades monetarias y económicas de los diversos países para compartir experiencias y criterios en su actividad regulatoria y supervisora.

4) *Financiar el desarrollo*: los mercados de capital son, en gran medida, racionados: no todos los que requieren financiación están en condiciones de acceder a ella. Este racionamiento afecta muy especialmente a los países de más bajo ingreso, que en muchas ocasiones tienen dificultades severas para encontrar la financiación, en monedas, plazos y coste adecuados, para respaldar su desarrollo. Es importante que el sistema financiero internacional disponga de los recursos, instituciones e instrumentos adecuados para proveer esta financiación especializada a los países en cantidades suficientes. Sólo de esta forma se podrá garantizar que el sistema internacional está en condiciones de aprovechar, de forma plena, las oportunidades de inversión allá donde se producen. Este aspecto, aunque no de una manera exclu-

siva, afecta muy centralmente al modo de operar del Banco Mundial y a los Bancos Regionales de Desarrollo.

5) *Tratar el sobreendeudamiento*: en ocasiones los agentes o los países adquieren niveles de endeudamiento que superan sus capacidades de pago. Estas crisis de solvencia pueden afectar a la estabilidad del conjunto del sistema financiero, al tiempo que incorporan una pesada rémora sobre las posibilidades de progreso de los países afectados y del sistema internacional en su conjunto. Por eso es importante que el sistema prevea vías a través de las cuales se trate, de una manera eficiente y equitativa, estos problemas de sobreendeudamiento. La existencia del Club de París, en el caso de la deuda oficial, constituye un subóptimo respecto a la respuesta institucional que debiera ofrecerse a los problemas de sobreendeudamiento, que debiera operar con un criterio más arbitral. De hecho, las iniciativas más ambiciosas para tratar el sobreendeudamiento —como la iniciativa HIPC— derivan de instancias —como el G-7— no especializadas y de discutible legitimidad. Es necesario, pues, disponer de respuestas institucionales mejor asentadas para este tipo de problemas.

A estas funciones se debiera añadir un rasgo, de carácter transversal, que debiera inspirar las respuestas que se ofrezcan al sistema financiero y que alude a la naturaleza de los *sistemas de gobernanza de las instituciones* implicadas. Es preciso disponer de instituciones que permitan la presencia y la voz de los países, con criterios de integración y de representación adecuados, es necesario que existan los niveles adecuados de transparencia y democracia en el funcionamiento de estas instituciones y éstas deben acostumbrarse a un permanente ejercicio de rendición de cuentas ante las sociedades y los gobiernos implicados.

Se trata de seis exigencias básicas que sólo de una manera muy parcial e imperfecta el sistema financiero internacional cumple en el presente. Se trata de criterios que es posible que no puedan ser alcanzados todos ellos de forma plena, y entre ellos pueden existir transacciones que necesariamente deben ser consideradas. No obstante, en su conjunto conforman un marco normativo frente al que debiera considerarse el sistema financiero disponible y su eventual reforma.

RECUADRO 1. *Atributos del sistema financiero*

De acuerdo con los debates sostenidos en las tareas preparatorias de la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo, de 2002, Sagasti *et al.* (2004) sugieren como atributos ideales de un sistema financiero los siguientes ocho rasgos:

- Adecuación: de modo que haya un adecuado ajuste entre las necesidades que impone el proceso de desarrollo y la disponibilidad de recursos para financiarlas.
- Predictibilidad: de forma que haya capacidad por parte de los países para integrar los recursos recibidos en el marco de las previsiones macroeconómicas y en sus ejercicios de proyección inversora.
- Capacidad de respuesta: de modo que el sistema de asignación de recursos responda a los variados niveles de necesidad y al distinto comportamiento de los países en desarrollo.
- Diversidad y capacidad de elección: dada la heterogénea situación de los países en desarrollo y la plural relación de necesidades y carencias que acumulan, el sistema debiera ser lo suficientemente rico en instrumentos y modalidades como para permitir una adecuación entre la oferta y la demanda de financiación.
- Capacidad de absorber los shocks: un sistema adecuado de financiación para el desarrollo debiera corregir el tono procíclico de algunos instrumentos financieros, para favorecer la estabilidad de las economías y la capacidad de absorción de los shocks.
- Complementario a los recursos domésticos: la financiación internacional no debiera desplazar el esfuerzo nacional en materia de acumulación, sino más bien reforzarlo y complementarlo.
- Con instituciones con adecuadas estructuras de gobernanza y rendición de cuentas a los países: el sistema de financiación oficial para el desarrollo debe estar basado en instituciones en las que los países en desarrollo tengan una adecuada representación y voz en sus estructuras de gobernanza y capacidad de rendición de cuentas de la utilización efectiva de los recursos.
- Flexibilidad, eficiencia y aprendizaje: el sistema de financiación debe tener la flexibilidad suficiente como para cambiar de acuerdo a las mutaciones que padezca el mercado; debe ser eficiente, eliminando costes innecesarios, y debe ser capaz de integrar en sus rutinas la experiencia sistematizada de sus aciertos y errores.

2. EL AHORRO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN

José Antonio Alonso

La intuición económica identifica el ahorro como una variable clave en la explicación del crecimiento. No siempre, sin embargo, la ciencia económica integró este hecho en la construcción de sus modelos teóricos; y, de hecho, la que constituye la teoría canónica del crecimiento, construida por Solow al final de los años cincuenta, desalojó al ahorro de la colección de variables explicativas de la dinámica económica. Es ésta una de las paradojas que acompañan a la elegante construcción analítica de Solow. Algunas propuestas teóricas posteriores, procedentes de la heterodoxia poskeynesiana, trataron de corregir este enfoque, restaurando el papel de la acumulación en el crecimiento. Pese a lo ingenioso de alguna de estas construcciones, lo cierto es que gozaron de un limitado eco doctrinal. Habrá que esperar a las propuestas emanadas de la nueva teoría del crecimiento —crecimiento endógeno— para identificar una construcción analítica en la que la tasa de ahorro incida no sólo sobre el nivel de la renta de equilibrio, sino también sobre la tasa de crecimiento.

Más allá de lo que la doctrina sugiere, lo cierto es que la evidencia empírica parece respaldar la intuición económica, al confirmar la asociación entre el esfuerzo de acumulación, por una parte, y las posibilidades de crecimiento de los países, por la otra. De hecho, el impresionante esfuerzo de acumulación es uno de los rasgos que ha caracterizado el comportamiento de las economías más dinámicas del mundo. Tal es lo que sucede con las economías del sudeste asiático, que han venido presentando tasas de ahorro cercanas o superiores al 40%. Y, al contrario, es la baja tasa de ahorro lo que caracteriza el comportamiento de aquellas economías más pobres y de menor dinamismo de África Subsahariana, por ejemplo. No obstante,

como más adelante se verá, la relación entre tasa de ahorro y nivel de desarrollo no es ni simple ni lineal.

Antes de analizar esa relación, conviene discutir el papel que la doctrina otorga a esta variable. Para ello se considerará, primero, el enfoque que sobre la determinación de las necesidades financieras dominó la teoría del desarrollo hasta muy recientemente, para pasar, posteriormente, a analizar el papel del ahorro en la teoría del crecimiento. Tras ese recorrido, se estará en mejores condiciones de discutir lo que los datos nos sugieren, dedicando el último epígrafe a plantear las medidas de política económica susceptibles de potenciar el ahorro, muy especialmente las relacionadas con la fiscalidad.

I. MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES: LA DOBLE BRECHA

Antes se ha argumentado la relevancia que para un país tienen los recursos de que dispone para financiar sus procesos de crecimiento y de transformación social. Ahora bien, ¿cómo determinar las necesidades de financiación que requiere un país? En el pasado, la teoría del desarrollo tendía a resolver este problema de una forma relativamente simple. Se asumía que la relación capital-producto de una economía era aceptablemente constante en el tiempo, por lo que, en ausencia de restricciones en la oferta de trabajo, el crecimiento del producto quedaría condicionado por la capacidad para ampliar la dotación de capital. La ausencia de restricciones en la disponibilidad de mano de obra parecía un supuesto bastante acorde con la presencia de holgados excedentes de población en los países en desarrollo. En este contexto, la dinámica de expansión del capital aparecía determinada por la inversión y ésta, a su vez, por los recursos financieros (ahorro doméstico y exterior) a los que pudiera acceder el país. Tal era, en esencia, el planteamiento del modelo Harrod-Domar, cuya fundamentación más detenida se hará en el siguiente epígrafe.

En estas condiciones, si se conocía la relación capital-producto de una economía (algo que distaba de ser sencillo) y se conocía la

tasa de ahorro (algo más fácil de obtener), bastaba con identificar el ritmo al que se quería crecer para determinar de forma inmediata la financiación que el país requería. Una parte de esa financiación podía ser cubierta por el ahorro doméstico (cuya magnitud se conocía), de modo que el resto debía ser aportado por el ahorro externo (financiación internacional, en suma). Si el propósito era conseguir el pleno empleo, la tasa de crecimiento del capital debía igualarse a la suma de las tasas correspondientes del empleo y la productividad. De tal modo que, conocidas esas tasas, era sencillo determinar la diferencia entre el ahorro disponible y aquel que se requería para alcanzar el crecimiento deseado.

A esta diferencia se le denominó en la teoría del desarrollo la «brecha ahorro-inversión», y cuando el crecimiento de un país estaba condicionado principalmente por la dimensión de esta brecha se decía que su crecimiento estaba *limitado por la inversión*. Como es fácil entender, para cubrir la brecha, la teoría identificaba tres respuestas posibles, no necesariamente incompatibles: aumentar la tasa de ahorro doméstico, obtener financiación internacional adicional (sea en forma de créditos, inversiones o ayuda internacionales) o acudir al efecto que el comercio internacional podía generar tanto sobre la tasa de ahorro como sobre la relación capital-producto.

El planteamiento que se ha hecho hasta el momento apenas considera que las economías operan en los mercados internacionales y que, por ello, requieren de medios de pago internacionales. El crecimiento es altamente dependiente de la capacidad financiera que un país tenga para adquirir aquellas materias primas, los bienes de equipo y productos semielaborados de los que carece. Financiar esas importaciones puede constituir un problema serio para muchas economías, cuya actividad exportadora descansa en bienes de escasa transformación y limitado dinamismo. En el proceso de crecimiento se producirá, en este caso, una contradicción entre el ritmo al que deben progresar las importaciones, de acuerdo con la dinámica de crecimiento del PIB que se desea, y la capacidad de expansión de las exportaciones, altamente dependientes del progreso de los mercados exteriores y de la elasticidad-renta de los productos vendidos. En caso de producirse un desajuste en el ritmo de evolución de estos dos flujos, habrá de recurrirse a la financiación

internacional. A este segundo desajuste se le denomina «brecha de divisas», y cuando una economía está condicionada por este segundo factor se dice que el crecimiento está *limitado por el comercio*.

Sobre este doble desajuste se fundamenta la teoría de la «doble brecha» que dominó la teoría del desarrollo en la década de los sesenta y sobre la que se construyeron, hasta muy recientemente, las estimaciones acerca de las necesidades financieras de los países en desarrollo. Pese a su vigencia y difusión, este enfoque no careció de críticos. En particular, se cuestionó la excesiva simplicidad (e inflexibilidad) del modelo de crecimiento en el que descansaba y se criticó la pertinencia de segregar las dos brechas señaladas, dado que para muchos no eran sino las dos caras de un mismo problema.

Respecto a la primera de las críticas es poco lo que se puede argumentar, pues en efecto se trata de una modelización notablemente simple de la dinámica del crecimiento. Admitir una función de producción en la que los factores son insustituibles (coeficientes fijos) y suponer la ausencia de externalidades o economías de escala es, a todas luces, excesivo. No obstante, para no llevar la crítica demasiado lejos conviene advertir que una parte de los modelos de crecimiento endógeno más modernos, generados a lo largo de los años noventa, aunque más ambiciosos en sus planteamientos, cuando se desnudan de sus complejidades formales quedan transformados en una propuesta muy similar a la ideada por Harrod.

Mayor debate merece el segundo de los problemas citados, que alude a la vigencia de las dos brechas antes mencionadas. Para algunos autores, ambas brechas no son sino las dos caras del mismo problema. En condiciones de equilibrio, la necesidad de financiación de una economía respecto al exterior coincide con la diferencia entre el ahorro y la inversión. Este planteamiento se basa en el supuesto de plena sustituibilidad entre input interiores y exteriores. Si ambas ratios, capital-producto e importaciones-producto, son plenamente flexibles, tal como supone el enfoque neoclásico, entonces los críticos de la «doble brecha» tienen plena razón.

La eficacia del argumento neoclásico se hace menos evidente, sin embargo, si se asume la existencia de rigideces en los mercados y se aceptan —cosa bastante cercana a la realidad— procesos de ajuste prolongados en el tiempo. De tal modo que, aun cuando

pueda existir en el largo plazo sustituibilidad entre input domésticos y exteriores, en el corto plazo la rigidez en los mercados puede prolongar indefinidamente el proceso de ajuste. En este caso, la política económica puede intentar actuar sobre aquella brecha que sea más condicionante del crecimiento: estimulando el ahorro, en un caso, o las exportaciones, en el otro. Dicho de otro modo, la doble brecha sugiere que un país puede enfrentarse a un problema si quiere hacer efectiva una determinada tasa de crecimiento únicamente a partir de los recursos domésticos, incluso aunque éstos pudieran compensar la brecha ahorro-inversión. En todo caso, es claro que ambas brechas no son aditivas, lo que debe tomarse en cuenta al calcular las necesidades financieras de un país.

En su versión más simple, el enfoque citado prescinde del efecto que los precios relativos —incluido el precio del dinero— pueden tener sobre la relación capital-producto, por una parte, y sobre la movilización de los recursos financieros, por la otra. Por lo que se refiere al primer aspecto, si se supone que la relación capital-producto es variable —tal como presume el modelo de Solow—, entonces la combinación óptima quedará condicionada por el precio de los factores. Como consecuencia, las necesidades financieras dejarán de tener relevancia como condicionantes del crecimiento. La capacidad de ahorro influirá, como más adelante se verá, en el nivel del PIB per cápita del estado estacionario al que el país tiende en el largo plazo, pero no afectará a su ritmo de crecimiento de equilibrio. El efecto de las necesidades financieras quedará limitado al tránsito entre estados estacionarios, pero sin afectar al dinamismo del estado estacionario una vez que éste se alcanza.

El supuesto de estabilidad de la relación capital-producto nunca tuvo sólido fundamento teórico, pero, a cambio, gozó de un cierto respaldo empírico, presentándose como uno de los hechos estilizados del crecimiento económico. Aun asumida su vigencia, se podría aceptar que los precios relativos importan a la hora de determinar el modo en que se cubren las necesidades financieras de un país. En concreto, el desajuste entre capacidad de ahorro y apetencia inversora tenderá a reflejarse en los tipos de interés, y éstos, a su vez, tendrán una incidencia sobre la capacidad del país para captar recursos financieros, sea a través de la promoción del ahorro doméstico,

sea mediante la atracción de capitales foráneos. Así pues, las fuerzas de mercado, a través del juego de los precios, tienden a actuar como un mecanismo corrector de los desajustes en las necesidades de financiación de los países. No hace falta subrayar que este proceso ha adquirido creciente relevancia en un mundo cada vez más interdependiente y con mercados de capital más liberalizados. No obstante, este proceso tiene límites, tanto internos como externos, especialmente en el caso de los países más pobres.

Empecemos por las limitaciones internas. Cuando es muy bajo el nivel de renta puede ser que el país se suma en una «trampa de la pobreza», viéndose incapaz de generar el ahorro necesario para salir de la parálisis, tal como inicialmente formularan Rosestein-Rodan o Nurkse. Si es bajo el nivel de renta per cápita y buena parte de la población se encuentra en niveles próximos a la subsistencia, las familias carecerán de márgenes para el ahorro, cualquiera que sean los tipos de interés vigentes. En ese caso, si se quiere impulsar un proceso sostenido de crecimiento, resultará obligado el recurso a la financiación internacional como complemento del menguado ahorro generado en el interior del país.

Por su parte, la limitación externa surge del carácter racionado y selectivo de los movimientos de capital. Dado que la concesión de un préstamo comporta una transacción intertemporal —se transfiere capacidad de gasto hoy a cambio de una promesa de pago en el futuro—, los prestamistas tratan de exigir condiciones que les ayuden a atenuar el riesgo. Parte de esas condiciones aparecerán asociadas a las primas de riesgo correspondientes al país y a las exigencias de colaterales al prestatario. Cuando ambos factores no son suficientes, el país deja de ser sujeto de crédito en la cantidad que requiere, cualquiera que sea el tipo de interés que esté dispuesto a aceptar. Esto es especialmente acusado en el caso de países pobres, altamente inestables, que en ocasiones están incapacitados para acceder a la financiación internacional en la cantidad y condiciones adecuadas.

Por estas razones, incluso aunque los precios operen, puede resultar necesario a escala internacional poner en marcha mecanismos discrecionales de adjudicación de recursos financieros. Tal es lo que se propone la ayuda internacional y, en términos más agregados, la

financiación oficial para el desarrollo (que incluye la AOD y los créditos de las instituciones multilaterales). Así pues, aunque se asuma el funcionamiento de los precios y su efecto sobre las transacciones de mercado, puede ser relevante complementar las posibilidades de financiación de un país con mecanismos especializados de respaldo financiero.

II. AHORRO Y CRECIMIENTO: REVISIÓN DE LA DOCTRINA

II.1. *El ahorro en las primeras propuestas teóricas*

Los autores clásicos identificaron el ahorro y la inversión como variables centrales en la explicación del crecimiento económico. Para Adam Smith, el proceso de acumulación permitía profundizar la división del trabajo y la especialización productiva, alentando, de este modo, la mejora de los niveles de productividad agregados de la economía. El impacto del esfuerzo de acumulación sobre la capacidad de dinamismo de una economía era doble en tanto que influía directamente, al incrementar el capital como factor productivo, e indirectamente, a través de la promoción de la productividad del trabajo. Por ello, el esfuerzo de ahorro e inversión de las economías se convertía en un factor clave en la explicación del crecimiento. Ricardo no hizo sino confirmar esta visión, señalando la importancia que la tasa de acumulación tenía en el proceso de ampliación del stock de capital disponible y en los niveles de producción agregados de la economía.

Si en el caso de los autores clásicos hay coincidencia en el papel que se le otorga al ahorro en la promoción de la dinámica económica, no habrá similar coincidencia en los orígenes de la moderna teoría del crecimiento. En concreto, mientras el ahorro tiene un papel crucial en la determinación de la tasa de crecimiento en la modelización de Harrod, en la propuesta de Solow tiene un papel marginal. Veamos brevemente ambos planteamientos.

La propuesta de Harrod (1939) ha sido anticipada en el epígrafe anterior. En concreto, se parte de considerar que el nivel agregado

de ahorro de una economía es una proporción fija de la renta ($S = sY$, con $0 < s < 1$, donde S es el ahorro agregado, Y la renta agregada y s la propensión media a ahorrar); y se admite que la relación capital-producto se mantiene constante en el tiempo ($v = K/Y$). Aunque Harrod nunca explicó debidamente las razones de este segundo supuesto, parecía estar acorde con ciertas regularidades empíricas observadas. La admisión de este supuesto comporta, como se ha advertido anteriormente, una función de producción agregada de coeficientes fijos. Pues bien, si se parte, además, de la identidad entre ahorro e inversión, propia del equilibrio de una economía cerrada, y se acepta que la inversión se dedica a incrementar o a reponer el capital ($S = I = \dot{K} + \delta K$, siendo δ la tasa de depreciación, y el punto sobre la variable indica crecimiento), entonces, sustituyendo y resolviendo, queda como ecuación de equilibrio de largo plazo,

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \frac{s}{v} - \delta$$

Es decir, la tasa de crecimiento de la economía depende de forma directa de la tasa de ahorro y de forma inversa de la relación capital-producto. Un incremento de la propensión a ahorrar aumenta, por tanto, la tasa de crecimiento económico del país.

Esta visión parecía acorde con la experiencia de aquellos países que habían acompañado su crecimiento de un intenso esfuerzo de acumulación (particularmente, la URSS en aquellos momentos). De hecho, bajo esta visión se orientaron los esfuerzos de planificación y crecimiento de algunos países en desarrollo, como la India en los años sesenta. El propio Banco Mundial adoptó un modelo inspirado en la propuesta de Harrod para realizar sus estimaciones acerca de las necesidades de financiación de los países en desarrollo.

Frente a esta visión se erige el que constituirá el modelo más central de la teoría del crecimiento, propuesto por Solow a finales de los cincuenta. Solow (1956) introdujo un único pero decisivo cambio en los supuestos de Harrod, admitiendo la posibilidad de sustitución de factores en la función de producción. De este modo, se hace endógena la relación capital-producto, que se modifica de acuerdo con los costes relativos de los factores, tal como habitualmente se asume

en la función de producción neoclásica. Al tiempo considera todos los supuestos habituales de este tipo de modelización, admitiendo que la función es continua, doblemente diferenciable, con economías de escala constante y rendimientos marginales decrecientes en cada uno de los factores. Es frecuente recurrir a una función de tipo Cobb-Douglas para representar la función de producción que cumple todos estos supuestos. Es decir, una función del tipo

$$Y = K^{\alpha}(AL)^{(1-\alpha)}$$

donde A expresa el progreso técnico, K y L son los factores de producción, capital y trabajo, y α y $(1-\alpha)$ el peso relativo que las retribuciones de cada uno de los dos factores tiene en la distribución de la renta agregada.

Si se acepta, de nuevo, que la inversión se dedica a incrementar y reponer el capital, y que la población crece a una tasa constante n, en ese caso el equilibrio se conseguirá allí donde el ahorro generado permita preservar la relación capital-trabajo de equilibrio, tomando en cuenta tanto la depreciación del capital como la tasa de crecimiento de la población. Es decir, la condición de equilibrio exige que

$$sy = (n + \lambda + \delta)k$$

donde las variables en minúscula expresan su valor en términos per cápita y λ alude a la tasa de crecimiento de la productividad agregada de los factores.

Si se sustituye el valor de y por el derivado de la función de producción agregada y se despeja, se obtiene la renta per cápita de equilibrio. Ésta es igual a:

$$y = A\left(\frac{s}{n + \lambda + \delta}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}$$

De acuerdo con esta expresión, un incremento en la tasa de ahorro eleva el nivel de renta per cápita propio del equilibrio. Ahora

bien, ¿altera también la tasa de crecimiento? La respuesta es obligadamente negativa ya que los términos en el interior del paréntesis son todos parámetros (y no variables que cambien en el tiempo). Así pues, si se deriva la expresión respecto al tiempo, resultará que la tasa de crecimiento de la renta será igual a la tasa de crecimiento del progreso tecnológico (λ) más la tasa de crecimiento de la población (n). Dicho de otra manera, incrementar la tasa de ahorro de un país modifica la renta de equilibrio, pero mantiene inalterada la tasa de crecimiento. El efecto del esfuerzo ahorrador es puramente episódico, hasta que la economía alcance el nuevo punto de equilibrio (es decir, durante el proceso de transición), pero una vez alcanzado este estado, de nuevo la economía restablecerá su tasa de crecimiento previa.

No es necesario decir que esta conclusión resultaba un tanto desasosegante. ¿Es posible que la tasa de ahorro no influya para nada en la tasa de crecimiento de la economía? Los datos no parecían convalidar este planteamiento, salvo que se recurriese a una utilización abusiva del concepto de transición, haciendo su duración infinita en el tiempo.

II.2. *El ahorro entra de nuevo en escena*

Son diversos los autores que intentaron reconstruir la teoría del crecimiento para posibilitar que la tasa de ahorro influya en las posibilidades de crecimiento. Tal vez entre las propuestas más conocidas esté la de Kaldor, que hace depender el crecimiento de la tasa agregada de ahorro, y ésta, a su vez, de la distribución de la renta. Para ello parte de suponer que las propensiones a ahorrar difieren según sea el nivel de renta del sector social considerado, lo que hace que la tasa media varíe de acuerdo a la distribución de la renta. En línea semejante debiera situarse la propuesta de Eltis, que desarrolla una función del progreso técnico dependiente del esfuerzo inversor y, por tanto, de la tasa de ahorro del país. Finalmente, también Scott elabora un modelo de crecimiento altamente dependiente de la tasa de inversión, de la eficiencia de la inversión y de la fuerza de trabajo ajustada por niveles de calidad. No obstante, el eco de estos modelos fue limitado.

Desde otra perspectiva diferente, también los teóricos del desarrollo argumentaron la relevancia de la tasa de ahorro en el crecimiento de una economía. En concreto, el crecimiento del ahorro era la clave para que las economías pasasen de la etapa de «condiciones previas al despegue» a la de «despegue» industrial, en la terminología de Rostow. Por su parte, Lewis, premio Nobel de Economía, llegó a señalar que la clave para la promoción del proceso de desarrollo estaba en que las economías fuesen capaces de transitar desde una tasa de ahorro del 5% a otra del 15% del PIB. Las carencias en materia de ahorro son la variable explicativa de los llamados «círculos viciosos de la pobreza», argumentados por Nurkse: de forma que sólo complementando el menguado ahorro nacional con ahorro externo transferido podía romperse esa circularidad paralizante. Y, en fin, Chenery hará de la diferencia entre la inversión requerida para crecer y el ahorro disponible una de las brechas explicativas del subdesarrollo. Así pues, para buena parte de los teóricos del desarrollo, el ahorro es una variable clave para entender la dinámica económica.

Pese a la capacidad de sugerencia de estas propuestas, lo cierto es que su impacto en la doctrina fue relativamente pasajero. Habrá que esperar a la década de los ochenta, en el marco de los esfuerzos renovadores de la teoría del crecimiento endógeno, para que desde dentro de la economía más ortodoxa se produzca una modelización en la que juegue un papel relevante el esfuerzo de ahorro. La versión más simple de estos modelos es la de aquellos que adoptan una tecnología *AK*. Su planteamiento es fácilmente accesible a la intuición.

Supóngase que la función de producción es lineal en el stock de capital. Es decir

$$Y = AK$$

donde A es una constante. Admitamos que la inversión se dedica a incrementar y reponer el capital y que, como en el caso de Solow, existe una tasa de depreciación (δ) y una tasa de crecimiento de la población (n) dadas. En ese caso, el crecimiento del capital per cápita vendrá dado por:

$$\dot{k} = sAk - (\delta + n)k$$

con lo cual la tasa de crecimiento del capital per cápita y de la renta per cápita vendrá dada por la siguiente diferencia:

$$\frac{\dot{k}}{k} = \frac{\dot{y}}{y} = sA - (\delta + n)$$

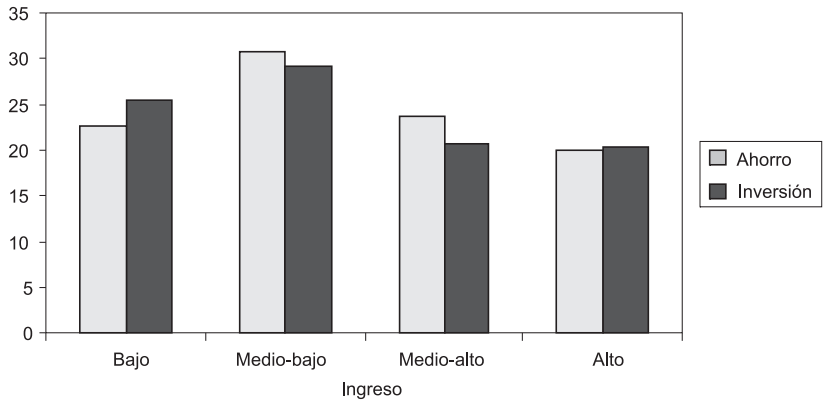
En este caso, la tasa de crecimiento del PIB per cápita puede ser positiva en el tiempo, sin tener que recurrir al impacto de una variable exógena (como en el caso del modelo de Solow), y, adicionalmente, la tasa de ahorro influye en la tasa de crecimiento agregada: las economías con tasas de ahorro mayores crecerán más. Aunque éste es uno de los modelos más simples de crecimiento endógeno, sienta las bases sobre las que se desarrollará una parte importante de la renovación de la teoría del crecimiento de los años ochenta y noventa. Y en esta propuesta, el ahorro es un determinante básico de la inversión y del crecimiento, tal como parece sugerir la evidencia empírica. Ahora bien, ¿qué señala la evidencia empírica acerca de la relación entre estos dos aspectos, crecimiento y ahorro?

III. AHORRO Y DESARROLLO: ALGUNAS EVIDENCIAS

Antes de apelar a los datos, conviene advertir acerca de la baja calidad de la información relativa al esfuerzo ahorrador a escala internacional. Los problemas derivan tanto de la ausencia de criterios heterogéneos en el modo de determinar los componentes del ahorro como a los cuestionables sistemas de registro estadístico entre países (Schmidt-Hebbel, Servén y Solimano, 1996). Los problemas de fiabilidad de los datos se amplifican en el caso de los países de menor nivel de desarrollo, donde la información debe manejarse con cautela.

Pese al problema señalado, el análisis de los datos revela una primera relación que conviene retener: la tasa de ahorro sigue una curva en forma de U invertida al considerar países con superior nivel de renta (gráfico 1). En concreto, las tasas de ahorro (respecto a la

GRÁFICO 1. *Ahorro e inversión como % del PIB* (2001-2005)



FUENTE: Banco Mundial.

demanda agregada) de los países de ingreso alto y bajo están próximas y se sitúan por debajo de las propias de los países de renta media. Si se descompone este grupo en sus dos estratos, se observa que es el grupo de los países de renta medio-baja el que presenta una tasa de ahorro más elevada, cercana al 29% como promedio del quinquenio 2001-2005. Estos resultados son conformes con la idea de que son los países de ingreso medio-bajo los que han tenido una tasa de crecimiento mayor en el período. En todo caso, sobre el promedio gravita el comportamiento de economías de alto dinamismo (como China, por ejemplo, con una tasa de ahorro promedio del 43%) y el de aquellas otras exportadoras de petróleo que rentabilizan el elevado precio de la materia prima en el período (por ejemplo, la tasa de ahorro promedio de Qatar ha sido del 67%).

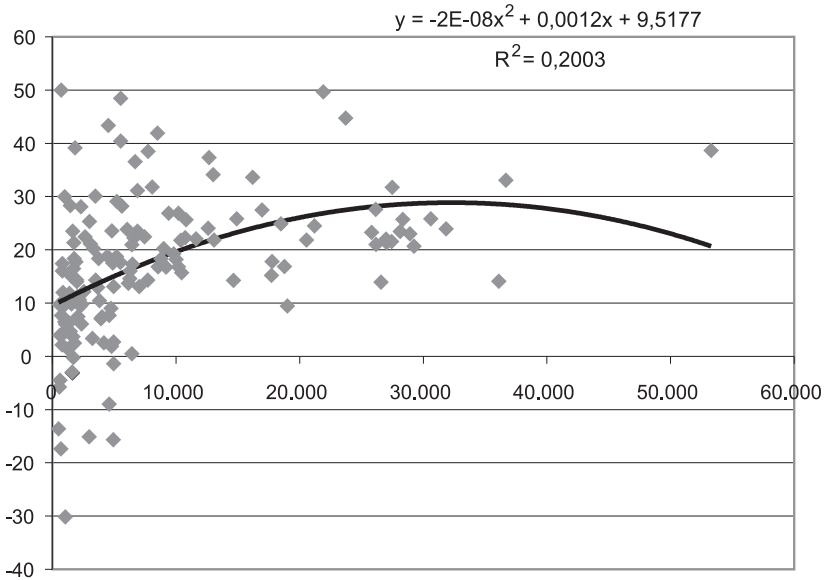
En todo caso, no cabe olvidar que las tasas más bajas de ahorro (inferiores al 7% del PIB) se localizan, en la mayor parte de los casos, entre los países más pobres del planeta, principalmente de África Subsahariana, como Benín, Burkina Fasso, República Democrática del Congo, Yibuti, Etiopía, Ghana, Guinea-Bissau, Uganda, Ruanda o Zimbabue. De hecho, hay 46 países, de los 190 estudiados, que tienen una tasa de ahorro inferior al 10% del PIB: 38 ellos de ellos pertenecen al grupo de países de bajos ingresos. Este com-

portamiento está en consonancia con el carácter obligado del consumo asociado al sustento vital. Cuando los países son muy pobres, el grueso de las rentas ganadas por las familias debe dedicarse a la subsistencia, quedando limitado el margen para el ahorro. En esta relación se basaban las teorías de desarrollo de los años cincuenta para explicar la llamada «trampa de la pobreza»: los países pobres se encuentran imposibilitados para generar el ahorro doméstico necesario para alentar la inversión, promover el crecimiento y salir de la pobreza.

La relación detectada sugiere que no es necesariamente cierto el supuesto de que cuanto más rico es un país, mayor es su tasa de ahorro. Para confirmar este aserto basta con poner en comparación las economías de Estados Unidos y Malasia, por ejemplo: mientras la primera presenta una tasa bruta de ahorro doméstico del 14% del PIB, en la segunda alcanza el 43%. De hecho, como se ha visto, son aquellas economías más dinámicas, que se encuentran en acelerado proceso de industrialización, las que revelan mayores esfuerzos ahorradores, incluso por encima de países con superiores niveles de renta per cápita. Por ejemplo, las tasas medias superiores del período (si se excluyen los países productores de petróleo o de otras materias primas valiosas) se localizan en países como Singapur (44%), China (43%), Malasia (43%), Irlanda (40%) o Kuwait (38%). Los estudios empíricos sobre el ahorro confirman este tipo de comportamiento (Collins, 1991; Schmidt-Hebbel, Webb y Corsetti, 1992 o Edwards, 1995).

Acorde a lo señalado, habrá que convenir en que la relación entre nivel de desarrollo y tasa de ahorro no es lineal y, posiblemente, ni siquiera es monotónica. Más bien cabría pensar en una relación ajustada a través de un polinomio cuadrático. Tal es lo que revela el gráfico 2, que relaciona el PIB per cápita y la tasa de ahorro a través de una línea de tendencia en forma de U invertida, con un coeficiente de correlación de 0,20. Así pues, la tasa de ahorro crece al desplazarse la muestra hacia países de nivel de desarrollo superior, pero a partir de un determinado nivel la tasa de crecimiento se estabiliza (e, incluso, puede ser que descienda). El signo negativo de la variable cuadrática capta este efecto de umbral en la evolución de la tasa de ahorro.

GRÁFICO 2. *Tasa de ahorro y renta per cápita*



FUENTE: Elaboración propia sobre datos del Banco Mundial.

Ahora bien, hasta ahora se ha considerado la relación entre tasa de ahorro y nivel de desarrollo de los países, pero ¿qué sucede respecto a su relación con la tasa de crecimiento? Pues bien, las teorías basadas en la hipótesis del ciclo vital advierten que la tasa de ahorro no depende tanto de la renta en un momento dado como del crecimiento de esa renta a lo largo del tiempo. Al fin, los individuos deciden su nivel de consumo y, por tanto, su tasa de ahorro atendiendo a las expectativas acerca de la corriente de ingresos que obtendrán a lo largo de su vida. Por tanto, la hipótesis del ciclo vital señala que la relación entre la tasa de ahorro y el nivel de desarrollo debería analizarse entre países con tasas de crecimiento similares. Ésta es la idea que recoge el cuadro 1, donde se observa que para todos los niveles de desarrollo, excepto para el nivel medio-bajo, existe una relación directa entre la tasa de crecimiento y la tasa de ahorro. Una relación igualmente confirmada en los estudios empíricos (Modigliani, 1970; Maddison, 1992 o Carroll y Weil,

1994). Al mismo tiempo se convalida la relación que existe entre tasa de ahorro y nivel de desarrollo entre países de similar dinamismo, con aumentos entre los mayores y menores niveles de renta de 9, 7 y 8 puntos porcentuales, respectivamente, para cada uno de los tramos de crecimiento. Sirvan como ejemplo los casos de Nicaragua y Nueva Zelanda, con crecimientos similares en el período analizado y cuyas tasas de ahorro eran en 2003 del 7 y del 18%, respectivamente.

Pese a la asociación detectada entre tasa de ahorro y tasa de crecimiento de los países, está por determinar el sentido que se le presupone a la relación. De hecho, existe un debate no resuelto, entre quienes sugieren que es el crecimiento el que alienta la elevación de la tasa de ahorro (por ejemplo, Modigliani, 1970) y aquellos que defienden que la relación es de sentido inverso, de modo que es el ahorro el que promueve el crecimiento, a través de su vínculo con la inversión (por ejemplo, Levine y Renelt, 1992 o Mankiw, Romer y Weil, 1992).

Por último, un aspecto objeto de contraste empírico es la relación existente entre el patrón de distribución de la renta y los niveles de ahorro. Diversos autores, especialmente procedentes de la tradición keynesiana, defendieron la existencia de tasas de ahorro diferenciadas de acuerdo con los niveles de renta de las familias,

CUADRO 1. *Crecimiento, desarrollo y tasa de ahorro* (media 1993-2003)

Tasa de crecimiento (%) (media 1993-2003)				
	<2	*2-4*	*>4*	
Nivel de renta per cápita	*Tasa de ahorro*			*Diferencia*
Bajo	13	14	19	6
Medio-bajo	19	21	22	3
Medio-alto	16	17	24	8
Alto	22	21	27	5
Diferencia	9	7	8	

FUENTE: Banco Mundial.

siendo mayor el esfuerzo ahorrador en los estratos superiores de renta. En la medida en que la tasa de ahorro agregada es la media ponderada de las tasas de ahorro correspondiente a cada uno de los sectores sociales, se supone que, a igualdad del resto de parámetros, una alta concentración de la renta en la sociedad (es decir, una sociedad con elevada desigualdad) debiera arrojar una más elevada tasa de ahorro promedio (y, al contrario, una sociedad altamente equitativa conduciría a una tasa de ahorro agregada inferior). Pues bien, Schmidt-Hebbel y Servén (1996) intentaron comprobar esta hipótesis a partir de una amplia muestra de países, a través de un análisis de tipo cross-country. Su estudio no fue capaz de encontrar evidencia empírica alguna de la relación supuesta. Pese a utilizar diversos indicadores y especificaciones analíticas, concluyen que no parece existir relación alguna entre la desigualdad y la tasa de ahorro de los países.

IV. PROMOCIÓN DEL AHORRO

IV.1. *¿De qué depende el ahorro?*

Pese a la aparente simplicidad de la pregunta que encabeza este epígrafe, la respuesta está lejos de ser inmediata. Podríamos pensar inicialmente que el ahorro de los agentes privados —pensemos inicialmente en las familias— depende crucialmente de su renta. Más o menos ésta era la idea que manejaba Keynes cuando señalaba que «como regla y en promedio» las personas incrementan su consumo conforme crece su renta, «pero no en similar cantidad a lo que la renta crece». Es decir, existe una cuota de la renta que se destina al ahorro, de forma que al crecer una crece también la otra. Si se supone que los consumos necesarios ocupan una menor proporción del gasto a medida que se consideran estratos superiores de renta, habrá que esperar que las holguras para el ahorro se amplifiquen en el caso de las familias más ricas.

Esta relación, aparentemente lógica, está sujeta a la advertencia cautelar que el propio Keynes formula acerca de que se trata de un

comportamiento «promedio». Existen demasiados casos que niegan esta norma. Por ejemplo, las familias chinas ahorran más que las norteamericanas (que virtualmente no ahorran), pese a tener un nivel de renta mucho más bajo; y si nos desplazamos a la economía norteamericana, ni siquiera es cierto que las familias de mayor nivel de renta sean las que presentan tasas de ahorro superiores. Entonces, ¿qué influye en el ahorro?

Ahorrar supone diferir el consumo: es decir, dejar de consumir hoy para estar en mejores condiciones de consumir en el futuro. Se trata, pues, de una decisión que resulta de un ejercicio de optimización intertemporal. Ahora bien, la privación del consumo actual comporta un coste (la satisfacción cesante) que debe ser compensado por los beneficios que se derivan del esfuerzo ahorrador. Esos beneficios descansan básicamente en dos factores. El primero es el incremento en el valor acumulado que se deriva del ahorro. Incluso un pequeño esfuerzo ahorrador puede dar origen a una acumulación de capital sustanciosa si se le aplica la regla del interés compuesto y se le otorga suficiente plazo. Es claro, por tanto, que este primer factor estará condicionado por el tipo de interés real (es decir, tras deducir la inflación) vigente en la economía: a mayor tasa de interés, mayor será la recompensa del esfuerzo ahorrador. El segundo factor que anima al ahorro es el deseo de los consumidores de disponer de un nivel de vida relativamente estable a lo largo de su ciclo vital. Los agentes prefieren la estabilidad en el consumo a sufrir una recurrente alternancia de etapas de abundancia y carencia extrema. Por este motivo suelen ahorrar en las etapas activas de la vida y acostumbran a gastar lo ahorrado al llegar al retiro.

En sentido inverso, hay un factor que influye también en la decisión ahorradora: la impaciencia de los agentes. Es decir, la preferencia que los agentes otorgan al consumo actual respecto al desplazado en el tiempo. La tasa de descuento pretende medir este factor, aunque lo hace de una manera imperfecta, ya que presupone una capacidad de evaluar el futuro que los individuos difícilmente tienen. De hecho, los estudios empíricos —incluidos ensayos experimentales— revelan la existencia de una cierta miopía en el comportamiento de los agentes económicos que les hace ahorrar menos de lo necesario para mantener aquel nivel de vida que ellos mismos

dicen desear en el futuro. Por este motivo, si el aseguramiento no es público o no está públicamente estimulado, los niveles de prestaciones en la vejez estarían muy por debajo de los considerados deseables por los propios afectados.

Las anteriores consideraciones tienen que ver con las decisiones inter-temporales de los individuos. En parte se ahorra para dejar a los descendientes un cierto patrimonio: la magnitud deseable de esa herencia depende, entre otros factores, de la impaciencia y el egoísmo de los agentes; es decir, de la preferencia que tengan por el bienestar propio respecto al de las futuras generaciones. El esfuerzo por configurar ese patrimonio no será tan necesario si los agentes perciben que se ha producido un incremento espontáneo en su riqueza patrimonial. Tal sucede si los activos que las familias atesoran, viviendas o títulos, experimentan un incremento en su valor de mercado. El efecto riqueza que provoca en las familias esta tendencia en los precios de sus activos tiende a traducirse en un incremento del consumo y en un descenso del esfuerzo ahorrador. Cabría decir que, en este caso, el patrimonio deseable se ha conseguido sin necesidad de apelar al esfuerzo que comporta el ahorro. Tal es lo que ha sucedido, por ejemplo, en Estados Unidos como consecuencia del boom inmobiliario previo a la crisis.

Así pues, haciendo balance de esta presentación sumaria, el ahorro depende de la renta de la familia, del tipo de interés real vigente en la economía, de la riqueza acumulada y del cambio en su valor, del deseo de estabilizar el nivel de vida y de la miopía de los consumidores. En esta relación de factores hay varios que son altamente idiosincrásicos. Por ejemplo, el grado en que se desea alisar el consumo a lo largo de la vida puede ser muy variante de acuerdo a las circunstancias y características (psicológicas y culturales) de las personas. También la tasa de descuento, además de estar influida por las condiciones de estabilidad agregada de la economía, puede quedar afectada por factores subjetivos. Todo lo cual justifica que exista una tan elevada dispersión en las tasas de ahorro entre países e, incluso, entre segmentos sociales dentro de un país sin conexión con sus respectivos niveles de renta.

IV.2. *Política fiscal y monetaria*

Las políticas de promoción del ahorro son altamente dependientes de la visión que se tenga acerca del funcionamiento de la economía. Si se asume el enfoque más clásico de la economía, la inversión aparece condicionada por la disposición del ahorro. Cambios en la propensión a ahorrar de los agentes económicos pueden generar alteraciones equivalentes en la inversión, por medio de las variaciones de los tipos de interés. Es el ahorro, pues, la variable determinante del proceso de crecimiento: de ahí la idea de promover políticas destinadas a «movilizar el ahorro». Las políticas monetaria y fiscal se consideran herramientas básicas en la promoción de ese objetivo.

El enfoque poskeynesiano insiste, sin embargo, en que es la inversión —las oportunidades de inversión— la que estimula el ahorro. Cabría decir que las oportunidades de inversión crean el ahorro necesario para financiarlas. De este modo, la inversión no aparece condicionada por el ahorro, sino por el clima de expectativas asociadas a la evolución de la demanda: los inversores siempre pueden acudir a las posibilidades de expansión del ahorro que genera el mercado de capitales. La existencia de recursos ociosos constituye un requisito para que este proceso sea efectivo y no alimente una dinámica inflacionista. También en este caso la política fiscal puede tener un papel activo en la movilización de la inversión y, a través suyo, del ahorro.

Por último, desde la teoría de los ciclos reales se considera que la decisión de ahorrar de los agentes no está condicionada por la evolución cíclica, sino que responde a una racionalización de la conducta intertemporal, de acuerdo con la hipótesis del ciclo vital permanente. Los consumidores deciden su ahorro de acuerdo a un proceso de maximización de la utilidad intertemporal, tratando por tanto de estabilizar su consumo y dejar un patrimonio dado a las siguientes generaciones. Esto supone que es muy limitado el campo de acción que pueden tener las políticas públicas para incidir sobre el comportamiento de los agentes. Ya antes se argumentaron las dudas que suscita esta capacidad de racionalización que se les supone a los agentes.

Si se acepta que las políticas económicas pueden incidir sobre el ahorro, el arsenal de instrumentos más centrales que tienen los gobiernos proviene de las políticas monetaria y fiscal. En el ámbito monetario es cada vez más angosto el espacio discrecional de los gobiernos, dadas las restricciones que impone una cuenta de capital crecientemente liberalizada en la generalidad de los países y las condiciones de autonomía en que operan las autoridades monetarias (bancos centrales). En todo caso, para estimular el ahorro es necesario que los tipos de interés reales sean positivos (suficientes para retribuir el esfuerzo ahorrador), pero no demasiado elevados (para que no penalicen la inversión). Ello obliga a mantener una política monetaria que trate de acomodarse al ciclo, alejándose tanto de las restricciones de oferta monetaria que refrenen el crecimiento como de expansiones excesivas que estimulen riesgos inflacionistas, reduzcan los tipos reales de interés y afecten a las previsiones de futuro de los agentes (tasa de descuento).

Mayor espacio existe para promover el ahorro desde la política fiscal. A este respecto, las principales influencias sobre el comportamiento ahorrador de una economía pueden venir de la estructura impositiva vigente, del comportamiento presupuestario del gobierno y de la gestión del ciclo económico que éste haga. Por lo que se refiere a los ingresos, la promoción del ahorro aconseja mantener un sistema fiscal que descanse más sobre el gasto que sobre la renta. Los impuestos sobre esta última penalizan también el esfuerzo ahorrador de las familias. No obstante, este objetivo debe compensarse con otros propósitos, igualmente deseables, de suficiencia y equidad que deben caracterizar a un adecuado sistema fiscal; y desde el punto de vista de la equidad, las posibilidades que brinda la imposición de la renta son superiores a las del gasto (sobre estos aspectos se volverá más adelante). Adicionalmente, los países suelen establecer mecanismos fiscales de apoyo al ahorro de los agentes económicos (a través de exenciones impositivas), para tratar de atenuar su miopía respecto al futuro.

Por lo que se refiere al comportamiento del sector público, la recomendación genérica debiera ser la de mantener una cierta contención del gasto, preservando el equilibrio presupuestario para el conjunto del ciclo, para evitar que las necesidades financieras del

sector público compitan por la captación del ahorro con el sector privado. El equilibrio presupuestario para el conjunto del ciclo debiera ser compatible con la existencia de períodos de déficit y de superávit, para que este componente de la política económica pueda operar de manera anticíclica: un objetivo clave para todas las economías, pero especialmente para las economías en desarrollo que sufren en mayor medida la variante temperatura de los mercados de capital. Finalmente, debiera juzgarse también la capacidad del sector público para generar estabilizadores automáticos en la economía, que puedan atenuar la incidencia del ciclo sobre el comportamiento de gasto de los agentes. Tanto estos estabilizadores como el comportamiento anticíclico del gasto pueden ayudar a estabilizar la capacidad de ahorro del país.

Más allá de las medidas monetarias y fiscales, el estímulo al ahorro y su traducción en inversión vendrá condicionado por el nivel de desarrollo del sistema financiero nacional. Alcanzar un sistema financiero sólido supone, en primer lugar, promover la creciente bancarización del país, potenciando el acceso de los agentes económicos a los servicios bancarios. Este proceso pasa por incrementar los niveles de competencia entre los intermediarios financieros en el mercado nacional, sujeto a autoridades regulatorias y supervisoras eficientes y autónomas. A través de esta dinámica se puede conseguir el doble objetivo de estimular el ahorro y reducir el coste del capital. En el caso de los países en desarrollo, puede ser que segmentos pobres de la población queden excluidos del acceso al crédito formal: para potenciar la cultura del ahorro y la inversión en estos segmentos, se ha demostrado eficaz impulsar el desarrollo de un sector de microfinanzas.

Adicionalmente, es necesario potenciar aquellos segmentos del mercado de capital, como el de largo plazo, menos desarrollados en los países de bajo ingreso. De este modo se atenuaría la dependencia que los países en desarrollo tienen de los mercados internacionales de capital, con los problemas que genera el endeudamiento en monedas ajenas a la nacional. Para ello puede ser necesario establecer medidas de estímulo al surgimiento de operadores *(market makers)* que acumulen e inviertan el ahorro (fondos de inversión, fondos de aseguramiento, etc.), dotando de mayor profundi-

dad a estos mercados. Ello contribuirá a hacer más rentable y atractivo el ahorro.

IV.3. *Capacidades fiscales*

La fiscalidad es un aspecto crucial en los procesos de desarrollo, ya que afecta al comportamiento económico de los individuos, determina la capacidad de acción del sector público y conforma el contrato social sobre el que se erige el concepto de ciudadanía. Además constituye un factor clave para determinar la capacidad de ahorro de un país. El sistema fiscal influye indirectamente sobre la conducta ahorradora de los agentes privados, a través de los impuestos y las exenciones, pero determina también, en este caso de forma directa, la capacidad de ahorro del sector público. Por todo ello, un sistema fiscal apropiado se convierte en un requisito imprescindible para el progreso de las naciones. No obstante, configurar un sistema fiscal dotado de los criterios adecuados de suficiencia, eficiencia, equidad, simplicidad administrativa y flexibilidad es una tarea difícil en los países en desarrollo.

En concreto, los sistemas fiscales de los países en desarrollo difieren de los correspondientes a los países desarrollados tanto en términos cuantitativos como en el peso que en su seno tienen las diversas figuras impositivas. En lo referente al primero de los aspectos, el promedio de ingresos públicos sobre PIB alcanzaba en 2000 casi el 43% en los países desarrollados, 28% en los de renta medio-alta y 23% en los países de renta medio-baja. Estas diferencias obedecen en buena medida a las disparidades que presentan los respectivos ingresos impositivos, que alcanzan al 38% del PIB en los países de renta alta y se sitúan en el 25% en los países de renta medio-alta, 19% en los de renta medio-baja y apenas el 13% en los de renta baja (cuadro 2). Al margen de la cuantía, también la estructura de los ingresos impositivos presenta diferencias con respecto a los países de renta alta. En concreto, destaca en los países en desarrollo:

— Un mayor protagonismo de los *impuestos sobre bienes y servicios,* cuyo peso ha ascendido como consecuencia de las reformas tributarias acometidas en la pasada década.

— Un menor peso de las *contribuciones sociales*.
— Una mayor significación de los *impuestos al comercio internacional*, no obstante estar reduciéndose su relevancia.
— Un más bajo peso de la *imposición sobre la renta*, con un sesgo a favor del impuesto de sociedades, dada su mayor facilidad recaudatoria.

CUADRO 2. *Fiscalidad a nivel internacional por nivel de renta* (año 2000)

Nivel de renta	*Estructura impositiva*				
	Ingresos impositivos (% PIB)	*Impuestos sobre bienes y servicios (% del total de impuestos)*	*Contribuciones sociales (% del total de impuestos)*	*Impuestos al comercio internacional (% del total de impuestos)*	*Impuestos sobre la renta (% del total de impuestos)*
Países de renta baja....	13,58	32,62	7,99	23,46	21,57
Países de renta media.	21,21	39,09	19,5	11,39	25,07
Renta medio-baja.....	18,94	39,1	15,47	13,9	26,34
Renta medio-alta.....	24,73	39,07	25,6	7,69	23,32
Países de renta alta.....	38,4	30,04	27,68	2,27	34,67

FUENTE: Alonso (dir.) (2007).

El *impuesto sobre la renta de las personas físicas* (IRPF) ha sido tradicionalmente poco eficiente y equitativo en los países en desarrollo. Con frecuencia, el número de personas sujetas a su pago ha sido reducido, manteniéndose un elevado número de tramos y tipos marginales altos, con el fin de dotar de progresividad al impuesto. Sin embargo, la progresividad real ha sido mucho menor que la nominal por el gran número de exenciones y deducciones existentes. Por otro lado, en algunos países la tasa marginal del IRPF supera con amplio margen a la aplicada al impuesto de sociedades, lo que incentiva a los contribuyentes a elegir la modalidad empresarial por motivos tributarios. Finalmente, aunque las rentas de intereses y dividendos es un campo problemático a nivel global, en los países en desarrollo las dificultades son mayores. Las princi-

pales medidas adoptadas para modificar esta figura impositiva en las reformas emprendidas en los años más recientes han consistido en elevar los tipos más bajos del impuesto, reducir los tipos marginales máximos, aumentar el mínimo exento y eliminar determinadas deducciones y exenciones.

El *impuesto sobre la renta de las sociedades* es una de las figuras impositivas que más transformaciones está experimentando a nivel mundial. En el caso de los países en desarrollo, los problemas tradicionales podrían resumirse en los siguientes: tipos marginales máximos muy elevados, tipos múltiples, diferenciados por sectores de actividad, incoherencias en los sistemas de depreciación, moratorias tributarias no justificadas, desgravaciones y deducciones a la inversión que distorsionan la elección de activos y fomentan la compraventa de beneficios tributarios, escaso control sobre precios de transferencia y subcapitalización, y competencia fiscal entre los países en desarrollo de cara a atraer inversión extranjera. Las reformas de los últimos años se han limitado prácticamente a reducir el número de tipos impositivos y los marginales máximos, prestando mucha menor atención a la ampliación de bases y a las mejoras en el diseño y gestión del impuesto.

La *imposición indirecta* es la modalidad que alcanza un protagonismo más destacado en los sistemas fiscales del mundo en desarrollo. Las reformas fiscales de las últimas tres décadas han tendido a sustituir los impuestos generales sobre ventas por impuestos sobre el valor agregado. Con ello se ha pretendido ampliar la base de la imposición indirecta, reducir el número de impuestos específicos y aprovechar las ventajas que presenta el IVA, en términos de eficacia y eficiencia, frente a otros impuestos generales. Sin embargo, el IVA también presenta problemas asociados a su compleja gestión. Por otro lado, es frecuente que en muchos países en desarrollo sectores importantes, como los servicios o el comercio minorista, no estén sujetos al IVA. Un caso especial lo constituye la agricultura, cuyas transacciones a menudo escapan al control de la administración tributaria.

Los *impuestos al comercio internacional* han reducido su peso de forma significativa en los países en desarrollo a lo largo de los últimos años, lo que se debe en buena medida a las políticas de apertura

comercial aplicadas por los distintos países. La sustitución de los aranceles por el IVA requiere, no obstante, de un fortalecimiento de la administración tributaria para evitar que se produzcan pérdidas en la capacidad recaudatoria.

Aunque se han promovido en los países en desarrollo importantes reformas fiscales en los últimos años, los estudios arrojan un balance ambiguo de sus resultados. Los juicios críticos suelen referirse a alguno de estos cinco aspectos más centrales:

— Buena parte de las reformas tributarias han seguido un esquema muy homogéneo, imitando los sistemas fiscales del mundo desarrollado, sin tener en cuenta ni las insuficiencias institucionales y técnicas de los países en desarrollo ni las particularidades económicas y sociales de cada uno de ellos.
— Las reformas tributarias se han centrado en aumentar los ingresos y lograr mejoras de eficiencia, sin apenas tener en cuenta los aspectos distributivos. No obstante, éstos son básicos para legitimar la capacidad fiscal del Estado.
— La debilidad institucional de muchos países en desarrollo ha dado lugar a que las reformas impositivas se hayan encontrado con obstáculos importantes, como la escasez de medios para la administración e inspección de tributos, legislaciones poco apropiadas o corrupción y evasión.
— Especialmente desde los años noventa se ha generado un proceso de competencia tributaria entre los países en desarrollo para atraer inversión extranjera, lo que en algunos casos ha supuesto un coste importante en términos de ingresos.
— Por último, en las reformas apenas se ha tratado el problema de la imposición local.

Todo ello hace que, pese a las reformas, los sistemas tributarios de muchos países en desarrollo adolezcan de graves problemas, que requieren cambios adicionales. A este respecto, en relación con futuras reformas, las siguientes tareas aparecen como más relevantes:

— Analizar el nivel adecuado de presión fiscal: aunque constituye una elección social propia de cada país, parece insuficiente la presión fiscal vigente en muchos países en desarrollo, en vista de las necesidades de intervención pública que se requiere en esos países por razones tanto de eficiencia como de equidad.
— Estudiar la idoneidad de la actual estructura de los ingresos impositivos: tras las reformas se ha producido un sesgo muy fuerte a favor de los impuestos indirectos, que debiera corregirse en el futuro.
— Dentro de la imposición directa, el impuesto sobre la renta de las personas físicas debería desempeñar un papel más relevante: mientras que el proceso de racionalización de los tipos impositivos está bastante avanzado, todavía queda mucho por hacer en lo que respecta a la ampliación de las bases imponibles.
— En lo referente al impuesto sobre la renta de sociedades, apenas se han acometido los problemas de las bases imponibles: aspectos como los precios de transferencia, la subcapitalización, los métodos de depreciación o los incentivos fiscales todavía necesitan una profunda reforma.
— Respecto al IVA, debería ampliarse la base imponible a los servicios en aquellos países donde todavía no se hallan sujetos a este impuesto. Asimismo, debe mejorarse la gestión en cuanto a su devolución. Por otro lado, la experiencia parece indicar que la proliferación de tipos con objetivos redistributivos requiere una administración tributaria eficiente (que no siempre existe) y un análisis profundo de sus efectos.
— Analizar la pertinencia de la imposición vigente sobre el capital, por sus efectos negativos sobre el crecimiento.
— Por último, debiera otorgarse mayor protagonismo a los aspectos institucionales y distributivos, ya que condicionan la eficacia de las reformas, no sólo en términos de recaudación y eficiencia, sino también de legitimidad social de los sistemas tributarios.

En impulsar esta reforma puede tener un papel la cooperación internacional, al menos en tres ámbitos. En primer lugar, ayudando al diseño y desarrollo técnico de las reformas, para lo cual no sólo son

relevantes las experiencias de los países desarrollados, sino también las acometidas en otros países en desarrollo. En segundo lugar, en el fortalecimiento técnico e institucional de la Administración encargada de la gestión tributaria, mejorando las estadísticas, la formación de cuadros y el funcionamiento operativo de la institución. Por último, potenciando la cooperación para afrontar los efectos internacionales de la tributación: la creciente integración de las economías, la movilidad del capital o la competencia fiscal hacen necesaria una mayor coordinación internacional en áreas como la doble tributación, la evasión o el fraude fiscal. En estos aspectos, algo se ha avanzado, aunque muy tímidamente, entre el FMI, el Banco Mundial y la OCDE, a través del *Desarrollo del Diálogo Internacional sobre Tributación.*

IV.4. *Paraísos fiscales*

Una parte de los potenciales recursos financieros con que los países podrían respaldar sus procesos de desarrollo se pierde como consecuencia de la competencia impositiva a la baja que practican para atraer inversiones, de las prácticas generalizadas de evasión fiscal y de la fuga de capitales. Todos estos fenómenos surgen como consecuencia del contraste existente entre un mundo crecientemente globalizado, con cada vez más importantes externalidades transfronterizas, pero en el que rigen sistemas impositivos de base nacional, con limitada capacidad de coordinación internacional.

En el sostenimiento de este tipo de prácticas tienen un papel crucial los llamados «paraísos fiscales»: es decir, aquellos países o territorios que ofrecen acogida a los capitales internacionales, aplicándoles tipos impositivos nulos (o mínimos) y garantizándoles discreción (u opacidad informativa) acerca de su procedencia. De acuerdo con la definición que provee la OCDE, en la actualidad existirían en el mundo en torno a 34 plazas que reúnen estas características. Aunque una buena parte de ellas están localizadas en pequeñas islas del Caribe u otros países en desarrollo, no debe olvidarse que algunas de las más importantes y activas radican en el mundo desarrollado. Dado el carácter difuso de la información provista, incluso la propia calificación de un país como paraíso

fiscal está sujeta a debate, habiendo casos que son considerados por especialistas como paraísos fiscales que, sin embargo, no son registrados como tales por parte de la OCDE (cuadro 3).

Los recursos captados por estas plazas financieras, aunque no debidamente conocidos, alcanzan en las estimaciones magnitudes muy notables. Por señalar algunas cifras aproximativas, el Banco Internacional de Pagos señala que los activos extraterritoriales incluidos en los balances generales de los bancos se situaban, en el año 2004, en un entorno cercano a los 4,6 billones de dólares (0,9 en el Caribe, 1 en Asia y el resto, es decir 2,7, en otros centros financieros *off-shore*). Dado que los depósitos estaban evaluados en 14,4 billones de dólares, esto quiere decir que un quinto de estos activos tienen naturaleza extraterritorial. En esta estimación se están considerando sólo los activos en forma de depósitos bancarios. La consultora Merrill Lynch/Cap Géminis estimaba, en 2002, que el valor de los patrimonios de los individuos acaudalados (con un valor de activos líquidos superior a un millón de dólares) ascendía a 27,2 billones de dólares, de los cuales 8,5 billones (aproximadamente un tercio) respondían a activos extraterritoriales. En 2003, el Boston Consulting Group estimó en una cantidad muy cercana, 9 billones de dólares, la riqueza mantenida extraterritorialmente. Por último, la red de ONG *Tax Justice Network* eleva, en 2005, esas cifras a los 11,5 billones de dólares, considerando el rápido crecimiento de esa forma de mantener la riqueza. La propia *Tax Justice Network* (2005) evalúa la recaudación perdida, que se derivaría de la tributación de esos activos, en 255.000 millones de dólares anuales: resultado de aplicar una imposición del 30% a las rentas derivadas de esos activos (unos 860.000 millones de dólares).

No obstante, los recursos que los países en desarrollo pierden como consecuencia de estas prácticas financieras extraterritoriales exceden a las propias de la recaudación perdida. También ha de considerarse la pérdida de rentas que motiva el recurso a precios de transferencia por parte de multinacionales instaladas en los países en desarrollo y con una sede (real o ficticia) en estos paraísos fiscales. Adicionalmente, la baja o nula tributación existente en estas plazas espolea a los países en desarrollo a bajar su tributación, como medio para establecer marcos económicos atractivos a la inversión

CUADRO 3. *Relación de paraísos fiscales*

América y el Caribe	Anguila *	Granada *
	Antigua y Barbuda *	Montserrat *
	Aruba *	Antillas Holandesas *
	Bahamas *	Nueva York
	Barbados	Panamá *
	Belice *	Santa Lucía *
	Bermudas *	S. Kitts y Nevis *
	Islas Vírgenes Británicas *	San Vicente y Granadinas *
	Islas Caimán *	Turcos y Caicos *
	Costa Rica	Uruguay
	Dominica *	Islas Vírgenes (EE UU) *
África	Liberia	Santo Tomé y Príncipe
	Isla Mauricio *	Somalia
	Melilla	Sudáfrica
	Seychelles *	
Europa	Alderney	Ingushetia
	Andorra	Isla de Man *
	Bélgica	Jersey *
	Campione (Italia)	Liechtenstein *
	Londres	Luxemburgo
	Chipre *	Madeira
	Fráncfort	Malta *
	Gibraltar *	Mónaco
	Guernesey *	Países Bajos
	Hungría	Sark
	Islandia	Trieste
	Dublín	R. Norte de Chipre
		San Marino *
Asia y Medio Oriente	Bahrein *	Macao
	Dubai	Singapur
	Hong Kong	Tel Aviv
	Labuan	Taipei
	Líbano	
Índico y Pacífico	Islas Cook *	Nauru *
	Maldivas	Niue *
	Marianas	Samoa *
	Marshall	Tonga
		Vanuatu *

* Reconocidos como tales por la OCDE.
FUENTES: Economist Intelligence Unit, OCDE, Tax Justice Network.

internacional. Finalmente, el secreto bancario y la prestación de servicios fiduciarios que proporcionan las instituciones financieras localizadas en estas plazas proporcionan cobertura a operaciones delictivas (como el lavado de dinero sucio, la malversación, el fraude, el tráfico ilegal de armas o el narcotráfico). Desde esta perspectiva, los paraísos fiscales constituyen espacios de impunidad frente a la corrupción y el delito, generando costes severos sobre el marco normativo en el que debiera operar la economía internacional.

Raymond Baker (del *Financial Times*) intentó hacer una estimación tentativa de los diversos componentes de ingresos que pierden los países en desarrollo como consecuencia de la existencia de los paraísos fiscales. De acuerdo a su estimación, la pérdida total de recursos motivada por la existencia de estas plazas financieras se estima en 500.000 millones de dólares anuales, de los cuales 50.000 millones son debidos a prácticas corruptas que se acogen en la opacidad informativa de los paraísos fiscales, 200.000 millones son consecuencia de la aplicación de precios de transferencias por parte de empresas multinacionales que están localizadas en estas plazas y 250.000 millones son debidos a la fuga de capitales de los países en desarrollo.

Existen muchas razones para que la comunidad internacional se proponga poner fin a la existencia de paraísos fiscales. La primera y más importante razón aparece vinculada a la necesidad de evitar vacíos legales en la economía internacional, espacios de impunidad frente a prácticas que pudieran ser delictivas. Una segunda razón alude a la necesidad de caminar hacia una armonización mínima de las prácticas fiscales y financieras de los países: en un espacio crecientemente abierto a los intercambios internacionales, es necesario crear un entorno normativo y fiscal relativamente armonizado. En tercer lugar, es necesario poner fin a los paraísos fiscales por una razón de justicia distributiva, dado que son las clases más pudientes (y las empresas más poderosas) las que se benefician de la evasión fiscal que estos paraísos propician, a costa de los sectores de baja y media renta de los países. Finalmente, es necesario eliminar estos paraísos para poner fin a la fuga de rentas (fiscales y de capitales) que padecen todos los países, pero especialmente los países en desarrollo que requieren de un esfuerzo financiero suplementario para alimentar su progreso económico y social.

Así lo han entendido diversos organismos internacionales, que han avanzado tímidamente en señalar la necesidad de poner fin a las prácticas anómalas de este tipo de plazas financieras. En concreto, la OCDE, a través de su informe sobre *Competencia Fiscal Perjudicial,* señala las prácticas fiscales indebidas de los paraísos fiscales, sugiriendo la eliminación de beneficios fiscales a las transacciones con esas plazas financieras, el intercambio obligado de información y la anulación de deducciones para beneficios que provengan de paraísos fiscales; el Foro de Estabilidad Financiera se sumó también a esta demanda y apuntó la necesidad de obtener una adecuada información de las transacciones; y, en fin, Naciones Unidas trató de acotar el campo de los paraísos fiscales a través de la suscripción de acuerdos de doble imposición. También la UE avanzó en este campo, aunque insuficientemente, a través de la Directiva europea sobre la fiscalidad del ahorro, que ha establecido el principio de intercambio automático de información entre países y la exigencia de que se reclame similar imposición a las compañías nacionales que a aquellas propiedades de no residentes.

En el marco de la actual crisis son muchos los gobiernos e instituciones que reclaman avanzar de una forma más decidida para poner fin a los paraísos fiscales. Ese propósito se enfrenta, sin embargo, a los intereses de diversas plazas financieras localizadas en los propios países desarrollados (incluidos los de la Unión Europea), que pretenden mantener los privilegios y los recursos que derivan de ellos. Un pequeño paso adelante se ha dado en la reciente cumbre del G-20, en Londres, en cuya declaración final se acogió una alusión crítica a los paraísos fiscales. En concreto, se alude a la necesidad de «tomar medidas contra las jurisdicciones no cooperativas, incluidos los paraísos fiscales»; y se afirma de una forma solemne que «la época del secreto bancario ha terminado». Más allá de la contundencia de las afirmaciones, quedan por precisar las medidas sancionadoras a las que se alude y si el afán regulador tendrá mayor alcance que el referido a la requerida transparencia informativa.

Si se quiere avanzar hacia una reforma equilibrada del sistema financiero internacional y se desea ampliar las posibilidades de financiación de los países en desarrollo, esta línea de acción debiera ser prioritaria, ya que es una forma de acabar con la extraversión y

despilfarro de capacidades financieras que estos países padecen. A este respecto, tres medidas parecen de especial relevancia para ser tomadas de forma concertada:

— En primer lugar, avanzar hacia una efectiva y automática transmisión de información entre los países acerca del origen de los recursos. Nada justifica que se mantenga una situación de opacidad que proteja el delito o las prácticas corruptas.
— En segundo lugar, establecer un sistema de imposición sobre los depósitos, del que se beneficie no sólo el país de acogida, sino también el de origen de los fondos. Una buena línea sería la establecida por la Directiva europea que prevé una retención del 15% en depósitos y rendimientos de cartera, asumiendo que un 75% de lo recaudado retorna al país de origen, siempre que esa norma se generalice a las personas físicas y jurídicas.
— En tercer lugar, establecer un gravamen especial sobre el movimiento de fondos que tenga como destino aquellos paraísos fiscales que no avancen en las dos medidas anteriores. Adicionalmente se podría anular el reconocimiento de personalidad jurídica para operar en los países signatarios del acuerdo a las sociedades constituidas en este tipo de paraísos fiscales no cooperativos.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de desarrollo descansa muy centralmente sobre la movilización de las capacidades y recursos de los que un país dispone. Así pues, movilizar los recursos domésticos para estimular la inversión y el crecimiento constituye un componente crucial en toda estrategia de desarrollo. La experiencia internacional revela que para avanzar en esa línea cinco aspectos emergen como centrales:

— En primer lugar, diseñar y aplicar políticas macroeconómicas solventes, que garanticen la estabilidad y promuevan el crecimiento. En un contexto de inestabilidad es difícil que la inversión prospere. Esto exige profundizar en la senda, ya ini-

ciada por los países en desarrollo, de generar una cultura de estabilidad y disciplina en el manejo de la política económica.

— En segundo lugar, disponer un marco institucional estable, que garantice un clima favorable para los negocios. Un marco institucional creíble y eficiente, que condicione de forma efectiva el comportamiento de los agentes sociales. Esto supone avanzar en las políticas orientadas a fortalecer y mejorar la calidad de los marcos normativos en los países en desarrollo.

— En tercer lugar, tener un sistema fiscal que no penalice el ahorro y que, al tiempo, derive suficientes recursos para el Estado, con criterios de eficiencia, equidad y flexibilidad. Esto apunta a la necesidad de seguir profundizando en los procesos de reforma fiscal en los países en desarrollo. Un aspecto señalado por la Conferencia de Doha, que sugiere «incrementar los ingresos fiscales mediante sistemas tributarios modernizados, una recaudación más eficiente de los impuestos, la ampliación de las bases impositivas y la lucha eficaz contra la evasión de impuestos».

— En cuarto lugar, es necesario fortalecer, ampliar y mejorar la eficacia del sistema financiero de los países. Es ese sistema el que se encarga de canalizar el ahorro hacia usos productivos. Para avanzar en ese proceso, es necesario generar un marco de mayor competencia entre las instituciones financieras, bajo sistemas de regulación y supervisión sólidos, ampliar la accesibilidad de la población al crédito, aprovechando complementariamente las posibilidades que brinda el sector de las microfinanzas, y desarrollar los mercados de activos y de deuda de largo plazo, apoyando la presencia de inversores institucionales que otorguen profundidad a los mercados.

— Por último, es necesario perseguir todas aquellas prácticas que supongan el derroche, la pérdida o los malos usos del ahorro. Es el caso, por ejemplo, de la fuga de capitales, la evasión fiscal o la corrupción. Avanzar en la eliminación de los paraísos fiscales constituye un objetivo en este ámbito. Lo que comporta no sólo poner fin a la opacidad informativa, sino también avanzar en la cooperación fiscal, para evitar la evasión y el fraude.

3. EL COMERCIO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN

José Antonio Alonso

El comercio internacional puede tener un efecto positivo, y múltiple, sobre los recursos que un país tiene disponibles para financiar el desarrollo. Son varias las vías a través de las que opera este mecanismo. En primer lugar, el comercio permite que los países se especialicen en aquello en lo que son más productivos, evitando el desperdicio de recursos que supone mantener actividades que otros pueden hacer mejor: son las ganancias estáticas de eficiencia asociadas al comercio. En segundo lugar, el comercio puede abrir una vía de salida a las mercancías excedentarias, posibilitando el uso de unas potencialidades productivas que de otro modo podrían quedar ociosas. En tercer lugar, el comercio puede aumentar las posibilidades de producción más eficiente a través de su efecto sobre la competencia, el acceso al conocimiento y a la tecnología o a través del aprovechamiento más pleno de los rendimientos crecientes: son los llamados efectos dinámicos del comercio. En cuarto lugar, el comercio permite que los países puedan financiar más holgadamente sus compras en el exterior y en la medida en que estas compras condicionen las posibilidades de crecimiento, se estarán incrementando las posibilidades dinámicas de la economía. A través de todas estas vías el comercio influye en las condiciones de financiación de una economía.

Obsérvese que en la relación de factores señalados unos operan desde la oferta y otros desde la demanda. En el primer caso, el efecto del comercio se traduce en una utilización más eficiente de los factores productivos, vinculando el dinamismo de las exportaciones con el crecimiento del PIB; en el segundo, la relación más relevante es la que se produce entre importaciones y crecimiento, a través del efecto que la acción exportadora tiene sobre la relajación de la res-

tricción externa al crecimiento. Por una y otra vía, en principio ha de concluirse que la liberalización comercial constituye un medio para mejorar las posibilidades de financiación del desarrollo, ya que reduce ineficiencias, pone en uso recursos y permite acceder a bienes y factores necesarios para crecer.

Aun cuando estos vínculos puedan operar, la experiencia internacional revela que el desarrollo no es una consecuencia ni espontánea ni inmediata de la apertura internacional. Con frecuencia, la apertura comercial, cuando se realiza de forma abrupta y sin política de acompañamiento alguno, aparece seguida de un proceso de destrucción neta de capacidades productivas nacionales, con consecuencias indeseables en términos económicos y sociales, al menos en el corto plazo. Al tiempo, no toda especialización, por más asentada que esté en ventajas comparadas, permite al país dotarse de una dinámica de expansión similar. Basar la especialización en ventajas comerciales escasamente dinámicas o altamente vulnerables constituye un riesgo para el futuro crecimiento. Una y otra razón apuntan a la conveniencia de recurrir a las posibilidades que brinda la política industrial y tecnológica como vía para modelar la especialización internacional del país. Dicho de otro modo, la integración internacional puede constituir un objetivo deseable, pero no sustituye la necesidad de mantener una política deliberada de promoción de las capacidades productivas y tecnológicas nacionales. La experiencia de ciertos países exitosos tanto en su proyección internacional como en la rápida alteración de su oferta exportable apunta hacia la eficacia de una cierta acción estratégica en estos ámbitos. No obstante, la eficacia de esa política depende en gran medida de las posibilidades que brinda el marco regulatorio del comercio, establecido en el seno de la OMC. Al análisis de este conjunto de factores se orienta este capítulo.

I. FUNDAMENTO DE LAS RELACIONES

I.1. *Liberalización comercial y asignación productiva: efectos estáticos*

En sentido estricto, la liberalización comercial debe entenderse como aquel proceso que tiende a aminorar el efecto de discriminación que la política económica genera entre los mercados nacional y exterior. A partir de esta definición es fácil prever los efectos que la teoría económica atribuye, desde una perspectiva estática, a este proceso: se producirá una reasignación de factores productivos del país, provocándose un desplazamiento desde el sector sustitutivo de la importación (en el que el país no es comparativamente eficiente) hacia el sector de bienes exportables (donde el país tiene ventaja comparativa); al tiempo, al poder acceder a las producciones internacionalmente más eficientes, se incrementan las posibilidades de gasto de los consumidores (efecto renta) y al alterarse los precios relativos, cambia la estructura de los bienes consumidos (efecto sustitución). Ambos efectos, renta y sustitución, supondrán un mayor bienestar, tanto a nivel mundial como en cada uno de los países participantes en el mercado global. Unido a todo ello se producirá un cambio en la retribución relativa de los factores productivos, encareciéndose aquel que se utiliza intensamente en el bien en que el país tiende a especializarse [1].

Acorde con lo señalado, la apertura al comercio altera tanto el peso relativo de los sectores de una economía como la distribución factorial de la renta del país. Genera, por tanto, potenciales ganadores y eventuales perdedores, siendo probable que estos últimos ofrezcan resistencias al proceso de cambio, afectando a las condiciones de gobernabilidad de la reforma. Así pues, la liberalización es un proceso que requiere capacidad de gobierno: es decir, instituciones responsables que modulen las decisiones de acuerdo con los efectos sociales previsibles y que establezcan mecanismos de com-

[1] No es irrelevante señalar que para llegar a estos resultados es preciso asumir los supuestos simplificadores propios de la competencia perfecta.

pensación para atenuar las resistencias de los sectores sociales afectados. Todo ello sugiere la importancia que tiene determinar de modo adecuado la senda del proceso de ajuste asociado a la liberalización.

Uno de los principales efectos negativos de este proceso deriva de las rigideces existentes en los mercados de factores. En ese caso puede que no se produzca de manera plena el proceso de reasignación intersectorial asociado a la liberalización, de tal modo que sea mayor la destrucción de capacidades domésticas en el sector sustitutivo de importaciones, como consecuencia del desmantelamiento de la protección, que las posibilidades de creación de nuevas capacidades productivas en el sector de bienes exportables, dando origen a un problema de desindustrialización y de desempleo. En ese caso, al menos durante un tiempo, podría suceder que el bienestar agregado no crezca (o, incluso, disminuya), agravando los costes del ajuste. Esta posibilidad, lejos de ser una mera especulación teórica, está avalada por diversas experiencias nacionales de apertura abrupta, como sería el caso de Chile en la segunda mitad de los años setenta, el de Bolivia a mediados de los años ochenta, tras el primer ajuste estructural, o el de algunos de los antiguos países de economía planificada, en la pasada década.

En el caso de los países en desarrollo es más probable que se presenten este tipo de dificultades al menos por dos razones: en primer lugar, porque son mayores las rigideces que existen en sus mercados, haciendo que sea menor, por tanto, la capacidad de respuesta de la oferta a modificaciones en los precios; y, en segundo lugar, por el carácter preferentemente interindustrial (más que intraindustrial) de su especialización comercial, lo que aumenta los costes del ajuste.

Pero, además, el proceso de apertura podría no comportar beneficio a largo plazo si existen factores específicos o por alguna razón la oferta (o demanda) del bien exportable fuese limitada. En ese caso, la caída de la producción del bien que compite con la importación no estaría acompañada por un aumento suficiente de la producción del bien exportable y el bienestar total del país podría disminuir. La diferencia con el supuesto precedente es que en este caso se requiere acompañar la apertura con un desplazamiento de

los factores hacia nuevas actividades (y no simplemente hacia el aumento de las previamente existentes). Este tipo de problemas es más fácil que se produzca en especializaciones basadas en materias primas, donde existen límites de oferta (y en algún caso de demanda) para el aumento de la producción y del valor añadido.

En resumen, la apertura conduce en el largo plazo a beneficios agregados derivados de la reasignación productiva que motiva, pero también puede comportar importantes costes en la senda de transición hacia el nuevo equilibrio, especialmente cuando el proceso de apertura es abrupto y existen importantes rigideces en los mercados de bienes y de factores en la economía. Acaso en el largo plazo ese problema se corrija, pero en el corto y medio plazo la economía debe soportar elevados costes asociados al proceso de apertura. Si estos costes suceden en un entorno institucional frágil, pueden generar severas resistencias sociales, afectando a las condiciones de gobernabilidad de las reformas. En un análisis de estática comparada todo ello es irrelevante, pero para una economía real la senda de transición puede ser crucial.

Ante todo ello, la pregunta que surge es si puede condicionarse el proceso de liberalización, de modo que se reduzcan al máximo los costes de ajuste, potenciando al tiempo las ventajas de la liberalización comercial. Tres recomendaciones surgen al respecto. En primer lugar, la conveniencia de que se otorgue a los procesos de liberalización una cierta gradualidad temporal. De hecho, las experiencias más exitosas, como la española o las más recientes de China o Vietnam, parecen confirmar esta hipótesis. En segundo lugar, puede ser conveniente acompañar la apertura comercial con una política industrial o tecnológica activa destinada a potenciar las capacidades productivas en los sectores de bienes exportables. También en este caso los ejemplos son numerosos, entre los que se cuentan los casos de Japón, Corea o Taiwán. En tercer lugar, cabría la posibilidad de recurrir a una política activa de atracción de capital extranjero para fortalecer la creación de capacidades competitivas en el país. Con mayor o menor peso, la atracción de capital extranjero formó parte de las experiencias de apertura e integración internacional de alguno de los casos nacionales considerados más exitosos.

Sin embargo, conviene subrayar que ninguna de estas opciones está libre de objeciones. Así, una secuencia temporal prolongada para la liberalización comercial puede alimentar la formación de grupos de interés que presionen al gobierno para paralizar (o revertir) las reformas. Este problema también puede ocurrir en la segunda de las opciones, en la medida en que el estímulo de las capacidades exportadoras se conciba no como medidas temporales, sino como parte de un marco estable de protección del mercado doméstico. Por último, apelar al capital extranjero puede presentar el riesgo de una cierta dualización de la vida económica, segregando un sector internacionalizado, altamente competitivo, frente a otro de carácter nacional, más volcado hacia el mercado doméstico. Todo ello, lejos de sugerir la existencia de una secuencia óptima del proceso de integración internacional, avala tres posiciones complementarias: i) en primer lugar, la necesidad de asumir el proceso de apertura como un componente deseable de una estrategia de desarrollo, pero no como el sustituto de dicha estrategia: una estrategia que ha de ser adaptada a cada caso; ii) en segundo lugar, el carácter altamente específico del proceso de apertura en sus contenidos y secuencia, de acuerdo con las condiciones del país; y iii) en tercer lugar, la conveniencia de entender la apertura como un proceso gobernado, que requiere, por tanto, de instituciones de calidad para gestionar el cambio y negociar socialmente sus costes.

I.2. *Apertura y crecimiento: efectos dinámicos*

Además de los cambios en el ámbito asignativo, a la apertura comercial se le atribuye la posibilidad de constituirse en motor del crecimiento económico. El éxito alcanzado por algunas economías del sudeste asiático sirvió para que una parte de la opinión económica diese por supuesta la existencia de una relación positiva obligada entre apertura comercial y crecimiento económico. Aunque hay razones para pensar que esa relación existe, se trata de un supuesto que requiere de una mayor validación. No obstante, en el entorno del doctrinarismo económico propio de los años ochenta este supuesto fácilmente se transformó en una recomendación uni-

versal, que pasó a integrarse en el recetario al uso de los organismos internacionales.

Los fundamentos teóricos de semejante relación aluden a factores que son objeto de debate, ya que mientras las ganancias estáticas son fáciles de fundamentar, no ocurre lo mismo con las ganancias dinámicas. Entre las razones que se aportan para semejantes cambios figuran aquellas que relacionan la liberalización comercial con: a) un más pleno desarrollo de las economías de escala, al operar la empresa en mercados más amplios; b) un proceso más activo de mejora tecnológica, en virtud de los procesos de difusión y de emulación que estimulan la apertura y el intercambio; c) un acceso a tecnologías productivas más eficaces a través del recurso más holgado a la importación de input de mayor contenido tecnológico; y d) una mejor gestión y una reducción de la ineficiencia X de las empresas, al incrementarse el nivel de competencia en los mercados. No resulta fácil, sin embargo, integrar estas explicaciones en la modelización más tradicional del crecimiento, derivada de Solow (1956).

La nueva teoría del crecimiento endógeno aportó argumentos adicionales para fundamentar la relación entre apertura y crecimiento. En particular, su exploración se centró en investigar el impacto que el comercio tiene sobre los procesos de innovación tecnológica, de aprovechamiento de las economías de escala y de potenciación de las externalidades de las empresas. En este ámbito se mueven los planteamientos de Grossman y Helpman (1991), Rivera-Batiz y Romer (1991) o Krugman (1990). Son varias las vías de argumentación posible. Por una parte, el comercio activa el esfuerzo tecnológico, a través de la generación y el acceso a nuevos productos de consumo o a nuevos bienes intermedios y de capital, permitiendo una creciente especialización productiva. En segundo lugar, la innovación depende en gran medida del curso de innovaciones pasadas, de modo que la apertura al comercio permite a los países acceder a un más amplio stock de conocimiento, beneficiándose de las externalidades y de los efectos de derrame tecnológicos. Por último, al ampliar los mercados, la apertura amplifica las ganancias monopolistas de los innovadores, fortaleciendo el proceso de avance tecnológico y de crecimiento. En principio, por tanto,

se supone que existe una relación directa entre apertura y crecimiento.

No faltan, sin embargo, propuestas teóricas dentro de esta misma tradición que ponen en duda la relación postulada. En concreto, Redding (1999) presenta un modelo en el que la ventaja comparativa se hace endógena, de modo que el esfuerzo tecnológico condiciona el perfil de la ventaja comparativa y éste, a su vez, determina las posibilidades del progreso tecnológico futuro. La apertura al comercio garantiza que la economía se especialice de acuerdo con sus ventajas comparativas estáticas, pero no necesariamente que éstas coincidan con aquellos sectores de mayor potencial de crecimiento de la productividad a los que la economía podría acceder. Así pues, una protección selectiva podría incrementar el bienestar y el cambio técnico, siempre que el gobierno supiese identificar de forma adecuada los sectores en cuestión. Este mismo supuesto es admitido por Grossman y Helpman (1991), al estudiar la integración de dos economías con dos sectores de ritmos de crecimientos distintos.

Los trabajos empíricos confirman la indeterminación en que se mueve la relación estudiada. Es cierto que existe una amplia colección de estudios que sugieren una asociación positiva entre comercio exterior y crecimiento económico, pero semejante asociación no está libre de crítica. Entre los estudios que confirman el impacto positivo se encuentran los de Dollar (1992), Edwards (1998), Barro y Sala-i-Martin (1995), Sachs y Warner (1995) o Greenaway *et al.* (1998), entre otros. En la mayor parte de los casos se realizan análisis cross-country en los que se detecta que la presencia de barreras al comercio afecta negativamente a las tasas de crecimiento de los países. En los casos de Ben-David (1993) y Sachs y Warner (1995) las conclusiones van más allá, al sugerir que la apertura comercial alimenta un proceso de convergencia no condicional entre los países. Frankel y Romer (1999), utilizando variables de tipo geográfico, confirman el papel del comercio en la dinámica de crecimiento de los países. Esta misma relación entre comercio y crecimiento es constatada por Vamvakidis (1999) y Harrison (1996) a través de un análisis de datos de panel. Por último, en un trabajo reciente, Dollar y Kray (2001) vinculan la relación temporal (más que transversal)

entre volumen de comercio y crecimiento. Sus resultados apuntan a la existencia de una relación significativa entre ambas variables, si bien los resultados no son tan definidos cuando se incorporan como endógenos otros factores de política económica.

Haciendo balance de esta literatura se observa que los resultados en este ámbito parecen estar altamente condicionados por el modo de medir la apertura comercial, por los procedimientos de estimación seguidos y por las especificaciones adoptadas en la función entre las variables estudiadas. El primero de los aspectos es señalado, entre otros, por Harrison (1996), que evidencia que no todas las medidas de apertura comercial —y recurre a varias— resultan significativas en la explicación del crecimiento; el segundo, por Srinivasan y Bhagwati (1999), que critican los análisis cross-country como forma de determinar la relación estudiada; y al análisis del tercer aspecto se dedica el influyente trabajo de Rodríguez y Rodrik (1999). En concreto, estos autores someten a prueba la robustez de los trabajos de Dollar (1992), Sachs y Warner (1995), Ben David (1993), Edwards (1998) y Frankel y Romer (1999), concluyendo que existen importantes limitaciones bien sea por las medidas de apertura a las que recurren, bien por no establecer la adecuada especificación de la función de crecimiento. Su conclusión es más bien escéptica acerca de la existencia de una relación probada entre apertura y crecimiento: es más, consideran que la afanosa búsqueda de esa relación resulta, al cabo, una pretensión «fútil».

El planteamiento de Rodríguez y Rodrik (1999) tiene un antecedente notable en el trabajo de Levine y Renelt (1992), quienes habían señalado el reducido número de variables que resultaban robustas en la explicación del crecimiento, sin que entre ellas estuviese la apertura al comercio internacional. De hecho, sugieren que el efecto del comercio se manifiesta a través de una vía indirecta, que identifican con la inversión. Sala-i-Martin (1997), haciendo una nueva prueba de niveles de confianza de los parámetros en una función de explicación del crecimiento, encuentra que sólo la medida de apertura sugerida por Sachs y Warner, de entre todas las probadas, resulta significativa. Y, en fin, en un trabajo reciente Vamvakidis (2002), al someter la relación estudiada a un escrutinio histórico, con datos de diversos subperíodos entre 1870 y 1990, apunta que

«si hay una correlación positiva entre comercio y crecimiento, es sólo cierto en las décadas recientes» (Vamvakidis, 2002: 73).

Por supuesto, estos resultados no animan —ni a los más críticos— a considerar que la hipótesis contraria sea cierta: es decir, que la protección constituya un mecanismo de promoción del crecimiento. Existen pruebas sobradas de que la protección, sostenida en el largo plazo, penaliza las posibilidades dinámicas de una economía. Más bien lo que se sugiere es que la apertura al comercio, por sí misma, es dudoso que acelere el proceso de crecimiento de una economía, salvo que vaya acompañada e interactúe con otro tipo de políticas. Es una política más que debe integrarse en una estrategia de desarrollo más amplia; una estrategia que, en algún caso, puede incorporar elementos de signo contrario a los que caracterizan al esfuerzo liberalizador. En un reciente trabajo donde Baldwin (2003: 29) pasa revista a la relación aquí considerada se incorpora similar apreciación: «la evidencia de que una política generalmente favorable a la apertura es preferible para el crecimiento a largo plazo que una política volcada sobre el mercado interior no debería ser interpretada, sin embargo, en el sentido de implicar que cierta intervención gubernamental, tal como un subsidio selectivo a la producción o el control sobre los movimientos de capital a corto plazo, no sea apropiada para ciertas etapas de desarrollo».

I.3. *Restricción externa al crecimiento*

El comercio puede tener una relación con el crecimiento también a través de la demanda. La promoción de las exportaciones, en este caso, no sólo es buena en sí misma, sino que además financia la importación requerida para alentar el crecimiento. La relación que se establece entre estos dos flujos condiciona lo que en cierta literatura se conoce como la «restricción externa al crecimiento».

Admitir la vigencia de semejante restricción implica aceptar un marco de análisis distinto al que sugieren los enfoques neoclásicos más canónicos. Como es sabido, desde una perspectiva neoclásica, las posibilidades de crecimiento vienen explicadas por la dotación de factores y por el nivel de eficiencia agregada con que, en cada

caso, aquellos factores son utilizados. Aun cuando la mayor parte de las aportaciones a la teoría del crecimiento comparte estos postulados, no faltan contribuciones que otorgan a la demanda un mayor protagonismo en la determinación de la dinámica económica. Un planteamiento que se fundamenta en el abandono del supuesto de competencia perfecta, con pleno empleo de recursos, y se acepta la existencia de capacidad ociosa, también en el largo plazo. Desde esta perspectiva, enraizada en la tradición keynesiana, se considera que no basta con que los países dispongan de input aptos para ser incorporados a la función de producción: es necesario, además, que dispongan de la demanda necesaria para hacer efectiva la plena utilización productiva de dichos input. Como corolario, los países pueden crecer a tasas diferentes si se enfrentan a demandas con comportamientos dinámicos dispares.

De ahí que sea relevante para una economía conocer los factores que impulsan y condicionan el dinamismo de su demanda. En principio, la tradición keynesiana identificó a la inversión como el componente exógeno de la demanda que protagonizaba el crecimiento: a partir de los años sesenta, sin embargo, esa función está reservada al comercio exterior, donde se encuentra, por una parte, el componente más claramente exógeno de la demanda —las exportaciones— y, por otra, uno de los factores que más severamente condiciona la sostenibilidad del crecimiento —el equilibrio externo—. En la fundamentación inicial de este enfoque tuvo un papel crucial Harrod, quien identificó a las exportaciones, a través del multiplicador del comercio, como la variable independiente que gobierna la evolución del producto y del empleo. Una versión posterior del modelo de Harrod fue desarrollada por Thirlwall (1979), dando origen a una más reciente colección de trabajos teóricos y aplicados al respecto.

Thirlwall parte de admitir como condición de largo plazo el requerido equilibrio de balanza corriente:

$$XP = MP^* \qquad (1)$$

donde X es el volumen de exportaciones de bienes y servicios; M, el volumen de importaciones; y P y P^*, los niveles de precios domésti-

co y foráneo, respectivamente, expresados en una moneda común. A su vez, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios se modelizan a través de sendas funciones multiplicativas de demanda:

$$X = A\left(\frac{P}{P^*}\right)^{\gamma} Y^{*\varepsilon}, \quad \text{con } \gamma < 0,\ \varepsilon > 0 \tag{2}$$

$$M = B\left(\frac{P^*}{P}\right)^{\eta} Y^{\pi}, \quad \text{con } \eta < 0,\ \pi > 0 \tag{3}$$

siendo A y B dos constantes; Y e Y^* la renta nacional y mundial, respectivamente; γ y η las elasticidades-precio de exportaciones e importaciones, respectivamente; y ε y π las elasticidades-renta de exportaciones e importaciones.

Tomando logaritmos de (2) y (3) y derivando respecto al tiempo, se obtiene la versión dinámica de ambas funciones (con el punto encima de las variables en minúscula expresando tasas de crecimiento):

$$\dot{x} = \gamma(\dot{p} - \dot{p}^*) + \varepsilon\dot{y}^* \tag{4}$$

$$\dot{m} = \eta(\dot{p}^* - \dot{p}) + \pi\dot{y} \tag{5}$$

Finalmente, de (1), (4) y (5) se deriva la tasa de crecimiento de la producción compatible con el equilibrio de la balanza de pagos:

$$\dot{y} = \frac{(1 + \gamma + \eta)(\dot{p} - \dot{p}^*) + \varepsilon\dot{y}^*}{\pi} \tag{6}$$

Para que esta ecuación no sea una mera identidad contable, debe postularse la exogeneidad de las variables que se encuentran en la parte de la derecha de la igualdad. Un supuesto altamente plausible en el caso de la renta externa, pero más cuestionable cuando se refiere a los precios relativos. La matriz keynesiana del modelo de Thirlwall deriva del supuesto de que los precios relativos desempeñan un papel menor en la determinación de la renta de equilibrio. En ese caso el crecimiento de la renta compatible con el equilibrio externo depende de la evolución del output internacional

y del cociente de elasticidades-renta de exportaciones e importaciones. A igual expansión del entorno, una economía crecerá tanto más cuanto mayor sea su cociente de elasticidades-renta correspondientes a las exportaciones e importaciones.

Resulta relevante detenerse a señalar el significado económico que se le otorga a este coeficiente (ε/π) en la determinación de la condición del equilibrio externo. Pues bien, de acuerdo con esta tradición semejante coeficiente expresa la competitividad distinta del precio (competitividad estructural, en suma) de la economía en cuestión. En definitiva, se entiende que la elasticidad-renta de las exportaciones expresa en qué medida un incremento de la renta de los consumidores amplía en los mercados internacionales la demanda de bienes propios —frente a los ofrecidos por los competidores—; y la elasticidad-renta de las importaciones aproxima, en sentido inverso, en qué medida un incremento de la renta nacional estimula el consumo de bienes ajenos —frente a los propios— en el mercado doméstico. El cociente de ambas elasticidades puede entenderse, por tanto, como la capacidad de dinamismo de la demanda de bienes y servicios nacionales en relación con la evolución de la renta, nacional y mundial. En la promoción de este dinamismo intervienen cuantos factores distintos a los precios relativos condicionan la *apetecibilidad* comparada de la oferta nacional.

Si se quiere incrementar la elasticidad-renta de la oferta exportadora, se podría operar a través de tres vías complementarias. En primer lugar, promoviendo el cambio en la oferta de bienes exportables, desplazando las ventas internacionales hacia productos de mayor elasticidad-renta. Importantes mutaciones de este tipo las vivieron, en un período relativamente corto de tiempo, Japón, Corea, Taiwán, Finlandia o Irlanda, y acompañaron esos cambios en la composición de oferta productiva con un dinamismo notable de su corriente exportadora. En segundo lugar, dada una determinada composición de las ventas, el país podría mejorar su capacidad exportadora desplazando su especialización hacia las variedades o gamas de mayor calidad, contenido tecnológico o capacidad de diferenciación. Es lo que sucedió en Japón durante la década de los ochenta en los sectores de automoción o electrónica. Finalmente, dada la composición de la oferta y el nivel tecnológico, el país

podría mejorar su proyección internacional si mejora las capacidades organizativas tanto de la empresa como del país para exportar. Cualquiera de estas líneas de acción comporta disponer por parte del país de una política activa en los ámbitos comercial, industrial y tecnológico, compatible con la búsqueda de la competencia en los mercados internacionales.

I.4. *Apertura e industrialización*

Apuntar lo señalado en los párrafos precedentes debiera resultar absolutamente innecesario. La experiencia histórica revela que entre los casos de éxito en términos de desarrollo dominan aquellos países que supieron combinar una estrategia de apertura internacional con el mantenimiento de una activa política industrial, en la que no faltaron elementos selectivos de protección.

Al fin, considerado de una forma un tanto genérica, habría tres grandes vías (no enteramente alternativas) entre las que una economía en desarrollo puede optar como estrategia de crecimiento e industrialización en un mundo crecientemente abierto. En primer lugar, puede liberalizar plenamente su economía, a la espera de que el mercado internacional genere los estímulos adecuados para alimentar el proceso inversor; en segundo lugar, puede desplegar una política de atracción de capital extranjero, rentabilizando los atractivos que el mercado doméstico tiene como punto de destino de la inversión internacional; y, en tercer lugar, puede tratar de hacer descansar el proceso transformador sobre las capacidades productivas domésticas, estimulando la creación de ventajas competitivas de la industria nacional.

Pues bien, lo cierto es que hay muy pocos casos que puedan ejemplificar la eficacia de la primera de las vías citadas. La política de retirada del Estado, estabilización interna y apertura externa (los componentes básicos de la interpretación más simple del Consenso de Washington) no parece otorgar garantía alguna de éxito como vía de promoción del desarrollo, aun cuando alguno de sus componentes puedan ser objetivos deseables para una determinada economía. Cuando Amsden (2000) hace un repaso de las economías

que se desarrollaron a partir de esa receta simple, apenas si encontró los ejemplos de Suiza y de Hong Kong: demasiados pocos casos como para fundamentar una estrategia solvente.

En la segunda de las vías citadas se trata de suplir con capital foráneo las insuficiencias del capital nacional y, para ello, se intenta atraer inversión extranjera directa mediante la creación de un entorno adecuado en materia de infraestructuras, capital humano e instituciones. Adicionalmente, en los casos en los que más se avanzó en esta vía, el propósito de mejorar el atractivo del país como punto de localización del capital extranjero obligó a políticas activas de apoyo, como ayudas directas o exenciones impositivas, además de cierta inversión en infraestructuras. No obstante, no siempre esta estrategia ha dado los resultados esperados, bien porque la inversión no ha acudido al país en la medida en que se requería o bien porque la inversión no ha tenido los efectos inductores de progreso sobre el resto de la economía.

El recurso a esta estrategia se enfrenta, además, a diversas limitaciones. En primer lugar, porque es reducida la inversión que fluye hacia los países en desarrollo (especialmente para los más pobres): los flujos son poco estables y están altamente concentrados en un número reducido de países. De tal modo que para buena parte del mundo en desarrollo esta estrategia se convierte en poco plausible en términos prácticos. En segundo lugar, porque mientras la transferencia de beneficios a los países en desarrollo puede ser elevada, la conexión entre el capital extranjero y el aparato productivo doméstico del país donde se instala es más bien baja. Especialmente limitada es la capacidad que los países en desarrollo tienen para derivar del capital extranjero externalidades en aquellos ámbitos (como la tecnología) que resultan más centrales para la promoción de la industria nacional. Y, en tercer lugar, porque la competencia por atraer inversión exterior ha movido a los países a una pugna en el ámbito de los incentivos fiscales, que ha terminado por generar un entorno de exenciones con perjuicio para la capacidad recaudatoria del Estado.

Pese a sus inconvenientes, el recurso al capital extranjero es una opción que algunos países como Hong Kong, Malasia, Irlanda o China han seguido con aceptables resultados. Especialmente en

aquellos casos en que se ha desplegado una política selectiva, tratando de atraer determinadas industrias y fomentando los efectos positivos sobre el resto del tejido productivo nacional. Pero conviene señalar que, pese a lo que en ocasiones se proclama, son pocos los países de éxito en los que el capital extranjero haya asumido el protagonismo del esfuerzo inversor. Si nos referimos al caso asiático, que es el que se suele adoptar como referencia, sólo en los casos de Hong Kong, Malasia y Singapur la inversión extranjera ha llegado a suponer más del 15% del total de la Formación Bruta de Capital del país en los últimos treinta años (1971-1999) (Chang, 2003b).

En la mayor parte de los casos, sin embargo, los modelos exitosos han adoptado la tercera opción, combinando la apertura progresiva a los mercados internacionales con el despliegue de una política activa de apoyo a la promoción de las capacidades productivas y comerciales domésticas. Una política que incluye tanto acciones genéricas de carácter transversal, como el apoyo al desarrollo de las infraestructuras o a la formación de capital humano, con acciones más específicas orientadas a la promoción de la competitividad y al esfuerzo internacional de las empresas. Este tipo de estrategia no ha tenido buena prensa en las últimas décadas por diversas razones: i) en primer lugar, por la confianza en la función reguladora de los mercados que deriva del Consenso de Washington; ii) en segundo lugar, por las dudas que suscita la capacidad de los gobiernos para acertar en la selección de aquellas industrias con capacidad de éxito en los mercados internacionales; y iii) por el miedo a que la intervención reguladora alimente estrategias improductivas de búsqueda de rentas. Son todos problemas ciertos, que condicionan la eficacia de la intervención al clima institucional y competitivo vigente en la economía. En todo caso, conviene subrayar que es rasgo común a la mayor parte de casos exitosos el haber recurrido, a través de procedimientos diversos, a un cierto activismo público en apoyo de las capacidades productivas domésticas.

En el pasado, la intervención pública en apoyo de la producción nacional encontraba su fundamento en el argumento de la industria naciente, de larga tradición en el pensamiento económico. A ese argumento se acogió no sólo el proteccionismo del siglo XIX, sino

también la estrategia de sustitución de importaciones dominante en buena parte del mundo en desarrollo entre las décadas de los cincuenta y los setenta. Lo cierto es que el argumento de la industria naciente, por sí mismo, no justifica intervención alguna: si los mercados de capital funcionasen correctamente siempre podría encontrarse el modo de financiar la inversión requerida para que la empresa accediese al tamaño mínimo eficiente. De hecho, en un estudio muy clarificador, Baldwin (1969) desmontó buena parte de los argumentos y circunstancias que justificarían el recurso a la protección apelando al argumento de la industria naciente. El problema es que no hay uno, sino una pluralidad de fallos de mercado que condicionan el despliegue de las capacidades industriales, incluidos los existentes en los mercados de capital; y para superar esta acumulación de fallos de mercado se hacen necesarias diversas formas de intervención y de regulación pública. Entre los fallos de mercado más relevantes se encuentran los relacionados con la existencia de bienes públicos, las externalidades, la información incompleta y asimétrica, los problemas de coordinación y de complementariedades. Estos problemas son generales al conjunto de las economías, pero tienen más incidencia, si cabe, en el caso de los países en desarrollo.

La existencia de estos fallos de mercado haría, por tanto, necesaria la presencia de una política industrial activa si se quiere motivar el desarrollo y el cambio productivo. Así, por ejemplo, es imprescindible una política educativa y tecnológica activa por parte del Estado, pues el mercado no garantiza resultados óptimos en este terreno. Algo similar sucede en el campo de las infraestructuras, donde es crucial el compromiso público. Las imperfecciones en los mercados de capital hacen necesaria la creación de instituciones financieras especializadas que vayan más allá del enfoque tradicional de proveedores de crédito, como señala Stiglitz. Asimismo, la presencia conjunta de economías de escala y conexiones interindustriales puede motivar una inversión subóptima en actividades no tradicionales, de manera que el Estado podría actuar como coordinador para estimular la inversión en actividades socialmente rentables, como indica Rodrik (1995). Por último, cierto nivel de socialización del riesgo puede ser económicamente deseable a pesar del problema de azar moral que supone. En definitiva, la presencia de

fallos de mercado justifica una estrategia activa de política industrial en el proceso de desarrollo, debiendo ser, además, una estrategia dinámica y flexible.

Este tipo de estrategia no supone necesariamente la intervención pública directa ni afecta en todos los casos a ámbitos relacionados con la apertura comercial. Pero, incluso en aquellos casos que no tiene directo contenido comercial, puede afectar a la dinámica de conquista de mercados internacionales. Es el caso, por ejemplo, de las externalidades tecnológicas, que han motivado una estrategia orientada a la colaboración empresarial como vía para la adquisición de ventajas competitivas. Parte del éxito internacional de las comunidades industriales de Japón o Italia —los llamados «distritos industriales»— se explica por el desarrollo de relaciones empresariales encaminadas a expandir el conocimiento informal y a la obtención de una reputación local que genere ventaja competitiva.

En suma, es bastante general a los casos de desarrollo exitosos la existencia de un cierto activismo estatal para el despliegue de capacidades productivas y competitivas del país. La presencia de fallos de mercado podría justificar esa respuesta pública. Ahora bien, el hecho de que exista un fallo de mercado no garantiza que la intervención correctora mejore la situación. Para que esto suceda es necesario: a) identificar adecuadamente el fallo de mercado y sus causas; b) definir con precisión el tipo de intervención que corrige el fallo del mercado; y c) analizar cuidadosamente no sólo los beneficios que cabe derivar de la intervención correctora, sino también sus posibles costes. Sólo tras resolver esos tres aspectos se estará en condiciones de diseñar una intervención que mejore los niveles de eficacia y bienestar agregados. Para lo que es necesario disponer no sólo de información adecuada, sino también de instituciones de calidad que gobiernen el proceso, estableciendo el marco normativo y de estímulos adecuados. Un marco donde estén presentes no sólo las medidas de apoyo, sino también la presión competitiva para motivar el cambio. Al fin, como señalan Hausmann y Rodrik (2002), la superioridad de las políticas aplicadas en el sudeste asiático frente a aquellas utilizadas en Latinoamérica se basa en la capacidad para haber sabido combinar incentivos y disciplina empresarial, «palo y zanahoria», en la expresión al uso.

II. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO

El interés de los países por aprovechar las posibilidades dinámicas del comercio tiene especial sentido en el momento presente cuando se comprueba la tendencia expansiva seguida por los mercados mundiales a lo largo de las últimas cinco décadas. Un período en el que no sólo se produjo una expansión del comercio internacional (de bienes y servicios), sino también una sustantiva alteración tanto en la composición como en la orientación de los flujos, provocando una recomposición del peso que los diversos continentes y países tienen en los intercambios internacionales. Veamos la magnitud de estos cambios.

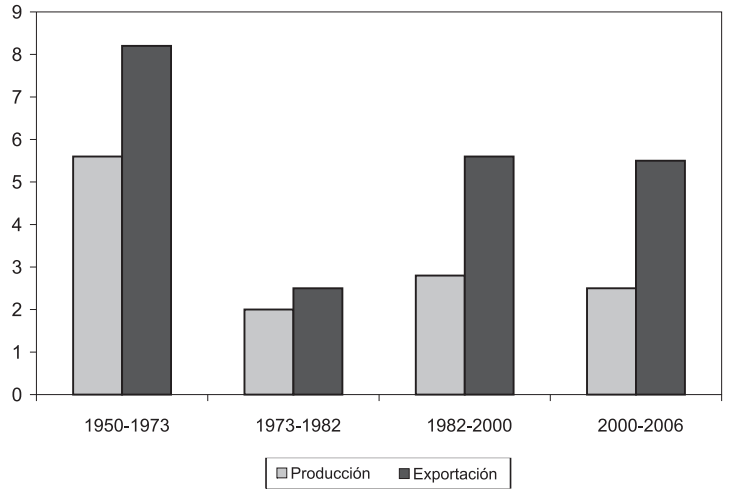
II.1. *Expansión del comercio*

Si se adopta una cierta perspectiva histórica, habremos de convenir en que vivimos en una etapa de continuada expansión de los intercambios internacionales. La tasa de crecimiento del mercado mundial de bienes ha estado sistemáticamente por encima de la correspondiente al producto (gráfico 1). Sólo en el período de crisis de los años setenta ambas tasas parecieron aproximarse. En el último tramo histórico, tras mediados de los ochenta, las tasas de expansión del comercio duplican las correspondientes al producto.

Dentro del comercio de bienes, el mayor dinamismo le ha correspondido tradicionalmente a las manufacturas, que con frecuencia presentan tasas de crecimiento que duplican tanto las de los productos agrícolas como las de los mineros (incluida la energía) (gráfico 2). Acaso uno de los rasgos distintivos de la última época es un cierto incremento de la significación del comercio de bienes agrícolas, en parte como consecuencia de la demanda derivada del imponente crecimiento de países de alta dimensión poblacional (como China).

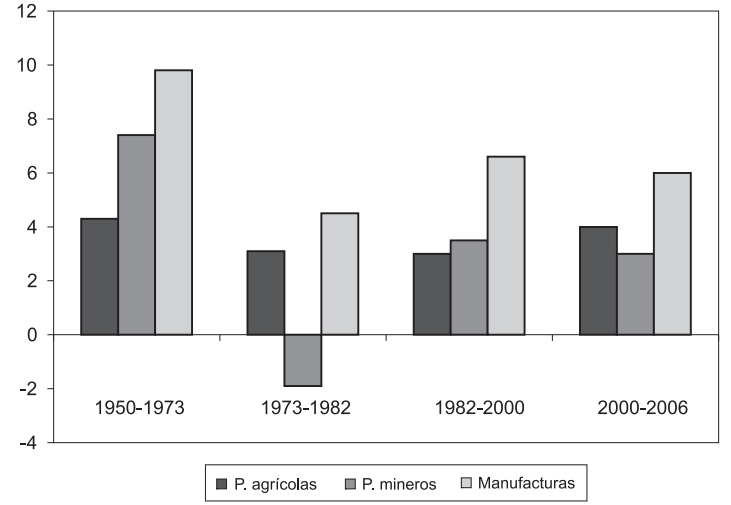
El dinamismo del comercio internacional de bienes ha estado acompañado, en el último tramo histórico, de una expansión igualmente intensa del comercio de servicios. En este caso, las innova-

GRÁFICO 1. *Evolución del comercio y de la producción mundial* (tasas medias de crecimiento anual en términos reales, %)



FUENTE: OMC.

GRÁFICO 2. *Tasas de crecimiento del comercio* (tasas medias de crecimiento anual en términos reales, %)



FUENTE: OMC.

ciones tecnológicas, más que el abatimiento de barreras al comercio, impulsaron el progreso de la internacionalización. Las nuevas tecnologías, en especial en el ámbito de las telecomunicaciones, han hecho que cada vez sean más los segmentos de la producción de servicios que pueden ser objeto de intercambio internacional. Si nos atenemos al último tramo histórico, las tasas de crecimiento (en términos corrientes) del comercio de servicios igualan a la propia del comercio de bienes (y superan, por tanto, a la del producto) (cuadro 1). No es irrelevante señalar que en el mundo desarrollado las tasas de crecimiento del comercio de servicios son incluso superiores a las propias del comercio de bienes. Este crecimiento del comercio de servicios no es sino una manifestación del cambio que se está produciendo en la morfología de los procesos de internacionalización, con presencia cada vez más dominante de los fenómenos de multilocalización y de configuración de cadenas de valor que se encuentran articuladas por encima de las fronteras nacionales.

CUADRO 1. *Evolución del comercio de bienes y servicios* (tasas medias de crecimiento anual en términos corrientes, 2000-2006)

	Exportaciones		*Importaciones*	
	Mercancías	*Servicios*	*Mercancías*	*Servicios*
Mundo	11	11	11	10
América del Norte	5	6	7	7
Centroamérica y América del Sur	14	8	10	7
Europa	11	12	11	11
UE (25)	11	12	11	11
CEI	20	19	23	20
África	16	13	14	14
Oriente Medio	16	12	15	13
Asia	12	12	12	10

FUENTE: OMC.

II.2. *Reestructuración del mercado*

El proceso de expansión de los intercambios ha venido acompañado de un cambio perceptible en el peso relativo que las diversas regiones tienen en el mercado mundial. Si se toma el período posterior a 1973, es en algunas regiones del mundo en desarrollo (aunque no en todas ellas) donde se localizan las potencias comerciales más activas (cuadro 2).

De forma más precisa, el polo más dinámico del comercio internacional se ha situado en Asia. A comienzos de los años cincuenta, el peso de Asia en el total de las exportaciones mundiales apenas alcanzaba el 10%. La potencia regional más relevante era entonces Japón, cuya contribución a las exportaciones era del 1,5%. A partir de ese momento, las exportaciones de Japón experimentan un intenso crecimiento, hasta llegar a suponer, a comienzos de los noventa, el 10% del comercio mundial. Desde aquellas fechas, sin embargo, la economía japonesa ha vivido una profunda crisis, que tuvo su efecto también en la evolución de su cuota exportadora: de hecho, en 2006 las exportaciones japonesas se situaron en torno al 5,5% del total mundial.

Ello no supuso retroceso alguno en el peso comercial de la región asiática, ya que seis países de reciente industrialización (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Malasia y Tailandia) tomaron el relevo del impulso exportador. A comienzos de los años setenta la exportación procedente de estos países apenas suponía el 3% del total mundial; treinta años más tarde esa cuota se había multiplicado por tres, situándose en el 9,6%. Por último, a este grupo de países se le ha sumado China, que a partir de la década de los noventa inicia un proceso continuado de expansión de su capacidad exportadora, hasta alcanzar algo más del 8% de las exportaciones mundiales. Como consecuencia, Asia multiplicó por casi tres su peso en el comercio mundial, pasando a aportar cerca del 27% del total de exportaciones en 2006.

Entre las regiones del mundo en desarrollo que siguieron el proceso inverso se encuentran América Latina y África. A comienzos de los cincuenta, la primera de estas regiones aportaba cerca del

11% del comercio mundial: en 2006 no alcanza el 6% (incluyendo a México). Una trayectoria todavía más sombría es la que siguió África, que en similar período pasó de algo más del 6 al 3% de las exportaciones mundiales. Pese a este proceso, en los últimos años se aprecia en ambas regiones una cierta contención en la caída de su cuota de mercado, en parte debido a su papel como proveedoras de materias primas y productos agrícolas.

Aunque partiendo de cuotas elevadas, virtualmente todas las regiones del mundo desarrollado han perdido peso en el mercado mundial: un fenómeno que se manifiesta de una manera inequívoca desde los años setenta. En concreto, si se hace exclusión de México, América del Norte pasó de suponer cerca de un 25% del comercio mundial a comienzos de los años cincuenta a una cuota que apenas supera el 12% en la actualidad. En el caso de Europa, la evolución es más cambiante. Hasta comienzos de los setenta, su cuota experimenta un progreso apreciable, hasta llegar a suponer el 50% del total de exportaciones mundiales. A partir de aquella fecha, sin embargo, la cuota de las ventas europeas experimenta un retroceso, hasta suponer, en 2006, el 42%. Aunque con matices según los casos, la cuota de mercado de las exportaciones de las principales economías europeas sigue esa misma secuencia: en este marco España constituye una excepción (aunque no la única), ya que incrementa en el período su cuota de mercado.

La revisión realizada sugiere que si siempre fue aconsejable tratar de aprovechar las posibilidades dinámicas del comercio internacional, en la actualidad, en un mundo crecientemente globalizado, esa recomendación se convierte en un imperativo. No obstante, no basta con reducir las barreras arancelarias a la espera de que las ventajas comparativas operen, es preciso, además, tratar de diseñar una estrategia tendente a asentar sobre bases dinámicas esa ventaja. Lo que obliga a integrar en la estrategia componentes orientados a promover el capital humano y tecnológico y a respaldar el despliegue de las capacidades competitivas del país. Ese esfuerzo se ve, sin embargo, condicionado por el marco normativo del comercio acordado en la OMC.

CUADRO 2. *Evolución de la estructura regional del comercio* (exportaciones de bienes)

	1973	*1983*	*1993*	*2003*	*2006*
Mundo (miles de millones de dólares) 11.783	**579**	**1.838**	**3.675**	**7.371**	
Estructura porcentual (%)					
América del Norte	17,3	16,8	18,0	15,8	14,2
Estados Unidos	12,3	11,2	12,6	9,8	8,8
Canadá	4,6	4,2	4,0	3,7	3,3
México	0,4	1,4	1,4	2,2	2,1
Centroamérica y América del Sur	4,3	4,4	3,0	3,0	3,6
Brasil	1,1	1,2	1,0	1,0	1,2
Argentina	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Europa	50,9	43,5	45,4	45,9	42,1
Alemania	11,6	9,2	10,3	10,2	9,4
Francia	6,3	5,2	6,0	5,3	4,2
Reino Unido	5,1	5,0	4,9	4,1	3,8
Italia	3,8	4,0	4,6	4,1	3,5
España	0,9	1,1	1,7	2,0	1,7
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	—	—	1,5	2,6	3,6
África	4,8	4,5	2,5	2,4	3,1
Sudáfrica	1,0	1,0	0,7	0,5	0,5
Oriente Medio	4,1	6,8	3,5	4,1	5,5
Asia	14,9	19,1	26,1	26,2	27,8
China	1,0	1,2	2,5	5,9	8,2
Japón	6,4	8,0	9,9	6,4	5,5
India	0,5	0,5	0,6	0,8	1,0
Seis países de Asia Oriental	3,4	5,8	9,7	9,6	9,6
Oceanía (Australia y N. Zelanda)	2,1	1,4	1,5	1,2	1,2

FUENTE: OMC.

III. LA OMC Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO

III.1. *La Ronda Doha*

El despliegue de una estrategia de desarrollo, compatible con la progresiva apertura económica, se enfrenta hoy a un entorno nor-

mativo más exigente que en el pasado, en parte como consecuencia de la mayor ambición de la institución encargada de gobernar el comercio internacional: la OMC. Respecto al GATT, la OMC supone un mayor número de países implicados, una más amplia agenda de negociación, una mayor capacidad decisoria y un más estricto sistema de resolución de disputas. En general, debe admitirse que la existencia de la OMC supone una oportunidad para los países en desarrollo, en la medida en que les permite disponer de un espacio multilateral, sometido a normas, para la negociación del comercio. A través de la formación de alianzas y de la acción colectiva en su seno, los países en desarrollo pueden hacer valer en mayor medida su peso en la economía internacional. Ahora bien, también la dinámica multilateral puede suponer riesgos si la OMC opta por generalizar el principio de «nivelación del terreno de juego», haciendo caso omiso de las diferentes condiciones y posibilidades de los países en el escenario internacional. Todo ello hace que la OMC se convierta en un escenario relevante sobre el que se proyectan los intereses contrastados de los diversos grupos de países.

Ha de decirse que el interés de los países en desarrollo por participar activamente en las negociaciones multilaterales de comercio es un fenómeno relativamente reciente. Hasta la Ronda Uruguay del GATT, buena parte de los esfuerzos de los países en desarrollo se enfocaron en obtener un «tratamiento especial y diferenciado» en el sistema internacional de comercio, preferentemente a través de la conquista de concesiones unilaterales. El apoyo de la UNCTAD a esta idea dio lugar al nacimiento de los diversos Sistemas de Preferencias Generalizadas. El balance que cabe realizar de semejante estrategia es notablemente pobre (Wang y Winters, 1997). En primer lugar, porque las concesiones eludían aquellos ámbitos que resultaban más sensibles para los países industriales, que no por casualidad coincidían con los de potencial consolidación de la industria en los países en desarrollo (textil y confección o calzado, por ejemplo); en segundo lugar, porque en la mayor parte de los casos las concesiones estaban limitadas por contingentes o cuotas relativamente estrictas; y, en fin, porque el propio proceso de reducción arancelaria que motivó la liberalización comercial hizo que las ventajas derivadas de la concesión fueran menguando con el tiempo.

La conciencia del limitado beneficio de la vía concesional tal vez sea una de las razones que motivaron una implicación más activa y directa de los países en los foros de negociación, a partir de la Ronda Uruguay del GATT. En idéntica dirección influyeron los cambios habidos tanto en la regulación del comercio como en la composición de las corrientes comerciales de los países en desarrollo. En efecto, en la mayor disposición a integrarse activamente en la negociación multilateral influyó también el esfuerzo de liberalización y de apertura económica emprendido por los países en desarrollo a partir de mediados de la década de los ochenta. Las estimaciones nos hablan de que, como promedio, las tarifas de los países en desarrollo pasaron de cerca del 30%, al comienzo de los años ochenta, a cerca del 5% a finales de los noventa —y un proceso de reducción similar se percibe en la tasa de premio del mercado negro del tipo de cambio—. Según el *Trade Restrictiveness Index* elaborado por el Fondo Monetario Internacional, 24 países en desarrollo tienen en la actualidad unos niveles de protección más bajos que la UE y 22 que Estados Unidos (siendo 65 los países estudiados). Así pues, los países en desarrollo se encuentran hoy en mejores condiciones que en el pasado para participar en un esfuerzo multilateral de liberalización comercial.

Por lo demás, alentaba a ello, y es el segundo factor que se quiere mencionar, el progresivo cambio en la composición y orientación de sus corrientes comerciales. En concreto, en las últimas dos décadas se ha atenuado notablemente el peso de los productos básicos en las exportaciones de los países en desarrollo, al tiempo que ha adquirido mayor relevancia el de las manufacturas de carácter industrial. No se trata de un rasgo que quepa generalizar a todos los casos, pero que se percibe de forma nítida en los datos globales del comercio. Así, si en 1965 las exportaciones sin elaborar procedentes de la agricultura suponían cerca del 50% y las manufacturas apenas el 15% de lo exportado por los países en desarrollo, en la actualidad esas cuotas se sitúan en torno al 10 y 80%, respectivamente. Y, junto a ese cambio, se produjo otro relativo a la orientación de los flujos comerciales, adquiriendo creciente relevancia el intercambio mutuo entre los países en desarrollo. En concreto, la cuota correspondiente al comercio Sur-Sur pasó del 17

a cerca del 40% entre mediados de los sesenta y finales de los noventa.

Todos estos cambios —en el marco regulador, en la composición y en la orientación del comercio—, junto a la convicción de la limitada eficacia de las concesiones unilaterales, animaron a los países en desarrollo a tener una presencia más activa en los escenarios multilaterales de negociación. La actual dinámica de negociaciones en el seno de la OMC es muy expresiva de esta nueva actitud: los países en desarrollo (especialmente algunos de mayor dimensión) han sido muy activos en el proceso negociador, planteando iniciativas y forjando alianzas en defensa de sus intereses. El problema es que ese mayor activismo opera en un marco más exigente en materia de regulación multilateral, y no siempre en beneficio de los países en desarrollo.

El entorno normativo avanzó, sin duda, en las llamadas medidas de liberalización de carácter negativo, referidas a la eliminación de las discriminaciones entre proveedores (sean barreras arancelarias o no arancelarias), para cuya aplicación se requieren limitadas capacidades institucionales domésticas. Pero, acaso, lo más relevante de la dinámica actual de la OMC tiene que ver con la pretensión por parte de algunos países desarrollados de incluir medidas de carácter positivo para potenciar la integración comercial, en ocasiones con implicaciones institucionales severas para los países implicados (Finger y Schuler, 2001). En este ámbito se acogen los aspectos relacionados con la propiedad intelectual (TRIPS), los códigos de valoración en aduana, el acceso a la contratación pública, la normalización técnica y sanitaria de productos, las medidas relativas a las inversiones (TRIMS) o la prohibición de esquemas de retención de divisas o de promoción fiscal del comercio en zonas francas.

Un buen ejemplo de los discrepantes intereses que subyacen a la negociación comercial nos lo proporciona la actual Ronda de Doha, todavía en curso. Como es sabido, durante buena parte de su historia, el GATT reunía a un número limitado de países, preferentemente desarrollados, que negociaban básicamente sobre las condiciones de acceso a los mercados de los productos manufacturados. La VIII Ronda —la Ronda Uruguay— supuso un cambio notable al ampliar, por otra parte, la agenda negociadora, incluyendo aspectos

referidos al comercio de productos agrícolas, textiles y de servicios, y al incrementar, por otra, la relación de los países implicados en el proceso negociador. La formación de la OMC confirmó este proceso, de tal modo que si el GATT apenas tenía 26 miembros en la Ronda Dillon, a comienzos de los años sesenta, llega a la Ronda Uruguay con 123 miembros y alcanza los 153 socios en el caso de la actual Ronda Doha.

Además del número de países representados, la nueva Ronda partió de una agenda negociadora muy amplia. La inclusión de alguno de sus contenidos fue objeto en sí mismo de controversia: tal sucede con los llamados temas de Singapur (comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia en las contrataciones públicas y facilitación del comercio), inicialmente propuestos por los países desarrollados (UE y EE UU) en la Conferencia de 1996, que levantaron las resistencias de los países en desarrollo y que hubieron de ser retirados del proceso negociador, dejando únicamente los aspectos referidos a la facilitación del comercio. Tras los ajustes realizados, resta una relación muy amplia de aspectos objeto de negociación que son de notable relevancia para la dinámica del comercio mundial y para el futuro económico más inmediato de los países en desarrollo.

En un esfuerzo de síntesis, la relación de aspectos objeto de negociación en esta Ronda se podrían agrupar en torno a los siguientes siete temas:

— La liberalización del comercio agrícola, que lleva aparejada la reducción de los aranceles, la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas y otras medidas equivalentes, la supresión de ayudas a la agricultura que distorsionen los mercados y la negociación sobre estándares sanitarios y fitosanitarios.
— Las condiciones de acceso a los mercados de los productos manufacturados, reduciendo niveles de protección, el escalonamiento arancelario y los picos en las tarifas.
— La liberalización del comercio de servicios, a partir del establecimiento de listas positivas, abiertas a la capacidad de iniciativa de los países y a la fijación respectiva de mínimos innegociables.

— La compensación por la erosión de preferencias comerciales a los países más pobres como consecuencia del proceso de liberalización que se derive de la Ronda.
— La mejora y homogeneización de las reglas relativas al comercio, que implica ámbitos como la defensa comercial, los acuerdos comerciales regionales, la modificación del TRIPS, la revisión del Mecanismo de Solución de Diferencias y las negociaciones multilaterales para la facilitación del comercio.
— La negociación en torno a los derechos de propiedad intelectual (TRIPS), especialmente los referidos a los productos farmacéuticos que afectan al tratamiento de enfermedades severas en el mundo en desarrollo.
— El establecimiento de medidas específicas de apoyo al desarrollo de los países más pobres, relacionadas con exenciones arancelarias a los productos procedentes de los países menos adelantados (PMA), a la aplicación de la cláusula de Tratamiento Especial y Diferenciado a los países pobres, la asistencia técnica para apoyar el proceso de negociación comercial o las medidas de «ayuda para el Comercio».

Con tan dilatada agenda, la Ronda Doha de Comercio se ha venido enfrentando a una sucesión de problemas, como consecuencia de no coincidir las expectativas de los países en desarrollo —especialmente, los más activos— con las concesiones que estaban dispuestos a realizar los bloques comerciales del mundo desarrollado (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, principalmente). En esa senda tortuosa, supuso un modesto pero efectivo paso adelante lo acordado en la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005. Pese a no haber cubierto las expectativas que inicialmente había suscitado, la Conferencia mantuvo el proceso de negociación abierto, reafirmó una buena parte de la agenda con la que se inició la Ronda y realizó propuestas de interés en algunos ámbitos. Más en particular, acordó eliminar para fines de 2013 todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas, incluidas las encubiertas tras el comercio de empresas del Estado o la ayuda alimentaria; reafirmó la necesidad de aplicar el trato especial y diferenciado a los países pobres,

en todos los ámbitos de la negociación; tomó medidas en relación al comercio de algodón, confirmando la supresión de subvenciones a la exportación en 2006 y la reducción de los niveles arancelarios; y reclamó la extensión a todos los países desarrollados (y a aquellos en desarrollo que estuvieran en condiciones de hacerlo) un trato libre de derechos a las exportaciones procedentes de los países menos adelantados (PMA). La confirmación de estos acuerdos quedó, no obstante, condicionada a la conclusión del proceso de negociación.

Tras este modesto avance, se sucedieron las dificultades sin que se pudiese avanzar en el proceso negociador. Hasta el punto de que el propio director general de la OMC, Pascal Lamy, haciendo balance de la reunión convocada en Ginebra, para activar el proceso negociador, en julio de 2008, señaló que «no cabía eludir el hecho de que la reunión había fracasado». En estas condiciones no es extraño que la Declaración de la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Doha, además de instar a los países a «avanzar en esferas clave del Programa de Doha para el Desarrollo», pidan mientras tanto «la aplicación de la declaración ministerial de la OMC aprobada en Hong Kong».

Por su parte, los líderes del G-20 acordaron en sus reuniones de Washington (2008) y Londres (2009), con motivo de la crisis financiera, rehuir las tentaciones proteccionistas e impulsar la Ronda Doha de Comercio. El propósito, según expresan estas declaraciones, es cerrar en 2009 las negociaciones «con un resultado ambicioso y equilibrado». En la declaración de Londres se admite, además, que la conclusión de la Ronda «podría suponer un estímulo para la economía mundial de al menos 150.000 millones de dólares al año». Falta saber si esa voluntad tan claramente expresada se hace realidad.

III.2. *La negociación comercial y el* «policy space»

La ampliación de la agenda negociadora y del número de los países socios dotó a la OMC de una mayor representatividad y eficacia como mecanismo internacional de gobierno de las relaciones eco-

nómicas, pero introdujo también mayor complejidad (y dificultad) a los procesos de negociación. Pasados siete largos años desde su lanzamiento, todavía en estos momentos, a pesar de las promesas, no se sabe si la Ronda Doha alcanzará un resultado aceptable. En todo caso, algunas de las posiciones defendidas por los países desarrollados (la UE y, particularmente, los Estados Unidos) revelan un sesgo desfavorable para los países en desarrollo, básicamente porque reducen el espacio de que disponen estos países para el diseño de políticas de apoyo a las capacidades productivas nacionales.

Posibilidades que en el pasado tuvieron los países desarrollados para activar en el seno del GATT políticas de promoción de la actividad productiva doméstica se encuentran hoy cegadas por el tono de la normativa de la OMC, especialmente en lo que se refiere al acceso a la propiedad intelectual, a las normas para la regulación de las inversiones o a los mecanismos de apoyo fiscal a la exportación. Se proponen medidas (en el marco de los TRIPS y de los TRIMS) que son manifiestamente favorables para los intereses de las economías industrializadas (que son las economías innovadoras e inversoras) y cuyo fundamento económico cabría discutir.

Uno de los aspectos más polémicos de las reglas actuales del comercio internacional se refiere al tratado sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio. Este acuerdo fue una de las innovaciones de la Ronda Uruguay, que introdujo por primera vez un sistema mundial de estándares mínimos para proteger y aplicar los derechos de propiedad intelectual. Como consecuencia de ese acuerdo, se amplió el campo de protección de las patentes a ámbitos que antes no estaban previstos y se establecieron normas más restrictivas para el acceso a conocimientos patentados. Se trata de una restricción que los países desarrollados no tuvieron en sus primeras etapas de desarrollo: incluso algunos rehusaron conceder patentes a extranjeros, al tiempo que copiaban y adaptaban tecnologías importadas.

Asimismo, desde distintos foros se ha denunciado la orientación que se quiere dar al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Este acuerdo contiene tres principios básicos: el de nación más favorecida, el de no discriminación de las empresas extranjeras respecto a las nacionales y el de prohibición de políticas que res-

trinjan el acceso a los mercados. Pero mientras los países desarrollados quieren compromisos sobre libertad de presencia comercial (indispensable en finanzas, telecomunicaciones o energía), los países en desarrollo buscan compromisos en el movimiento de trabajadores, necesario para los servicios de construcción o marítimos, por ejemplo. Las conversaciones en el seno de la OMC sobre liberalización de servicios comenzaron en 2000, y aunque los resultados son aún inciertos, todo parece apuntar a que los países desarrollados están muy poco dispuestos a negociar sobre el «modo 4», referido al movimiento temporal de personas, que es el de mayor interés para los países en desarrollo.

Además del sesgo señalado en las normas, los países en desarrollo se enfrentan también a las dificultades que plantean los procesos de gobierno existentes en el seno de la OMC. En principio, la organización se rige por el criterio de «un país, un voto», garantizando la democracia en sus procesos de decisión. No obstante, hay diversos factores que influyen, con diverso signo, en la capacidad que los países en desarrollo tienen para operar en el seno de estas estructuras de gobernanza. En el caso de los países más pobres (y pequeños) las dificultades para hacer presente su voz son notables. En primer lugar, porque carecen de medios para mantener delegaciones en Ginebra y participar activamente en unas negociaciones que tienen elevada complejidad técnica y, en segundo lugar, porque estos países no suelen ser convocados en los procesos de construcción de consensos previos, que condicionan la agenda del debate posterior. Por ello, si se quiere que la Ronda implique al conjunto del mundo en desarrollo, los países desarrollados y los del mundo en desarrollo de mayor capacidad económica debieran prestar un mayor respaldo a las tareas de asistencia técnica y de fortalecimiento financiero, humano y técnico a las delegaciones de los países más pobres.

Mayor capacidad de maniobra tienen los países de renta media y mercados emergentes, especialmente los de mayor peso económico. Más allá del principio democrático del voto, el tamaño del país importa, no sólo en el proceso de negociación, sino también en el de resolución de disputas. Países en desarrollo han logrado conformar coaliciones activas en el seno de la OMC y, aprovechando el princi-

pio de acuerdo global *(single undertaking),* han frenado iniciativas de los países desarrollados (como el fortalecimiento de la TRIPS propuesto por Estados Unidos) o incluso paralizado las negociaciones si el acuerdo propuesto no alcanzaba unos mínimos aceptables (como ha venido sucediendo en la Ronda Doha). Ese tipo de prácticas era habitual en los países desarrollados, lo novedoso es que existen ya poderosos grupos de presión de países en desarrollo con capacidad para desplegar en el seno de la OMC similares estrategias. Lamentablemente, esa posibilidad no alcanza más que a una minoría del mundo en desarrollo.

En todo caso, la tendencia seguida por la OMC desde la Ronda Uruguay ha sido la de ampliar notablemente la cobertura de los aspectos sujetos a acuerdos y a disciplina multilateral. La otra cara de ese proceso es una restricción del *policy space* de los países, una reducción de los márgenes de autonomía de los gobiernos para la definición de políticas nacionales de estímulo a la industria. Ello no significa que sea imposible poner en marcha políticas de promoción de capacidades productivas y tecnológicas. Como demuestra la resistencia de los países desarrollados a reducir sus barreras agrarias, la OMC no comporta la renuncia plena y total a barreras protectoras. Por tanto, existen márgenes, si bien más estrechos que antaño, para definir políticas activas de desarrollo de las capacidades productivas nacionales por parte de los países en desarrollo. Todavía existen intersticios que los países en desarrollo deben saber aprovechar, en el ámbito del apoyo a la política regional, de respaldo al esfuerzo tecnológico, de recurso a la protección selectiva o al control de los movimientos de capital. Los países que mantuvieron en el pasado políticas industriales, en gran medida lo hicieron en el borde de la permisividad de la normativa multilateral: de igual modo tendrán que operar en la actualidad los países en desarrollo.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Tanto el análisis teórico como la evidencia histórica parecen sugerir que la apertura económica es, en general, buena en términos de efi-

ciencia y, probablemente, de crecimiento. La existencia de regímenes abiertos puede, además, contribuir a la calidad de las instituciones y al buen gobierno, reduciendo los fenómenos de discrecionalidad, arbitrariedad y corrupción. Y, adicionalmente, posibilita un más fácil acceso al flujo de conocimientos existente a escala internacional, activando estímulos que favorecen los procesos de innovación y aprendizaje. Son todos factores positivos de notable trascendencia que deben ser considerados. Para el logro de ese objetivo es crucial, como reconocía el «Consenso de Monterrey», disponer de «un sistema multilateral del comercio universal, basado en reglas, abierto, no discriminatorio y justo». La creación de la OMC ha supuesto un paso en esa dirección: es importante ahora que su existencia —y legitimidad— quede reforzada con un acuerdo ambicioso en materia de comercio. Un acuerdo que potencie la apertura y los intercambios internacionales, pero que sea sensible, al tiempo, a las asimetrías internacionales de las que se parte. Sólo así la Ronda merecerá el apelativo de «desarrollo» con el que fue bautizada.

Ahora bien, con ser importantes, estos resultados no se derivan de forma espontánea del proceso de apertura. Más bien, a juzgar por los casos exitosos, el pleno aprovechamiento de las posibilidades de progreso parece ser resultado de una estrategia más amplia e integrada de desarrollo, de la que forma parte, como un componente más, la inserción internacional. Una estrategia que debe ser diseñada de acuerdo con las condiciones, capacidades y restricciones específicas de cada país. Como se encarga de recordar la Declaración de la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Doha, «el ritmo y la secuencia óptimos de la liberalización del comercio dependen de las circunstancias específicas de cada país y cada país tomará esta decisión en función de su propia evaluación de los costos y beneficios que ello entraña». No existe nada parecido a una pragmática universal del desarrollo a la que necesariamente deba plegarse el conjunto de los países. En un entorno de elevadas distorsiones, opciones inicialmente consideradas como *second best*, alejadas de un supuesto óptimo universal, pueden ser promotoras de mejoras efectivas en los niveles de bienestar agregado, facilitando la creación de aquellas condiciones requeridas para hacer gobernable el proceso de reformas.

Aunque se comparta la conveniencia de caminar hacia un mundo más abierto e integrado, importa señalar, con igual énfasis, la necesidad de dotar a los países de los márgenes de holgura para que puedan buscar su propio camino hacia ese objetivo. Márgenes que se manifiestan en aspectos tan diversos como la secuencia temporal y el alcance de cambios que se acometen, las reformas institucionales que se promueven y en las políticas domésticas de acompañamiento que se ponen en marcha. La experiencia revela que no basta con reducir aranceles y liberalizar la cuenta de capital para que los beneficios de la integración económica se manifiesten: es necesaria una política de acompañamiento, un cierto activismo público en ámbitos muy diversos. Como sugiere Rodrik (1997), la globalización será sostenible solamente si se acompaña de políticas que equipen a las personas para acceder a los beneficios de la globalización. Erigir esas políticas es responsabilidad de los poderes públicos, correspondiéndole al sistema internacional generar las condiciones para que esas políticas se hagan posibles.

En suma, es necesario dejar márgenes de holgura para que los países decidan no sólo los ritmos, sino también las sendas a través de las que se aproximan a la integración internacional. El objetivo de apertura y proyección internacional debe estar definido e interiorizado en las decisiones y propósitos sociales, pero el camino para alcanzar ese objetivo debe ser flexible, abierto a la experiencia, adaptado a las condiciones de cada caso. Al fin, como señala Khor (2001), el objetivo no debe ser tanto la *máxima liberalización* cuanto la *apropiada liberalización* en cada caso.

4. LA FINANCIACIÓN PRIVADA INTERNACIONAL

José Antonio Alonso

Las necesidades financieras de un país en desarrollo que no sean cubiertas a través de su ahorro doméstico o por los recursos que libera el comercio deberán ser financiadas a través del ahorro exterior. Éste puede adoptar, en esencia, tres modalidades distintas: inversión (directa y en cartera), créditos privados o financiación oficial para el desarrollo. A esta última modalidad se referirá el capítulo 5, por lo que aquí nos centraremos en las otras dos modalidades, la inversión exterior y otras formas de financiación internacional. En ambos casos se trata de recursos de naturaleza privada, pero su eventual impacto sobre la economía receptora es muy diferente. El primero de ellos, la inversión, comporta la adquisición por los inversores internacionales de activos reales (empresas o acciones de empresas) de la economía receptora: son flujos relativamente estables (en especial la inversión directa), aunque muy selectivos. Por su parte, los créditos comportan un incremento de la deuda del país receptor: se trata de un flujo más volátil que la inversión, aunque suele ser una fuente de financiación que responde en mayor medida a la iniciativa del país receptor. El capítulo se inicia con una aclaración conceptual, para después analizar, en sendos epígrafes, cada uno de estos flujos.

I. CONCEPTOS PREVIOS

Se entiende por inversión extranjera toda aquella transacción en la que los recursos procedentes del exterior aparecen asociados a una ampliación de los activos productivos nacionales en manos de los

inversores extranjeros. Como ya se anticipó, la inversión extranjera puede presentarse bajo dos modalidades: la inversión directa y la inversión en cartera. En principio, la *inversión directa* implica una vinculación dotada de cierta permanencia del inversor con el proyecto empresarial en que invierte; un requisito que, sin embargo, no es requerido en el caso de la *inversión en cartera*. Dado que es difícil traducir esta diferencia a términos operativos, el FMI aconseja considerar como inversión directa toda aquella que comporta la creación de una nueva empresa y aquellas operaciones en bolsa que permiten acumular en manos del inversor una proporción superior al 10% del capital social de la empresa invertida. Cuando la adquisición de activos no llega a ese umbral mínimo, se considera que la operación adopta la modalidad de inversión en cartera.

La inversión directa supone, como se ha dicho, una relación de cierta permanencia entre el inversor y la empresa local. Cuando el inversor es una empresa, las formas que adopta esa relación son muy variadas, dependiendo tanto del grado de participación como del modo en que se realiza la inversión. En función de su grado de autonomía comercial y financiera respecto a la inversora (o matriz), la empresa participada puede adoptar la forma de sucursal, filial o empresa conjunta. En el primer caso la empresa participada mantiene el nombre comercial de la matriz y no dispone de autonomía comercial o financiera; en el segundo caso la empresa participada dispone de autonomía e, incluso, puede conocerse bajo un nombre comercial distinto al de la matriz; y en el tercero la inversión da lugar a una nueva empresa (una *joint-venture*), resultado de la conjunción de esfuerzos de la empresa nacional y extranjera.

Cuando la inversión extranjera comporta la creación de una nueva empresa (operaciones *greenfield*), la operación se suma a la inversión doméstica incrementando la Formación Bruta de Capital del país. No siempre la inversión extranjera implica este tipo de resultado. Con frecuencia la operación inversora se concreta en la adquisición o toma de participaciones de una empresa ya existente: en este caso la inversión extranjera no supone una ampliación de la capacidad instalada en el país receptor. Este tipo de operaciones ha sido muy frecuente en los países en desarrollo y en las economías en transición como consecuencia de los procesos de privatización de

empresas públicas que se pusieron en marcha en su seno durante la década de los noventa.

En los últimos tiempos los procesos de internacionalización han adoptado formas crecientemente complejas y variadas, recorriendo el amplio campo de los acuerdos interempresariales en los ámbitos comercial, productivo o tecnológico. Un ámbito donde caben las licencias, franquicias y otras formas de penetración de los mercados exteriores. En algunos casos estas formas de proyección internacional de la empresa no llegan a comportar una inversión directa en sentido estricto, pero sus efectos económicos no son muy distantes a los de una inversión.

Además de la inversión, directa o en cartera, los países pueden obtener financiación en los mercados internacionales de crédito, de acuerdo con las diversas modalidades, monedas y plazos que se negocian. Un rasgo de relevancia es el carácter privado o público del crédito, de acuerdo con la naturaleza del prestamista. Dentro del crédito público (u oficial) se acogen no sólo los concedidos bilateralmente por los gobiernos, sino también los procedentes de las instituciones multilaterales (como el FMI, el Banco Mundial o los Bancos Regionales de Desarrollo). Los criterios de decisión con los que se adjudican los créditos son distintos a los del mercado y sus condiciones de coste suelen ser inferiores.

Lo característico de las operaciones de crédito es que generan deuda en el país prestatario, obligándole a mantener los pagos en concepto de intereses y amortización del principal. Para cualquier país es importante acceder a créditos de plazos dilatados, de modo que los recursos puedan incorporarse a procesos de inversión que mejoren en el tiempo la capacidad de pago del deudor. Adicionalmente, el prestatario perseguirá obtener el crédito al menor tipo de interés posible: no obstante, este objetivo viene condicionado no sólo por las condiciones del mercado, sino también por el historial previo y las circunstancias económicas del deudor. Los mercados suelen castigar a los países que acumulan un mayor endeudamiento o que experimentan una mayor inestabilidad, fijando más elevados intereses y unas mayores primas de riesgo. Al tiempo, los acreedores tratarán de acortar los plazos propios del crédito concedido, para aminorar el riesgo. Todo ello puede hacer que para un país, en

la práctica, queden excluidas las operaciones crediticias, por ser las condiciones a las que podría acceder al capital altamente onerosas.

A lo largo de este capítulo se estudiarán los principales componentes de la financiación internacional privada. Se empieza por considerar los cambios en los flujos financieros y los desequilibrios globales que caracterizan al sistema financiero internacional, a continuación se estudian los flujos de inversión y sus efectos, en el epígrafe siguiente se consideran otros flujos financieros distintos a la inversión, principalmente asociados a los créditos y, finalmente, se considera el problema de la deuda externa y su tratamiento.

II. CAMBIOS EN LOS FLUJOS Y DESEQUILIBRIOS GLOBALES

II.1. *Cambios en la estructura de los flujos financieros*

A lo largo de los últimos años se ha producido una mutación notable en la composición de los flujos financieros dirigidos a los países en desarrollo. Aunque algunas tendencias se arrastran de períodos precedentes, los cambios más agudos se produjeron en la presente década.

La relación ha de comenzar por reseñar la importante expansión de las magnitudes transferidas. En concreto, entre el cuatrienio con el que acaba la década de los noventa y el más reciente, que media entre 2004 y 2007, los capitales dirigidos a los países en desarrollo casi se triplican, pasan de 286.000 millones de dólares a 769.000. Colaboraron a esta expansión tanto los flujos oficiales como los privados, pero fueron estos últimos los que adquirieron creciente protagonismo en los últimos años. Un dato puede confirmar cuanto se dice: a finales de los ochenta los volúmenes de financiación privada eran virtualmente equivalentes a los de financiación oficial; a finales de los noventa la relación se había convertido en casi de 5 a 1, a favor de los flujos privados; y en el último período del que se tienen datos esa relación se había convertido en casi de 10 a 1.

Dentro de los flujos privados, la inversión (en especial la directa) adquiere en el último tramo histórico un manifiesto protagonis-

mo, superando en magnitud a los créditos. De este modo se cambia el comportamiento característico de las economías en desarrollo durante los años setenta y ochenta, en los que la captación de recursos financieros foráneos se producía preferentemente a través del endeudamiento.

Por lo que se refiere a los créditos, los de carácter oficial adquieren signo negativo, como consecuencia del mayor peso que tienen los reembolsos respecto a las nuevas concesiones. Esto, a su vez, está relacionado con las ventajosas condiciones de acceso a la financiación privada (exceso de liquidez y bajo coste del crédito) que rigieron en los mercados de capitales hasta muy recientemente. Por su parte, en los créditos privados siguen teniendo un marcado protagonismo los canalizados a través del sistema bancario internacional, pero han adquirido relevancia destacable, también, los que derivan de la emisión de bonos.

Además de la inversión y el crédito, otro componente financiero que ha experimentado un progreso notable en los últimos años es el que alude a las remesas de los emigrantes. En el último cuatrienio estudiado, las remesas estaban en cifras cercanas a las de los créditos privados y no muy alejadas del total de la inversión directa. Como es sabido, en una ya apreciable relación de países en desarrollo las remesas se han convertido en la principal fuente de financiación del país (sobre esto se volverá en el capítulo 10).

Para algunos países en desarrollo, el comienzo de este milenio ha estado asociado a holgados resultados de sus balanzas corrientes. En unos casos, debido a la subida de los precios de alguna de las materias primas (petróleo, minerales y productos agrícolas) que conforman su oferta exportadora y, en otros, al mayor auge en la venta exterior de sus manufacturas. Aprovechando estas circunstancias y las condiciones más laxas de los mercados de capital, algunos países en desarrollo pusieron en marcha una política muy activa de acumulación de reservas. El propósito de semejante política ha sido establecer un mecanismo de aseguramiento frente a la cambiante fiebre de los mercados de capitales. Se trata, no obstante, de un proceder (subóptimo) que comporta un coste para el país que lo practica, ya que ha de vincular su ahorro (total o parcialmente) a activos de alta liquidez y baja rentabilidad. Más allá de este factor

CUADRO 1. *Flujos netos de capital a los países en desarrollo, 1970-2007* (medias anuales en miles de millones de dólares)

	1970-74	*1975-79*	*1980-84*	*1985-89*	*1990-94*	*1995-99*	*2000-03*	*2004-07*
1. Flujos privados (3 + 4.2)	11,36	47,15	59,10	39,66	126,60	238,71	169,41	698,52
2. Flujos oficiales (4.1+ 6)	7,67	17,72	31,56	33,61	53,78	48,70	35,18	71,16
3. Flujos de inversión (3.1 + 3.2)	2,26	6,89	15,84	15,22	72,26	170,66	163,95	427,87
3.1. Inversión directa	2,26	6,89	15,82	14,31	52,10	152,26	154,87	338,07
3.2. Inversión en cartera	0,00	0,00	0,02	0,91	20,16	18,40	9,08	89,80
4. Flujos generadores de deuda (4.1+4.2).	13,57	50,56	63,34	41,46	77,90	88,96	10,10	274,69
4.1. Acreedores oficiales (a+b)	4,46	10,29	20,09	17,01	23,55	20,91	4,64	4,04
a. Acreedores multilaterales	1,10	3,05	6,59	7,90	13,93	23,21	14,11	5,22
—Banco Mundial	1,10	3,05	6,59	7,90	7,00	8,06	3,33	1,60
BIRF	0,63	1,88	4,42	4,57	2,35	3,00	–1,52	–3,64
AFI	0,47	1,16	2,17	3,32	4,65	5,06	4,84	5,24
—FMI	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,50	6,63	7,71	–20,49
No-concesional	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,71	0,55	0,43	–20,44
Concesional	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,16	6,08	7,18	–0,05
—Principales BRD	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4,11	6,73	4,18	1,18
No-concesional	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,65	1,72	1,38	–0,17
Concesional	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,48	5,01	2,80	1,35
Otros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,66	1,79	–0,09	22,93
b. Acreedores bilaterales	3,36	7,25	13,50	9,12	9,62	–2,30	–9,47	–27,10
No-concesional	0,45	2,18	4,84	0,58	1,91	–5,40	–9,34	–21,77
Concesional	2,91	5,07	8,66	8,54	7,71	3,11	–0,13	–5,33
4.2. Créditos privados (a+b)	9,11	40,26	43,25	24,44	54,35	68,05	5,46	270,65
a. Corto plazo	1,72	13,31	6,56	9,08	22,74	2,23	0,37	96,17

b. Medio-largo plazo	7,38	26,96	36,69	15,36	31,61	65,82	5,09	174,48
Bonos	0,12	1,68	1,57	2,10	15,96	36,14	18,63	49,58
Bancos	5,98	20,50	26,82	6,47	7,04	30,08	–6,63	130,70
Otros	1,28	4,78	8,30	6,78	8,61	–0,40	–6,91	–5,80
Memo								
5. Cambio en las reservas	n.d.	n.d.	–5,39	3,30	46,23	58,04	145,27	–629,53
6. Donaciones	3,21	7,42	11,47	16,59	30,23	27,78	30,54	67,12
7. Remesas de emigrantes	0,40	7,33	19,17	21,76	36,45	60,75	81,63	203,15

FUENTE: FMI.

de aseguramiento frente a las crisis, la acumulación de reservas a la que se alude ha tenido un doble impacto sobre la economía internacional: por una parte ha permitido la financiación de los importantes desequilibrios acumulados en las balanzas corrientes a escala internacional (los llamados desequilibrios globales); por otra, ha propiciado la creación de fondos inversores (los llamados fondos soberanos) que operan en el mercado con criterios no necesariamente mercantiles. A ambos aspectos se referirán las páginas siguientes.

II.2. *Los desequilibrios globales*

Como se ha señalado, la expansión económica vivida por la economía mundial a lo largo de la última década se produjo en un contexto de acentuados desequilibrios financieros entre las regiones de la economía mundial. La magnitud de esos desequilibrios y sus vías de corrección pueden condicionar la marcha futura de las transacciones internacionales, por lo que es bueno considerar su dimensión y potenciales efectos.

En el origen de este problema está el enorme desequilibrio de la economía norteamericana. En concreto, entre 1999 y 2007, el déficit corriente de esta economía se duplicó, pasando de 300 a 740 millardos de dólares (cerca del 6% del PIB) (cuadro 2). La contrapartida de ese déficit es el recurso a la financiación internacional, hasta el punto de haber convertido a Estados Unidos en el principal deudor del mundo.

Es relevante señalar que aunque en la financiación de este déficit participan algunas economías desarrolladas (como Japón), es a los países en desarrollo a los que corresponde la mayor contribución. Exceptuando Europa Central y Oriental, el resto de las regiones del mundo en desarrollo cierran sus cuentas externas con superávit: un rasgo que no es frecuente encontrar en la economía internacional. De forma más precisa, la financiación del déficit norteamericano proviene, por una parte, de las economías de Oriente Medio, que se han beneficiado de la acumulación de rentas que deriva del alza de los precios del crudo. A este grupo de países cabría

CUADRO 2. *Saldos de cuenta corriente* (miles de millones de dólares)

	1998	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*
Países desarrollados	18,5	–114,8	–263,3	–205,0	–208,8	–207,0	–224,2	–438,7	–525,2	–463,3
EE UU	–213,5	–299,8	–417,4	–384,7	–459,6	–522,1	–640,2	–754,9	–811,5	–738,6
Área euro	49,1	23,2	–35,1	8,4	50,1	45,2	108,2	23,6	–6,4	–30,0
Japón	119,1	114,5	119,6	87,8	112,6	136,2	172,1	165,7	170,4	212,8
Otros	63,8	47,4	69,6	83,50	88,1	133,6	135,7	126,9	122,2	92,6
Emergentes y en desarrollo	–113,4	–24,0	86,9	41,1	76,6	144,3	213,6	439,5	606,7	630,9
África	–19,4	–15,0	8,3	1,3	–8,6	–3,9	2,0	15,8	29,6	1,6
Europa Central	–19,4	–26,5	–31,3	–15,8	–24,0	–37,2	–59,3	–61,3	–90,9	–121,5
CEI	–7,4	23,7	48,3	33,1	30,2	35,9	63,8	88,3	97,8	76,1
Asia	49,5	38,3	38,5	36,7	64,8	82,6	89,2	161,4	277,5	383,5
Oriente Medio	–26,1	12,1	71,5	39,9	30,3	59,1	97,1	200,3	247,3	274,6
América Latina	–90,6	–56,6	–48,3	–54,0	–16,0	7,7	20,8	35,0	45,4	16,4

FUENTE: FMI.

añadir algunos otros productores de *commodities* —por ejemplo, en América Latina—, que en igual medida han estado rentabilizando los elevados precios de sus exportaciones en los mercados internacionales. El segundo grupo de economías financiadoras está conformado por aquellas excedentarias, fundamentalmente de Asia, que han logrado mantener abultados saldos supervitarios en virtud de su extraordinario dinamismo exportador de manufacturas. En este grupo se sitúa, de manera muy destacada, China.

Pese a su dimensión, el desequilibrio señalado no se manifiesta —en toda su intensidad— como carga para la economía norteamericana, en parte por el diferencial de rentabilidades que deriva de su posición neta con el exterior. Mientras su endeudamiento se expresa preferentemente en títulos de bajo riesgo y muy limitada rentabilidad adquiridos por las economías asiáticas (y otras en desarrollo) para nutrir sus reservas, el uso de ese ahorro proporciona a la economía norteamericana rentabilidades superiores.

El proceso recuerda a épocas anteriores de la economía mundial, cuando estaba en plena vigencia el sistema de Bretton Woods. Como señala Eichengreen (2007): «Hoy, como hace cuarenta años, el sistema internacional está compuesto por un centro y una periferia. El centro tiene el exorbitante privilegio de emitir divisas empleadas como reserva internacional y tiene tendencia a vivir más allá de sus posibilidades. La periferia, a la que le resta un trecho por alcanzar al centro, está comprometida en un crecimiento exportador basado en el mantenimiento de un tipo de cambio infravalorado; de lo cual se deriva como corolario la masiva acumulación de reservas internacionales en activos de bajo rendimiento, nominados en la moneda del país del centro. En los sesenta, el centro era Estados Unidos y la periferia, Europa y Japón [...]. Ahora, con la expansión de la globalización, hay una nueva periferia, los mercados emergentes de Asia, pero el mismo viejo centro, los Estados Unidos, con la misma tendencia a vivir más allá de sus medios».

Aun cuando la semejanza es sugerente, el propio Eichengreen (2007) se ha encargado de poner límites a la comparación. Entre los rasgos novedosos de los desequilibrios actuales debieran contarse: i) la ausencia de un bloque definido que actúe de modo unitario en la actual periferia (son muchos países y relativamente dispares),

frente a la más homogénea Europa de los sesenta; ii) la presencia de monedas alternativas de reserva, como el euro, inexistentes cuarenta años atrás; iii) la menor presencia de controles de capital, lo que hace más difíciles y costosas las políticas de esterilización; y iv) los mayores niveles de liberalización financiera existentes a escala internacional. De todos estos factores de cambio, el más relevante es, sin duda, la presencia de un nuevo bloque económico, Europa, con un comportamiento financiero relativamente equilibrado y con una moneda que puede comportarse como divisa internacional.

En suma, como algunos han sugerido, el comportamiento de Estados Unidos es muy cercano al de un gran banco global de inversión, que es capaz de captar ahorro a bajo coste y nominado en dólares y asignar esos recursos a operaciones inversoras de mayor rentabilidad, preferentemente en moneda extranjera y con alto nivel de apalancamiento (Gourinchas y Rey, 2005). Nada obligaría, sin embargo, a que ese banquero incurra en recurrentes y agigantados déficit corrientes, como en realidad sucede. No fue éste, de hecho, el comportamiento del Reino Unido, antes de la Primera Guerra Mundial, o de Estados Unidos, antes de 1971, cuando realizaron similar función.

Ahora bien, ¿cuáles son las vías de salida a los actuales desajustes? Permanece como posibilidad la corrección repentina y desestabilizadora de estos desequilibrios, al calor de la presente crisis, con efectos altamente costosos sobre la economía internacional. Esta eventualidad sería más probable si se produjese un desplome del consumo doméstico de los norteamericanos o si los inversores dejasen de valorar los activos norteamericanos, a los tipos de cambio e interés vigentes.

La otra alternativa sería evitar la caída del consumo, a través de medidas fiscales, y proseguir con tipos de interés bajos, para evitar el colapso económico y permitir una cierta recuperación de la competitividad de la economía norteamericana. Tal es lo que se propone el paquete de medidas elaborado por la Administración Obama. El impacto de una cierta depreciación del dólar sería doblemente positivo para Estados Unidos, ya que podría aumentar las exportaciones netas, e incrementar (disminuir) el valor en dólares de sus activos (pasivos) en el exterior. Pero ello podría tener consecuen-

cias adversas sobre la economía internacional, tanto sobre los competidores en los mercados internacionales como sobre los inversores: no cabe olvidar que una buena parte del ahorro internacional está hoy nominado en dólares. Adicionalmente, esa tendencia podría tener como efecto indeseado un incremento futuro de la inflación en algunos países, especialmente de aquellos que vincularon su moneda al dólar.

De forma complementaria, ayudaría a la corrección de los desequilibrios una suavización del régimen cambiario chino (permitiendo una cierta depreciación del renmimbi) o un estímulo a su gasto doméstico. Tal vez ayude a ese proceso las dificultades que esa economía —y las productoras de petróleo— va a tener para mantener el ritmo de crecimiento de las exportaciones. Las dificultades exportadoras pueden provocar un deterioro del dinamismo de la economía china y una alteración del peso relativo de sus componentes de gasto, con mayor peso de la demanda doméstica. No obstante, el efecto de este proceso dependerá muy crucialmente de la intensidad con que se produzcan los cambios y de la severidad y duración de la actual crisis.

II.3. *Reservas y fondos soberanos*

Como se ha comentado, contribuyó a facilitar el proceso de financiación del desequilibrio exterior de la economía norteamericana la política seguida por diversos países emergentes, que acumularon reservas en magnitud muy notable a lo largo de la última década, tras la crisis asiática de finales de los noventa. Por ejemplo, al término de 2007, China había acumulado unas reservas equivalentes a 1,5 millardos de dólares (cuadro 3). Buena parte de estas reservas se invirtieron en activos de alta liquidez, limitado riesgo y baja rentabilidad (principalmente, bonos del Tesoro norteamericano), contribuyendo al exceso de liquidez que dominó los mercados de capital en los años previos a la crisis. Dada la baja rentabilidad de los activos en los que se materializó el esfuerzo de acumulación, esa política tuvo costes de oportunidad para los países que la practicaron. ¿Cuáles fueron, por tanto, las razones que la motivaron? Entre las posibles razones, dos son las que interesa destacar aquí: en primer

lugar, el deseo de disponer de mecanismos cautelares frente a los potenciales riesgos de crisis, dotando a las economías de financiación autónoma para resistir las tendencias adversas de los mercados; y, en segundo lugar, el propósito de evitar que los importantes superávit externos acumulados por esos países dañaran la competitividad de sus economías, alimentando una tendencia apreciatoria de su tipo de cambio.

Visto en conjunto, por tanto, durante la última década los países en desarrollo (particularmente, las economías emergentes) han sido importantes receptores de capital procedente del exterior y, a la vez, financiadores destacados de las economías desarrolladas. A esta segunda función contribuyó no sólo el proceso de acumulación de reservas antes aludido, sino también la actividad inversora en el exterior de los llamados «fondos soberanos»; es decir, fondos de inversión que se nutren de los excedentes de balanza de pagos (saldo de cuenta corriente e inversión neta privada), de forma complementaria a las reservas y operan bajo el control de los respectivos gobiernos. Obsérvese, por tanto, que hay una metamorfosis en la naturaleza de este flujo de doble sentido de los capitales recibidos y emitidos por los mercados emergentes: mientras los primeros son de naturaleza dominantemente privada, los segundos son controlados principalmente por instituciones públicas.

Es difícil ofrecer una estimación de la magnitud de los activos bajo control de estos fondos. Una reciente estimación los sitúa a nivel agregado en los dos billones y medio de dólares, de los cuales cerca de dos billones están asociados a los procesos de acumulación de excedentes relacionados con la exportación de productos energéticos (Alberola y Serena, 2008). Buena parte de los activos (cerca del 93%) en los que invierten los fondos soberanos son activos externos, implicando procesos internacionales de inversión. Conviene advertir acerca del intenso proceso de crecimiento que se produjo en la inversión de este tipo de fondos: el valor de los activos se multiplica por 20 entre el año 2000 y el 2007 (cuadro 4). Una evolución que se explica por el deseo por parte de los países excedentarios de encontrar una vía de colocación de sus superávit corrientes en activos más rentables y con un menor impacto en la gestión de la política

CUADRO 3. *Reservas internacionales de las regiones del mundo en desarrollo* (miles de millones de dólares)

	2000	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*% Impor. 2007*
Asia	321	379	496	670	934	1.155	1.489	2.108	107,2
China	169	216	292	409	615	822	1.069	1.531	149,0
India	38	46	68	99	127	132	171	257	91,7
África	54	64	72	90	126	160	221	283	71,6
Europa Central y del Este	91	91	122	149	172	202	240	283	32,1
CEI	33	44	58	92	149	214	357	528	113,1
Rusia	25	33	45	74	122	176	296	445	159,6
Oriente Medio	146	158	164	198	247	351	477	638	119,1
América Latina	158	159	161	196	221	255	311	443	54,0
México	35	45	51	59	64	74	76	87	28,2
Brasil	31	36	38	49	53	54	86	180	114,7
Emergentes y en desarrollo.	801	896	1.073	1.395	1.848	2.339	3.095	4.283	84,5

FUENTE: FMI.

macroeconómica (al contrario que las reservas, los activos de los fondos soberanos no incrementan la oferta monetaria de forma automática).

CUADRO 4. *Activos bajo gestión de los fondos soberanos* (miles de millones de dólares)

	2000	*2004*	*2007*
Activos totales	**123**	**1.023**	**2.547**
Países productores de petróleo y energía	*48*	*795*	*1.960*
Kuwait	—	140	250
Noruega	43	192	384
Rusia	—	19	181
Arabia Saudí	—	60	271
Emiratos Árabes Unidos	—	354	708
Países exportadores asiáticos	*75*	*229*	*587*
China	—	—	200
Hong Kong	75	78	98
Malasia	0	13	26
Corea	0	0	20
Singapur	—	137	223

FUENTE: Alberola y Serena (2008).

Son múltiples las reservas que la acción de estos fondos han generado en sectores de opinión, por cuanto introducen un nuevo agente en el mercado, que puede incidir —con criterios no estrictamente económicos— sobre las estructuras de gobierno y propiedad de las empresas. La opacidad informativa que rodea a la operativa de una parte de estos fondos constituye un elemento adicional de preocupación. Pero, junto a ello, también los fondos aportan oportunidades para encontrar vías de financiación de iniciativas inversoras en los países en desarrollo. De hecho, una parte de la actividad inversora de los fondos se ha orientado hacia regiones del mundo en desarrollo, particularmente hacia países de renta media (de Asia, norte de África y Latinoamérica).

El potencial inversor de estos fondos en el futuro va a estar condicionado tanto por la evolución de la crisis como por la tendencia que sigan los precios de las materias primas que alimentaron los excedentes de saldo corriente sobre los que estos fondos se han constituido. Es muy probable que ambos factores en el más inmediato futuro tiendan a contener la dinámica inversora emprendida por los fondos soberanos en estos últimos años. No obstante, constituyen un nuevo y relevante actor de los mercados financieros que puede incidir sobre las posibilidades de acceso a recursos por parte de los países en desarrollo.

III. INVERSIÓN DIRECTA

III.1. *Factores determinantes de la inversión*

La explicación de los procesos de inversión extranjera ha ganado en complejidad —y quizá realismo— con el tiempo. Inicialmente, en el marco de la teoría neoclásica, se consideraba la inversión como un flujo exclusivamente determinado por las dotaciones y retribuciones relativas de factores que regían entre los países. De tal modo que se esperaba que los capitales fluyesen desde donde eran relativamente abundantes (y mal retribuidos) a donde escaseaban (y eran mejor pagados). En consecuencia, lo que cabía suponer era que los países desarrollados, con dotación relativamente abundante de capital, fueran los emisores netos de inversiones y los países en desarrollo, entre los que escaseaba el capital, fueran los destinatarios preferentes de esos flujos. Aunque una parte de la inversión internacional responde a ese patrón, el grueso de ella parece escaparse a ese comportamiento. Entre las evidencias que difícilmente encajan en este marco explicativo, tres parecen de especial relevancia: i) en primer lugar, que buena parte de los flujos inversores se mueven entre países con una similar, y más bien abundante, dotación relativa de capital (países desarrollados); ii) en segundo lugar, que son frecuentes los flujos de inversión cruzada entre países (desafiando el criterio del diferencial de retribuciones de los factores

productivos); y iii) que si sólo fuera el tipo de interés la variable determinante, los movimientos de capital adoptarían la forma de préstamos y no necesariamente de inversiones.

Para dar respuesta a alguna de estas contradicciones, Hymer (1960) desplazó la teoría de la inversión extranjera a un nuevo campo doctrinal en el que se reconoce la existencia de mercados imperfectos y empresas que son capaces de preservar cierto grado de monopolio. En concreto, advierte Hymer que para que la inversión internacional se produzca, la empresa que la promueve debe disponer de una ventaja no fácilmente accesible a las empresas locales del país donde se instala. Sólo de este modo puede superar los costes que le comporta su instalación en un nuevo país y vencer la competencia que le hacen las empresas locales, mejor conocedoras del mercado doméstico. La ventaja debiera ser, además, transferible por encima de las fronteras nacionales y suficientemente duradera como para justificar la inversión internacional. Al realizar esta argumentación, Hymer pensaba en ventajas relacionadas con el poder de la marca, con las formas de organización de la empresa, con la tecnología que utiliza o con los productos singulares que genera. Cualquiera de estos factores otorga a la empresa que los posee una ventaja en los mercados, que puede ser transferible a entornos nacionales distintos de aquellos en los que tal empresa nació.

Si bien la posesión de una ventaja cuasi monopolista por parte de la empresa, tal como Hymer planteaba, constituye una condición necesaria, en absoluto es suficiente para explicar la inversión internacional. La empresa podría tratar de explotar esa ventaja a través de formas alternativas de conquista de los mercados exteriores, como puede ser la exportación o su alquiler a otra empresa ya instalada en el país de destino a través de una licencia. Es esta razón la que motivó a Dunning (1979 y 1988) a formular su *teoría ecléctica* de la inversión extranjera. Esta teoría sugiere que la inversión internacional se produce cuando coinciden en la operación tres tipos de ventajas: las específicas de la empresa, las de localización en el mercado de destino y las de internalización de las transacciones en el seno de la unidad empresarial.

Las *ventajas específicas (o de propiedad)* de la empresa se refieren a la posesión por parte de ésta de algún tipo de recursos o activos

—tangibles o intangibles— que le confiere una ventaja respecto a sus rivales en el mercado de destino. Este factor es el señalado por Hymer en su interpretación de la inversión internacional. Las *ventajas de localización* aluden habitualmente a las características que hacen atractivo que la empresa se localice en el país en cuestión. Esas características pueden estar relacionadas con la dimensión del mercado, sus condiciones de coste, la proximidad a mercados atractivos o la disposición en el país de destino de activos o recursos que pueden ser de valor para la empresa. Por último, las *ventajas de internalización* resultan de la reducción de costes que se derivan de someter a la estructura de organización de la empresa (en lugar de dejar al mercado) determinadas transacciones. Estas ventajas son especialmente acusadas cuando la transacción se refiere a un activo singular y especialmente valioso para la empresa. Sólo en el caso de que estas tres ventajas se produzcan simultáneamente la opción elegida por la empresa será la de invertir en el exterior [1].

Acorde con esta teoría, toda inversión extranjera comporta el desplazamiento hacia el país que la recibe de empresas dotadas de una ventaja específica, no fácilmente accesible a sus competidores. Un supuesto que admite una lectura de doble signo: por una parte, la inversión extranjera mejora el parque empresarial nacional del país que la acoge al incorporar firmas portadoras de ventajas singulares; por otra, ese mismo rasgo puede perturbar las condiciones de competencia en los mercados locales. Adicionalmente, la teoría nos dice que si un país quiere atraer inversión extranjera tendrá que ser incrementando las ventajas de localización atribuibles a su economía. Lo que sugiere la necesidad de invertir en aquellos factores —infraestructuras, marco normativo, condiciones de coste o dotación de mano de obra cualificada— que determinan el atractivo de una economía.

[1] Si coinciden las ventajas de propiedad y las de internalización, pero no las de localización, la empresa optará por quedarse en el mercado doméstico y exportar; y si coinciden ventajas de propiedad y de localización, pero no las de internalización, la empresa podría optar por alquilar la ventaja a través de una licencia o franquicia.

III.2. *Potencialidades y riesgos de la inversión*

Habitualmente, son tres las virtualidades que tiene la inversión directa extranjera para los procesos de desarrollo de la economía receptora. En primer lugar, contribuye a incrementar la capacidad de acumulación de la economía, al permitir que el ahorro doméstico se vea complementado con la aportación del ahorro externo que la inversión extranjera comporta. En segundo lugar, se supone que la inversión extranjera ayuda a compensar la balanza de pagos del país, al permitir la financiación del déficit corriente, dotando de una mayor holgura importadora a la economía. Y, en tercer lugar, el capital extranjero aporta nuevos métodos de producción, nuevas tecnologías y productos y nuevas formas de organización empresarial que pueden ayudar a modernizar y a mejorar la productividad de la economía receptora. Son todos factores que pueden ayudar a corregir o atenuar debilidades que son características de los países en desarrollo.

No obstante, ninguna de estas aportaciones está libre de precisiones ulteriores. En primer lugar, porque no toda la inversión extranjera contribuye a ampliar la capacidad productiva instalada del país que la recibe. No sólo porque la inversión extranjera puede desplazar parte del ahorro doméstico (efecto de *crowding out*), sino también porque no toda inversión nutre la Formación Bruta de Capital de quien la recibe (por ejemplo, cuando se traduce en la compra de las empresas ya existentes). En segundo lugar, porque si bien la inversión extranjera puede en el corto plazo equilibrar la balanza de pagos, su efecto neto sobre el saldo exterior quedará en el largo plazo condicionado por el comportamiento de la empresa invertida. La inversión extranjera contribuye a incrementar las salidas de divisas como consecuencia del pago de las rentas de inversión y de los royalties por la tecnología empleada. Adicionalmente, el efecto externo de su actividad comercial puede tener diverso signo, de acuerdo con la orientación preferente de su actividad comercial. Es relativamente habitual que las empresas de capital extranjero tengan una mayor propensión importadora que las de capital nacional: ese sesgo puede quedar compensado si la empresa se orienta hacia

los mercados exteriores mediante una importante actividad exportadora; por el contrario, el saldo neto puede ser negativo si la empresa mantiene una actividad exportadora marginal por orientarse preferentemente al mercado doméstico. Por último, aunque es cierto que el capital extranjero aporta tecnologías más competitivas, no siempre las empresas multinacionales trasladan sus equipos de investigación e ingeniería a los países donde instalan sus filiales, ya que suelen reservar esas funciones a la empresa matriz.

Pese a este juego de factores contradictorios, lo cierto es que en los últimos años la opinión dominante en los países en desarrollo se ha tornado más favorable al capital extranjero. Hasta el punto de que muchos de los países han puesto en marchas políticas activas de atracción de las inversiones foráneas, a través de exenciones fiscales, de apoyos crediticios o de la aportación de infraestructuras para reducir los costes de instalación. En este cambio de opinión han influido dos alteraciones relevantes en la composición de los flujos inversores dirigidos a los países en desarrollo. En primer lugar, el retroceso que han tenido las inversiones vinculadas a la explotación de los recursos naturales, en beneficio de las orientadas a la producción de manufacturas o a la provisión de servicios. De este modo se percibe más claramente la contribución de la inversión extranjera a la generación de renta y empleo en el país de acogida, diluyendo la pretérita imagen que asociaba la empresa multinacional a una actividad de expolio de las riquezas naturales del país en el que se instalaba. El segundo cambio tiene que ver con la creciente presencia en la corriente inversora de empresas pequeñas y medianas, limitando el pasado protagonismo de las grandes empresas multinacionales. Uno y otro factor, unido al proceso de globalización en curso, ha hecho que sociedades y gobiernos tengan una opinión más favorable a la presencia de capital extranjero en sus economías.

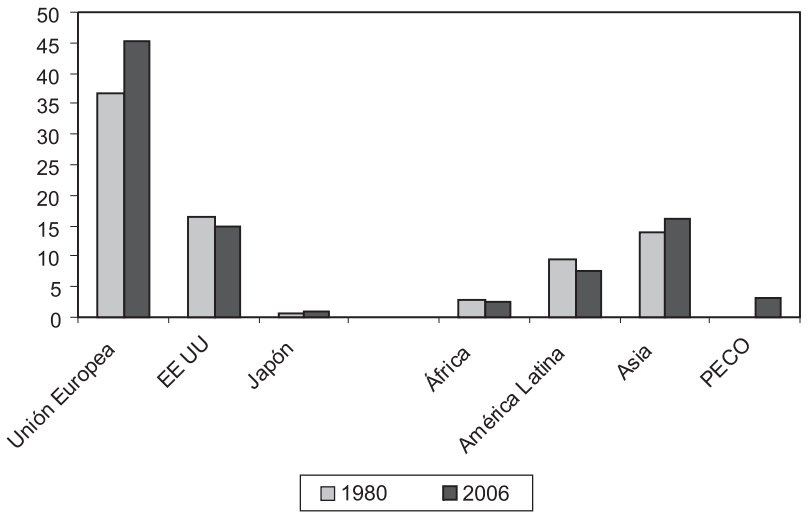
III.3. *La inversión directa internacional*

Aunque la inversión extranjera constituye una de las vías posibles de financiación de los países en desarrollo, esta función se ve condi-

cionada por el carácter altamente selectivo que tiene este tipo de corrientes económicas. Un rasgo que se aprecia al observar la notable concentración que caracteriza al stock de capital de origen extranjero en el mundo (gráfico 1). Si se adopta la perspectiva del receptor, cerca del 70% del stock de capital de procedencia internacional lo absorben los países desarrollados. El 40% de ese stock está localizado en la Unión Europea, correspondiéndole a Estados Unidos una cuota cercana al 20%. Los países en desarrollo en su conjunto apenas alcanzan el 30% del stock de capital invertido, estando la mayor parte de él (cerca del 18%) localizado en los nuevos países industriales de Asia.

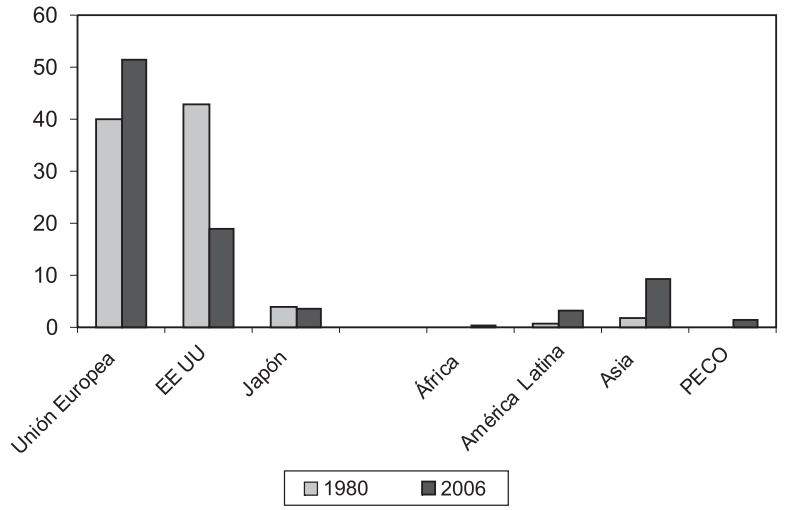
Si la óptica que se adopta es la del emisor, los niveles de concentración serían incluso más elevados. En concreto, cerca del 90% del capital extranjero emitido tiene su origen en los países desarrollados. La Unión Europea aporta el 50% de ese stock, siguiéndole en importancia Estados Unidos con un 25%. Los países en desarrollo apenas aportan el 11% del total del stock de capital invertido en el exterior. La asimetría existente entre países desarrollados y en de-

GRÁFICO 1. *Stock de capital recibido* (%)



FUENTE: UNCTAD.

GRÁFICO 2. *Stock de capital emitido* (%)



FUENTE: UNCTAD.

sarrollo en la emisión y recepción de capitales es acorde con la teoría neoclásica de la inversión: los capitales fluyen preferentemente desde los países bien dotados hacia los mal dotados en capital. No obstante, la presencia de intercambio cruzado de flujos es demasiado poderosa como para que ese dato sirva como validación de la teoría.

Si en lugar de observar la imagen estática analizásemos los cambios experimentados en el tiempo, llegaríamos a la conclusión de que no sólo ha crecido el comercio en esta etapa de globalización: también la inversión directa, aunque con mayor variabilidad, ha seguido una senda de expansión muy notable. En concreto, el stock de capital extranjero creció a una media anual del 6% en la primera mitad de los noventa, elevándose esa tasa a cerca del 10% en la segunda mitad de esa década, para situarse en el 7% en el primer tramo del nuevo milenio. Es decir, en los últimos tres lustros la inversión extranjera ha crecido tres veces más que el producto y un tercio más que el comercio.

Además de avanzar en los procesos de internacionalización, se ha producido también una cierta redefinición del peso que las re-

giones tienen como receptoras y emisoras de inversión directa (cuadro 5). En ambos casos se ha producido un cierto progreso de la cuota correspondiente a los países en desarrollo, si bien con dimensiones y motivaciones distintas. Como regiones receptoras, el mundo

CUADRO 5. *Evolución del stock de inversión extranjera por regiones* (miles de millones y %)

	Entradas			*Salidas*		
	1990	*2000*	*2006*	*1990*	*2000*	*2006*
	En miles de millones de dólares					
Mundo	1.799	5.810	11.999	1.815	6.209	12.474
Países desarrollados	1.414	4.031	8.454	1.669	5.329	10.710
Países en desarrollo	365	1.708	3.156	146	859	1.600
	En porcentaje					
Países desarrollados	*79,5*	*69,4*	*70,4*	*91,9*	*85,8*	*85,8*
Unión Europea	42,1	37,5	45,3	44,5	49,1	51,5
Estados Unidos	22,2	21,6	14,9	23,7	21,2	19,1
Japón	0,5	0,8	0,8	11,1	4,5	3,6
Países en desarrollo	*20,5*	*29,4*	*26,3*	*8,0*	*13,8*	*12,8*
Norte de África	1,3	0,7	0,9	—	—	—
África Subsahariana	2,0	1,8	1,6	0,9	0,6	0,4
América Latina	5,8	8,2	7,5	3,2	3,2	3,1
Asia	11,1	18,4	16,1	3,6	9,8	9,2
China	1,1	3,3	2,4	0,2	0,4	0,5
Hong Kong	2,5	7,8	6,4	0,6	6,2	5,5
Corea del Sur	0,3	0,6	0,6	0,1	0,4	0,3
Taiwán	0,5	0,3	0,4	1,7	1,1	0,9
Malasia	0,6	0,9	0,4	—	0,2	0,2
Singapur	1,7	1,9	1,7	0,4	0,9	0,9
Tailandia	0,4	0,5	0,5	—	—	—
Oceanía	0,1	—	—	—	—	—
CEI y Europa del Este	—	1,2	3,2	—	0,3	1,3
Total	100	100	100	100	100	100

FUENTE: UNCTAD.

en desarrollo ha pasado de captar el 20 al 26% del stock de capital, entre 1990 y 2006. Detrás de este progreso está el crecimiento de Asia y América Latina como regiones de destino de los capitales internacionales. Son, pues, las regiones de renta media del planeta las que han logrado mejorar su atractivo para los inversores internacionales.

En tanto que regiones emisoras, también el mundo en desarrollo —aunque más modestamente— mejora su aportación al stock de capital internacional: pasa del 8 al 12% entre 1990 y 2006. En este caso, sin embargo, sólo una región, Asia, ha mejorado su posición relativa, al haber pasado su cuota del 3,6 al 9,2% del capital extranjero emitido. Es cierto que se aprecia una mayor presencia en los mercados internacionales de empresas procedentes de países en desarrollo, especialmente de renta media. Es el caso de aquellas procedentes de Chile o Brasil, de Sudáfrica o India, de Malasia o México. No obstante, este fenómeno no es de suficiente entidad como para que quede reflejado en un cambio significativo en las cuotas correspondientes. Y, de hecho, el progreso mayor en las cuotas se aprecia en el caso de aquellos países especializados en la intermediación inversora (como Singapur o Hong Kong).

Por lo que se refiere a su composición sectorial, también se ha registrado un cambio perceptible en los últimos años (cuadro 6). A finales de la década de los ochenta, algo más del 40% del stock de capital extranjero en la economía mundial se concentraba en los

CUADRO 6. *Estructura sectorial del capital extranjero*

	Total mundial		*Países desarrollados*		*Países en desarrollo*	
	1988	*2004*	*1988*	*2004*	*1988*	*2004*
Agricultura	0,7	0,3	0,3	0,1	3,5	0,7
Energía.....	11,2	7,7	11,9	6,7	6,7	11,2
Manufacturas ..	41,4	31,5	38,2	32,1	62,1	29,5
Construcción ...	0,6	0,9	0,4	0,8	1,7	1,2
Servicios.....	46,1	59,6	49,2	60,3	26,0	57,4

FUENTE: UNCTAD.

sectores de manufacturas. El predominio de estos sectores era notorio en el caso de los países en desarrollo, donde alcanzaban cerca del 62% del stock total; una cuota que se quedaba en el 32% en el caso de los países desarrollados. En 2004 esa composición había cambiado en beneficio del sector servicios, que se ha hecho dominante tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

IV. OTROS FLUJOS FINANCIEROS

Tal vez sea en el ámbito de las transacciones financieras donde mayores niveles de interdependencia se han alcanzado a escala internacional. La generalizada liberalización de los movimientos de capital, el intenso proceso de innovación financiera, con nuevos instrumentos para la traslación y cobertura del riesgo, el desarrollo de la informática y de las telecomunicaciones, con su capacidad para consumar transacciones en tiempo real y, en fin, la acción de poderosos inversores institucionales con operaciones altamente apalancadas *(highly-leveraged hedge funds)* son factores que han contribuido a diluir las fronteras nacionales, convirtiendo a los mercados financieros en un espacio crecientemente integrado a nivel internacional. Este proceso ha alentando un incremento en los niveles de eficiencia de los mercados de capital, al permitir una más adecuada asignación del ahorro y del riesgo internacional. No obstante, también ha acrecentado los niveles de potencial inestabilidad agregada, al incorporar nuevos riesgos asociados al rápido movimiento de los capitales y a la posibilidad de contagio de las crisis. Estos rasgos se ven acentuados por la insuficiente capacidad normativa y de coordinación supranacional: frente a unos mercados de capital cada vez más poderosos, interdependientes y sofisticados se erige un poder regulador y supervisor a escala internacional limitado. Su diseño es, además, fuente de importantes asimetrías, que afectan severamente a las posibilidades de inserción financiera estable de los países en desarrollo. Ahora bien, dado el grado de integración de los mercados, las respuestas estrictamente nacionales a estos problemas son insuficientes, requiriéndose de acciones internacionales orientadas

a fortalecer el marco institucional y normativo encargado de las tareas de prevención y, en su caso, tratamiento de las crisis financieras y de sus efectos de contagio a escala global (Arteta *et al.*, 2000). Es esa capacidad de contagio lo que convierte a la estabilidad financiera, en un mundo interdependiente, en un bien público global, de cuya provisión todos saldrían potencialmente beneficiados.

IV.1. *Mercados de capital y fallos de mercado*

En la actualidad, es en el ámbito financiero donde más frecuentemente se localizan los elementos de inestabilidad económica, de forma muy especial para los países en desarrollo. No es extraño, por tanto, que el logro de mayores dosis de estabilidad financiera haya pasado a convertirse en un objetivo central de la política económica. La capacidad de acción en este ámbito es limitada [2] por la naturaleza de los mercados de capital.

De forma más precisa, caracteriza a los mercados financieros una inherente volatilidad, al estar influidos los precios de los activos por la generación de expectativas de los agentes (Wyplosz, 2001). Este problema sería poco relevante si se conociesen con certeza los factores que determinan las expectativas, ya que en ese caso su efecto quedaría reflejado en la prima de riesgo o en los rendimientos esperados. No siempre es así, lo que otorga al precio de los activos una volatilidad sólo parcialmente predecible. Ahora bien, volatilidad no es un sinónimo de inestabilidad (Wyplosz, 1999: 153): el propio mercado puede gestionar un cierto movimiento en los precios, sin que ello requiera intervención pública alguna. La inestabilidad surge cuando los precios de los activos —incluido el tipo de cambio— tienen una volatilidad excesiva: es decir, cuando la reacción de los mercados no está justificada por la información disponible, cuando se registra, por tanto, una sobre-reacción del mercado basada en el pánico o en el comportamiento en manada *(herding behaviour)* de los inversores.

[2] Una buena exposición de estos problemas puede encontrarse en Stiglitz y Weiss (1981); y, en un trabajo más actual, en Wyplosz (1999).

Que los mercados financieros se comporten de este modo tiene su explicación en las asimetrías en la información que existen entre prestamista y prestatario y en la inextinguible incertidumbre que caracteriza a las transacciones financieras. Semejantes rasgos se pueden tratar de corregir parcialmente a través de una información más precisa y transparente, pero nada garantiza que ello resuelva de forma plena el problema. La experiencia histórica está plagada de predicciones fallidas de agentes a los que se les atribuye una poderosa y sofisticada información [3].

La base de todo ello radica en la naturaleza intertemporal de las transacciones que se realizan en el seno de los mercados de capital; al fin, lo que se intercambia es capacidad de gasto presente (acreedor) frente a promesa de pago futura (deudor). El futuro, sin embargo, es imposible de predecir, especialmente si aparece condicionado por una dinámica de formación de expectativas que se autocumplen *(self-fulfilling expectatives)*. Dicho de otro modo, si una crisis responde a la debilidad de los fundamentos económicos de un país, es posible establecer una cierta estimación de riesgos a partir de los desequilibrios identificados, pero tal estimación resultará virtualmente imposible cuando la crisis responda a un proceso autoconfirmado de formación de expectativas: en última instancia este tipo de crisis «ocurre porque se espera que ocurra» (Wyplosz, 1999: 161).

Esta diferencia es la que ha llevado a algunos autores a distinguir entre crisis financieras de primera y de segunda generación (Eichengreen, Rose y Wyplosz, 1996): mientras las primeras aparecen causadas por inadecuados fundamentos de la economía (tales como una política monetaria indebidamente expansiva o un déficit público insostenible), las segundas son crisis basadas en expectativas que se autocumplen. En términos de una modelización consistente, este segundo tipo de crisis implica la existencia de una multiplicidad de equilibrios: unos mismos fundamentos económicos pueden dar lugar a diversos resultados. En semejante contexto, la

[3] Es conocido que los *credit ratings* de los países asiáticos en los momentos inmediatamente previos a la crisis se encontraban entre los mejores de los mercados emergentes.

estimación del riesgo no es sino una aproximación imperfecta al fenómeno que se quiere medir, ya que no logra eliminar el contenido de incertidumbre que rodea cualquier proyección desplazada en el tiempo [4]. El argumento no debiera, sin embargo, extremarse ya que, como es esperable, la posibilidad de crisis se acentúa cuando el país es más vulnerable (por tener un sistema bancario frágil, inestabilidad política o acumulación de deuda, entre otros).

El recurso a una mayor cantidad y calidad de la información disponible, a través de la mejora de la capacidad técnica y operativa de las agencias que estiman el riesgo, constituye una vía para mejorar el funcionamiento de los mercados. No obstante, se trata de una opción de rendimientos limitados, debido al contenido de novedad que incorpora la formación de expectativas. Ante la ausencia —o parcialidad obligada— de los datos disponibles, los agentes operan otorgando obligado peso a las opiniones y percepciones del entorno. El juicio que se tiene acerca del riesgo inminente de un determinado activo se transmite al resto de los agentes en forma de reacciones de pánico o de comportamiento en rebaño —*herding behaviour*— (Shiller, 2000). La sobre-reacción del mercado no es necesariamente una muestra del comportamiento irracional de los agentes, sino más bien una expresión de su voluntad de eludir un riesgo que no son capaces de estimar: al fin, el *herding behaviour* «refleja la tendencia natural a esconderse en el grupo cuando la huida es obligada» (Wyplosz, 1999: 153) [5]. La resultante es un comportamiento altamente volátil de los mercados, que convierten las expectativas en profecías que se autocumplen. El efecto es mayor si se tiene en cuenta el alto nivel de centralización de la opinión relevante sobre los mercados internacionales, al ser ésta dependiente de la información que proporcionan un número reducido de grandes instituciones inversoras o de agencias de *rating* internacional (Reisen, 2003).

---

[4] De nuevo, en este caso es más procedente hablar de incertidumbre que de riesgo, ya que la función de distribución de la probabilidad es desconocida.

[5] Como señala Shiller (2003): «Incluso gente completamente racional puede participar en un comportamiento gregario cuando toman en cuenta el juicio de otros, a pesar de que sepan que todos los otros están comportándose igualmente de forma gregaria».

En suma, como consecuencia de todos los rasgos señalados, es característico de estos mercados combinar fases de euforia con fases de pánico, que se extienden a entornos regionales diversos, aun cuando en ocasiones dichos comportamientos no tengan relación con los fundamentos económicos de los países afectados. En estas condiciones no es claro que la acción especulativa tenga efectos estabilizadores, como se podría prever desde un punto de vista puramente teórico.

IV.2. *Las crisis financieras*

La inestabilidad de los mercados financieros afectó muy severamente las condiciones de financiación y crecimiento de muchos países en desarrollo. Conviene, pues, detenerse brevemente en estos episodios y en sus consecuencias.

Pues bien, la mitigación de los efectos de la crisis de la deuda de los ochenta y la relativa bonanza económica hizo que, a comienzos de los noventa, diversos países en desarrollo se volvieran a convertir en destinatarios de los flujos de capital internacional. Entre los países que disfrutaron de esa posibilidad se encontraba *México*. Tras unos años de crecimiento económico, a lo largo de 1994 se fue haciendo evidente que la paridad del peso mexicano frente al dólar estaba sobrevaluada, dando origen a un fuerte déficit de la balanza de bienes y servicios, que llegó al 8% del PIB en 1994. Lo que en principio iba camino de convertirse en una crisis cambiaria degeneró en una crisis de liquidez debido a la incapacidad del gobierno mexicano para hacer frente a la deuda exterior (nominada en dólares y en forma de bonos) que vencía a principios de 1995. La aguda devaluación del peso y la subida de los tipos de interés para atraer capitales y evitar la inflación agudizaron los problemas económicos del país. Como consecuencia, buena parte del sistema financiero mexicano colapsó, obligando a las autoridades a un costoso rescate, para el que se contó con el apoyo de la Reserva Federal Americana y de las instituciones de Bretton Woods (particularmente, el FMI).

En la segunda mitad de los noventa, una nueva crisis sacudió la economía internacional, afectando a un amplio grupo de países del

sudeste asiático. Lo sorprendente era que, en aquella ocasión, la crisis afectó a países que habían sido considerados, hasta entonces, modélicos cumplidores de una política macroeconómica sana. Como en el caso mexicano, el crecimiento había sido apoyado por importantes entradas de capital, que se habían visto estimuladas por la seguridad aparente de unos regímenes de tipo de cambio fijo respecto al dólar norteamericano. La crisis se inició cuando, a mediados de agosto, las autoridades tailandesas decidieron dejar flotar su moneda. Rápidamente, los inversores privados internacionales retiraron masivamente fondos de esos mercados, obligando a las autoridades a dejar flotar sus monedas, que inmediatamente sufrieron fuertes depreciaciones. En la base de este proceso estaba tanto la anticipación de futuras devaluaciones como la desconfianza hacia unos mercados financieros domésticos deficientes, con bajo grado de competencia y limitados niveles de supervisión. El elevado nivel de endeudamiento exterior de los agentes privados y el hecho de que la deuda estuviese nominada en divisas a corto plazo y sin cobertura cambiaria incrementó los niveles de riesgo acumulado. El FMI respondió con rapidez liderando a otras instituciones en respaldo de los países afectados. No obstante, su forma de actuar fue criticada, en primer lugar, por el énfasis puesto en las medidas estructurales, cuando lo principal era restablecer la confianza de los inversores; y, en segundo lugar, por su insistencia previa en liberalizar los movimientos de capital sin, simultáneamente, fortalecer el sistema financiero local.

Un año después, en 1998, una nueva crisis financiera sacudió los mercados internacionales, en este caso relacionada con el comportamiento de un activo prestatario: *Rusia*. Diversas instituciones financieras habían concedido importantes créditos a Rusia, confiando en el respaldo que las instituciones internacionales podrían prestar a los inversores en caso de problemas. Cuando Rusia entró en mora y el FMI no acudió en su ayuda, los inversores internacionales descubrieron súbitamente que la evaluación de riesgos que habían realizado era incorrecta; al tiempo que se pusieron en evidencia los problemas de riesgo moral que acompañan las operaciones de rescate financiero a cargo de las instituciones multilaterales. Como consecuencia se produjo una redefinición de las

estrategias de los prestamistas, que redujeron notablemente sus préstamos, reduciéndolos a aquellos casos en que los prestatarios tenían máxima solvencia. Esta nueva estrategia alcanzó a terceros países que, en principio, no tenían relación alguna con la situación rusa.

El país más afectado por esta crisis fue *Brasil*, que ya había tenido problemas para mantener su sistema de paridad reptante frente al dólar durante la crisis asiática. Para sostener su moneda, las autoridades recurrieron tanto a la venta de divisas como a la subida de los tipos de interés, afectando seriamente sus posibilidades de crecimiento. El FMI apoyó a las autoridades para mantener su moneda, no obstante el gobierno fue incapaz de controlar su déficit público (activado por el comportamiento fiscal de sus Administraciones regionales). La capacidad de maniobra del gobierno brasileño disminuyó notablemente ante unos tipos de interés elevados, que hacían más gravoso el financiamiento de la deuda pública, y la necesidad de recurrir al ahorro externo para financiar el déficit público. En esa situación, el gobierno brasileño se vio obligado a dejar flotar el real a principios de 1999.

La devaluación de la moneda brasileña tuvo su efecto sobre la precaria situación de *Argentina*. Un país cuya experiencia reciente ilustra las ventajas e inconvenientes del recurso a un sistema de cambio fijo: por un lado, el recurso al ancla cambiaria permitió a Argentina acabar con la hiperinflación de los años ochenta y asentar un periodo de estabilidad económica; por otro, el recurso al tipo de cambio fijo se reveló como no sostenible en el largo plazo al no aparecer acompañado de mejoras en la competitividad del país y de incrementos en la capacidad de ahorro interno. Las explicaciones para el colapso de la economía argentina son similares a las ofrecidas en otros casos: en primer lugar, el mantenimiento de una paridad sobrevalorada de la moneda; en segundo lugar, la fuerte dependencia del ahorro externo, incrementando el grado de vulnerabilidad de la economía; y, en tercer lugar, una gestión fiscal poco adecuada, con un alto peso del déficit público sobre el ahorro nacional.

En el mismo período, en el otro lado del planeta, *Turquía* adoptaba un tipo de cambio fijo *(crawling peg)*, con la posibilidad de

transitar posteriormente hacia un sistema más flexible de bandas amplias de fluctuación, en el marco de un programa respaldado por el FMI. El objetivo de esta decisión era, por una parte, poner fin a las elevadas tasas de inflación que arrastraba el país, que habían llegado a niveles promedio del 70% en la década de los noventa, y, por otra, limitar el efecto de las elevadas tasas de interés sobre el coste del endeudamiento. En un principio, la decisión pareció tener efectos positivos: se redujo la prima de riesgo y se alimentó un proceso activo de entradas de capital a corto plazo. El déficit de cuenta corriente se amplió de forma muy notable en el verano del año 2000 y, aunque se contuvo la inflación, no se logró impedir el proceso de apreciación del tipo de cambio real. La combinación de grandes déficit corrientes y notable fragilidad fiscal se tradujo en importantes ataques especulativos a la lira entre noviembre de 2000 y febrero de 2001. De este modo, las entradas de capital, que en el año 2000 llegaron a suponer el 5% del PIB, se transformaron en rápidas salidas de capital, que llegaron al 7% del PIB, en 2001. Como en el caso de los países asiáticos, la presión de los mercados condujo al abandono del régimen del tipo de cambio fijo, dejando flotar la lira, que experimentó una importante devaluación a comienzos del año 2001.

Como se comprueba en el recorrido realizado, en todos los casos mencionados los países afectados eran *mercados emergentes*, ubicados en el amplio grupo de países de renta media. No es extraño que sean éstos los más vulnerables frente a las crisis, dado que en ellos se combina una elevada exposición al riesgo externo, derivado de su recurrente apelación a los mercados internacionales de capital, con una cierta fragilidad de sus fundamentos económicos y de su capacidad normativa e institucional. La combinación de estos elementos es lo que hace que constituyan, con reiterada frecuencia, el epicentro de las crisis financieras internacionales.

No obstante, la última de las crisis financieras, la iniciada en 2007, se aleja de los patrones antes mencionados. En primer lugar, porque tiene su punto de origen en el mundo desarrollado, más en concreto en Estados Unidos, desde donde se ha extendido al resto de la economía internacional. En segundo lugar, porque nace vincu-

lada al colapso de la burbuja inmobiliaria que se alimentó en la economía norteamericana durante la última década y a los productos financieros asociados. Y, finalmente, porque puso en evidencia que las fragilidades institucionales, los comportamientos irregulares (cuando no corruptos) de los agentes y los problemas de regulación y supervisión financiera no son exclusivos del mundo en desarrollo.

En todo caso, la presente crisis no tiene una causa única, sino que es el resultado de un conjunto de factores. A saber: inadecuados procedimientos de regulación y supervisión, imperfectos sistemas de información y estimación de riesgo, comportamiento irresponsable de algunas entidades financieras con perversos sistemas de incentivos a sus gestores y excesos de la política monetaria, especialmente en Estados Unidos, en un contexto de excesos notables de liquidez a escala internacional. De modo relativamente inmediato la crisis se extendió al conjunto del sistema financiero en forma de colapso del mercado interbancario, afectado de falta de confianza entre las instituciones, lo que condujo a una severa restricción de la liquidez, con efecto sobre el conjunto de la actividad económica. La gravedad de la situación obligó a las autoridades a adoptar medidas extremas en los ámbitos de la inyección de liquidez, apoyo al saneamiento de los balances de las entidades y garantía de sus depósitos y deudas. Aun cuando con estas medidas se ha conseguido contener el proceso de deterioro de los mercados financieros, no es todavía claro que se haya logrado restablecer el clima de confianza entre las entidades y restaurar la provisión de crédito a la economía. Mientras tanto las previsiones apuntan a un deterioro muy notable de los ritmos de crecimiento de la economía mundial, al menos en los próximos dos años.

IV.3. *Los costes de las crisis*

Una literatura crecientemente abundante documenta los costes que estas crisis financieras han tenido sobre las economías afectadas. En unos casos (Obstfeld, 1998; Reisen y Soto, 2000; Fernández Arias y Hausmann, 2000; o World Bank, 2001), confirmando el coste que

para la inversión y el crecimiento tiene la volatilidad macroeconómica; en otros (FMI, 1998; Asís *et al.*, 2000 o Caprio y Klingebiel, 2002), para evidenciar los costes asociados a los episodios de crisis que afectaron a países en desarrollo.

En un reciente trabajo, Griffith-Jones y Gottschalk (2004) realizan una medición de los costes asociados a las crisis financieras ocurridas en el período 1995-2002. Su estimación está deliberadamente restringida, ya que se limita a las crisis financieras (sin considerar las crisis bancarias) y a tomar en cuenta los efectos que dichas crisis tuvieron sobre los países directamente implicados [6], sin considerar su impacto sobre terceras economías. Adicionalmente, su método de estimación consistió en calcular el output perdido como consecuencia de la crisis, poniendo en comparación la tendencia (y no las tasas de crecimiento) del PIB previo y posterior a la crisis (es decir, comparando la evolución del PIB potencial y real a lo largo de un período suficientemente dilatado de, al menos, seis años).

Pues bien, aplicando ese proceder estiman que el coste de las crisis fue equivalente a una pérdida de 1,25 billones de dólares (en torno a 150.000 millones por año) (cuadro 7). Los resultados son relativamente cercanos, aunque algo superiores, a los obtenidos por Mendoza (2002), que se centra en las crisis bancarias más que en las de divisas; o a los más recientemente ofrecidos por Eichengreen (2004), que estima, además, la pérdida en un promedio del 0,7% anual del PIB de las economías afectadas (en torno a 107.000 millones de dólares anuales). Este último autor considera que las crisis financieras habidas a lo largo del último cuarto de siglo redujeron la renta de los países en desarrollo en cerca de un 25% acumulado.

No existe una estimación fiable de los costes que puede comportar la crisis actual, entre otras cosas porque no está clara su duración, ni el conjunto de efectos derivados que puede inducir. No obstante, una estimación de Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya sugiere que el coste para Estados Unidos puede

[6] Los países considerados fueron Argentina, Brasil, Indonesia, Corea, Malasia, México, Tailandia y Turquía.

CUADRO 7. *Producción perdida por cada crisis*

País	*Periodo de pérdida acumulativa*	*Output perdido Miles de millones de dólares 1989*	*Output perdido Miles de millones de dólares 2002*
Argentina	2002	25,6	37,1
Brasil	1999-2002	96,7	140,1
Indonesia	1997-2002	238,6	345,9
Corea	1997-2002	122,9	178,1
Malasia	1997-2002	60,6	87,8
México	1995-2002	78,1	113,2
Tailandia	1997-2002	210,5	305,2
Turquía	2001-2002	29,0	42,1
Total		862,0	1.249,6

FUENTE: Griffith-Jones y Gottschalk (2004).

ser equivalente al que tuvo para Japón la crisis de los noventa: cercano a un 15% del PIB. Por su parte, el coste para la UEM lo sitúan en una cuota algo menor, pero en todo caso cercana al 10% del PIB.

Las consecuencias de las crisis financieras se agravan por los efectos distributivos que generan en el seno de los países implicados. Pese a ser sujetos pasivos de las crisis, los sectores sociales más pobres son altamente afectados por los episodios de inestabilidad. Los tipos de interés sostenidamente elevados tienen un efecto redistributivo perverso, al tiempo que la retracción de los gastos sociales, la reducción de los ritmos de crecimiento y la expansión del desempleo generado como consecuencia de las crisis financieras suelen tener un impacto negativo sobre el patrón de distribución de la renta. Un resultado que queda confirmado en los casos de las crisis asiática o argentina (Friedman y Levinsohn, 2001, o Levinsohn, Berry y Friedman, 1999; o Walton y Manuelyan, 1998). Por ejemplo, la pobreza absoluta en Indonesia, con motivo de la crisis financiera, subió desde el 7-8% en 1997 a cerca del 18-20% en 1998 (Suryahadi *et al.*, 2000) (cuadro 8).

CUADRO 8. *Efecto sobre la pobreza de las crisis financieras*

País	*Población por debajo de la línea de pobreza (%)*	
	1997	*1998*
Indonesia	11,0	19,9
Corea	2,6	7,3
Malasia	8,2	10,4
Tailandia	9,8	12,9

FUENTE: Banco Mundial (2004).

V. LA DEUDA Y SU TRATAMIENTO

La otra cara de la apelación al crédito internacional es la acumulación de deuda externa. En principio, que un país esté endeudado frente al exterior no es algo negativo. Recurrir al crédito para financiar la inversión constituye una operación económica muy habitual. Para que esa operación sea ventajosa es necesario que el rendimiento de la inversión sea superior al coste del crédito. El problema es cuando la deuda (o su coste) supera la capacidad de pago del deudor: en este caso se habla de sobreendeudamiento.

Pues bien, la etapa abierta tras el desmoronamiento del sistema de Bretton Woods trajo consigo el surgimiento del *problema del sobreendeudamiento* en buena parte de los países en desarrollo: un problema que, pese a haberse aminorado en su dimensión, está lejos de haber desaparecido. El origen del problema cabe situarlo en el exceso de liquidez acumulado por la banca internacional como consecuencia del reciclaje de los petrodólares, tras las crisis energéticas de los setenta. En ese entorno, los países en desarrollo incrementaron hasta límites que excedían la prudencia sus niveles de endeudamiento externo, alentados por una banca internacional que trataba de facilitar las colocaciones de crédito. De este modo, los países en desarrollo que, en 1972, acumulaban un endeudamiento de 90 millardos de dólares, alcanzaron los 462 millardos de dólares en 1982. El cambio en las condiciones de los mercados financieros,

con la subida de los tipos de interés y el encarecimiento del dólar a comienzos de la década de los años ochenta, alteró el coste del endeudamiento, motivando la suspensión de pagos de una buena parte de los principales países deudores.

Tras una primera etapa en la que se identificó la crisis como un problema de liquidez, la comunidad internacional intentó buscar una salida, en 1989, a través de una combinación de nueva financiación y de condonación de parte del pasivo acumulado *(plan Brady)*, condicionando ambas respuestas a una acción coordinada entre el deudor y los acreedores y en la aprobación por parte del primero de un programa de ajuste y reforma diseñado por el FMI. Además, se ofrecía la cobertura del Tesoro norteamericano para la deuda privada titulada en bonos de un buen número de países afectados. Esta nueva vía de tratamiento de la deuda y el cambio en las condiciones del mercado —reducción de los tipos de interés y abaratamiento del dólar— ayudaron a suavizar, a comienzos de los años noventa, la carga del endeudamiento en alguno de los países afectados. No todos los países en desarrollo disfrutaron, sin embargo, de esa posibilidad (cuadro 9).

Los problemas generados por la deuda exterior entraron en una nueva fase, al ponerse en marcha, en 1996, la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, en sus siglas en inglés). A través de esta iniciativa se reconocía la necesidad de afrontar el tratamiento de la deuda de una manera más integral y completa, incluyendo la deuda multilateral (la contraída con las instituciones de Bretton Woods). Para ser beneficiario de esta iniciativa se requería toda una serie de condiciones, incluido un largo proceso transitorio, altamente exigentes. De hecho, pocos fueron los países que lograron avanzar en el tratamiento previsto para el alivio de la deuda debido a las exigencias que el proceso comportaba, lo que motivó que tres años más tarde, en 1999, se suscribiese una segunda versión de esta iniciativa (HIPC II) que relajó los niveles de sostenibilidad, acortó el período de tránsito por las distintas fases del proceso y asoció los tratamientos de la deuda al establecimiento por parte del país deudor de un *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP),* acordado con participación de la sociedad civil.

CUADRO 9. *Deuda externa*

	1998	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006**	*2007**
					Miles de millones de dólares					
Deuda externa	2.407	2.447	2.366	2.380	2.450	2.674	2.918	3.012	3.150	3.352
África	283	281	271	260	273	298	311	289	244	243
Europa Central.....	271	287	308	316	366	459	561	604	664	722
CEI	222	218	200	189	199	239	279	334	363	418
Asia	694	692	656	676	681	713	769	808	892	954
Oriente Medio	163	169	165	161	162	174	200	221	243	255
Hemisferio occid.	772	798	764	776	767	789	795	754	742	757
Servicio deuda	370	403	455	435	422	478	490	597	628	595
África	26	25	27	26	21	26	29	34	37	31
Europa Central.....	54	58	63	73	74	95	106	121	136	146
CEI	29	27	61	40	47	63	74	106	123	92
Asia	97	92	93	100	109	109	98	107	114	123
Oriente Medio	19	19	19	22	15	19	22	28	29	31
Hemisferio occid. .	144	180	189	172	154	164	159	200	186	170
					% exportaciones					
Deuda externa	164	159	125	128	121	109	92	76	66	62
África	236	220	172	173	177	153	125	92	63	54
Europa Central.....	119	134	127	122	127	125	118	110	104	101
CEI	175	177	121	113	111	106	91	85	73	76
Asia	129	120	94	98	86	75	62	53	49	45
Oriente Medio	105	88	62	65	61	53	47	38	32	31
Hemisferio occid.	262	262	212	224	221	205	168	131	111	106
Servicio deuda	25	26	24	23	21	19	15	15	13	11
África	21	19	17	17	13	13	11	10	9	6
Europa Central.....	24	27	26	28	25	26	22	22	21	20
CEI	23	21	37	24	26	28	24	27	24	16
Asia	18	16	13	14	14	11	8	7	6	5
Oriente Medio	12	10	7	9	5	6	5	4	4	3
Hemisferio occid. .	49	59	52	49	44	42	33	35	27	23

* Previsiones.
FUENTE: FMI.

Pese al avance que supuso la iniciativa HIPC II, todavía presenta limitaciones que se revelan en diversos ámbitos, como en la determinación de los países elegibles, la discutible determinación de las condiciones de sostenibilidad o las dificultades para encontrar la

CUADRO 10. *Estado de la Iniciativa HIPC* (julio de 2008)

Relación de países implicados en la Iniciativa HIPC		
23 países han superado el punto de culminación [a]		
Benín	Honduras	Ruanda
Bolivia	Madagascar	Santo Tomé y Príncipe
Burkina Faso	Malawi	Senegal
Camerún	Malí	Sierra Leona
Etiopía	Mauritania	Tanzania
Ghana	Mozambique	Uganda
Guyana	Nicaragua	Zambia
Gambia	Níger	
10 países interinos [b]		
Afganistán	R. Democrática del Congo	Haití
Burundi	R. del Congo	Liberia
R. África Central	Guinea	
Chad	Guinea-Bissau	
8 en el punto de predecisión [c]		
Costa de Marfil	R. de Kirzigistán	Sudán
Comoros	Nepal	Togo
Eritrea	Somalia	

[a] Países que califican plenamente para recibir alivio HIPC y reciben alivio MDRI.
[b] Países que se encuentran entre el punto de decisión y el de culminación.
[c] Países potencialmente elegibles.
FUENTE: Banco Mundial.

financiación requerida. Una prueba de ello es que, hasta el momento, 23 países han alcanzado el punto de culminación; pero algunos de ellos han vuelto a superar los niveles de sostenibilidad poco después del tratamiento otorgado (cuadro 10). Teniendo en cuenta que la iniciativa se inició, en su primera versión, hace doce años y que debería afectar a cerca de sesenta países, el balance no puede ser plenamente positivo.

El reconocimiento de las limitaciones de la iniciativa HIPC hizo que el G-8, en su reunión de Escocia, en 2005, ampliase los acuerdos

de condonación, incluyendo el 100% de buena parte de la deuda multilateral para los países africanos, lo que supone ir más allá de los criterios de sostenibilidad. Se trata de la Iniciativa Multilateral para el Alivio de la Deuda (MDRI en sus siglas en inglés). Pese a lo positivo de la propuesta, la iniciativa no afecta a todos los componentes de la deuda multilateral (incluye sólo al FMI, Banco Mundial y Banco Africano de Desarrollo), no precisa la adicionalidad de los recursos dedicados a estas operaciones, ni el tipo de condicionalidad a la que está asociado el tratamiento de alivio.

En general, no obstante, hay que aceptar que se han dado pasos significativos para afrontar el sobreendeudamiento que padecen los países más pobres. No existe, sin embargo, similar ambición para el caso de los países de renta media altamente endeudados, no obstante el peso que para alguno de ellos supone la deuda acumulada. Como recuerda el Banco Mundial a comienzos de esta década, de los 40 países de renta media con problemas de sobreendeudamiento, 18 tenían un sobreendeudamiento severo. Hasta el momento, la atención que la comunidad internacional ha prestado a este problema es limitada, dejando para la negociación del Club de París el tratamiento singular que debe ofrecerse a cada uno de los casos. En 2003 se puso en marcha el enfoque Evian, que sugiere una mayor flexibilidad en el tratamiento de la deuda de los países no acogidos a la iniciativa HIPC. Y, adicionalmente, a iniciativa del Banco de Francia y del *Institute for International Finance* (IIF), se acordó un código voluntario de buenas prácticas en materia de reestructuración de la deuda (los *Principios para la estabilidad de los flujos de capital y la reestructuración equitativa de la deuda en los mercados emergentes*). Se trata, no obstante, de iniciativas muy modestas respecto a la relevancia del problema.

La situación de los mercados de capital durante los últimos años y el crecimiento de la economía mundial (incluida buena parte de los países en desarrollo) hizo que se redujese el coste que para ellos comporta el endeudamiento externo. En concreto, a nivel agregado, el servicio de la deuda ha pasado de suponer el 26% de las exportaciones del mundo en desarrollo, a situarse en el 11% en 2007 (cuadro 9). La caída en esa ratio es generalizada y viene impulsada tanto por la compresión de los tipos de interés en los mercados in-

ternacionales como por la subida de la factura exportadora de las economías productoras de *commodities*. De hecho, son las dos regiones menos intensivas en la exportación de este tipo de bienes, Europa Central y CEI, las que experimentan una menor caída en el coste relativo de la deuda. Ahora bien, tanto las excepcionales circunstancias de los mercados de capital como las referidas al alza de precios de las *commodities* han empezado a cambiar, alterando de nuevo el coste que el endeudamiento externo tiene para las economías afectadas. Este efecto puede ser especialmente adverso en los casos ya señalados de Europa Central y del CEI, además de algunos países de América Latina, por ser las regiones en las que es mayor el coste del endeudamiento. Por ello, tiene razón el Documento de la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Doha cuando señala que «las actuales crisis financiera y económica de ámbito mundial entrañan la posibilidad de dar al traste con años de arduo trabajo y con los avances realizados en relación con la deuda en los países en desarrollo».

VI. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de la última década los países en desarrollo vivieron unas condiciones de acceso a la financiación privada notablemente ventajosas. Las circunstancias vigentes en los mercados convirtieron en accesible y poco costosa la contratación de préstamos internacionales, al tiempo que los flujos de inversión tomaron a algunos países en desarrollo como destinatarios privilegiados de sus operaciones. Estas circunstancias, unidas al mayor ritmo de crecimiento económico, permitieron que algunos países se deshicieran de parte de sus pasivos internacionales, rebajando de forma significativa el peso de su endeudamiento externo. Sin embargo, no cabe predicar estos procesos para el conjunto del mundo en desarrollo. Hay países, especialmente los más pobres y sin recursos valiosos, que no pudieron disfrutar de las condiciones más holgadas de los mercados de capital en el periodo, y para ellos la deuda acumulada sigue siendo un lastre que dificulta el desarrollo. Las circunstancias de los mer-

cados han cambiado como consecuencia de la crisis. Es previsible, por tanto, que los flujos internacionales de inversión se retraigan y que las condiciones de acceso a la financiación internacional —hoy severamente restrictivas— sean más duras que en el pasado, incluso tras la recuperación del crédito interbancario. Estos factores, unidos al más bajo ritmo de crecimiento, pueden hacer que algunos países se suman de nuevo en una situación de sobreendeudamiento, con costes sociales importantes. Para prevenir estas situaciones es importante crear las condiciones para mantener al máximo el vigor de la inversión internacional con destino a los países en desarrollo, favorecer el acceso de estos países al crédito, en condiciones y plazos adecuados, y avanzar en el tratamiento de la deuda para alcanzar situaciones de sostenibilidad.

A este respecto, cuatro recomendaciones parecen especialmente indicadas:

— En primer lugar, generar en los países en desarrollo las condiciones favorables para la atracción de inversión internacional. Como es sabido, la inversión es altamente selectiva, de modo que los países en desarrollo deben hacer un esfuerzo por mejorar los atractivos que las economías presentan para los inversores internacionales. A este respecto, la mejora de las infraestructuras para facilitar la operativa empresarial, el fortalecimiento del marco institucional para garantizar la seguridad jurídica de los contratos y la inversión en capital humano constituyen recomendaciones básicas. También es importante avanzar en normativas como las referidas a la doble imposición o a acuerdos bilaterales de inversión que contribuyan al objetivo señalado de dotar de seguridad a los inversores.
— En segundo lugar, también los países desarrollados pueden aplicar medidas de apoyo a la inversión en los países en desarrollo, a través de la creación de sociedades de capital riesgo, de actividades de información y promoción, de instrumentos fiscales y de crédito especializados y de apoyos a los acuerdos empresariales. En definitiva, se trata de proporcionar información y apoyos que tiendan a atenuar la percep-

ción de riesgo que el inversor asocia a las operaciones realizadas en los países de bajo ingreso.

— En tercer lugar, es necesario activar el proceso de alivio de la deuda estudiando en profundidad las condiciones de sostenibilidad, para que sean compatibles con el propósito de que los países avancen en su proceso de desarrollo. Debe tratar de evitarse que el respaldo financiero a los países con alta carga de deuda se produzca a través de nuevos créditos, apelando en estos casos, en mayor medida, a las donaciones. Es conveniente ampliar la iniciativa MDRI al conjunto de los países de bajo ingreso y con implicación del conjunto de las instituciones financieras multilaterales. Y, por último, debiera considerarse la conveniencia de establecer un sistema arbitral para el tratamiento de las deudas soberanas.

— En cuarto lugar, es necesario proceder a la reforma de la arquitectura financiera internacional, aprovechando la oportunidad que brinda la presente crisis. El objetivo debiera ser dotarse de un sistema más estable, eficaz y equitativo. A este respecto, es necesario mejorar los niveles de regulación y supervisión de los mercados financieros a través de una acción más coordinada de las autoridades nacionales, regionales y globales, que se inspire en un principio comprensivo (sin dejar espacios ciegos al regulador) y anticíclico. En segundo lugar, es necesario avanzar en la reforma del FMI para convertirlo en un agente eficaz en la coordinación global de las políticas macroeconómicas, dotado de un medio de pago de reserva efectivo (ampliando la emisión de Derechos Especiales de Giro) que pueda limitar los desequilibrios globales y con capacidad de préstamos en situaciones de crisis, con la agilidad y la dimensión de recursos requeridos. Finalmente, es importante reformar las estructuras de gobierno de las instituciones financieras, al objeto de que se acomoden mejor a la realidad económica internacional y operen con mayor democracia, transparencia y capacidad de rendición de cuentas.

5. LA AYUDA INTERNACIONAL

José Antonio Alonso

El sistema internacional de ayuda al desarrollo es un producto del orden internacional que se configura tras la Segunda Guerra Mundial. No es que con anterioridad no hubiese intervenciones de desarrollo en los países más pobres, pero en la mayor parte de los casos se trataba de acciones desplegadas en el marco de las pretéritas estructuras imperiales. En cierto modo, formaban parte de las responsabilidades que se le atribuían a la metrópoli en el ejercicio de su dominación colonial. Lo que es nuevo y propio de la ayuda internacional es la donación entre Estados soberanos. O, por ser más preciso, el hecho de que los países desarrollados, de forma voluntaria y unilateral, decidan transferir recursos en términos altamente concesionales a los países en desarrollo con el propósito declarado —aunque no siempre consecuente— de alentar su progreso económico y social. Así concebida, la ayuda internacional tiene su origen en el entorno de comienzos de los años cincuenta. Así lo confirma Myrdal (1973: 329) en uno de los volúmenes que recoge su monumental *Asian Drama*, «la idea de que los países desarrollados, en sus relaciones con los subdesarrollados, deberían mostrarse interesados en el bienestar y desarrollo económico de estos últimos y que incluso deberían sentir la responsabilidad colectiva de ayudarlos es una idea totalmente nueva que aparece después de la Segunda Guerra Mundial».

De forma más precisa, el hecho fundacional del sistema suele situarse en el discurso sobre el «estado de la Unión» que el presidente norteamericano, Harry Truman, elabora en 1948. En el punto IV de ese discurso, Truman señalaba la necesidad de «lanzarse a un nuevo y enérgico programa» que permita poner los recursos y avances técnicos de los países industriales «a disposición de las regiones

insuficientemente desarrolladas para su mejora y crecimiento económico». Un año y medio antes se había puesto en marcha el Plan Marshall, una de las operaciones de ayuda internacional más exitosas de la historia contemporánea, que propició la rápida recuperación de la Europa de la posguerra. En aquella ocasión, los fondos norteamericanos se dirigieron hacia países que partían de una estructura institucional asentada, con experiencia industrial previa y una destacable dotación de capital humano. Sin duda, esas condiciones facilitaron el éxito de la operación de asistencia articulada a través del Plan Marshall.

No obstante, lo novedoso del mensaje de Truman era que, en aquella ocasión, la atención no estaba dirigida a los países desarrollados, sino hacia los pertenecientes a lo que hoy denominaríamos el «mundo en desarrollo». El destinatario de los esfuerzos era ese amplio segmento de la población mundial que vivía en condiciones cercanas a la miseria: «Su pobreza —dirá Truman, en palabras que suenan plenamente actuales— constituye un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas». Para superar esa situación, el presidente norteamericano llama al respaldo y colaboración de todos los países, tratando de conformar «una empresa colectiva en la que todas las naciones contribuyan a hacerla viable por medio de Naciones Unidas y de sus instituciones especializadas. Debe suponer un esfuerzo mundial que asegure la existencia de la paz, la abundancia y la libertad». No se trata —advierte Truman— de promover un nuevo imperialismo, sino de poner en marcha «un programa de desarrollo basado en las ideas de un trato justo y democrático».

Acorde con este mandato, comienzan en los años cincuenta las primeras operaciones de ayuda al desarrollo, lideradas por Estados Unidos. El Reino Unido y Francia, principales potencias coloniales de la primera mitad del siglo XX, se sumaron también a esa acción internacional, si bien de una forma más modesta, habida cuenta de la acumulación de esfuerzos que requería la reconstrucción de sus respectivas economías en los primeros años de la inmediata posguerra. A los esfuerzos bilaterales se agregaron, en este período, las incipientes iniciativas desplegadas en el ámbito multilateral. En concreto, en 1948, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

(origen del Banco Mundial) otorgó su primer crédito de desarrollo a Chile; y en 1951 inició sus actividades en África. De forma paralela, en 1949 se creó en el seno de Naciones Unidas el Programa Ampliado de Asistencia Técnica. En la siguiente década se avanza en esta misma línea, tanto por parte del Banco Mundial, que crea, en 1956, la Asociación Internacional de Fomento (su ventanilla blanda), como por parte de Naciones Unidas, que en 1958 crea el Fondo Especial de Naciones Unidas, precedente del PNUD.

Pese a estos antecedentes, no será hasta la década de los sesenta cuando el sistema de ayuda al desarrollo se institucionalice y adquiera la imagen que ahora muestra. En esa década se amplía el número de los países que deciden comprometerse activamente con la política de ayuda, al tiempo que muchos de ellos crean las primeras agencias públicas especializadas para gestionar las intervenciones de desarrollo. La década comienza, además, con la conformación de un comité especializado —el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)— en el seno de la OCDE para coordinar los esfuerzos de los donantes bilaterales.

También se avanza en el ámbito multilateral. Así, en el seno de Naciones Unidas se crea, en 1964, a instancias de los países del Sur, la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y, un año después, en 1965, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a partir de la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y del Fondo Especial de Naciones Unidas. Por su parte, en el ámbito de las instituciones financieras, en 1959 se crea el Banco Interamericano de Desarrollo. Ya avanzada la década de los años sesenta se crean, a imagen y semejanza del Banco Mundial, los Bancos Africano de Desarrollo y Asiático de Desarrollo. La declaración, en 1962, de la Primera Década de Desarrollo a cargo de la Asamblea General de Naciones Unidas, a propuesta de su secretario general, U Thant, confirma el carácter fundacional de este período. Aun cuando no quepa descartar otro tipo de motivaciones, el impulso que vivió el proceso de descolonización constituyó una poderosa fuerza en la conformación del sistema de ayuda.

Desde entonces, han sido muchas las cosas que han cambiado en el sistema de ayuda, pero permanece buena parte de los elemen-

tos doctrinales y de las instituciones que, en su momento, iluminaron el nacimiento de la ayuda. En concreto, permanece como característico del sistema el carácter discrecional y preferentemente bilateral de los flujos: son los donantes los que deciden, con notable autonomía, la magnitud y el destino de su ayuda. Han cambiado, sin embargo, las prioridades y las formas de gestionar la ayuda, muy en consonancia con las visiones que sobre el proceso de desarrollo dominaron las sucesivas etapas históricas. A medida que se ha abierto paso el concepto de desarrollo humano, impulsado por el PNUD a comienzos de la década de los noventa, se ha hecho más compleja la agenda de la cooperación para el desarrollo. Se abandonó el enfoque pretérito, muy centrado sobre la dimensión económica, y se incorporaron nuevas metas —como la equidad de género, la sostenibilidad ambiental, el buen gobierno, la defensa de la democracia o la construcción de la paz— que no figuraban en la agenda inicial de desarrollo. Al tiempo, se acordaron nuevos criterios para la gestión de la ayuda, que en general han tendido a ampliar la autonomía de este campo de acción internacional respecto a la más directa e inmediata subordinación a los intereses de los donantes, promoviendo, a la vez, relaciones más horizontales entre donante y receptor y una mayor identificación y control de las acciones por parte del beneficiario. La Agenda de París, suscrita en 2005, y el posterior Programa de Acción de Accra, de 2008, constituyen, acaso, las expresiones últimas de esta senda.

A lo largo de los epígrafes que siguen se tratará de pasar revista a la ayuda internacional, analizando la cuantía y orientación de sus flujos. Se considerará también el impacto atribuible a sus intervenciones, haciendo balance de las potencialidades y limitaciones que encierra este ámbito de la política internacional. Antes, no obstante, conviene fijar algunos conceptos que ayuden a clarificar el resto del capítulo.

I. ALGUNOS CONCEPTOS

Dado el creciente nivel de especialización que ha adquirido el campo de la ayuda, quizá sea útil ofrecer algunas precisiones concep-

tuales. Empecemos por la propia definición de *Ayuda Oficial para el Desarrollo* (AOD). De acuerdo con el CAD, que es la instancia de la OCDE encargada de computar la ayuda, se entiende por AOD el conjunto de los recursos que los países industriales transfieren, bajo unas determinadas condiciones, a los países en desarrollo con el propósito de promover su progreso económico y social. Desde el punto de vista económico esa aportación de recursos puede producirse a través de dos tipos de operaciones: donación o crédito. En el primer caso los recursos se ceden sin contrapartida alguna y dan origen a lo que se llama *cooperación no reembolsable*; en el segundo caso, sin embargo, los recursos generan deuda, dado que el receptor se compromete a su devolución y al pago de los intereses correspondientes, por lo que a este componente se le denomina *cooperación reembolsable*.

Es relevante precisar a qué tipo de condiciones se refiere el CAD para computar unos flujos como AOD. Éstas son básicamente cuatro:

— En primer lugar, el país beneficiario debe estar calificado para recibir ayuda al desarrollo. La lista de países en esas condiciones la proporciona anualmente el CAD de la OCDE y acoge a buena parte de los países en desarrollo y en transición. Aquellos que tienen mayor nivel de renta dentro de este grupo puede ser, sin embargo, que no califiquen para recibir ayuda a través de créditos concesionales.
— En segundo lugar, el grado de concesionalidad de los recursos debe superar un determinado umbral mínimo, que para el caso más general se establece en el 25%. La concesionalidad es plena en el caso de las donaciones, por lo que el problema se circunscribe a la cooperación reembolsable. En este caso, el valor actual neto del crédito concedido que quiera computar como ayuda debe ser un 25% inferior al correspondiente a un crédito de mercado (calculado de forma un tanto estandarizada).
— En tercer lugar, el propósito de las actividades financiadas debe ser promover el progreso económico y social del país receptor. Dada la dificultad que encierra definir ese criterio

de manera incuestionable, el CAD de la OCDE ha fijado una serie de actividades (básicamente relacionadas con la seguridad militar) que quedan excluidas del campo de la AOD.

— Por último, para que unos recursos sean concebidos como AOD deben tener procedencia pública: es decir, deben derivar de los fondos presupuestarios del Estado donante. No importa cuál sea el nivel o instancia pública que aporte esos recursos, puede ser un ayuntamiento o un gobierno regional, una diputación o el gobierno de la nación, lo importante es que el origen de los fondos sea público.

La AOD así definida se canaliza a través de dos vías fundamentales. Una parte es gestionada por el propio gobierno donante, que es quien decide dónde van los recursos y a través de qué instrumentos se gestionan: en estos casos se habla de *ayuda bilateral*. Otra parte, sin embargo, los gobiernos la transfieren, en forma de cuotas y contribuciones, a las instituciones multilaterales de las que son socios: es la *ayuda multilateral*. Se supone que en este último caso el donante pierde el control de los recursos que aporta, que serán utilizados de acuerdo a los criterios de la institución que los recibe (de la que el gobierno, sin embargo, es parte). Es posible encontrar una fórmula mixta, que es cuando los gobiernos dan recursos a los organismos multilaterales para que éstos lleven a efecto programas del interés del donante. En este caso se suele hablar de ayuda multibilateral, si bien a efectos del CAD estos recursos se computan como bilaterales.

Tres son los componentes básicos de la *ayuda multilateral*, de acuerdo con la naturaleza de la institución implicada. En primer lugar la ayuda puede canalizarse a través de instituciones financieras internacionales, como el FMI, el Banco Mundial o los Bancos Regionales de Desarrollo. En principio, estas instituciones funcionan como intermediarios financieros, captando capital en los mercados internacionales y derivándolo hacia los países en desarrollo. La elevada calificación crediticia que tienen estas instituciones, al estar respaldadas por Estados, les permite acceder al capital en mejores condiciones de coste que los países a los que esos recursos se dirigen. No obstante, una buena parte de su actividad no llega a ese

mínimo de concesionalidad que se exige para la ayuda, por lo que no se computa como tal. La segunda vía de canalización de la ayuda multilateral la proporcionan instituciones no financieras: un amplio grupo en el que se integran, de forma protagonista, las agencias, fondos y programas de Naciones Unidas. Algunas agencias especializadas de Naciones Unidas tienen un ámbito de actuación que excede al propio de los países en desarrollo, de modo que se computan como AOD sólo una parte de las cuotas que los países desarrollados aportan a estos organismos. Por último, el tercer canal de la ayuda multilateral es el que nutre la política de cooperación comunitaria: un componente que sólo afecta a los miembros de la UE y que se despliega a través de las aportaciones al presupuesto y al FED comunitario.

Por su parte, la ayuda de tipo bilateral se instrumenta a través de muy diversos medios. En concreto, el componente más importante de la ayuda bilateral no reembolsable es el de proyectos y programas: los proyectos remiten a intervenciones singulares y acotadas, los programas a líneas de actividad más abiertas y prolongadas en el tiempo. En los últimos años el CAD ha insistido en la necesidad de otorgar mayor importancia a la ayuda programática, para evitar la proliferación de proyectos y permitir una mayor coherencia de las intervenciones y su más fácil apropiación por parte del receptor. Otros componentes relevantes de la ayuda bilateral no reembolsable son: la cooperación técnica, orientada a la formación de recursos humanos e institucionales; las operaciones de alivio de la deuda, dirigidas a reducir el pasivo del país con el exterior; la ayuda humanitaria, que persigue preservar y mejorar las condiciones de vida de una población que se encuentra en situación extrema como consecuencia de catástrofes naturales o bélicas; la ayuda alimentaria, dirigida a atender situaciones de carencia de alimentos en un país; o la ayuda a ONG, que conforma el respaldo que la cooperación pública otorga a iniciativas provenientes de la sociedad civil.

En ocasiones se manejan los conceptos de ayuda y *cooperación para el desarrollo* como si se tratasen de términos equivalentes. No obstante, el concepto de cooperación es mucho más amplio que el de ayuda: la ayuda comporta transferencia de recursos en condicio-

nes definidas, mientras la cooperación puede acoger el conjunto de recursos y posibilidades que, de forma deliberada, los países de mayor desarrollo otorgan a países de menor desarrollo relativo para promover su progreso económico y social. Obsérvese que en este caso entran dentro del concepto no sólo los recursos, sino también las opciones que mejoren las oportunidades de desarrollo de los países más pobres, siempre que no deriven de forma espontánea del mercado. Por ejemplo, el sistema de preferencias generalizadas, que otorga rebajas arancelarias a los productos procedentes de los países en desarrollo, pero no supone transferencia de recursos, es parte de la cooperación pero no de la ayuda oficial. También entrarían en el ámbito de la cooperación aquellos créditos otorgados a los países en desarrollo en condiciones más favorables que las del mercado, aun cuando no lleguen al grado de concesionalidad requerido para computar como ayuda. En suma, toda la AOD forma parte de la cooperación para el desarrollo, aunque no es verdad la relación de sentido inverso.

Por último, un concepto que media entre la cooperación y la ayuda al desarrollo es el que definió el Banco Mundial como *Financiación Oficial del Desarrollo*: en él se acoge no sólo el conjunto de la AOD, sino también los créditos concedidos por las instituciones oficiales (gobiernos e instituciones financieras multilaterales), aun cuando no lleguen al grado de concesionalidad requerido para computar como ayuda. La Financiación Oficial moviliza más recursos que la ayuda, aunque menos que el total de la cooperación para el desarrollo de la que es parte.

II. EVOLUCIÓN DE LA AYUDA: UNA VISIÓN GLOBAL

Desde su origen y hasta la actualidad, la ayuda internacional ha seguido una senda levemente expansiva: la tendencia, sin embargo, no ha sido ni sostenida en el tiempo, ni intensa en su ritmo. En su trayectoria se perciben algunos episodios de estancamiento y de retroceso; y, en el conjunto del período, la ayuda perdió peso respecto a otras fuentes de financiación internacional del

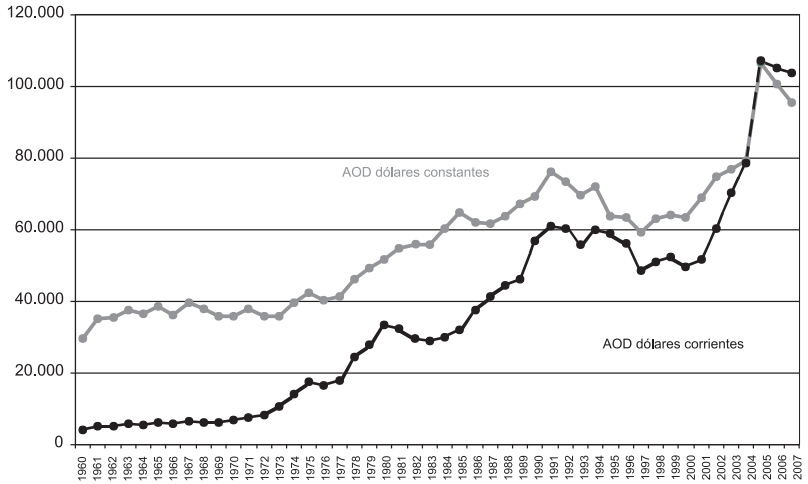
desarrollo. Bueno es, por tanto, que analicemos cómo se desplegó ese proceso en el tiempo, para poder fundamentar las posibilidades que esta fuente de financiación puede tener en el más inmediato futuro.

Pues bien, cuando los recursos se expresan en términos corrientes, se perciben en la evolución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) tres etapas claramente diferenciadas. En la primera, que va desde la fecha de constitución del CAD de la OCDE, en 1960, hasta 1991, la ayuda siguió una tendencia general ascendente. En concreto, entre ambos años, la AOD pasa de 4.000 millones a cerca de 61.000 millones de dólares. Es conveniente señalar, no obstante, que en este período se amplía el número de donantes del CAD, que pasa de los ocho miembros que lo constituyeron a comienzos de los años sesenta a los 22 que ahora lo conforman [1]. En 1992 se abre una nueva etapa de retroceso de la ayuda, incluso en términos corrientes, que se prolonga a lo largo de la década de los noventa. Durante este período la ayuda se mueve en torno a los 53.000 millones de dólares. Finalmente, el estancamiento de la ayuda se rompe al inicio del nuevo siglo y, a partir de 2002, tras la aprobación del Consenso de Monterrey, la AOD experimenta un intenso crecimiento, hasta alcanzar en 2005 los 106.000 millones de dólares. Ha de señalarse que, en parte, el crecimiento de los recursos se debe a actividades singulares de ayuda relacionadas con masivas operaciones de alivio de la deuda (Nigeria e Irak) y de reconstrucción (Afganistán e Irak). En los últimos dos años, además, este crecimiento se ha interrumpido, de modo tal que la AOD se ha situado, en 2006 y 2007, en el entorno de los 103.000 millones de dólares (gráfico 1).

La imagen que arrojan estos datos sería incluso menos optimista si las cifras se manejasen en términos constantes, a dólares de 2006. En ese caso, la ayuda pasaría de 29.000 a 76.000 millones de dólares, entre 1960 y 1991. Tras el retroceso de la década de los noventa, la ayuda se expande al comienzo del nuevo milenio, pero,

[1] Formaban parte del CAD en 1961: Bélgica, Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos, además de la CE. A ese grupo se suman en la actualidad Australia, Nueva Zelanda, España, Grecia, Luxemburgo, Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Austria, Irlanda y Japón.

GRÁFICO 1. *Evolución de la AOD de los países del CAD (1960-2007)*



Desembolsos netos de AOD bilateral y multilateral de los países miembros del CAD. Millones de dólares.

FUENTE: Elaboración propia con datos del CAD.

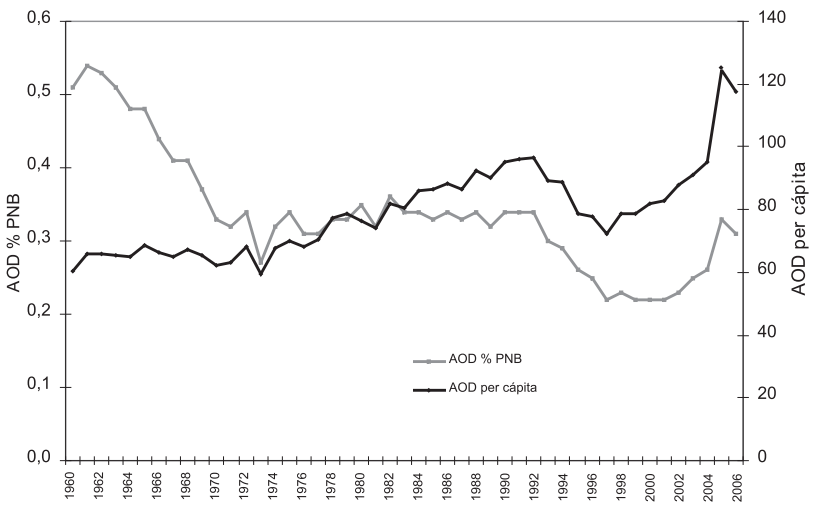
aun así, la cifra correspondiente a 2003, 76.000 millones de dólares, apenas supera la alcanzada en 1991. Se logra el máximo volumen de la ayuda en 2005, pero desde entonces la AOD ha retrocedido hasta situarse en 2007 en los 96.000 millones, a dólares de 2006. Dicho de otro modo, en toda la historia del CAD, a lo largo de cuatro décadas y media, la ayuda apenas se triplicó; y ello a pesar de que el número de donantes, como se ha señalado, se multiplicó por similar cuota en el período y de que todos los países miembros del CAD han elevado considerablemente su nivel de renta per cápita.

No cabe, pues, atribuir a la AOD un especial dinamismo, particularmente cuando los recursos se estiman a precios constantes. La imagen sería incluso más crítica si esa evolución de recursos se pusiera en relación con las necesidades de los países en desarrollo o con la evolución del ingreso promedio de los países donantes. En relación con esta última variable, la cuota de AOD sobre el PIB ha

seguido una tendencia manifiestamente regresiva. En los primeros años sesenta, cuando nace la ayuda, el coeficiente se situaba en torno al 0,5% del PNB de los entonces donantes. Una vez consolidado el sistema de ayuda, el coeficiente se movió alrededor del 0,33%: algo menos de la mitad de lo acordado por los países en el seno de Naciones Unidas (gráfico 2). No obstante, este coeficiente sufrió un retroceso notable en la década de los noventa, hasta alcanzar la mínima cuota del 0,22% en 1997 y 2000. Con posterioridad a ese año, el coeficiente sube hasta alcanzar, en 2005, el 0,33%, tras el incremento de los recursos experimentado en el primer lustro del nuevo milenio. Finalmente, en los últimos dos años el coeficiente volvió a retroceder, hasta situarse en el 0,28% en 2007.

Una evolución algo más positiva presenta el coeficiente de AOD per cápita. Una ratio que, tras mantenerse relativamente estable a lo largo de los años sesenta (en torno a 66 dólares), creció moderadamente entre 1973 y 1991, fecha en la que alcanza los 96 dólares. En la década de los noventa se percibe el retroceso de la ayuda así

GRÁFICO 2. *Evolución de los coeficientes de AOD per cápita y respecto al PNB* (a precios constantes)

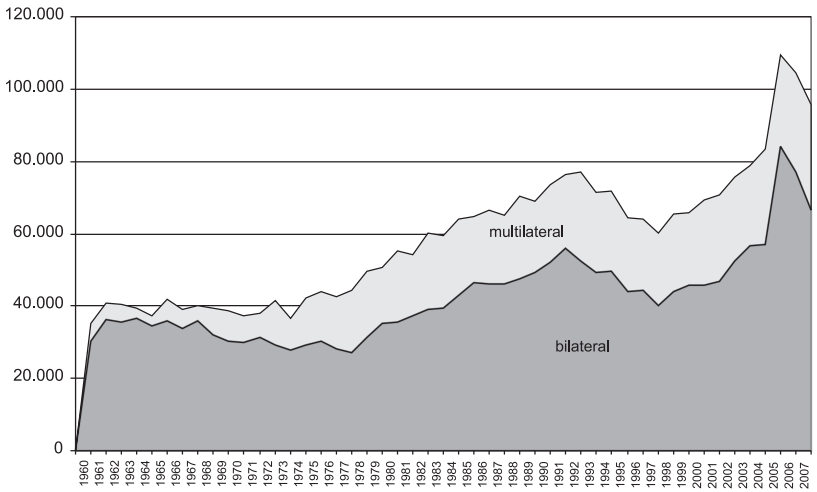


FUENTE: Elaboración propia con datos del CAD.

como el crecimiento que el coeficiente ha experimentado al iniciarse el nuevo milenio, hasta alcanzar en su cuota máxima (2005) los 124 dólares. Ese coeficiente estaba situado en 115 dólares en el último año para el que se tienen datos.

Como se ha señalado, la ayuda internacional tiene dos componentes básicos: el bilateral y el multilateral. Pues bien, aun cuando el grueso de la ayuda sigue siendo bilateral (en el entorno del 70% de los recursos netos), se percibe un ligero incremento en el componente multilateral a lo largo del tiempo: especialmente en el período que media entre comienzos de los setenta y finales de los ochenta (gráfico 3). No obstante, una buena parte de ese incremento se debe a la emergencia de la Unión Europea como relevante actor del sistema de ayuda, a través de los programas que despliega la Comisión Europea (CE). De tal forma que en 1977 el componente multilateral obtuvo su mayor cuota, aportando el 37% del total de la AOD. Posteriormente, el coeficiente multilateral volvió a situar-

GRÁFICO 3. *Evolución de la AOD bilateral y multilateral de los países del CAD* (1960-2007)



Desembolsos netos de AOD bilateral y multilateral de los países miembros del CAD. Millones de dólares constantes (2004).

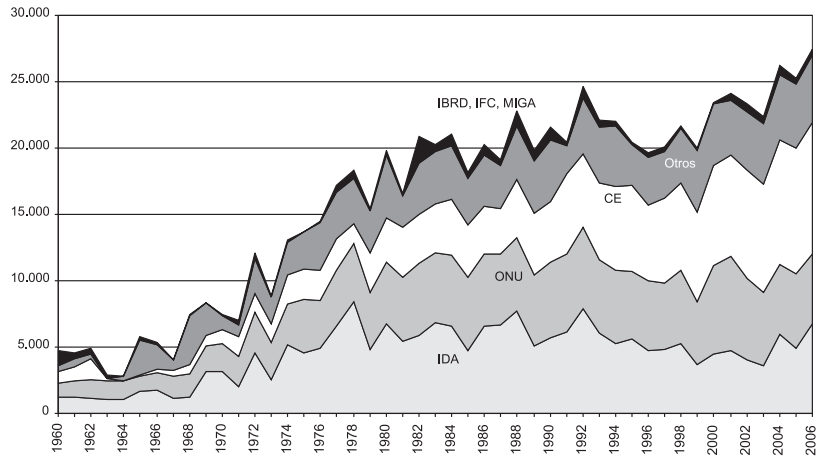
FUENTE: Elaboración propia con datos del CAD.

se, con alzas y bajas, en el entorno del 30%. La creciente expansión de la ayuda, iniciado ya el nuevo milenio, se ha producido especialmente a través del crecimiento de su componente bilateral. Como consecuencia, el componente multilateral descendió significativamente, situándose en 2005 en una de sus menores cuotas de las últimas tres décadas (el 23% de la AOD). En 2007, la cuota se había restablecido, situándose de nuevo en el 30%.

Si se atiende a los distintos componentes de la ayuda multilateral, el que ha tenido mayor capacidad expansiva ha sido el correspondiente a la Comisión Europea, no en vano han sido también los países comunitarios los que, en general, se han comportado como donantes más comprometidos en el período (gráfico 4). En el otro extremo, uno de los componentes multilaterales que se ha revelado menos dinámico es el correspondiente a AFI, la ventanilla blanda del Banco Mundial. El resto de los componentes más relevantes de la ayuda multilateral ha mantenido, con muy leves variaciones, su peso relativo.

En todo caso, y más allá de la tendencia de sus diversos componentes, se aprecia en los últimos años una caída relativa de la im-

GRÁFICO 4. *Evolución de la composición histórica de los flujos de ayuda multilateral, 1969-2006* (en términos reales 2006)

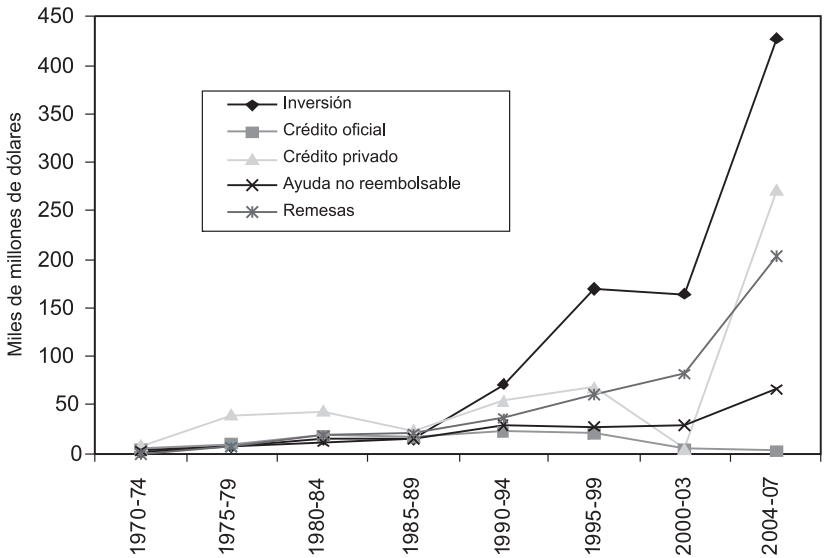


FUENTE: Elaboración propia sobre datos del CAD.

portancia que la ayuda tiene como fuente de financiación de los países en desarrollo (gráfico 5). A partir de inicios de la década de los noventa, la ayuda (en este caso representada a través de su componente de donaciones) no es capaz de seguir el ritmo expansivo de las inversiones (directas y en cartera), ni la trayectoria, algo más errática, de los créditos privados. Incluso las remesas que partían de niveles inferiores a la ayuda terminan el período duplicando holgadamente el conjunto de la AOD. En suma, es incuestionable que, a nivel agregado, la ayuda ha perdido en los últimos años parte de su relevancia como fuente de financiación del desarrollo.

Por supuesto, el anterior comentario remite al comportamiento agregado y admite, por tanto, que para un amplio colectivo de países —especialmente los más pobres— la ayuda siga siendo una fuente crucial para la obtención de recursos en divisas y para financiar sus procesos de transformación social. Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que la presente crisis está provocando una regresión acelerada de los flujos financieros privados —inversión y crédito—

GRÁFICO 5. *Evolución de las fuentes de financiación de los países en desarrollo*



FUENTE: FMI.

dirigidos a los países en desarrollo. Es muy posible que en estas condiciones la ayuda, mucho más estable que estos fondos privados, recobre parte de su protagonismo.

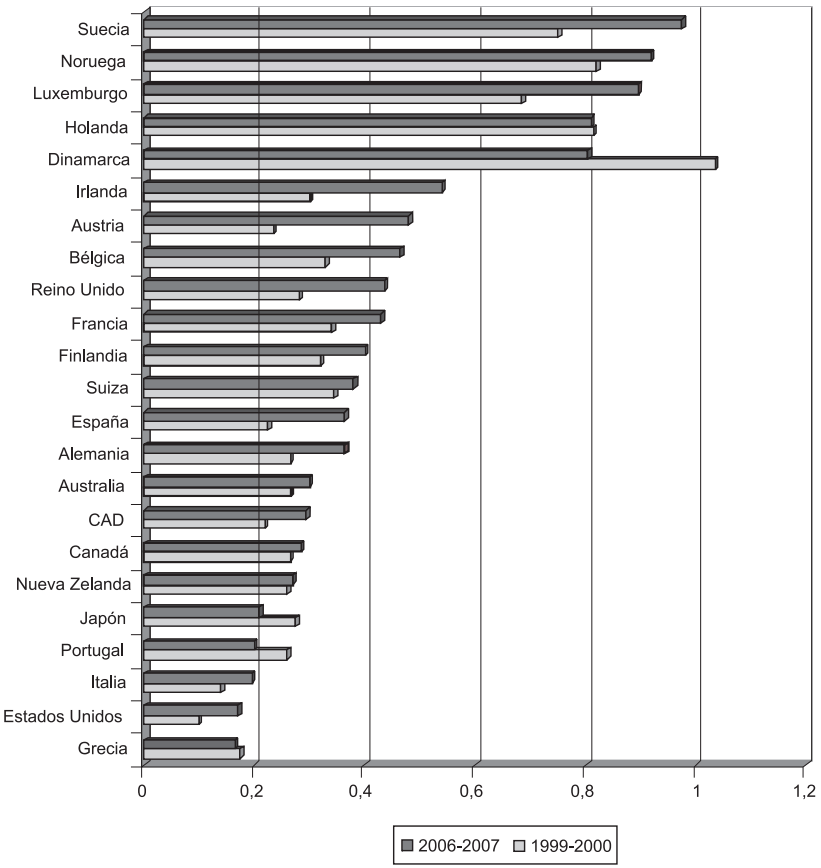
III. EL ESFUERZO DE LOS DONANTES

La evolución de la ayuda descrita en el epígrafe anterior es el resultado de un muy dispar esfuerzo financiero por parte de los respectivos donantes. Así, por ejemplo, si la intensidad del compromiso se expresa en términos del PIB respectivo, el coeficiente recorre, como media del bienio 2006-2007, el amplio arco que va desde el 0,17% de Grecia al 0,98% de Suecia. El promedio del CAD en ese período fue del 0,28%.

Pese a la diversidad señalada, es general a buena parte de los donantes el haber hecho un esfuerzo en estos últimos años por incrementar su contribución a la ayuda. Aunque no se descartan otros posibles factores explicativos, todo parece indicar que el llamamiento a una revitalización de la ayuda que se desprende de la Declaración del Milenio y del Consenso de Monterrey ha tenido su efecto sobre los donantes. Una forma de comprobarlo es comparar los coeficientes de AOD sobre el PIB de los países correspondientes al último bienio del que se dispone de datos (2006-2007) y los correspondientes al bienio previo a la Cumbre del Milenio (1999-2000). Pues bien, si se comparan ambos períodos se observa que todos los donantes experimentan un progreso en su coeficiente, con las únicas excepciones de Dinamarca, Japón, Portugal y Grecia (gráfico 6).

Resulta relevante señalar que la dispersión en el esfuerzo financiero de los donantes en materia de ayuda no ha disminuido a lo largo del tiempo, tanto si se considera en términos *per cápita* como con respecto al PIB (gráfico 7). En el primer caso, el coeficiente de variación ha pasado del 0,68 al 1,53 entre 1960 y 2006; es decir, virtualmente se dobló en ese período. Por lo que respecta al segundo coeficiente, pasa en ese mismo período desde el 0,71 al 0,83. En ambos casos, el crecimiento se produce entre comienzos de la década de los años setenta y el año 2000. De hecho, la tasa más elevada

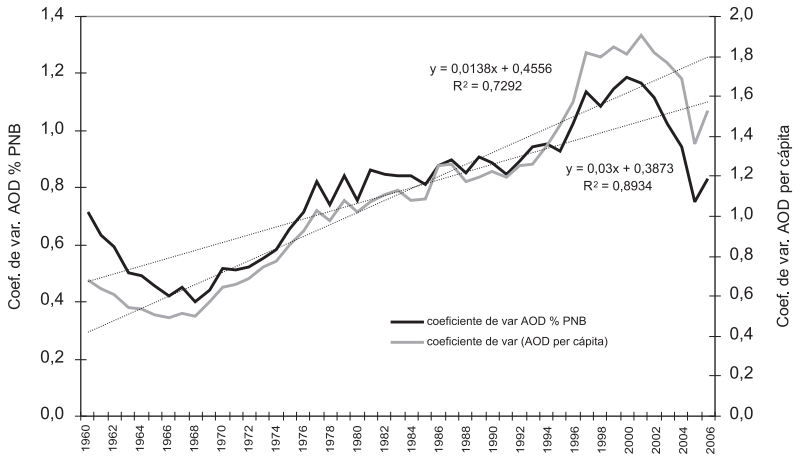
GRÁFICO 6. *Coeficiente de AOD sobre PIB (1999-2000, 2006-2007)*



FUENTE: CAD.

de ambos coeficientes de variación se registra en 1999. La senda seguida por estos coeficientes revela que la acción cooperativa que promueve el CAD no ha servido para promover una cierta homogeneidad en el esfuerzo relativo de los donantes. No obstante, en los últimos años se aprecia una reducción significativa de los respectivos coeficientes de variación, que podrían avalar el efecto de emulación que la Declaración del Milenio y los acuerdos subsiguientes han tenido sobre los donantes. Existe todavía una limitada trayectoria temporal, no obstante, para poder confirmar esta tendencia.

GRÁFICO 7. *Evolución de la dispersión en el esfuerzo de los donantes* (coeficientes de variación)



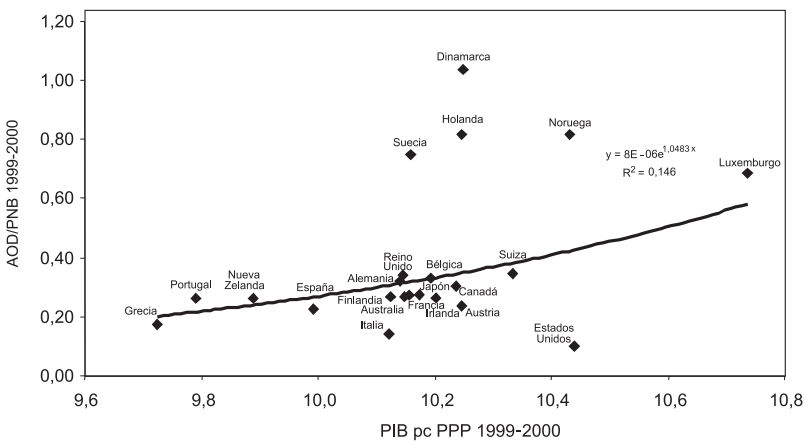
FUENTE: Elaboración propia con datos del CAD.

La imagen antes ofrecida se limita a comparar los coeficientes de AOD sobre el PIB de los diversos donantes, como si el esfuerzo relativo de cada cual fuese independiente del nivel de renta del que cada país parte. Este supuesto, sin embargo, podría ser objetable si se considera que la ayuda internacional debe responder a un cierto compromiso de acción redistributiva a escala internacional. Si se acepta este planteamiento, más que un coeficiente único para todos los países, es razonable suponer que el coeficiente siga un criterio progresivo, de modo que sea tanto más elevado cuanto mayor sea el nivel de desarrollo del país donante. Aceptar semejante sugerencia comporta no sólo interpretar los datos referidos al esfuerzo financiero de los donantes de forma algo distinta, sino también cuestionar el objetivo que la comunidad internacional se ha otorgado de hacer que todos los países dediquen a la ayuda el 0,7% de su PIB. Es posible que el 0,7% sea un objetivo razonable (aunque conviene advertir que su fundamento justificativo es frágil), pero en todo caso debiera referirse a la media del esfuerzo financiero agregado de los donantes, admitiendo que exista cierta dispersión en los coeficientes de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada cual.

Aunque los párrafos anteriores se refieren a un planteamiento hipotético, el comportamiento de los donantes se ajusta bastante bien a ese supuesto. En concreto, si se toman los datos del bienio 1999-2000, los coeficientes de AOD sobre el PNB de los donantes del CAD se ajustan a una función exponencial, como la que demandaría un comportamiento progresivo (gráfico 8). Los niveles de dispersión son, en todo caso, elevados, identificándose países que se alejan del comportamiento previsto. En concreto, buena parte de los países nórdicos (Noruega, Suecia, Dinamarca y Holanda) superan la cuota que les correspondería, revelando un compromiso superior al que define su nivel de desarrollo relativo. En el otro extremo, entre los países que se encuentran por debajo del coeficiente que fija el ajuste se encuentran, de manera muy destacada, Estados Unidos e Italia.

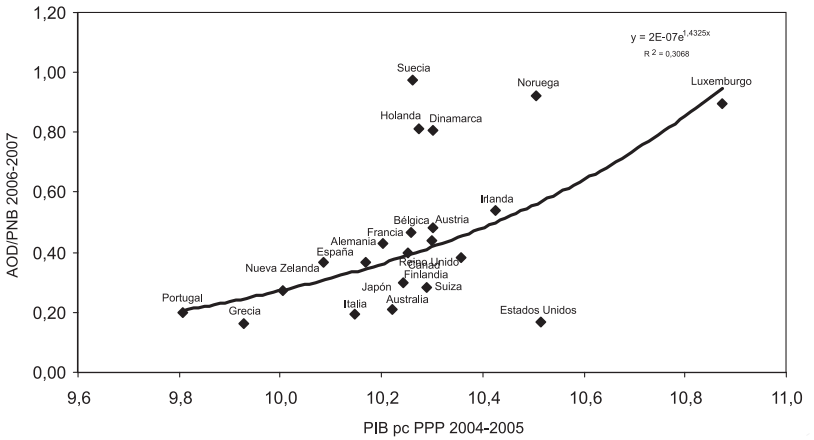
La misma prueba se ha repetido para el bienio más cercano, conduciendo a resultados todavía más expresivos del comportamiento anticipado: el coeficiente de esfuerzo financiero en materia de ayuda se eleva a medida que se consideran países con superior nivel de renta per cápita (gráfico 9). De nuevo, los países nórdicos revelan un esfuerzo superior al que se derivaría de su nivel de

GRÁFICO 8. *AOD/PNB en relación al PIB per cápita (PPA) del donante (1999-2000)*



FUENTE: Elaboración propia con datos del CAD y del Banco Mundial.

GRÁFICO 9. *AOD/PNB en relación al PIB per cápita (PPA) del donante (2006-2007)*



FUENTE: Elaboración propia con datos del CAD y del Banco Mundial.

desarrollo; y, al contrario, Estados Unidos se encuentra por debajo del correspondiente a su renta per cápita. Cabe advertir que cuando se aplica este criterio, Grecia y Portugal, que están entre los donantes de más bajo coeficiente, acercan su comportamiento al esperado por su nivel de desarrollo relativo. A su vez, España se encuentra algo por encima de lo que fija el ajuste, mientras Japón o Italia se encuentran por debajo.

IV. ESPECIALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y SECTORIAL

IV.1. *Distribución geográfica de la ayuda*

Desde el punto de vista de la distribución geográfica de los recursos, África Subsahariana constituye la principal región destinataria de la ayuda (cuadro 1). No en vano es en esa región donde más agudos son los niveles de pobreza. La insistencia de la Declaración del Milenio en la lucha contra la pobreza extrema como objetivo

central de la ayuda ha tendido a reforzar el papel de África Subsahariana como receptora de los recursos. En concreto, si hacia África Subsahariana iba dirigida, en promedio, el 29% de la ayuda bilateral del bienio 1996-1997, esa cuota alcanza al 39% en 2006-2007. El peso que la región tiene en la ayuda de los países de la UE es todavía mayor: hacia esa región africana orienta, en promedio, casi la mitad (el 49%) de su ayuda bilateral.

Una segunda región que es objeto de acusada atención internacional es Oriente Medio y el Norte de África, si bien en este caso la transferencia de recursos ha estado muy influida por la cambiante situación política de la zona. En concreto, a esta región se destinaba el 15% de la ayuda en 1996-2007, pero en el último bienio la cifra se elevó al 20%. La tendencia de la cooperación con la región de los países de la UE es virtualmente la misma, si bien partiendo de niveles inferiores (pasa del 14 al 18%). En esta tendencia han influido no sólo las acrecentadas necesidades humanitarias en los Territorios Palestinos, sino también las que derivan de la intervención en Irak.

Asia fue en el pasado una importante receptora de ayuda internacional, especialmente concentrada sobre los países más pobres de su región meridional. No obstante, en la última década se ha producido un importante progreso económico de la región, que hizo disminuir la incidencia de la pobreza en algunos de sus países más altamente poblados (como China e India). Como consecuencia, el peso que tiene esta región como receptora de ayuda, aunque sigue siendo importante, ha descendido. En concreto hacia el Sur y el Centro de Asia se orienta el 13% de la ayuda bilateral (el 9% de la procedente de la UE) y hacia el resto de Asia va el 15% de los recursos (el 9% de los procedentes de la UE).

Otra región que ha experimentado un retroceso significativo como receptora de recursos de ayuda es América Latina. No sólo han descendido los recursos, que pasan del 13 al 8% en la última década, sino también el número de los donantes que tienen presencia activa en la región. Por último, la ayuda dirigida a los países pobres de Europa apenas se ha alterado en el período, manteniéndose en niveles relativamente menores, cercanos al 5%, tanto en el caso de la UE como del CAD en general.

En suma, haciendo balance, hay dos regiones que han incrementado su peso entre los receptores de ayuda a lo largo del último decenio: África Subsahariana, por una parte, y los países de Oriente Medio, por la otra. Es claro que en este segundo caso hay elementos de oportunidad (circunstancias políticas) que lo explican y que hacen poco sostenible esa tendencia en el medio o largo plazo. De tal modo que el cambio más visible y duradero es el creciente protagonismo de África en el seno del sistema de ayuda.

CUADRO 1. *Distribución de la ayuda por regiones* (% de la ayuda bilateral)

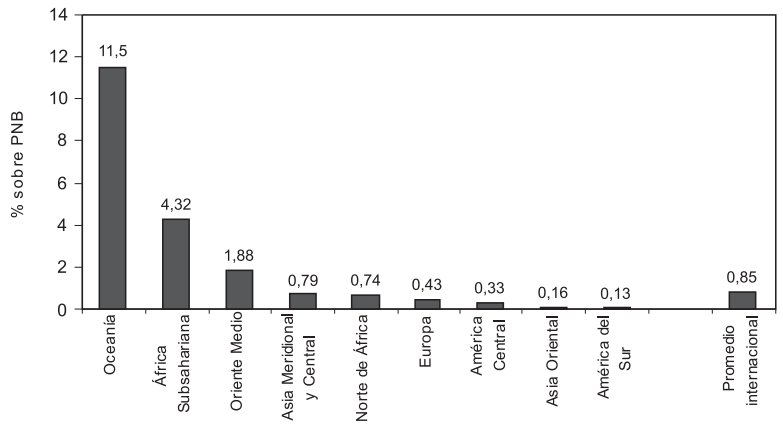
Regiones	*CAD*			*UE*		
Años	*1996-1997*	*2001-2002*	*2006-2007*	*1996-1997*	*2001-2002*	*2006-2007*
África Subsahariana	28,8	29,6	38,9	41,2	42,9	49,6
Asia Central y del Sur	12,5	16,6	13,0	8,9	11,5	9,6
Resto de Asia y Oceanía	25,6	21,4	14,9	15,8	11,3	9,1
Oriente Medio y Norte de África	15,6	10,4	20,1	14,3	10,5	18,3
Europa	4,2	8,1	4,5	5,5	9,9	5,4
América Latina	13,3	14,0	8,6	14,4	13,9	8,1

FUENTE: CAD.

Esta jerarquía en la distribución de la ayuda también se percibe cuando se ponen los recursos recibidos en relación con el PNB del país beneficiario (gráfico 10). En general, se aprecia una relación directa entre el nivel de pobreza del país y el peso relativo que los recursos recibidos tienen en su PNB. Semejante relación no hace sino confirmar el carácter redistributivo de la ayuda. La única anomalía en esta relación la proporcionan los pequeños Estados de Oceanía, cuyo reducido PNB hace sobresalir la cuota de ayuda que les corresponde. Más allá de esta excepción, se confirma la orientación dominante de la ayuda a los países de mayores niveles de carencia.

Hay otra forma de aproximar este mismo fenómeno, que es considerando la distribución de la ayuda de acuerdo con el nivel de

GRÁFICO 10. *Peso de la ayuda sobre el PNB de los receptores*



FUENTE: CAD.

renta de los países que la reciben (cuadro 2). Pues bien, tanto en la UE como en el conjunto del CAD se aprecia un incremento de la ayuda concedida a los estratos de países de menores ingresos: países menos adelantados (PMA) y otros de bajo ingreso. En concreto, a estos dos estratos de países se dirigía casi el 55% de la ayuda del CAD en el bienio 1996-1997, pero esa cuota roza el 63% diez años después. La evolución de la cooperación procedente de la

CUADRO 2. *Distribución de la ayuda por niveles de ingreso del receptor* (% de la ayuda bilateral)

Niveles de ingreso	*CAD*		*UE*	
Años	*1996-1997*	*2006-2007*	*1996-1997*	*2006-2007*
Menos adelantados ..	33,7	38,8	37,8	38,0
Bajo ingreso.....	21,1	24,0	20,8	26,9
Ingreso medio-bajo.	40,7	32,2	34,9	29,1
Ingreso medio-alto..	4,5	5,0	6,6	6,0
Ingreso medio	45,2	37,2	41,5	35,1

FUENTE: CAD.

UE a este grupo de países sigue una tendencia similar: pasa del 56 al 65%.

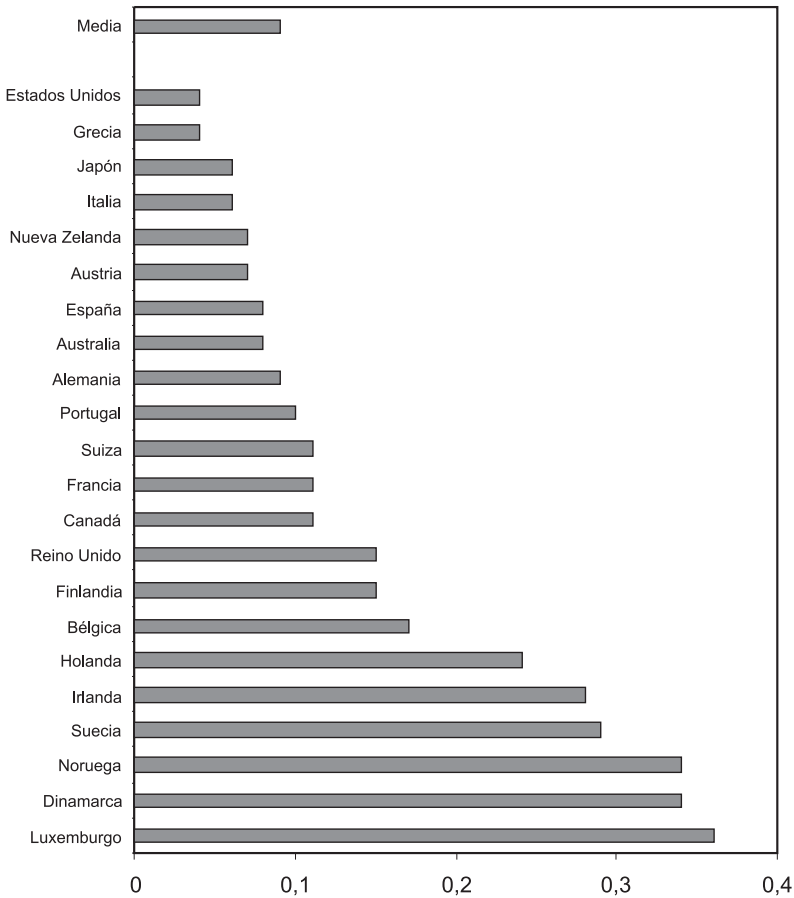
Como resulta lógico esperar, son los países de renta media los que sufren las consecuencias de este desplazamiento de la ayuda hacia los países más pobres. En concreto, la cuota correspondiente a los países de renta media cae en siete puntos porcentuales en el caso de la procedente del CAD y en seis puntos en la que tiene su origen en la UE.

Forma parte de los acuerdos internacionales el compromiso de que los donantes orienten hacia los países menos adelantados (PMA) una cuota de ayuda que se sitúe entre el 0,15 y el 0,20% de su PIB. Ese compromiso fue inicialmente suscrito en una de las Conferencias que la UNCTAD convocó sobre los PMA y ha sido confirmado en diversos foros internacionales, el más reciente el celebrado en Accra, en 2008. Pues bien, cuando se registra el comportamiento que en este aspecto tienen los donantes el balance no es demasiado satisfactorio. Sólo nueve países de los 22 del CAD cumplen con ese objetivo; y, en todo caso, el promedio del CAD está muy por debajo de esa meta (0,09%) (gráfico 11). Si se mira, sin embargo, con cierta perspectiva, se observa que la tendencia histórica es de una cierta mejora: hace una década sólo cuatro países cumplían el objetivo y el promedio del CAD se situaba en 0,05%.

IV.2. *Distribución sectorial de la ayuda*

Acompañando al cambio en la orientación geográfica se ha producido también una alteración en la composición sectorial de la ayuda (cuadro 3). Un primer rasgo destacable es el incremento que experimenta el peso relativo de las intervenciones en el sector de infraestructuras y servicios sociales. En concreto, a ese gran agregado se dirigía el 25% de la ayuda a mediados de los años ochenta, pero en la actualidad concentra algo más del 36% de los recursos. En este agregado se contiene el grueso de las intervenciones de contenido más social, como las dirigidas al sector de la educación (9% de la ayuda en 2007), a la salud (5%), a ámbitos relacionados con la po-

GRÁFICO 11. *Ayuda a los PMA como porcentaje del PNB de los donantes (2007)*



FUENTE: CAD.

blación (6%) o las actividades en materia de fortalecimiento institucional y buen gobierno (12%).

La segunda nota destacable es la progresión que ha tenido la ayuda humanitaria, que pasa de suponer apenas el 2%, en 1986-1987, a algo más del 7% veinte años más tarde. Se trata de un componente variable, que es altamente sensible a la coincidencia de catástrofes o conflictos bélicos. Los datos parecen sugerir no sólo que este tipo de incidencias se han hecho más frecuentes, sino también

que existe por parte de la comunidad internacional un mayor compromiso para afrontar sus consecuencias. Aun así hay toda una serie de conflictos en curso que apenas reciben atención por parte de la comunidad internacional.

Por último, también ha tomado creciente relevancia el agregado residual «Otros», que acoge, entre otro tipo de operaciones, a aquellas que se relacionan con el alivio de deuda externa, de notable cuantía en los últimos años, y las actividades de carácter multisectorial. El resto de los componentes sufren en el período un visible retroceso.

En conjunto, cabría decir que se ha producido un basculamiento en la composición de la ayuda, en beneficio de las actividades de mayor contenido social; y, al contrario, en desmedro de las relacionadas con los sectores económico y productivo. Semejante alteración no es vista de manera complaciente por todos: hay quien opina que el cambio pudo ir más allá de lo deseable. Se piensa, con razón, que el abandono de los sectores productivos puede tener consecuencias sobre las posibilidades de crecimiento futuro de las economías y, a través de ello, sobre las posibilidades de financiar y hacer sostenibles los logros sociales.

CUADRO 3. *Composición de la ayuda bilateral* (%)

Grandes agregados	*1986-1987*	*2006-2007*
Infraestructuras y servicios sociales	25,3	36,7
Infraestructuras y servicios económicos	19,8	12,0
Agricultura	11,5	3,7
Industria	6,7	1,7
Ayuda programática	19,8	4,1
Ayuda humanitaria	1,7	7,2
Otros	15,2	34,7

FUENTE: CAD.

V. EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA

El impacto en términos de desarrollo de la ayuda internacional depende no sólo de su volumen, sino también del grado de eficacia con el que se gestiona. Los estudios al respecto no dejan mucho espacio para el optimismo, al confirmar la existencia de relaciones débiles, cuando no ambiguas, entre los recursos recibidos y el desarrollo del receptor. En principio, la ayuda puede ser eficaz, pero este resultado no parece ser ni inmediato, ni robusto [2]. La mejor fundamentación microeconómica de las hipótesis y el recurso a un instrumental estadístico y econométrico más sofisticado ha permitido mejorar la calidad de los estudios, pero no ha disuelto la controversia que subyace a sus resultados. Pese a ello, es posible extraer algunas conclusiones que pueden inspirar el diseño de una política de ayuda más eficaz.

V.1. *La eficacia de la ayuda: antecedentes*

En los estudios sobre la eficacia de la ayuda es posible distinguir diversas etapas, de acuerdo con la orientación de los trabajos y el tono de sus conclusiones (Alonso, 1999). En un principio dominó una imagen complaciente de la ayuda: su impacto positivo sobre el crecimiento se consideraba un ámbito no problemático. Autores como Rosestein-Rodan, Nurkse o Leibenstein habían identificado la insuficiencia del ahorro como uno de los factores explicativos del subdesarrollo. Asociado a semejante diagnóstico aparecía una terapia que resultaba incontestable: la conveniencia de complementar con ahorro externo la menguada capacidad de ahorro propia de los países más pobres. La ayuda internacional podía cumplir este papel, comportándose como complementaria de los recursos nacionales disponibles. La estimación realizada por Rosestein-Rodan (1961) o Millikan y Rostow (1957), a comienzos de los sesenta,

[2] Un mayor desarrollo de esta materia puede encontrarse, entre otros, en Alonso (2003).

acerca de la ayuda necesaria para un crecimiento sostenido en el mundo en desarrollo, es ilustrativa de la visión optimista de esta primera etapa.

Esta interpretación entró en crisis a comienzos de la década de los setenta, cuando tanto desde posiciones liberales (Bauer o Friedman) como radicales (entre otros, los dependentistas) se cuestionó la eficacia de la ayuda. En concreto, se consideró que buena parte de los recursos terminaba perdiéndose en las burocracias estatales o en las élites sociales de los países receptores, sin alcanzar a sus supuestos destinatarios. Se asentaba, de este modo, la idea de la *fungibilidad*, tempranamente enunciada por Singer, que aludía a la capacidad de manejo discrecional de la ayuda por parte de quien la recibe. Aunque el donante se esfuerce por precisar los usos de la ayuda, ésta libera recursos domésticos que pueden emplearse en fines muy distintos de los pretendidos por el donante. En estos casos, la ayuda se comporta como sustitutiva (parcialmente sustitutiva, al menos) de los recursos nacionales dedicados al desarrollo.

Uno de los primeros autores en exponer las consecuencias de la fungibilidad fue Griffin (1970), quien sostuvo que una buena parte de los recursos de la ayuda pasaba a nutrir el consumo del país receptor, y no a fortalecer la inversión como teóricamente se apuntaba. La argumentación de Griffin era excesivamente simple como para resultar concluyente. Pese a ello, su crítica tuvo un serio efecto sobre la comunidad académica, que trató de comprobar la validez de la relación discutida, abriendo así una nueva etapa en los estudios sobre la eficacia de la ayuda.

En esta etapa dominan los trabajos que tratan de identificar la relación que existe entre la ayuda y el ahorro nacional, ambos expresados habitualmente como proporción del PIB. Siguiendo los planteamientos de Harrod, se suponía que la tasa de inversión determinaba el crecimiento del PIB, condicionado por la relación capital-producto vigente en la economía; al tiempo, la inversión se nutría de distintas fuentes de financiación, entre las que se encontraban el ahorro nacional, la ayuda al desarrollo y el resto de las fuentes de financiación externa. Así pues, se supone que la ayuda incide sobre el ahorro y la capacidad inversora de la economía y, a través de ella, sobre el crecimiento agregado. En una buena parte de los ejercicios

de regresión realizados se obtiene un coeficiente negativo, lo que quiere decir que la ayuda desplaza, al menos parcialmente, la capacidad de ahorro, tal como Griffin suponía (Griffin y Enos, 1970; Gupta, 1970 y 1975; Papaneck, 1973 o Weisskopf, 1972).

Ahora bien, el grado en que se produzca esa fungibilidad es crucial para saber el efecto final de la ayuda. Para que su impacto sobre el crecimiento sea negativo, es necesario que el desplazamiento del ahorro doméstico sea equivalente o superior a la ayuda invertida (es decir, el coeficiente debe ser igual a –1) (Hansen y Tarp, 2000). No son muchos los estudios que confirman un criterio tan exigente: en la mayor parte de los casos, el desplazamiento del ahorro es parcial. Lo que es suficiente para argumentar que si bien no toda la ayuda incrementa el ahorro disponible, una parte de ella sí lo hace.

A medida que se avanza en la década de los ochenta, se mejora la disponibilidad de datos, al tiempo que se accede a formulaciones más flexibles del crecimiento y a una cierta consideración de la posible endogeneidad de la ayuda (Mosley *et al.*, 1987 y Gupta e Islam, 1983). Adicionalmente, se produce un cambio en la orientación de los estudios, más centralmente orientados a investigar la relación directa entre ayuda e inversión o, en su caso, entre ayuda y crecimiento (Dowling y Hiemenz, 1982; Gupta e Islam, 1983; Levy, 1987 y 1988 o Mosley *et al.*, 1987 y 1992). Por lo que se refiere a la primera relación, las investigaciones arrojan un resultado notablemente coincidente: aunque con alguna excepción, la mayor parte detecta un impacto positivo de la ayuda sobre la inversión. Lo cual es acorde con el carácter parcial de la fungibilidad.

Menos concluyentes son, sin embargo, los trabajos que investigan la relación directa entre ayuda y crecimiento. Son pocos los estudios que otorgan un impacto negativo a la ayuda, pero suponen una proporción importante los que no detectan relación significativa alguna. Así, al lado de investigaciones en las que se obtienen resultados positivos, como es el caso de la debida a Dowling y Hiemenz (1982), referida a un grupo de países asiáticos, o la de Levy (1988), al estudiar 22 países africanos, otras, como la elaborada por Mosley *et al.* (1987) sobre una base más amplia de países, son incapaces de encontrar relación significativa alguna entre ayuda y crecimiento.

La visión más pesimista sobre este aspecto la ofrece, sin embargo, el trabajo de Boone (1994 y 1996). A partir de una construcción analítica singular, basada en el desarrollo de una función de utilidad de la clase política, Boone estudia la distorsión que el régimen político impone sobre la ayuda [3]. Sus resultados son notablemente negativos: la propensión marginal al consumo de la ayuda no es significativamente distinta de 1 y la propensión marginal a invertir no es significativamente distinta de 0. Por su parte, el coeficiente que expresa el impacto de la ayuda sobre el crecimiento tampoco es significativamente distinto de 0. Boone señala que estos resultados están modulados por el régimen político vigente, siendo mayor la eficacia de la ayuda en términos de reducción de la pobreza en aquellos regímenes con menor opresión política o de género.

Más allá de estos estudios, la práctica de la cooperación internacional durante este período vino marcada por la doctrina de la *condicionalidad*, puesta en marcha por el FMI y el Banco Mundial, a partir de mediados de los ochenta. Se consideró, entonces, que el problema principal que afrontaban los países en desarrollo eran los enormes desequilibrios acumulados por sus economías en el período precedente, fruto de una estrategia (la sustitución de importaciones) que se consideraba equivocada. La crisis de la deuda externa era la parte más visible de estos desequilibrios, que se expresaban también en altos niveles de protección, elevada regulación de los mercados y un grado excesivo de intervención pública. La respuesta frente a este diagnóstico la constituían los planes de ajuste estructural, diseñados por el FMI, orientados a restaurar los equilibrios macroeconómicos, limitar la presencia del Estado y dejar más espacio al libre funcionamiento de los mercados. En el fondo, se confiaba en que una vez que las economías se saneasen, el desarrollo surgiría como un resultado más o menos espontáneo de la estabilidad macroeconómica y de la apertura al mercado internacional.

[3] Boone distingue entre regímenes elitistas, en los que el gobierno maximiza el bienestar de una coalición de gobierno; regímenes igualitarios, en los que el gobierno maximiza el bienestar de la parte de la población de menor renta; y regímenes liberales, en los que la ayuda trata de reducir las distorsiones fiscales del receptor.

En correspondencia con el enfoque señalado, se trató de condicionar la ayuda a la previa aceptación por parte del país receptor de un plan de ajuste estructural acordado con el FMI. La condicionalidad de la ayuda tenía un doble propósito: i) en primer lugar, *comprar* buenas políticas; ii) en segundo lugar, reducir el grado de holgura de los gobiernos receptores en el uso de la ayuda, para disminuir los niveles de fungibilidad. Ninguno de estos propósitos, sin embargo, fueron alcanzados a través de esta vía. De hecho, hay un amplio consenso en que es difícil que las políticas puedan ser impuestas desde el exterior (Dollar y Svensson, 2000; Dijkstra, 2002 y Svensson, 2003).

Esta misma convicción está en la base de uno de los más influyentes estudios sobre el tema: el debido a Burnside y Dollar (2000), que además de su efecto sobre la comunidad académica, dio soporte doctrinal al informe del Banco Mundial, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*. Consideran Burnside y Dollar que la eficacia de la ayuda depende crucialmente del marco institucional y de políticas aplicados por el receptor. Ahora bien, frente a la posición dominante en la década previa, Burnside y Dollar juzgan que la condicionalidad *ex ante* es una respuesta inadecuada al problema de la fungibilidad, ya que la ayuda no es suficiente incentivo para garantizar la aplicación de políticas correctas. Es más, la propia condicionalidad puede ser un obstáculo, al dificultar la adecuada identificación de los gobiernos locales con la reforma que deben protagonizar. Por ello, Burnside y Dollar plantean la conveniencia de condicionar la ayuda no tanto a la promesa de futuras políticas sanas como a la efectiva aplicación de esas políticas.

Para fundamentar esta posición, incorporan en la estimación no sólo una variable referida a la ayuda, sino también un término interactivo entre ayuda y políticas. Para estudiar la calidad de las políticas aplicadas, Burnside y Dollar recurren inicialmente a un indicador construido a partir de tres variables macroeconómicas fácilmente disponibles —déficit público, inflación y apertura exterior—; más adelante enriquecen este índice, incorporando dimensiones relacionadas con el ámbito institucional y con el entorno social y político (el *Country Policy and Institucional Assessment*, CPIA). La estimación arroja un coeficiente para la ayuda no significativamente

distinto de 0, mientras que el correspondiente al término interactivo es positivo y significativo. Estos resultados los interpretan Burnside y Dollar en el sentido de que el impacto de la ayuda es imperceptible, salvo que se dé en un entorno de políticas adecuado. Del estudio referido, el Banco Mundial extrae una conclusión relevante: es necesario ser notablemente más exigente en la selección de los países receptores de la ayuda, orientando los recursos sólo hacia aquellos países que disfrutan de un marco de políticas adecuado.

La selectividad sugerida supone sustituir la condicionalidad *ex ante* que caracterizó la década de los ochenta por una condicionalidad *ex post*, al reservar la ayuda sólo para aquellos países que, de hecho, pueden demostrar un *buen marco de políticas*. No obstante, estos planteamientos suscitaron un muy intenso debate. En concreto, la crítica se centró en los siguientes tres aspectos:

— En primer lugar, se cuestionó el sentido que cabe atribuir a lo que el Banco Mundial denomina un *buen marco de políticas*. En concreto, se critica el modo de composición del índice de políticas, la pertinencia de las variables que lo integran y el sentido de las relaciones que se presuponen entre estos componentes y el crecimiento económico. En esencia, se cuestiona que quepa hablar de un único modelo de políticas correcto al que todos los países deban someterse.
— En segundo lugar, se discute la especificación de la ecuación estimada y los procedimientos seguidos en el contraste empírico, que se consideran poco robustos. La obtención de resultados distintos al repetir el ejercicio con pequeñas variaciones en la especificación o en la muestra fortalecen este juicio crítico.
— Por último, se critican las recomendaciones derivadas del estudio por considerarlas poco realistas y altamente costosas para los países en desarrollo con problemas de gobernabilidad y de gestión económica. En concreto, se cuestiona que se pueda utilizar un índice de políticas como el sugerido a modo de criterio automático de asignación de la ayuda, sin contemplar las condiciones de cada caso, y se considera que la selectividad propuesta puede tener elevados costes para

muchos países que requieren del estímulo de la ayuda para hacer viable y efectiva una política solvente o para aquellos otros que precisan generar las condiciones sociales e institucionales previas para el diseño y puesta en marcha de aquellas políticas que se consideran adecuadas.

V.2. *Aportaciones más recientes*

La publicación del trabajo de Burnside y Dollar motivó una reactivación de los estudios sobre la eficacia de la ayuda. Aunque hechas en un marco doctrinal relativamente semejante, las nuevas investigaciones aportan matices de interés que conviene comentar. Todos los estudios parten de asumir como marco teórico los nuevos desarrollos en la teoría del crecimiento y consideran la posible endogeneidad de la ayuda; en todas las estimaciones se recurre a bases de datos con dimensión temporal; y algunas de ellas presuponen la existencia de no linealidad en la relación entre ayuda y crecimiento, lo que se suele expresar a través de una variable que intenta captar la existencia de rendimientos decrecientes en la ayuda. Alternativamente a este último criterio una parte de los estudios admite que la eficacia de la ayuda está condicionada por la presencia de otros factores, como puedan ser la existencia de *shocks* externos, la presencia de situaciones de conflicto o las dificultades que impone la ubicación geográfica del país.

De entre los estudios a los que se alude, en todos cuantos se ha incorporado una variable pertinente, la estimación confirma la existencia de rendimientos marginales decrecientes de la ayuda, al menos a partir de un determinado nivel (es el caso de Hadjimichael *et al.*, 1995; Durbarry *et al.*, 1998; Hansen y Tarp, 1999a y b o Rajan y Subramanian, 2005a y b). Aunque es discutible dónde se sitúa ese punto de saturación, parece claro que a partir de un determinado nivel, la acumulación de recursos recibidos (en términos del PIB del país receptor) revela rendimientos marginales decrecientes. Un resultado que puede argumentarse a través de diversas vías, no necesariamente incompatibles, entendiendo que se genera bien como consecuencia de un síndrome de tipo «enfermedad holandesa» por

la entrada excesiva de recursos externos (Durbarry *et al.*, 1999 o Rajan y Subramanian, 2005a y b), bien por la limitada capacidad de absorción del receptor (Hadjimichael *et al.,* 1995), bien por la destrucción institucional que motiva la alta dependencia de la ayuda (Lensink y White, 1999).

Resulta conveniente señalar que buena parte de los estudios que incorporan la existencia de rendimientos marginales decrecientes constata que la ayuda es eficaz en sí misma, sin necesidad de condicionar ese resultado a la presencia de políticas correctas en el receptor, aun cuando éstas también afecten positivamente al crecimiento (Hansen y Tarp, 1999b; Durbarry *et al.*, 1998; Lensink y White, 2001 o Dalggard y Hansen, 2000): un resultado que cuestiona las conclusiones obtenidas por Burnside y Dollar (2000).

Esta nueva generación de estudios abrió, además, algunas nuevas líneas de interés. De entre ellas destaca la promovida por el trabajo de Lensink y Morrisey (1999), cuya principal aportación radica en que estudia la eficacia de la ayuda poniéndola en relación con la conducta del donante, más que con las condiciones de la economía receptora. Más específicamente, se analiza el efecto que la incertidumbre y la inestabilidad en los flujos de ayuda, que deriva de la discrecionalidad de las decisiones del donante, tienen en la economía receptora. Los resultados de la estimación son relativamente nítidos: cuando se integra una variable expresiva de la incertidumbre respecto a la asistencia externa, aquella variable resulta significativa y con un impacto negativo sobre el crecimiento, al tiempo que el efecto de la ayuda recibida se revela positivo y claramente significativo. Una interpretación plausible de estos resultados apunta a que la incertidumbre en los flujos de ayuda tiene un impacto negativo sobre el crecimiento, pero, una vez controlada la incertidumbre, el efecto de la ayuda sobre la dinámica económica es positivo.

Una segunda línea de trabajo trató de seguir los planteamientos de Burnside y Dollar (2000), incorporando alguna variable relativa a las circunstancias políticas por las que atraviesa el país. Los propios autores, Dollar y Burnside (2004), confirmaron sus conclusiones previas, incorporando nuevos datos a sus series y mejorando el indicador de la calidad del clima institucional del receptor. Otros estudios se refieren, sin embargo, a condicionantes alternativos,

como puedan ser la presencia de un *shock* en los precios de exportación de los países afectados (Collier y Dehn, 2001), una alteración en los términos de intercambio (Guillaumont y Chauvet, 2001; Chauvet y Guillaumont, 2002) o las condiciones de violencia en el país (Collier y Hoeffler, 2002). En todos estos trabajos se confirma la eficacia de la ayuda condicionada a las circunstancias del receptor. En general, la ayuda aparece como un factor que reduce el grado de vulnerabilidad (y aumenta el grado de holgura en la respuesta) de los países afectados por circunstancias adversas. Pese a este resultado, tanto Roodman (2004) como Easterly *et al.* (2004) ponen en duda el grado de firmeza de los estudios que condicionan la ayuda a las políticas aplicadas. Es más, cuando Roodman (2004) somete a análisis de sensibilidad a tres de los estudios más relevantes sobre la eficacia de la ayuda (incluido Dollar y Burnside, 2000), los dos que parecen más robustos (Dalgaard *et al.*, 2004 y Hansen y Tarp, 1999b) sugieren que la ayuda tiene un impacto positivo, sin condicionamiento por parte de las políticas aplicadas.

Los estudios hasta ahora mencionados parten del supuesto de que es a través del crecimiento económico como la ayuda influye en la reducción de los niveles de pobreza del receptor. Los trabajos de Mosley *et al.* (2003), Gomanee *et al.* (2003) y Alonso y Garcimartín (2003) cuestionan este supuesto. En ambos casos se recuperan, además, las posibilidades que brinda la condicionalidad de la ayuda, si bien en este caso relacionada con el contenido social (o el enfoque antipobreza) de las políticas aplicadas por el receptor. Ambos estudios suponen que la ayuda no sólo reduce la pobreza a través de su impacto sobre el crecimiento, sino también a través del estímulo a las políticas de mayor contenido social del receptor. Por su parte, Alonso y Garcimartín (2003) consideran que, además de los factores señalados (crecimiento y políticas del receptor), la ayuda puede afectar directamente a la pobreza a través de sus componentes más sociales.

A esta colección de estudios se han sumado dos aportaciones recientes, relativamente innovadoras, pero de resultados contradictorios. Por una parte, Clemens, Radelet y Bhaynani (2004), en un ambicioso estudio, descomponen la ayuda en sus diversos componentes y tratan de escindir los efectos de corto y de largo plazo de sus modalidades más relacionadas con el desarrollo. Los autores parten de

la idea de que no toda la ayuda es de naturaleza similar: una parte de sus componentes (como la ayuda humanitaria) no tiene relación alguna con los objetivos de crecimiento del receptor, por lo que es necesario depurar los flujos de ayuda para estudiar adecuadamente su impacto. Sus conclusiones apuntan a una robusta relación positiva entre ayuda y crecimiento en el corto plazo (en tramos inferiores a los cuatro años) del receptor: una relación que es resistente a múltiples especificaciones y a diversos períodos. Ese resultado es, además, independiente de la calidad de las políticas aplicadas y de otras variables de control.

Frente a este resultado se encuentra el derivado de los estudios recientes de Rajan y Subramanian (1995a y b) que, a partir de un trabajo cuidadoso, son incapaces de encontrar relación robusta alguna entre ayuda y crecimiento; y ello a pesar de intentar depurar el procedimiento estadístico empleado a través de diversas pruebas, tramos temporales y procedimientos econométricos. La razón que explica, en su criterio, la ausencia de relación tiene que ver con el efecto que la ayuda tiene sobre la competitividad del país receptor, lo que remite, de nuevo, al problema de la «enfermedad holandesa» derivada de los recursos externos recibidos. De algún modo, la ayuda contribuye a una reasignación productiva en el seno del país receptor a favor de los sectores orientados a los mercados domésticos, disminuyendo la competitividad de los más abiertos a la competencia internacional, dificultando en los países receptores el aprovechamiento más pleno de las capacidades dinámicas del mercado internacional.

V.3. *Implicaciones para la ayuda*

El recorrido realizado es suficiente para confirmar que nos encontramos ante un ámbito de análisis en construcción, en el que resulta difícil extraer conclusiones definitivas. La acumulación de resultados de diverso signo sugiere la necesidad de explorar más intensamente los canales a través de los que opera la ayuda. En la medida en que se avance en ese estudio, se estará en mejores condiciones para incrementar la capacidad transformadora de la ayuda. Más allá de esta previsión, de los trabajos hasta ahora realizados es posible

extraer algunos principios de interés para mejorar la eficacia de la ayuda. Formulados de modo sucinto serían los siguientes cinco principios:

a) Apropiación

Los estudios revelan que la eficacia de la ayuda depende muy crucialmente de la identificación del receptor con los propósitos a los que se orientan las intervenciones. El desarrollo es un proceso de generación de capacidades de las personas y de los pueblos, por lo que es difícil que tal objetivo se consiga marginando a quienes deben ser sus protagonistas y principales beneficiarios. Sólo si la ayuda se orienta hacia aquellos propósitos que la sociedad receptora valora, hay garantías de su implicación activa en los procesos de transformación que se quieren respaldar: un requisito para lograr mayores niveles de eficacia en las intervenciones de desarrollo. Semejante propósito está reñido con una ayuda inducida por la oferta, donde la capacidad de control y las principales decisiones quedan en manos de los donantes. Por ello, es necesario respaldar un sistema que dote de mayor capacidad de apropiación de la ayuda al receptor.

b) Estabilidad de los flujos

Una de las conclusiones de los estudios citados es que la elevada variabilidad e imprevisibilidad de los recursos recibidos limita severamente la eficacia de la ayuda. En un doble sentido: en primer lugar, dificulta los ejercicios de programación y perturba la estabilidad macroeconómica de quien la recibe; pero, además, limita el uso eficiente que se haga de los recursos recibidos. Todo ello sugiere la conveniencia de que la ayuda se diseñe en marcos temporales más dilatados de programación, con compromisos que puedan desplegarse a lo largo del tiempo. Este proceder es compatible, sin embargo, con que se reserve espacio para estímulos que gradúen la ayuda de acuerdo con el comportamiento del receptor, pero siempre dentro de un marco de compromisos que permita un ejercicio de pro-

gramación de medio plazo. Tal es lo que se propone el principio de asociación *(partnership)* sobre el que se pretende erigir la ayuda.

c) Coordinación de los donantes

Una tercera conclusión de los estudios citados tiene relación con la necesidad de mejorar los niveles de coordinación entre los actores de la ayuda. El sistema descansa muy centralmente sobre la acción bilateral de los donantes, lo que dificulta la adecuada coordinación entre ellos. La situación se complica como consecuencia de la ampliación del número de agencias multilaterales, del incremento de los donantes bilaterales y del surgimiento, cada vez más protagonista, de un amplio colectivo de agencias privadas —ONG o redes de ONG—, fundaciones y fondos globales que operan en el campo de la ayuda. El proceso descrito ha conducido a lo que algunos autores denominan la *proliferación de los donantes* (Acharya, Fuzzo de Lima y Moore, 2006). Los datos correspondientes al final de la década de los noventa, referidos sólo a los donantes oficiales de carácter bilateral, confirman esta tendencia. Como promedio, cada uno opera en 107 países, si bien en un 80% de los casos los receptores son marginales (captan menos del 1% del total de la ayuda concedida). Al tiempo, y como mediana, cada país beneficiario recibe recursos de 23 donantes oficiales (16 de tipo bilateral). Dado que los procesos de decisión son en gran medida autónomos, son pocas las experiencias efectivas y continuadas de coordinación, incluso entre los donantes que operan en un mismo país. Esta situación tiene una triple consecuencia perniciosa: en primer lugar, al tiempo que existen países que son centro de atención de un amplio número de donantes, otros apenas reciben recursos del sistema de ayuda internacional; en segundo lugar, y dado el bajo nivel de coordinación, se desaprovechan las potenciales complementariedades que pudieran existir entre los donantes; y, por último, la proliferación de agentes genera una presión inconveniente sobre los receptores, que han de atender los requerimientos de una pluralidad de actores, cada uno con sus respectivos criterios y procedimientos de gestión (Roodman, 2007).

d) Mutua condicionalidad

Los deseos de limitar la discrecionalidad de los receptores en el manejo de los recursos condujeron a los donantes a establecer condiciones para la adjudicación de la ayuda. La experiencia revela que este tipo de prácticas, por el modo de hacerlas, han tenido pocos resultados. En un entorno de información incompleta y asimétrica como el que caracteriza al sistema de ayuda, es ilusorio suponer que se puede condicionar el comportamiento del agente (país receptor) a través de la formulación por parte del principal (donante) de un contrato óptimo, que agote el conjunto de las posibles eventualidades. Acaso lo único que quepa es establecer una relación de mutuo condicionamiento, que permita entender la eficacia de la ayuda como una tarea compartida.

e) Dependencia y capacidad de absorción

Por último, uno de los resultados a los que parecen apuntar los últimos estudios tiene relación con los rendimientos decrecientes que afectan a la ayuda. A partir de un determinado umbral, un incremento del peso relativo de la ayuda tiende a reducir el impacto marginal de los recursos aportados. Las razones que se aportan para justificar este comportamiento son diversas, aunque todas ellas plausibles y potencialmente complementarias: el efecto sobre la competitividad agregada de la economía que genera la apreciación cambiaria —«enfermedad holandesa»—; el deterioro de las instituciones, en la medida en que éstas pueden acabar por orientar su atención y rendición de cuentas más hacia los donantes que las financian que hacia los ciudadanos frente a los cuales deben responder; y, en fin, las dificultades de absorción y gestión eficiente de los recursos por parte del receptor, habida cuenta de la debilidad de sus instituciones (Moss y Subramanian, 2005 o Moss *et al.*, 2006). Si se atiende al peso que la ayuda tiene en el PIB de los países receptores, hay una buena colección de países en los que su grado de dependencia de la ayuda es alto y creciente (cuadro 4). Este problema

afecta especialmente al África Subsahariana: de los 50 países de la región, en 23 la ayuda aporta más del 10% del PIB.

VI. LA AGENDA DE PARÍS Y EL FUTURO DE LA AYUDA

VI.1. *La Agenda de París*

A lo largo de los últimos años se ha producido un cambio notable en la forma de enfocar las tareas de ayuda internacional. Los orígenes de este proceso pueden rastrearse en el documento *Shaping 21st Century,* aprobado por el CAD en 1996, pero el impulso reformador adquirió nuevo vigor como consecuencia de la revisión de la iniciativa HIPC, los debates en torno a la Declaración del Milenio y la dinámica que acompañó a la Conferencia de Monterrey. Básicamente, el proceso de reforma se pretendió desplegar a un triple nivel: los contenidos de la agenda de desarrollo, el marco de las relaciones entre países y el tipo de instrumentación más adecuada para la ayuda.

Por lo que se refiere a la agenda de desarrollo, el cambio más importante se produjo como consecuencia de la identificación de la lucha contra la pobreza como el objetivo central al que debieran enfocarse los esfuerzos de la cooperación internacional. La traducción más precisa de ese cambio son los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la colección de metas e indicadores de seguimiento a que dieron lugar. Es discutible si los ODM comportan una agenda suficientemente equilibrada y completa de las tareas de desarrollo, pero su aprobación comportó un cambio en la jerarquía de prioridades de los donantes. Al tiempo, generó una agenda compartida que sienta las bases para una mayor coordinación de los donantes, permite dotar a sus esfuerzos de un sentido compartido de misión y favorece un más claro ejercicio de rendición de cuentas. Son todos activos que deben ponerse del lado de los ODM.

En segundo lugar se produjo un cambio en el tipo de relaciones que se quería impulsar entre donante y receptor. En general, se han tratado de buscar relaciones más estables, dotadas de un marco

CUADRO 4. *Dependencia de la ayuda* (peso de la ayuda sobre el PIB del receptor, 2007)

Región	*5 al 10%*	*10 al 20%*	*20 al 30%*	*Más del 30%*
África Subsahariana	Benín Camerún Chad Comoros Ghana Guinea Lesotho Senegal Sudán	Burkina Faso Cabo Verde R. Centroafricana R. D. Congo Yibuti Eritrea Etiopía Gambia Madagascar Malí Mauritania Níger Tanzania Uganda Zambia	Malawi Mozambique Ruanda Santo Tomé y Príncipe	Burundi Guinea Bissau Liberia Sierra Leona
América Latina	Dominica	Surinam Guyana S. Vicente y las Granadinas Nicaragua Haití		

Oriente Medio				Territorios Palestinos
Asia	Kirguizistán Nepal Tayikistán Bután Camboya Mongolia	Timor Oriental Laos		Afganistán
Europa	Moldavia			
Oceanía	Papua Nueva Guinea Samoa	Palau Tonga Vanuatu	Kiribati I. Marshall	Micronesia I. Salomón

FUENTE: Elaboración propia con datos del CAD.

temporal más dilatado, con vínculos más horizontales entre donante y receptor y con un más claro protagonismo de este último tanto sobre las decisiones como sobre la gestión de los recursos. Un primer paso en este camino lo suponen los *Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza* (PRSP en sus siglas inglesas) que se demandan a los países como condición para acceder al tratamiento HIPC. A través de estos documentos se pretende que los gobiernos, con el respaldo de la sociedad civil, definan sus prioridades de medio plazo, haciendo que la ayuda se inserte en ese marco de acción estratégica. Además, para dotar de previsibilidad a la ayuda, se demanda que ésta se inserte en Marcos de Gasto de Medio Plazo (MTEF en sus siglas inglesas). De nuevo, es discutible el grado de participación de la sociedad civil en los PRSP y todavía hay muchas insuficiencias en los procesos de apropiación de la ayuda por parte de los receptores, pero más allá de sus deficiencias, la orientación del proceso parece adecuada.

Por último, se ha producido también un cambio en la instrumentación de la ayuda, al objeto de facilitar la coherencia de las intervenciones y su apropiación por parte de los donantes. En ese sentido se ha instado a los donantes a limitar su tendencia a acumular proyectos y, a cambio, se les pidió que diesen mayor relevancia a la ayuda programática. En particular, se considera que, allí donde se pueda, debe trabajarse con Enfoques Sectoriales Amplios (SWAP en sus siglas inglesas) que permitan preservar la coherencia de las políticas públicas, integrando en su seno, de una manera coordinada y conjunta, el respaldo de la cooperación internacional. Al tiempo, se alentó a los donantes a avanzar en su coordinación y a trabajar integrándose en los sistemas de gestión de los propios países receptores.

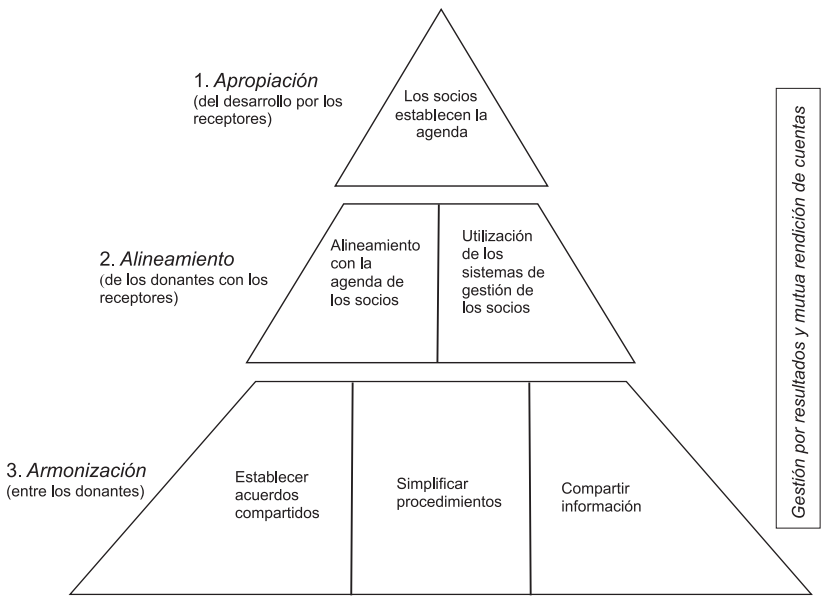
Los cambios mencionados quedaron reafirmados con la dinámica de reuniones de alto nivel que emprendió el CAD para estudiar y mejorar los niveles de eficacia de la ayuda. Una dinámica que ha tenido sus puntos más sobresalientes en la declaración sobre *Armonización de las Prácticas de los Donantes* aprobada en Roma (en 2003), la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* (de 2005) y el *Programa de Acción de Accra,* acordado en 2008, sobre ese mismo tema. A estos documentos se añade, con idéntico propósito, el

Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo en la Política de Desarrollo aprobado en el seno de la UE. En buena medida a través de estos acuerdos se trató de traducir a la práctica las conclusiones de los estudios sobre eficacia de la ayuda y la experiencia internacional previa, promoviendo un trabajo más coordinado y responsable de donantes y receptores.

De especial relevancia son las decisiones adoptadas en la Declaración de París, de marzo de 2005. Con motivo de ese foro se reunieron en la capital francesa hasta 96 países, 26 organizaciones donantes y diversos representantes de la sociedad civil de los países implicados, al objeto de estudiar la mejora en los niveles de eficacia de la ayuda. Para alcanzar ese objetivo, se considera necesario fortalecer cinco principios básicos de la ayuda (gráfico 12):

— *Apropiación*: que supone el efectivo liderazgo por parte de los países en desarrollo en las decisiones sobre el uso de la ayuda.

GRÁFICO 12. *Principios de la Declaración de París*



— *Alineamiento*: que implica la acomodación de la ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo y la adaptación de los donantes a los sistemas de gestión propios de los países receptores.
— *Armonización*: que comporta la puesta en común de los donantes en sus formas de proceder en los países en los que trabajan.
— *Gestión por resultados*: tanto donantes como receptores deben juzgar las políticas y los esfuerzos respectivos en función de los resultados obtenidos.
— *Mutua rendición de cuentas*: tanto donantes como receptores deben responder y dar cuenta pública de sus políticas.

Para evitar que lo acordado quedase a nivel declarativo, se elaboró una guía de hasta 12 indicadores, para que los países pudieran dar seguimiento a su proceder. Aunque es pronto para juzgar los resultados de este proceso, existe una evaluación que permite saber el grado de aplicación de lo acordado (cuadro 5). El balance es ambiguo: se ha avanzado especialmente en la utilización de sistemas de gestión pública confiables y en la coordinación de la asistencia técnica, pero en el resto de aspectos queda todavía mucho trecho por recorrer para alcanzar lo comprometido en 2010.

VI.2. *El futuro de la ayuda*

¿Qué cabe esperar que suceda con respecto a la ayuda en los próximos años? Dada la incertidumbre económica del momento, es difícil realizar previsiones acerca del comportamiento de la ayuda. No cabe duda que existe una fuerte presión sobre los gobiernos para reorientar su capacidad de gasto hacia las necesidades nacionales derivadas de la crisis, lo que puede limitar los recursos disponibles para la ayuda. No obstante, supongamos por un momento que las previsiones no se alteran. En ese caso es esperable que tras el deterioro sufrido en estos dos últimos años como consecuencia del menor volumen de las operaciones de alivio de la deuda, la ayuda vuelva a experimentar una tendencia ascendente, hasta alcanzar los 128.000 millones de dólares en 2010 (cuadro 6). Es interesante

CUADRO 5. *Grado de cumplimiento de la Agenda de París (2008)*

	Línea de base 2005 (%)	*Situación presente (%)*	*Objetivo 2010 (%)*	*Grado de cumplimiento (%)*
Estrategias de desarrollo operativas	17	24	75	12
Sistemas nacionales fiables (GFP)		36	50% de los países mejora	72
Flujos de ayuda registrados en los presupuestos	42	48	85	14
Asistencia técnica alineada y coordinada	48	60	50	Cumplido
Los donantes usan los GFP del receptor	40	45	80	12
Los donantes usan sistemas de aprovisionamiento del receptor	39	43	80	10
Los donantes evitan sistemas de contratación paralelos	1.817	1.601	611	18
La ayuda es más predecible	41	46	71	17
La ayuda es desligada	75	88	Progreso en el tiempo	—
Los donantes usan mecanismos de coordinación	43	46	66	13
Los donantes coordinan sus misiones	18	20	40	9
Los donantes coordinan sus estudios país	42	42	66	0

FUENTE: CAD.

CUADRO 6. *Previsiones acerca de la ayuda*

	2004			*2010*		*Tasa de crecimiento %*
	AOD Millones de dólares	*AOD/PNB %*	*Supuestos*	*AOD Millones de dólares*	*AOD/PNB %*	
Austria	678	0,23	0,51% en 2010	1.673	0,51	147
Bélgica	1.463	0,41	0,7% en 2010	2.807	0,70	92
Dinamarca	2.037	0,85	Mínimo 0,8%	2.185	0,80	7
Finlandia	655	0,35	0,44% en 200 y 0,7% en 2010	1.475	0,70	125
Francia	8.473	0,41	0,5% en 2007 y 0,7% en 2012	14.110	0,61	67
Alemania	7.534	0,28	0,33% en 2006 y 0,51% en 2010	15.509	0,51	106
Grecia	465	0,23	0,33% en 2006 y 0,51% en 2010	1.196	0,51	158
Irlanda	607	0,39	0,5% en 2007 y 0,7% en 2012	1.121	0,60	85
Italia	2.462	0,15	0,33% en 2006 y 0,51% en 2010	9.262	0,51	276
Luxemburgo	236	0,83	1% en 2009	328	1,00	39
Holanda	4.204	0,73	Mínimo 0,8%	5.070	0,80	21
Portugal	1.031	0,63	0,33% en 2006 y 0,51% en 2010	933	0,51	–10
España	2.437	0,24	0,5 en 2006 y 0,51% en 2010	6.925	0,59	184

Suecia	2.722	0,78	1% en 2006	4.025	1,00	48
Reino Unido.....	7.883	0,36	0,47% en 2007 y 0,7% en 2013	14.600	0,59	85
TOTAL UE	*42.886*	*0,35*		*81.221*	*0,59*	*89*
Australia	1.460	0,25	0,36% en 2010	2.460	0,36	68
Canadá.....	2.599	0,27	Doblar la ayuda de 2001 en 2010	3.648	0,33	40
Japón.....	8.906	0,19	Aumentar la ayuda en 10.000 millones de dólares	11.906	0,22	34
Nueva Zelanda	212	0,23	0,27% en 2005 y 0,28% en 2007	289	0,28	36
Noruega.....	2.199	0,87	1% entre 2006-2009	2.876	1,00	31
Suiza	1.545	0,41	Aumentar 8% entre 2005 y 2008	1.728	0,41	12
Estados Unidos ...	19.705	0,17	Sumar 5.000 millones de dólares	24.000	0,18	22
TOTAL CAD.....	*79.512*	*0,26*		*128.128*	*0,36*	*61*

FUENTE: CAD.

observar que estas previsiones se han construido a partir de los compromisos o previsiones realizadas por los propios donantes del CAD, sin considerar las aportaciones de aquellos países que en estos momentos están decidiendo su futura incorporación a ese organismo (como la República Checa, Polonia o Corea). Caso de que se alcancen esas previsiones, los países de la UE aportarán, en 2010, el 63% de los fondos; para estos países, el esfuerzo promedio de ayuda será del 0,59% del PNB. A nivel agregado del CAD, este último coeficiente se situaría en el 0,36%. Aun admitiendo que se produjese esta evolución se estaría lejos de alcanzar el volumen de recursos necesario para hacer realidad los ODM.

No obstante, las previsiones económicas para los próximos años dejan poco espacio para el optimismo. La caída de la actividad económica y el agigantamiento del desequilibrio fiscal en buena parte de los donantes hacen presagiar un retroceso en los flujos de ayuda. La caída de los recursos se hará visible, probablemente, en el año 2009 y, especialmente, en el 2010. Pese a ello, es posible que el retroceso de la ayuda sea menor que el propio de otros flujos financieros, por lo que puede verse incrementada su significación entre las fuentes de financiación de los países en desarrollo.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos años la ayuda se mueve en volúmenes superiores a los de hace una década. No obstante, el progreso de la ayuda a lo largo de las últimas décadas ha sido inconstante y excesivamente lento. Como consecuencia, es un componente que ha tendido a perder peso como fuente de financiación de los países en desarrollo. Pese a ello sigue siendo un mecanismo crucial para respaldar los esfuerzos de transformación económica y social de un amplio número de países, en especial los más pobres. La presente crisis puede afectar a la capacidad (y voluntad) de los donantes para cumplir sus propósitos de expansión de los recursos dedicados a la ayuda internacional. No obstante, frente a esa amenaza, es necesario insistir en el papel anticíclico que debe jugar la ayuda, haciéndose más presente

cuanto más se la necesita y cuantas menores son las alternativas de financiación que tienen a su alcance los países en desarrollo. Tal es lo que sucede en el momento actual de crisis, por lo que la reacción de los donantes debiera ser la de redoblar esfuerzos por mantener sus compromisos en materia de ayuda.

El mundo ha cambiado respecto al momento en que se creó el sistema de ayuda. En la actualidad nuevos países, algunos de ellos procedentes del mundo en desarrollo, han emergido como donantes, desplegando una activa política de cooperación. Es importante que el sistema de cooperación internacional integre y estimule los esfuerzos de estos países, apoyando —como sugiere la Declaración de Doha— la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Acorde con este cambio, la definición del marco normativo y estratégico sobre la ayuda debiera recaer en instancias en las que estos países estén debidamente integrados y tengan voz. Por ello parece razonable el llamamiento que hace la Declaración de Doha de otorgar un papel más activo a Naciones Unidas, a través quizá del Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social, en la definición de los consensos relativos al sistema de ayuda internacional.

Los esfuerzos realizados en los últimos años para mejorar la eficacia de la ayuda, aunque sólo parcialmente realizados, se encaminan en una dirección prometedora. Aun así la política de ayuda tiene dificultades para generar una estructura de incentivos que estimule el compromiso y la eficiencia de los implicados. Configurada sobre una estructura de relaciones principal-agente, en un entorno de información imperfecta y asimétrica, es muy difícil que la ayuda pueda dar origen a contratos óptimos entre donante y receptor. Más bien, de forma más modesta, habrá que avanzar en una senda continuada de aprendizaje y evaluación reiterados, tratando de crear un entorno de mutua responsabilidad y rendición de cuentas. Por este motivo es necesario que los países donantes acometan con más diligencia las reformas a las que alude la Declaración de París. Al tiempo, los principios que inspiran esa Declaración debieran informar también, en buena medida, las prácticas de cooperación propias de los nuevos donantes. Ese esfuerzo de reforma debiera ir acompañado de otro destinado a integrar más plenamente

en la práctica de los donantes tradicionales aquellas enseñanzas que se derivan de las experiencias de la cooperación Sur-Sur.

Por último, existe todavía margen para ampliar los recursos para financiar el desarrollo a través de la ayuda, sin necesidad de crear nuevas figuras de discutible fundamentación. Ha de tenerse en cuenta que sólo cinco países cumplen con el compromiso de dedicar a la AOD el 0,7% de su PIB. Adicionalmente, opera a favor de la ayuda el tratarse de recursos procedentes de sistemas fiscales contrastados (en sus características constitutivas), implicando, por tanto, a la ciudadanía en las tareas de solidaridad internacional. En su débito figura, sin embargo, que se trata de un mecanismo discrecional (no automático) de asignación de recursos que se canaliza a través de una estructura de relaciones unilaterales. Ello repercute de forma negativa sobre el marco de incentivos que la ayuda propicia, dando lugar a los problemas de dependencia y fungibilidad, con costes sobre la eficiencia y el crecimiento, a los que se ha aludido páginas atrás.

6. LA TASA TOBIN

CARLOS GARCIMARTÍN

Aunque ya existían antecedentes en la Teoría General de Keynes, el origen de la Tasa Tobin se remonta a 1972, año en el que Tobin realizó por primera vez su propuesta en el marco de las *Janeway Lectures* en la Universidad de Princeton. El objetivo fundamental de la misma consistía en dotar de mayor autonomía a las distintas autoridades monetarias, reduciendo la volatilidad de los mercados financieros internacionales. Para ello, se introduciría un impuesto a las transacciones cambiarias, cuya carga, al suponer un aumento de los costes de transacción, resultaría inversamente proporcional a la duración de la operación correspondiente. De este modo, mientras se penalizaban las operaciones a corto plazo, el comercio internacional y la inversión a largo soportarían en menor medida el impuesto. En realidad, esta propuesta no era sino una alternativa a la solución ideal al problema, que consistía en una mayor unificación monetaria a nivel mundial. Sin embargo, dada esta imposibilidad a corto plazo, Tobin planteó la Tasa, insistiendo en que, mientras tanto, debían reforzarse la cooperación y coordinación internacionales. En última instancia, lo que el economista norteamericano estaba poniendo en duda con su propuesta eran los fundamentos teóricos de la ciencia económica, al asumir que los mercados financieros, lejos de funcionar a partir de unas expectativas racionales sobre unos tipos de cambio de equilibrio basados en los fundamentos, se regían por unas expectativas que no eran tan racionales, sobre unos tipos de cambio cuyo equilibrio no estaba tan claro, y donde la información se hallaba lejos de ser perfecta.

Lo cierto es que la propuesta no tuvo mucho eco y Tobin volvió a plantearla poco después como presidente de la *Eastern Economic Association* (Tobin, 1978), aunque tampoco esta vez tuvo grandes

repercusiones, entre otros motivos, al haber desaparecido unos años antes el sistema de tipos de cambio de Bretton Woods. Sin embargo, todo ello cambió a partir de los años noventa, básicamente por dos razones. Por un lado, las crisis financieras de los mercados emergentes que tuvieron lugar en esa década, como las ocurridas en el sudeste asiático, México o Rusia, volvieron a abrir el debate sobre el correcto funcionamiento de los mercados financieros internacionales. Por otro, la necesidad de alcanzar los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio y la mayor conciencia sobre los bienes públicos globales han dado lugar a un creciente interés por los nuevos mecanismos de financiación de la comunidad internacional, entre los cuales se hallaría la Tasa Tobin. En este sentido, es necesario enfatizar que el objetivo original de la misma no era la reducción de la volatilidad de los tipos de cambio, sino aumentar la autonomía de los distintos países a la hora de emplear la política monetaria y que, por supuesto, los fondos recaudados por el impuesto no eran más que un subproducto.

En cualquier caso, la Tasa Tobin ha desempeñado desde entonces un papel protagonista en este debate sobre los nuevos mecanismos de financiación del desarrollo y de los bienes públicos globales. Se discutió en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en marzo de 2002 en Monterrey. Los Parlamentos francés y belga aprobaron en 2001 y 2004, respectivamente, la introducción de la Tasa en ambos países, aunque condicionada a que los restantes miembros de la Unión Europea hicieran lo mismo. También Canadá aprobó una propuesta similar, en este caso condicionada a la adopción general de la Tasa. Asimismo, en diciembre de 1999 el Parlamento alemán creó una comisión para examinar las oportunidades y riesgos de la globalización. Tras dos años y medio, en 2002, ésta entregó un documento donde se solicitaba la regulación de los mercados financieros, sugiriendo la introducción de un impuesto a las transacciones cambiarias. Otros países, como Australia, Suecia o Nueva Zelanda, también han discutido la propuesta en sus respectivos parlamentos. Por su parte, organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, han publicado informes al respecto y apoyado la Tasa. El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, en su 32 Asamblea General celebrada

en 1998, propuso una iniciativa para crear una organización tributaria internacional con el poder de recaudar un impuesto global sobre las transacciones financieras internacionales. Finalmente, numerosos partidos políticos, sindicatos y organizaciones no gubernamentales en todo el mundo han expresado su apoyo a esta idea.

Mientras tanto, las transacciones cambiarias no han cesado de aumentar. Si a mediados de los años ochenta alcanzaban los 150.000 millones de dólares diarios, a principios de la década siguiente ascendían ya a un billón y a finales de la misma llegaban al billón y medio, cifra que supone anualmente diez veces el valor de la producción mundial (Patomäki, 1999). Por su parte, la ratio de exportaciones mundiales sobre operaciones cambiarias por año se halla en 0,02, mientras que las reservas oficiales mundiales representan menos de dos días del volumen de negociación en los mercados de divisas. Además, este incremento a lo largo del tiempo no obedece a la inflación y al comercio internacional, siendo el 80% de las operaciones a muy corto plazo (Felix, 2001).

En suma, el crecimiento de los volúmenes de negociación de los mercados cambiarios, las crisis financieras de los países emergentes de la década pasada y los problemas de financiación del desarrollo y bienes públicos globales han aumentado el interés académico y social por la Tasa Tobin. El objetivo de este trabajo consiste precisamente en reflejar las principales líneas argumentales del debate existente en torno a la misma, es decir, las razones que respaldan la Tasa Tobin y las que se esgrimen para rechazarla. Con este fin, la primera parte del trabajo se dedica al análisis del objetivo de estabilización de la Tasa. En la segunda parte se abordan sus posibilidades recaudatorias. Posteriormente, se analizan los obstáculos técnicos y políticos a su aplicación.

I. EL OBJETIVO DE LA ESTABILIDAD FINANCIERA

Aunque existen importantes razones que justifican la apertura de la cuenta de capital, dicha apertura también puede constituir un arma de doble filo si los mercados financieros no funcionan correctamen-

te. De hecho, las crisis de la pasada década en los países emergentes han puesto de manifiesto la necesidad en determinados casos de establecer mecanismos para reducir la volatilidad de los flujos financieros. Incluso estudios elaborados en el seno del FMI han apoyado el establecimiento de medidas que limiten las operaciones en moneda nacional realizadas fuera del país, si las mismas se acompañan de políticas macroeconómicas coherentes y reformas estructurales (véase, por ejemplo, Ishii *et al.*, 2001). En estas circunstancias, la cuestión que se plantea es que si efectivamente dichas medidas, orientadas a disminuir la volatilidad en los mercados financieros, están justificadas, entonces, ¿no sería preferible que, en lugar de ser propias de un determinado país, se establezcan a nivel internacional? Es en este contexto donde surge la propuesta de la Tasa Tobin.

En última instancia, la cuestión fundamental que sería necesario dilucidar es si la actividad especulativa es o no desestabilizadora y, en este sentido, pueden plantearse a grandes rasgos dos visiones diferentes de la misma. Por un lado, la perspectiva de la especulación que se remonta a Friedman (1953), para quien se trata de una actividad que favorece la estabilidad de los mercados, pues consiste en comprar a precios bajos y vender a precios altos. Es decir, partiendo del supuesto de que existe un valor objetivo de los distintos activos, se llega a la conclusión de que las operaciones de los especuladores facilitan que se alcance. Por otro lado se encontrarían aquellos, como Dornbusch y Frankel (1987), que consideran que las propias decisiones racionales pueden llevar a la formación de burbujas especulativas. En otras palabras, el comportamiento de los operadores en los mercados financieros a corto plazo está basado en el análisis chartista, de modo que es posible que compren cuando los precios son altos y vendan cuando son bajos, lo que, pudiendo ser adecuado desde el punto de vista individual, también puede generar inestabilidad. Es en esas circunstancias cuando un aumento de los costes de transacción puede ser capaz de reducir la volatilidad, al aumentar el coste de las operaciones. Ese aumento es, precisamente, lo que supone la Tasa Tobin, y como además su carga resultaría ser inversamente proporcional a la duración de la operación correspondiente, apenas penalizaría al comercio internacional y a la inversión a largo plazo. Por todo ello, la capacidad de dicha

tasa para estabilizar los mercados financieros se basa, en realidad, en tres supuestos fundamentales (Haberer, 2003). Primero, las operaciones a corto plazo son especulativas y desestabilizadoras. Segundo, la Tasa desincentiva la especulación. Tercero, la Tasa conduce a los operadores a basar sus decisiones en mayor medida en los fundamentos. Es en la discusión sobre estos supuestos donde se centra el debate acerca de la capacidad o incapacidad de la Tasa Tobin para cumplir su función estabilizadora.

El primero de dichos supuestos implica que las operaciones de carácter especulativo generan externalidades negativas. Por tanto, la propuesta de Tobin no sería sino un impuesto de carácter pigouviano que reduciría el *ruido* en los mercados financieros, al mismo tiempo que permite reaccionar ante cambios en los fundamentos y, en consecuencia, sería preferible a los controles de capital. De este modo, para justificar su idoneidad debe admitirse, en última instancia, que existen dos tipos de agentes operando en los mercados. Por un lado, aquellos que actúan basándose en los fundamentos y cuya función es positiva. Por otro, los que realizan operaciones a corto plazo, de carácter especulativo, basándose en el análisis chartista (técnico) y cuya función es negativa. En estas circunstancias, la Tasa, aunque se aplica a ambos grupos, encarecería en mayor medida las actividades de estos últimos, puesto que, al constituir el impuesto un coste fijo por operación, su carga aumenta al reducirse el plazo de ésta. En otras palabras, se trata de una forma de penalizar a los especuladores sin apenas castigar a los operadores que muestran un *buen comportamiento*.

Todo ello implica que, bajo la justificación de la Tasa Tobin, subyace el supuesto de que existen comportamientos diferenciados entre los agentes que participan en el mercado y que, además, sus decisiones están basadas en distintos tipos de análisis. Esto es lo que planteó, por ejemplo, Stiglitz (1989), al identificar cuatro tipos distintos de agentes. En primer lugar, los que disponen de una gran cantidad de información. En segundo lugar, los medianamente informados, que se comportan de acuerdo a la media del mercado. En tercer lugar, los inversores reales, cuyas decisiones descansan sobre los fundamentos. Por último, los operadores a corto plazo, denominados *noise traders*, que actúan a partir del análisis técnico del

mercado. En estas circunstancias, el impuesto apenas afectará a los tres primeros grupos, pero sí al cuarto, cuya actividad se ha encarecido frente a la del resto, incentivando, además, que se preste una mayor atención a los fundamentos. De forma similar, Frankel (1996), en un trabajo empírico sobre el comportamiento de los operadores de los mercados financieros, sugiere que éstos actúan de dos modos distintos, en función del plazo de sus inversiones. Los que operan a corto plazo construyen sus expectativas a través de extrapolaciones, mediante el análisis chartista, mientras que los agentes cuyo plazo de inversión supera los tres meses lo hacen de forma adaptativa. Por tanto, la Tasa sería eficaz, al penalizar el comportamiento desestabilizador de los primeros, sin apenas castigar a los segundos. Asimismo, De Long *et al.* (1990) muestran cómo los *noise traders* pueden llegar a dominar el mercado, debido a su menor aversión al riesgo y, de igual modo, la literatura sobre comportamientos gregarios también pone el énfasis en las consecuencias desestabilizadoras de este tipo de operadores (Banerjee, 1992). En suma, la Tasa estaría justificada por la existencia de dos tipos diferentes de comportamientos, el basado en los fundamentos, que es estabilizador, y el basado en el análisis técnico o chartista, que actúa a corto plazo y genera volatilidad. Aunque la Tasa la pagan ambos, penalizaría mucho más a la actividad de los segundos, puesto que la carga del impuesto disminuye al aumentar de plazo de la operación.

A la vista de esta argumentación a favor de la propuesta de Tobin como mecanismo para aumentar la estabilidad de los mercados financieros, las principales críticas a la misma se han centrado en cuestionar dos de sus supuestos fundamentales. Por un lado, que existen comportamientos claramente diferenciados de los agentes y cuyas consecuencias son distintas. Por otro, que la Tasa efectivamente penalizaría a los especuladores, aumentando la estabilidad. Respecto al primero de estos supuestos, la objeción principal remite a la idea de que, en realidad, las motivaciones de los diferentes operadores no se comprenden bien (FMI, 1995) y, por tanto, no hay modo de gravar sólo a aquellos que generan volatilidad. En este sentido, lo cierto es que el escaso éxito de la modelización tradicional de los movimientos a corto plazo de los tipos de cambio ha dado lugar a la búsqueda de nuevas explicaciones. De ellas, dos se

hallan relacionadas con la crítica a la Tasa Tobin. Por un lado, las que introducen agentes heterogéneos con comportamientos distintos [1] y, por otro, las que incorporan operadores de *fuerte impacto* [2]. Así, según Mende y Menkhoff (2003), la concepción de los mercados financieros subyacente a la Tasa Tobin es errónea una vez que se tienen en cuenta estas nuevas aportaciones. De acuerdo a dichos autores, existirían básicamente tres tipos de participantes en el mercado: bancos, gestores de activos y empresas comerciales. Los primeros no especulan, sino que proveen liquidez y distribuyen riesgos. Los segundos son los más importantes en los movimientos a corto plazo, constituyendo el objetivo de la Tasa. Finalmente, los terceros son irrelevantes a estos efectos. Pues bien, la Tasa no afectará a los gestores de activos, pero perjudicará a los bancos, disminuyendo, así, la liquidez del mercado. En este sentido, es necesario tener en cuenta que las operaciones cambiarias efectuadas por los bancos suponen aproximadamente el 60% del total, aunque este porcentaje ha disminuido en los últimos años, y que mantienen posiciones abiertas con una duración media de sólo minutos, es decir, no especulan. Por tanto, no siendo estas entidades las que generan los movimientos del mercado son, sin embargo, las más relevantes en cuanto al volumen de operaciones. Por el contrario, las transacciones efectuadas por los gestores de activos suponen alrededor del 28% del total, siendo especialmente éstos los que mantienen posiciones abiertas, cuyas variaciones se hallan muy relacionadas con los movimientos a corto plazo de los tipos de cambio (Lyons, 2001; Fan y Lyons, 2002). En definitiva, para Mende y Menkhoff, aunque parece cierto que el análisis técnico y no el basado en los fundamentos domina en los movimientos a corto (Taylor y Allen, 1992; Menkhoff, 1997 o Cheung y Chinn, 2001), ello no significa que la Tasa Tobin vaya a reducir especialmente la volatilidad, sino la liquidez.

Por tanto, la objeción fundamental planteada por este tipo de críticas reside en que el impuesto no sólo penaliza a los operadores que pueden desestabilizar el mercado, sino también a los agentes

[1] Véase Sarno y Taylor (2001).
[2] Véase Fan y Lyons (2002).

que lo estabilizan y proveen liquidez e información. De este modo, el efecto neto de la Tasa dependerá del cambio en la composición del mercado (Kupiec, 1996; Song y Zhang, 2005 o Heaton y Lo, 1995). Así, autores como Lanne y Vesala (2006) defienden que el impuesto reduciría más el número de participantes informados que el de no informados, provocando un efecto composición perverso, que aumentaría la volatilidad del mercado. La razón de todo ello es que la dispersión entre las valoraciones de las diversas monedas por parte de los agentes informados es menor que la correspondiente a los menos informados, de manera que, al ser el aumento del coste de transacción generado por el impuesto igual para todos, afectará más a los primeros. De hecho, estos autores encuentran que la relación entre costes de transacción y volatilidad para las cotizaciones del marco y el yen respecto al dólar es positiva; resultado que también hallaron Aliber *et al.* (2003) para la libra esterlina, el yen y el franco suizo. Frente a este argumento, otros autores, como Palley (2001), afirman que no es demasiado realista pensar que la Tasa Tobin reduciría de forma notable la liquidez y, en consecuencia, aumentaría la volatilidad. La Tasa sólo supone un pequeño aumento de los costes de transacción, y cuando éstos, antes de la revolución tecnológica de los últimos años, eran superiores a los actuales, los mercados eran muy líquidos. Es más, afirma Palley, los estudios sobre imposición en los mercados de valores (por ejemplo, Habermeier y Kirilenko, 2001) no muestran que ésta aumente la volatilidad y se trata, además, de impuestos muy superiores a la Tasa Tobin. Por otro lado, tampoco está muy claro que ésta aumente los costes de transacción, pues, aunque en un primer momento sea así, en caso de tener éxito, se reduciría la volatilidad y, por tanto, la prima de riesgo. No obstante, este argumento también puede emplearse de forma inversa, como hace, por ejemplo, Stotsky (1996). Para este autor, no puede afirmarse que el aumento de los costes de transacción que supone la Tasa reduzca la volatilidad de los mercados, pues en el pasado, cuando dichos costes eran superiores, la volatilidad no era menor. Finalmente, cabe también señalar que, en realidad, el comportamiento de los diversos agentes que no operan en los mercados no muestra una separación tan nítida, pues a menudo bancos y empresas comerciales realizan tanto operaciones

especulativas como no especulativas, aunque las primeras se disfracen de las segundas (Parlamento Europeo, 2000).

Al margen de esta crítica basada en el peso de los diferentes participantes en el mercado, se ha desarrollado a partir de la diversidad de comportamientos otra objeción importante a la Tasa Tobin, que, en este caso, remite a las motivaciones de los operadores. Así, supóngase que hay dos tipos de participantes en los mercados, los que se basan en el análisis de fundamentos y los que utilizan técnicas de extrapolación, los chartistas [3]. Estos últimos dominan a corto plazo y siguen en mayor medida las tendencias, es decir, compran cuando se aprecia una moneda y venden cuando se deprecia, interviniendo más y a más corto plazo que los especuladores del planteamiento de Friedman. Si esto es así, los procesos de liberalización y desregulación ocurridos en las últimas décadas, así como las mejoras técnicas que han tenido lugar en este tiempo, deberían haber aumentado su importancia y, por tanto, la inestabilidad. Sin embargo, De Grauwe (2000) muestra que no es esto precisamente lo que ha ocurrido y concluye que los operadores a corto plazo, en realidad, no son desestabilizadores. Alrededor del 70% de las operaciones cambiarias tiene como fin la protección del riesgo y no la especulación, como de igual modo afirma Lyons (2001). Por tanto, lo que la Tasa Tobin desincentivaría de forma importante no son las operaciones especulativas, sino las de cobertura de riesgos. Más aun, según Davidson (1997), la operativa de gestión del riesgo implica que para cubrir un determinado riesgo es necesario realizar un mayor número de operaciones que para especular. Por tanto, dicha carga sería superior en el primer caso que en el segundo, lo que contradice los objetivos de la Tasa.

El segundo supuesto fundamental de la Tasa Tobin como mecanismo para promover la estabilidad de los mercados financieros se refiere a su capacidad para frenar las operaciones especulativas. La principal crítica al respecto se basa en el tipo impositivo. Éste debe ser necesariamente muy reducido, pues de lo contrario obstaculizaría el normal funcionamiento de los mercados. Ahora bien, si lo es, entonces la Tasa no sería efectiva para frenar los ataques especulati-

[3] Véase, por ejemplo, Bird y Rajan (1999).

vos, pues, como señala Dornbusch (1998), si se espera una devaluación del 30%, no importa pagar un impuesto del 0,1%. De hecho, según Davidson (1997), en la crisis mexicana de 1994-1995 el peso se depreció un 60% en cuestión de semanas, de modo que, para evitar la especulación contra esta moneda, se debería haber aplicado una Tasa de más del 23%, lo cual es inviable. Es más, se argumenta que, en realidad, buena parte de los participantes en los mercados cambiarios no están tan preocupados por las fluctuaciones a corto plazo, de las que es posible protegerse, como por las desviaciones a más largo plazo. La Tasa Tobin no sería eficaz para evitar estas últimas, ni en el proceso de excesiva concesión de préstamos a los países en desarrollo, ni en los momentos de pánico (Reisen, 2002). Otros autores afirman que, aunque no se cuente con la experiencia de una Tasa Tobin, existen abundantes ejemplos de controles de capital empleados para evitar fluctuaciones en los mercados financieros, incluidos impuestos implícitos, como los depósitos no remunerados. Pues bien, la extensa literatura que ha examinado el efecto de esos controles sobre los mercados cambiarios concluye que mientras que pueden retrasar los ajustes en el corto plazo son inefectivos a largo[4].

Frente a esta crítica, Spahn (2002), en un informe de gran relevancia sobre la Tasa Tobin elaborado para el Ministerio de Cooperación alemán y presentado en la Cumbre de Monterrey sobre financiación al desarrollo, ha propuesto la instrumentación de la Tasa mediante una doble tarifa. Así, plantea que, en primer lugar, debería fijarse una banda de fluctuación de las monedas, de manera que en circunstancias normales, cuando los tipos de cambio se mantuvieran en dicha banda, las transacciones cambiarias serían gravadas con un tipo reducido, por ejemplo, del 0,02% para las operaciones al contado y los futuros hasta un mes y del 0,01% para los derivados. Por el contrario, en los momentos de ataques especulativos contra una moneda, el tipo aplicable sería mucho más elevado, de modo que no sólo frenaría la especulación, al aumentar los costes de las operaciones cambiarias, sino que, además, dotaría a los gobiernos de recursos con los que hacer frente a dichos ataques. Se

[4] Véase, por ejemplo, Dooley (1995).

trata, en definitiva, de un modelo parecido al que existía en el Sistema Monetario Europeo, con la diferencia de que, en lugar de definir bandas de fluctuación, el valor objetivo de las diferentes monedas sería una medida móvil, que se adaptaría a los fundamentos y fluctuaría a lo largo del tiempo. De este modo, las operaciones comerciales y de inversión a largo plazo no se verían afectadas por la Tasa, es más, ésta garantizaría la ausencia de variaciones bruscas y fuertes de los tipos de cambio.

Sin embargo, esta propuesta también ha sido objeto de críticas. Así, según Stotsky (1996), no sería eficaz por varios motivos. Primero, porque un tipo impositivo variable generaría demasiada incertidumbre, lo que puede llevar a un aumento de los *spreads*, penalizando, en consecuencia, también a las operaciones no especulativas. Segundo, porque los tipos variables aumentan la carga y complejidad impositiva, tanto para el contribuyente como para la administración, lo que es particularmente cierto en el caso de la Tasa Tobin, dado que el volumen de operaciones a las que se aplicaría es ingente. Tercero, si la Tasa se incorpora a la política impositiva puede ser impracticable, pues ésta es muy poco flexible, al contrario que la política monetaria, y cualquier modificación requiere más tiempo del necesario para el correcto funcionamiento de la propuesta de Spahn.

Por otro lado, los defensores de la Tasa Tobin también han argumentado que, aunque no evitara los ataques especulativos debido a lo reducido de su tipo impositivo, su recaudación serviría para enfrentarse a ellos. Así, según Patomäki (1999), los ingresos anuales de la Tasa hubieran bastado para financiar los rescates conjuntos de Corea, México, Indonesia y Tailandia durante las crisis de los años noventa. De forma similar, Palley (2003) indica que la Tasa no es la panacea, sino sólo un elemento más de las necesarias reformas que precisa la arquitectura financiera internacional. Por este motivo, afirmar que una tasa reducida no frenaría los ataques a monedas sobrevaluadas cuando las expectativas de ganancia son muy grandes no es una crítica válida, ya que su objetivo no es éste, sino prevenir la especulación sin fundamento que aumenta la volatilidad de los mercados e impone costes a otros inversores.

En definitiva, aunque el debate dista de estar cerrado, los críticos con la capacidad estabilizadora de la Tasa Tobin argumentan

que reduciría la liquidez de los mercados, que no eliminaría los ataques especulativos y que, incluso, podría aumentar la inestabilidad. Junto a éstas, existen otras críticas sobre los efectos de la Tasa Tobin en el funcionamiento del sistema económico-financiero. Entre ellas cabría citar que la Tasa no supondría un aumento de la autonomía de las autoridades económicas, que, no debe olvidarse, era el objetivo inicial de Tobin (Frankel, 1996). Una crítica similar mantienen Arestis y Sawyer (1997), aunque reconocen que podría hacerlo de forma indirecta si los recursos generados por la misma se destinan a aumentar las reservas de los bancos centrales. Asimismo, Eichengreen (1999) afirma que la carga del impuesto también recaería sobre los exportadores e importadores, lo que es especialmente problemático en el caso de los países en desarrollo, al no poder operar en sus propias monedas.

II. LAS POSIBILIDADES DE RECAUDACIÓN

Aunque, como se ha mencionado, el objetivo inicial de la Tasa Tobin consistía en dotar de mayor autonomía a las autoridades monetarias y lograr una mayor estabilidad en los mercados financieros internacionales, el aumento de su popularidad en los últimos años obedece, en gran medida, a sus posibilidades como medio para obtener recursos de cara a la financiación del desarrollo y de los bienes públicos globales. De hecho, se ha argumentado que si los críticos con el potencial estabilizador de la Tasa Tobin están en lo cierto y ésta no redujera el volumen de operaciones, entonces se obtendría una gran recaudación, por lo que la Tasa podría justificarse de este modo. En otras palabras, si el impacto sobre el volumen de operaciones es reducido, eso significa que la demanda de transacciones cambiarias es muy inelástica y que, por tanto, de acuerdo a los principios de la Teoría impositiva, aquéllas deben ser gravadas. Por el contrario, si dicho impacto es grande y la especulación efectivamente se reduce, entonces la Tasa se justificaría como impuesto pigouviano, al reducir las externalidades negativas generadas por las operaciones especulativas.

Estimar el potencial recaudatorio de la Tasa Tobin es una tarea compleja, pues el resultado depende de los supuestos que se hagan sobre la cobertura del impuesto, el impacto sobre el volumen de transacciones, los tipos que se apliquen o la evasión impositiva. Así, como ejemplos de los diferentes supuestos empleados en los diversos trabajos, Frankel (1996) asume una reducción del 45% en las transacciones cambiarias, mientras que un 20% de las mismas evadirían el impuesto o quedarían exentas. Tobin (1996) parte del supuesto de que sólo el 30% de las transacciones serían objeto de gravamen. Por su parte, las elasticidades que utilizan Felix y Sau (1996) del volumen de transacciones respecto al tipo impositivo se sitúan entre el 0,3 y el 1,75. Finalmente, dichos tipos se encuentran entre el 0,01% de Nissanke (2003) y el 0,22% de Felix y Sau (1996).

No obstante, pese a sus diferencias, lo cierto es que la mayor parte de las estimaciones realizadas muestran que el potencial recaudatorio de la Tasa es muy elevado, en especial si se le compara con otros mecanismos de financiación a nivel internacional. Así, como puede observarse en el cuadro 1, la estimación más baja se sitúa en 17.000 millones de dólares anuales y las más elevadas en torno a los 290.000 millones. Lo relevante es que, incluso en el primer caso, se trata de una cantidad muy grande de recursos. Téngase en cuenta, por ejemplo, que supone alrededor de un tercio de la cifra que Naciones Unidas ha estimado necesaria para financiar los Objetivos

CUADRO 1. *Recaudación estimada de la Tasa Tobin*

Estimación	*Tipo impositivo (%)*	*Recaudación anual (millones de dólares)*
Felix y Sau (1996)	0,25	290.000
Felix y Sau (1996)	0,10	148.000-180.000
Felix y Sau (1996)	0,05	90.000-97.000
D'Orville y Najman (1995)	0,25	140.000
Frankel (1996)	0,10	176.000
Felix (2001)	0,10	186.000-241.000
Tobin (1996)	0,10	50.000-94.000
Nissanke (2003)	0,02	30.000-35.000
Nissanke (2003)	0,01	17.000-19.000

del Milenio, unos 50.000 millones de dólares anuales (Palley, 2003). La media de las cantidades estimadas en los distintos trabajos es superior al doble de dicha cifra. En cualquier caso, las posibilidades de recaudación de la Tasa resultan ser de una magnitud considerable, lo que supone uno de sus grandes atractivos, pues, en principio, permitiría financiar importantes programas internacionales, como la provisión de bienes públicos globales o el acceso universal a los servicios sociales básicos (Jetin, 2005).

Por último, es interesante señalar que también se han realizado estimaciones para el caso de que la Tasa Tobin sólo fuera introducida en la Unión Europea. Así, el Ministerio de Economía francés ha calculado que se recaudarían, con un tipo del 0,01%, entre 7.000 y 11.000 millones de euros anuales (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2000). Por su parte, el Consejo Superior de Finanzas de Bélgica ha estimado, con el mismo tipo impositivo, una cifra de 9.000 millones (Conseil Supérieur des Finances, 2003).

III. DIFICULTADES TÉCNICAS Y POLÍTICAS A LA APLICACIÓN DE LA TASA TOBIN

Independientemente de las dudas que existen sobre la capacidad de la Tasa Tobin de alcanzar sus objetivos en cuanto a dotar de mayor autonomía a las autoridades monetarias, aumentar la estabilidad de los mercados y frenar la especulación, también se ha planteado una serie de objeciones respecto a sus posibilidades de aplicación real, tanto desde un punto de vista técnico como político. Entre ellas, cabría destacar las siguientes.

III.1. *La cobertura geográfica de la Tasa*

Los críticos a la Tasa Tobin han puesto de manifiesto que una de sus debilidades importantes es que, si no se adopta de forma generalizada, su pago podría evadirse, desplazando las operaciones a aquellos países donde no estuviera vigente. De hecho, el propio

Tobin, en su propuesta original, pensó que su aplicación debía ser universal y que, con objeto de garantizar esta universalidad, su introducción fuera un requisito para ser miembro del FMI. No obstante, admitió con posterioridad que podría ser sólo aplicada por los principales países, incluyendo las plazas financieras más importantes (Eichengreen *et al.*, 1995).

En realidad, la no introducción de la Tasa en aquellos países donde no exista un gran volumen de operaciones no es un verdadero obstáculo, pues para garantizar que no se evada el pago, bastaría con gravar cualquier transacción que tenga lugar con los mismos. De hecho, Baker (2003) incluso afirma que plantearse si es posible la introducción de la Tasa Tobin debido a la existencia de paraísos fiscales en este terreno es absurdo, pues si la Unión Europea y Estados Unidos desean hacerlo, ningún pequeño país puede impedírselo. En este sentido, es necesario recordar que alrededor del 60% de las transacciones cambiarias tiene lugar en Gran Bretaña, Estados Unidos, Japón, Singapur y Hong Kong; y el 84% en este grupo más Alemania, Francia, Australia y Suiza. De modo que si estos países más el resto del G-7 imponen la Tasa, teniendo en cuenta, además, que cuentan con una gran experiencia respecto a los problemas con los paraísos fiscales y los productos financieros creados para evadir impuestos, es factible su introducción en los mismos, aunque el resto no la aplicase (Stecher y Bailey, 1999). Además, según Palley (2003), la Tasa es en este aspecto similar a los estándares del Banco Internacional de Pagos, en el sentido de que suponen un coste adicional y, sin embargo, las entidades bancarias no se han desplazado a lugares donde no se aplican.

Por tanto, el problema no es tanto que la introducción de la Tasa no sea universal, sino si es factible en el caso de que no la adopten países y centros financieros relevantes, pues, en esas circunstancias, existiría un número suficiente de participantes en los mercados como para ser posible que otros se trasladen allí con objeto de evitar el impuesto. Según Spahn (2002), lo importante a estos efectos es que existen tres zonas horarias distintas en los mercados relevantes (Europa, Asia y Estados Unidos), de modo que cualquiera de ellas podría introducir la Tasa de forma unilateral. En el caso europeo, Patomäki (1999) argumenta que se podría introducir en

un primer momento en la zona euro, Gran Bretaña y Suiza, con una tasa fija muy baja, una sobretasa elevada, según el diseño de Spahn comentado anteriormente, y un impuesto también elevado para los préstamos a los no residentes de países que no apliquen la Tasa [5]. Por otro lado, argumenta Patomäki, es posible que, de este modo, otros países se unan con posterioridad al proyecto, o bien por haber sufrido ataques especulativos y constatar los beneficios de participar en el mismo, o bien porque sus propias sociedades presionen para ello. De forma similar, el Comité Económico y Social Europeo ha planteado que la UE debería analizar la posibilidad de implantar en su seno la Tasa, estableciendo un tipo muy reducido (en torno al 0,005%), de modo que sirviera para recaudar fondos y abrir camino a otros países (CESE, 2006). Como se ha mencionado anteriormente, también parlamentos de países europeos, como los de Francia y Bélgica, han aprobado la introducción de la Tasa Tobin en sus respectivas jurisdicciones si se aplicaba a nivel europeo. Finalmente, en el caso de Estados Unidos, Baker (2000) afirma que este país podría aplicar la Tasa de forma unilateral, ya que, siendo uno de los productores mundiales más eficientes de servicios financieros, ésta sólo supondría un ligero aumento de los costes de dichos servicios, sin afectar de forma importante a la competitividad.

III.2. *El lugar del gravamen*

Una vez establecida la cobertura geográfica de la Tasa Tobin, sería necesario decidir dónde tendría lugar el gravamen, existiendo al respecto tres posibilidades. La primera de ellas es el lugar donde se realizan las operaciones, que suelen ser los centros financieros. La segunda posibilidad es el lugar donde se registran, que habitualmente es la oficina central del operador correspondiente. Finalmente, el lugar donde se llevan a cabo los pagos. Según Kenen (1996) no debería ser este último, puesto que un gran número de operaciones se cancelan, liquidando únicamente por el resultado neto, lo

[5] Según Eichengreen *et al.* (1995), si, por ejemplo, la Tasa Tobin es del 0,05%, dichos préstamos quedarían gravados al 1%.

que provocaría una gran evasión impositiva. Tampoco sería apropiado fijar el lugar de gravamen allí donde se contabilizan las operaciones, pues, en ese caso, se podría evitar el pago del impuesto simplemente transfiriendo los equipos informáticos necesarios a las jurisdicciones donde no esté vigente la Tasa. Por tanto, el lugar de gravamen debe ser aquel donde se realicen las operaciones, es decir, el centro de negociación. En ese caso, pueden distinguirse, a su vez, dos modos distintos de diseñar el impuesto. El primero consistiría en gravar en el país de su casa matriz el conjunto de operaciones que efectúa un operador en todos los centros internacionales. La segunda posibilidad es recaudar el impuesto en el país donde se produzca la negociación de las distintas operaciones. Según Kenen, lo idóneo es esto último, porque, en caso contrario, se estaría favoreciendo a los operadores de aquellos países que no han adoptado la Tasa.

Sin embargo, esta propuesta de Kenen no ha estado exenta de críticas. Se ha objetado a la misma que, si el impuesto es elevado, la negociación de las operaciones podría desplazarse a los centros financieros donde la Tasa no esté vigente. No obstante, existen varias razones que hacen difícil pensar que esta migración vaya realmente a producirse (Enayati y Hemmati, 2000). Primero, porque es muy costoso desarrollar en otro lugar los medios materiales y humanos necesarios. Segundo, porque los sistemas actuales de liquidación implican un control electrónico de las transacciones. Finalmente, porque este problema también existe en otros impuestos y no por eso las autoridades fiscales los han eliminado.

Como alternativa a la propuesta de Kenen, Schmidt (2000) ha planteado que es preferible que se produzca el gravamen en el lugar de liquidación, dado que las innovaciones tecnológicas hacen posible detectar las transacciones brutas, sin importar dónde se hayan realizado. Además, el cumplimiento del impuesto en el caso de operaciones que tengan lugar en centros financieros *off-shore* también es factible, ya que las conexiones entre éstos y los diversos bancos centrales son muy fuertes, de manera que un banco central podría rechazar el acceso de aquéllos a sus sistemas. Por otro lado, Spahn (2001), Schmidt (2001) y Jetin (2005) han argumentado que, en realidad, la mayoría de las transacciones se efectúan actualmente a

través del sistema internacional *Continuous Link Settlement Bank*, lo que hace posible el cumplimiento de las obligaciones derivadas del impuesto, pues los riesgos para aquellos que quisieran operar fuera de este sistema son muy elevados. Sin embargo, según Baker (2003), esto no es tan sencillo, porque sólo es cierto para las operaciones al contado. En el caso de las transacciones especulativas no existe interés alguno en disponer realmente de las monedas en cuestión, sino sólo de un derecho que haga posible la especulación. Por tanto, si la Tasa se establece en el lugar de liquidación, se emplearán derivados que permitirán eludir el pago del impuesto.

Como tercera alternativa, es interesante señalar la propuesta de Mendez (2001), quien defiende la creación de un organismo en el seno de Naciones Unidas encargado de gestionar las transacciones en divisas. Este organismo estaría compuesto por los participantes en el mercado, quienes pagarían una licencia por ello. Los ingresos así generados sustituirían a la Tasa Tobin.

III.3. *La base imponible*

Otra de las cuestiones fundamentales en torno a la Tasa Tobin lo constituye el tipo de operaciones que debieran ser gravadas. En principio, para evitar efectos distorsionantes, la Tasa debería aplicarse no sólo a las operaciones al contado, sino también a las realizadas mediante el uso de derivados, pues, en caso contrario, podría evadirse el impuesto construyendo con ellos posiciones equivalentes (Spahn, 2002). Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla. En primer lugar, porque si se grava el valor facial de los contratos de derivados se penalizaría gravemente a estos mercados, que, no debe olvidarse, son de crucial importancia en las estrategias de cobertura de riesgos. Una posible solución a este problema propuesta por Spahn (1996) consistiría en gravar estos instrumentos mediante una tasa menor, como, por ejemplo, la mitad de la correspondiente a las operaciones al contado. No obstante, tampoco esta medida se hallaría exenta de problemas, pues, además de aumentar la complejidad administrativa del tributo, resulta imposible lograr una imposición equivalente entre los derivados y las operaciones al contado, dada

la complejidad de las estrategias que subyacen a los primeros (Stotsky, 1996). De hecho, según De Grauwe (2000), las medidas necesarias para gravar con el impuesto a los mercados de derivados conducirían a tener que desarrollar modelos regulatorios que desaparecieron hace veinte años.

Todo ello ha llevado a algunos autores a aceptar que determinados instrumentos financieros queden exentos del impuesto. Así, según Patomäki (1999), un principio sencillo para poder introducir la Tasa Tobin consistiría en gravar los futuros y opciones en el momento del contrato, de acuerdo a su precio, así como la transacción si ésta tiene efectivamente lugar. En el caso de los *swaps*, que suponen alrededor del 40% de las operaciones cambiarias, o bien se asume que deben quedar exentos, puesto que el subyacente ya está gravado, o bien se les aplica la Tasa y se acepta la doble imposición que ello supone. Por el contrario, Kenen (1996) considera que los *forwards* y los *swaps* deberían gravarse, porque son sustitutos de las operaciones al contado, mientras que en el caso de los futuros y opciones la situación es más compleja, pues no son sustitutos perfectos y no se liquidan mediante la entrega de las respectivas monedas. Sin embargo, admite que si se pretende evitar que se produzcan cambios sustanciales en los mercados de derivados, deberían gravarse también. Por su parte, Spahn (2002) propone que se graven los *forwards* y *swaps* hasta un mes, mientras que las opciones y otros derivados quedarían exentos. Finalmente, cabe señalar como ejemplo más extremo que Eichengreen y Wyplosz (1996) consideran que, en realidad, no sería necesario gravar los derivados, pues, al final, acaban por convertirse en efectivo.

Otra cuestión importante a dilucidar es si deberían existir exenciones en función del sujeto pasivo. Así, según Spahn (2002), en principio la Tasa debería cubrir las operaciones realizadas por instituciones financieras, gobiernos, organismos internacionales, empresas comerciales, productores de bienes y servicios y particulares. Sin embargo, admite que podrían quedar exentas aquellas llevadas a cabo por gobiernos, organismos internacionales y bancos centrales, así como ciertas operaciones efectuadas por los creadores de mercado, con objeto de no penalizar la liquidez del mismo. De manera similar, Haberer (2003) considera que deberían estar exentas

las pequeñas cantidades, como, por ejemplo, las transacciones realizadas en concepto de turismo.

III.4. *El tipo de gravamen*

Como se ha mencionado con anterioridad, el dilema básico acerca del tipo impositivo es que si éste es demasiado bajo, entonces la Tasa no sería eficaz a la hora de frenar las operaciones especulativas, mientras que si es demasiado elevado, causaría un grave perjuicio al funcionamiento normal de los mercados. Inicialmente, Tobin propuso una tasa del 1% (Tobin, 1978), para posteriormente sugerir una del 0,5% (Eichengreen, Tobin y Wyplosz, 1995). Con el tiempo, este valor se ha ido reduciendo aún más, hasta ser 0,1% la cifra mencionada con mayor frecuencia en la actualidad. Así, sirvan como ejemplos que, según Kaul y Langmore (1996), debería tener un techo del 0,25%, mientras que Felix y Sau (1996) consideran adecuado un rango entre el 0,05 y el 0,25%, por debajo del cual la Tasa sería inefectiva contra la especulación, mientras que por encima reduciría demasiado la liquidez de los mercados. Estos autores proponen, además, que se establezca un tipo introductorio del 0,01-0,02%, para después aumentarlo de forma progresiva. Finalmente, Nissanke (2003), por su parte, plantea una tasa del 0,01-0,02% como factible y eficiente.

Por otro lado, no hay que olvidar que, dados los estrechos márgenes con que se opera en los mercados cambiarios, si se produce un efecto cascada, los tipos efectivos pueden en realidad llegar a ser muy superiores a los mencionados, lo que, sin duda, tendría consecuencias sobre el conjunto del sistema económico (Stotsky, 1996).

III.5. *Dificultades administrativas*

Otra de las críticas efectuadas a la Tasa Tobin se refiere a que se trata de un impuesto complejo de aplicar, controlar y recaudar. Si, además, se diseña con varios tipos impositivos, como en la propuesta de Spahn comentada anteriormente, estas dificultades serían aún

mayores, pues no sólo requeriría una estructura administrativa compleja, sino que además sería necesaria la coparticipación de la política monetaria para decidir y mantener los tipos de cambio. Es decir, la aplicación apropiada del impuesto exigiría un alto grado de cooperación entre las autoridades monetarias y fiscales. No obstante, también se ha argumentado que estos problemas se exageran, pues existen en todos los impuestos (Palley, 2003). De hecho, como señala Baker (2003), más difícil aún es cobrar royalties y, sin embargo, existen.

III.6. *Dificultades políticas*

Más allá de las dificultades técnicas que puedan existir a la introducción de la Tasa Tobin, lo cierto es que incluso los mayores defensores de su eficacia y factibilidad reconocen que se enfrenta a grandes obstáculos de corte político. Así, en primer lugar, a la oposición manifiesta de la Administración y el Congreso de Estados Unidos, razón por la cual se han planteado varias posibilidades de introducción regional del impuesto, como las comentadas anteriormente para la Unión Europea. Además, también debería superar la oposición del propio sector financiero objeto del impuesto.

La segunda cuestión relevante al respecto es que aunque, en principio, la Tasa puede ser recaudada por los distintos gobiernos, establecer y hacer cumplir la normativa correspondiente requiere una fuerte coordinación internacional. En su propuesta original, Tobin consideró que el FMI y el Banco Mundial deberían llevar a cabo esta tarea. Sin embargo, otras alternativas, como la planteada por Patomäki (1999), abogan por crear una nueva institución, que se encargaría de determinar las reglas de decisión, el diseño del impuesto, los mecanismos y métodos de control y la lucha contra el fraude. Además, también se ocuparía de proporcionar asistencia técnica a los diversos gobiernos.

La tercera dificultad política importante se refiere al destino que debe darse a los fondos recaudados por la Tasa Tobin, que, como se ha visto anteriormente, representan una cantidad muy considerable. Si el único objetivo de la Tasa fuera reducir la especulación,

entonces, los ingresos, en principio, podrían pertenecer a los países donde se efectúe la recaudación. Sin embargo, ello beneficiaría a las plazas financieras en el caso de que el lugar de gravamen sea aquel donde se realizan las operaciones. Es decir, que siendo los contribuyentes residentes de determinado país, lo que abonan por la Tasa no pertenecería a su gobierno, sino al del país donde se halle ubicada la plaza financiera.

Si, por el contrario, y como parece más lógico en las circunstancias actuales, el objetivo de la Tasa no es únicamente la estabilidad, sino también la obtención de fondos para financiar el desarrollo o los bienes públicos globales, entonces, la propiedad de lo recaudado debería ser internacional. De hecho, originalmente Tobin planteó que los fondos obtenidos quedaran a disposición del FMI. Por el contrario, otros investigadores, como Patomäki (1999) o Jetin (2005), han defendido que se cree una nueva institución encargada de gestionar los fondos recaudados por la Tasa. Según estos autores, dada la gran cantidad de recursos que podría manejar, debería tratarse de una institución muy transparente y con gran legitimidad social y, a su juicio, las instituciones de Bretton Woods no cumplen estas condiciones. Además, Patomäki considera que una parte de los ingresos, entre 1.000 y 2.000 millones de dólares, debería destinarse al presupuesto general de Naciones Unidas, con el fin de aliviar sus constantes dificultades financieras, así como potenciar su reforma. Otra posibilidad, defendida por Kaul y Langmore (1996), consiste en que los fondos recaudados en los países pobres sean de su propiedad, mientras que los ingresos obtenidos en los países ricos se destinen a un fondo global bajo los auspicios de Naciones Unidas.

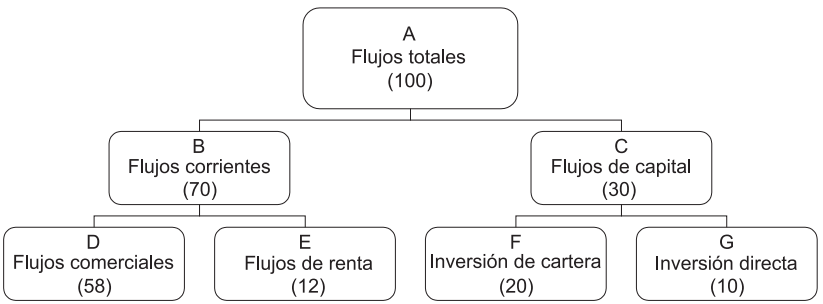
En definitiva, dado el ingente volumen de recursos que podría suponer la aplicación de la Tasa Tobin, las decisiones sobre su destino y sobre el organismo encargado de llevar a cabo esta tarea son asuntos que deben superar importantes obstáculos. Cuanto más generalizada sea la Tasa, más difícil será que los diferentes gobiernos alcancen acuerdos al respecto.

IV. EL IMPUESTO SOBRE LOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL

A la vista de las críticas que se han ido planteando con el paso del tiempo a la Tasa Tobin, es indudable que ésta no puede ser aplicada de acuerdo a la propuesta original del economista norteamericano, de modo que, con objeto de superar sus inconvenientes, ha sido reformulada y se han desarrollado diferentes alternativas. Una propuesta especialmente interesante es la desarrollada por Zee (2003). Este autor afirma, en primer lugar, que, dado que el objetivo perseguido originalmente consistía en dotar de mayor autonomía a las autoridades monetarias frenando los movimientos de capital de carácter especulativo, no debería haberse planteado un impuesto sobre las transacciones cambiarias, sino uno que gravase directamente dichos movimientos (*cross-border capital tax* en su terminología). De este modo, Zee emplea como punto de partida de su propuesta el esquema recogido en la figura 1, donde entre paréntesis se indica el porcentaje de cada modalidad de flujo financiero sobre el total.

Es necesario tener en cuenta, en primer lugar, que la base imponible de la Tasa Tobin es muy superior a los flujos financieros totales, pues una buena parte de las transacciones cambiarias no da lugar a movimientos internacionales de capital. De hecho, Zee, basándose en los datos del Banco Internacional de Pagos, estima que el volumen de negociación anual de dichas transacciones alcanza

FIGURA 1. *El impuesto sobre las transferencias internacionales de capital*



FUENTE: Zee (2003).

unas 25 veces los flujos financieros. Por otro lado, el objetivo de la Tasa Tobin son los flujos tipo F y, sin embargo, se aplica a todos ellos, lo que constituye, como se ha mencionado anteriormente, una de las grandes objeciones al impuesto. Según Zee, afirmar que el impacto de la Tasa no sería muy grande en aquellos flujos que no son de capital porque suponen un porcentaje muy pequeño del total no es correcto, pues en términos absolutos sí son muy importantes, así como en relación al PIB de cada país. Su propuesta consiste, entonces, en gravar las entradas de capital, quedando exentas las salidas, mediante una retención aplicada en el momento en que los fondos son transferidos al país en cuestión. Lo retenido al recibir ingresos por exportaciones (tipo D) sería devuelto de un modo semejante al que se emplea en el caso del IVA en las ventas exteriores, mientras que lo retenido al recibir flujos de renta (tipo E) daría lugar a un crédito fiscal en la imposición sobre la renta. La razón, por tanto, de no gravar las salidas de capital reside en que, en ese caso, no podría aplicarse el sistema de devolución o de crédito fiscal. De este modo, únicamente los flujos de capital (tipo C) harían frente al impuesto, cuya carga sería, además, inversamente proporcional al horizonte de inversión. Por otro lado, afirma Zee, la administración de un impuesto semejante sería sencilla, pues los medios necesarios ya existen en los distintos países, convirtiéndose las entidades financieras en las encargadas de efectuar las retenciones. Finalmente, se trata de un impuesto que no necesita ser universal.

Naturalmente, esta propuesta no se halla exenta de problemas, como, por ejemplo, cómo desarrollarla en aquellos países donde no exista IVA o cómo gravar los flujos que no utilizan el sistema financiero formal, como es el caso de los préstamos a empresas nacionales en el exterior empleados para financiar inversiones también en el exterior.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido comprobar a lo largo de las páginas anteriores, la Tasa Tobin es una propuesta compleja, sobre la que existen numerosos argumentos para justificar su rechazo. Entre ellos, los más

relevantes son de tres tipos. Por un lado, los que se centran en las consecuencias negativas que podría suponer para el buen funcionamiento de los mercados financieros y cambiarios. Por otro, los que ponen el énfasis en las dificultades técnicas a las que se enfrentaría la Tasa Tobin de cara a su implantación. Finalmente, se hallan los propios y muy relevantes obstáculos políticos.

Son en estos tres aspectos donde debe centrarse el análisis de las posibilidades y virtudes de la Tasa Tobin. A nuestro juicio, los problemas técnicos para su aplicación son superables. Como han puesto de manifiesto numerosos autores, a la vista de los recientes progresos en los mecanismos de control, registro y liquidación de las operaciones financieras internacionales, es posible aplicar el impuesto. Por supuesto, esto no quiere decir que sea sencillo y como en todos los tributos existe un importante proceso de aprendizaje, pues tampoco es fácil la gestión de impuestos como el que grava la renta personal, societaria o el IVA. En cuanto al funcionamiento de los mercados, creemos que la cuestión es compleja. Una tasa reducida no obstaculizaría la dinámica del mercado pero tampoco evitaría los movimientos especulativos, mientras que una tasa demasiado elevada podría frenar estos últimos pero también castigaría en demasía operaciones necesarias para el buen comportamiento de los mercados. La alternativa de la doble tasa propuesta por Spahn es, en nuestra opinión, muy discutible. En última instancia y dado que implica un tipo de cambio objetivo, supone de hecho una elección concreta de política cambiaria, lo que a su vez limitaría las posibilidades de autonomía por parte de los Estados. Si el objetivo inicial de la Tasa era dotar de mayores posibilidades de independencia a los países frente a los mercados a la hora de efectuar una política económica, ello sería a costa de reducir el margen de maniobra a las autoridades nacionales limitando la flexibilidad de la política cambiaria. En realidad, creemos que es difícil alcanzar los objetivos de estabilidad cambiaria y mayor autonomía de las autoridades nacionales que persigue la Tasa, pues es cierto que no es sencillo penalizar las operaciones especulativas sin hacer lo propio también con otras operaciones necesarias en los mercados, como la cobertura de riesgo.

Por tanto, la debilidad fundamental de la Tasa Tobin reside en que no presenta un doble dividendo en la misma medida que otros impuestos multilaterales y, en esas circunstancias, es más difícil de justificar frente a otras alternativas de financiación que se están planteando para hacer frente a los problemas de desarrollo y de provisión de bienes públicos globales. Ahora bien, al mismo tiempo la Tasa tiene una virtud fundamental: su potencial recaudatorio, que es muy superior al de otras fuentes alternativas. Dicho de otro modo, el equilibrio en su capacidad como doble dividendo, recaudación y corrección de externalidades negativas, es menor que en otras figuras impositivas, pero tiene la ventaja de su capacidad recaudatoria. Por tanto, si se admite la necesidad de crear mecanismos internacionales de financiación, la Tasa Tobin es un buen candidato sobre el que reflexionar.

Respecto a los obstáculos políticos, también en este aspecto existen ventajas e inconvenientes de la Tasa. Es cierto que la oposición a la misma es muy fuerte por parte de algunos gobiernos y sectores económicos, lo que llevaría a buscar otras alternativas de financiación donde la oposición fuese menor. Sin embargo, no es menos cierto que la Tasa es muy popular en otros grupos sociales y países y que, de hecho, han sido varios los parlamentos nacionales, organizaciones sociales o sindicatos que se han mostrado a favor. Por tanto, en este sentido cuenta con un reconocimiento social que no tienen otras alternativas.

Asimismo, cabe señalar que la Tasa también se ha justificado por otros motivos. Entre ellos, cabe subrayar dos. En primer lugar, se ha argumentado que la Tasa permite recuperar parte de lo perdido por la caída de la imposición sobre el capital que ha tenido lugar en los últimos años (Palley, 2003; Rodrik, 1997). En segundo lugar, supondría el comienzo de una mayor transparencia en las finanzas internacionales, estimulando la lucha contra el dinero negro o los paraísos fiscales, de manera que la Tasa no sería sino una primera etapa de un proyecto más amplio (Jetin, 2005).

En suma, la Tasa Tobin, a nuestro juicio, muestra dos debilidades importantes: no tener de forma clara las ventajas de doble dividendo que sí tienen otras figuras alternativas y el fuerte rechazo que han manifestado a la misma determinados sectores y gobiernos. Por

el contrario, tiene dos virtudes notables: su capacidad recaudatoria y el fuerte apoyo que ha recibido por parte de numerosos colectivos sociales, tanto nacionales como internacionales. Es en este balance y, por tanto, en los costes de los bienes públicos globales y de financiación al desarrollo que esté dispuesta a asumir la comunidad internacional donde debe plantearse la idoneidad de la Tasa Tobin. En cualquier caso, es indudable que no puede ser aplicada de acuerdo a la propuesta original y que, con objeto de superar sus inconvenientes, ha sido reformulada, desarrollándose diferentes alternativas, como el mecanismo de doble tasa de Spahn, la propuesta de Mendez de crear un organismo en el seno de Naciones Unidas encargado de gestionar las transacciones en divisas o el impuesto sobre los movimientos de capital de Zee. Naturalmente, estas propuestas no se hallan exentas de problemas, pero ponen de manifiesto que las críticas a la Tasa Tobin no deben implicar la renuncia a revisar su planteamiento.

7. IMPUESTO SOBRE BILLETES AÉREOS Y FACILIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL

FEDERICO STEINBERG

La cercanía de la fecha marcada para el cumplimiento de los ODM y las dificultades políticas para aumentar en mayor medida la AOD han fomentado un esfuerzo de «innovación» por parte de la comunidad internacional, que busca tanto generar recursos adicionales por vías heterodoxas como permitir a los distintos países obtener réditos políticos, ya que estas propuestas están teniendo una importante cobertura mediática [1].

En este capítulo se analizan de forma crítica dos de estas nuevas propuestas: el impuesto sobre billetes aéreos propuesto por Francia y la Facilidad Financiera Internacional (FFI) propuesta por el Reino Unido. Ambas comparten una característica común: son instrumentos cuya función central es recaudatoria porque, como se mostrará, no permiten reducir ninguna externalidad negativa global de forma significativa. Por lo tanto, su utilización no generaría lo que en la literatura se conoce como el «doble dividendo». Sin embargo, para determinar la conveniencia de ponerlos en práctica es necesario analizar sistemáticamente todas sus ventajas e inconvenientes, tarea que abordamos en las próximas páginas.

Nuestra conclusión es que ni el impuesto sobre los billetes aéreos ni la FFI en su versión más ambiciosa cumplen unas condiciones mínimas que les permitan poder ser considerados como instrumentos adecuados para la financiación al desarrollo, especialmente

[1] Para el análisis de estos instrumentos véanse Atkinson (2005), Landau (2004), Reisen (2004), Comisión Europea (2005) y los documentos del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (www.unmillenniumproject.org).

cuando se los compara con otras alternativas. En el caso del impuesto sobre los billetes aéreos su capacidad recaudatoria es baja y no cumple los principios de equidad, transparencia y mínima distorsión exigibles a cualquier impuesto. En cuanto a la FFI creemos que su uso sólo se justificaría para financiar proyectos de desarrollo que exijan una elevada inversión a muy corto plazo y que aseguren una elevada rentabilidad a largo plazo, algo que tan sólo sucede en algunos proyectos de salud y educación. Para estos casos, siempre es posible pensar en iniciativas similares de menor escala (que además permitan desarrollar alianzas público-privadas), especificando los requisitos que éstas tendrían que cumplir para estar plenamente justificadas.

I. IMPUESTOS SOBRE LOS BILLETES AÉREOS

I.1. *La propuesta*

El proceso de globalización genera ganadores y perdedores. Puede argumentarse —aunque es discutible— que los pasajeros de los vuelos comerciales se encuentran entre los ganadores (Landau, 2004). Su renta per cápita es superior a la media, las empresas multinacionales han incrementado sus beneficios en parte gracias al crecimiento del sector y los consumidores han aumentado su utilidad al tener a su alcance nuevos destinos a menores precios. Por otra parte, la aviación comercial genera una serie de externalidades negativas, principalmente contaminación medioambiental y acústica. Por ello el sector aparece como un buen candidato a ser gravado con algún tipo de impuesto directo o indirecto, cuyos ingresos se destinen a compensar a alguno de los perdedores de la globalización, por ejemplo, las poblaciones más desfavorecidas de los PMA.

En este contexto y como parte de la iniciativa contra el hambre y la pobreza, lanzada por Francia, Chile, Brasil, Alemania, España y Argelia en 2004, el gobierno francés, secundado por el de Chile, propuso la creación de un pequeño impuesto nacional (no global)

sobre los billetes aéreos [2]. En febrero de 2006, en la Conferencia sobre Fuentes Innovadoras de Financiación al Desarrollo celebrada en París, otros 11 países [3] —tanto desarrollados como en desarrollo— apoyaron la propuesta y se comprometieron a crear el impuesto a medio plazo, pero no fijaron ninguna fecha concreta para hacerlo [4]. Hoy, en 2008, 28 países han dado su apoyo a la iniciativa [5]. Francia, Brasil, Chile, Costa de Marfil, Corea del Sur, Madagascar, Mauricio y Níger ya han establecido el impuesto y acordaron dedicar todo o parte de su recaudación a un fondo global de salud, concretamente a la compra de vacunas y medicamentos antirretrovirales contra el sida (cuadro 1).

Por su parte, el Reino Unido, que ya recaudaba unos 2.000 millones de dólares anuales gravando la aviación comercial, se comprometió a utilizar parte de esos fondos para la lucha contra el sida, la malaria y la tuberculosis. De hecho, en febrero de 2007 duplicó el impuesto previamente existente, que pasó a establecerse en 10 libras para vuelos domésticos y europeos, en 20 libras para vuelos domésticos y europeos en clase preferente y en 40 y 80 para vuelos internacionales en clases turista y preferente, respectivamente. Con este incremento, que se justificó porque el sector aéreo no soporta plenamente los costes medioambientales que genera, se espera doblar la recaudación hasta acercarla a los 4.000 millones de dólares anuales.

Al margen de las iniciativas francesa, chilena y brasileña, la Comisión Europea estima que el establecimiento de un impuesto de

---

[2] El Informe Landau, encargado por el presidente francés Chirac a un grupo de expertos, contemplaba esta iniciativa junto con la de gravar el combustible aéreo y/o los corredores aéreos (Landau, 2004: 62-64).

[3] Brasil, Reino Unido, Congo, Costa de Marfil, Chipre, Gabón, Jordania, Luxemburgo, Madagascar, Mauricio y Nicaragua. India, Guatemala y China están considerando sumarse a este grupo.

[4] En dicha conferencia, 79 países apoyaron la creación de nuevos instrumentos para la financiación al desarrollo. Estados Unidos, Japón, Canadá e Italia no han secundado la propuesta.

[5] A los 14 países mencionados anteriormente se han sumado Benín, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Corea del Sur, Guatemala, Guinea Conakry, Liberia, Mauritania, Malí, Marruecos, Namibia, Níger, República de África Central, Santo Tomé y Príncipe y Togo. Además, India y China están considerando sumarse a este grupo.

CUADRO 1. *El impuesto sobre los billetes aéreos de Francia, Chile y Brasil*

	Francia	*Brasil*	*Chile*
Vuelos nacionales/ europeos	1 euro (clase turista) 10 euros (preferente y primera clase)	—	—
Vuelos internacionales	4 euros (clase turista) 40 euros (preferente y primera clase)	2 dólares por billete emitido	4 dólares por billete emitido
Empleo de la recaudación	100% para el Fondo Global de la Salud	Fondo Global de la Salud y otros proyectos nacionales	50% para el Fondo Global de la Salud 50% para promoción interna del turismo [6]
Ingresos estimados	200 millones de euros anuales	10-12 millones de dólares anuales	5-6 millones de dólares anuales

Ingresos estimados si los 28 países que se han comprometido a establecer el impuesto lo crearan: 450 millones de euros anuales.

10 euros por cada vuelo intraeuropeo y de 30 euros por cada vuelo internacional podría generar unos ingresos de hasta 6.000 millones de euros anuales (7.800 millones de dólares), siempre que participaran todos los países de la Unión Europea (Comisión Europea, 2005: 27). Sin embargo, estas estimaciones son poco realistas porque se basan en un impuesto diez veces mayor que el establecido

[6] Destinar parte de la recaudación para la promoción del turismo es un modo de compensar a esta industria, que es, junto con las líneas aéreas, la más perjudicada por la medida.

por Francia [7]. En la práctica, a lo largo de 2007 se recaudaron tan sólo 250 millones de dólares (excluyendo al Reino Unido).

I.2. *Ventajas*

La principal ventaja de este impuesto indirecto es que es fácil de recaudar y administrar, difícil de evadir y no choca con ninguna norma internacional. De hecho, éstas son las razones por las que ya ha sido establecido en varios países y por las que distintas modalidades del mismo llevan décadas existiendo [8]. En el caso que nos ocupa el hecho imponible consiste en embarcar en un avión que salga de un aeropuerto de un país que haya establecido el impuesto en un vuelo comercial no privado. Siempre que se ponga en práctica en un número suficientemente elevado de países y que no se discrimine entre aerolíneas se aseguraría una amplia base y el único modo de evadirlo sería cambiar de aeropuerto o país de origen del viaje, algo bastante costoso. Además, sería fácil de recaudar mediante los canales nacionales existentes. Los pasajeros lo pagarían al comprar su billete y las compañías aéreas abonarían dichas cantidades al Estado.

Como los afectados son un grupo muy disperso y poco organizado, la teoría de la acción colectiva (Olson, 1965) indica que sería difícil que se movilizaran y ejercieran presión para retirarlo, sobre todo teniendo en cuenta que para los viajes de trabajo son las empresas y la administración (y no los ciudadanos) los que pagarían el impuesto [9]. Sin embargo, lo ideal sería que el impuesto fuera global,

---

[7] Por su parte, Jha (2004: 201) cita un estudio de la International Civil Agency Organization (ICAO) en el que se estima que, como el gasto mundial en aviación civil de 2002 fue de alrededor de 330.000 millones de euros, sería posible recaudar entre 10.000 y 16.000 millones de euros anuales mediante un impuesto sobre los billetes (siempre que éste se estableciera en todos los países).

[8] Véase Keen y Strand (2007: 4-15) para una tipología de los distintos impuestos aéreos existentes, incluyendo los medioambientales.

[9] Esto constituye una ventaja sólo porque sería fácil de establecer minimizando la oposición política de los afectados, es decir, «esquivando a los votantes» (Clemens, 2006), pero no es una ventaja en términos de eficiencia o equidad. El sector que podría movilizarse en contra es el de las aerolíneas, especialmente las de bajo coste, pero éstas siempre podrían trasladar el 100% del impuesto al consumidor.

es decir, que afectara a todos los viajes aéreos, ya que la actual fórmula nacional/regional (europea) no evita la deslocalización y haría perder competitividad a la industria del turismo europea [10]. Esto preocupa especialmente a países fuertemente dependientes de las exportaciones de turismo como España y a países grandes de población dispersa, cuyos ciudadanos tenderían a sustituir el avión por otros medios de transporte para desplazamientos nacionales, con el consiguiente efecto negativo sobre el sector de la aviación comercial [11]. La propuesta francesa afirma que con un impuesto de un euro por vuelo europeo en clase turista el efecto sería tan pequeño que no distorsionaría la competencia ni afectaría de forma significativa al sector. Sin embargo, fuentes del Ministerio de Economía y Hacienda español indican que el efecto no sería en absoluto despreciable, aunque no aportan estimaciones al respecto.

Otra ventaja del impuesto es que daría lugar a ingresos estables, predecibles y adicionales (no sustitutivos) a la AOD tradicional. Éste es un importante punto a su favor porque uno de los principales argumentos para proponer nuevas fuentes de financiación al desarrollo es que la volatilidad de la AOD es demasiado elevada, lo que dificulta realizar proyectos de desarrollo plurianuales. Teniendo en cuenta que el sector de la aviación civil crecerá de forma espectacular en las próximas décadas [12], los ingresos derivados de este impuesto serían estables y crecientes, y además se añadirían íntegramente a la AOD puesto que suponen una fuente de ingresos completamente nueva (principio de adicionalidad).

Por otra parte, sería posible asegurar cierta progresividad cargando un tipo distinto a cada clase de billete, algo que ya contempla la propuesta francesa. Esto no significa que el impuesto sea progresivo ya que al ser indirecto sólo lo pagarían quienes viajaran en avión. Incluso, como argumenta irónicamente Clemens (2006), los aviones privados, que pertenecen a individuos o em-

[10] Para reducir este efecto y evitar cambios de rutas los pasajeros en tránsito estarían exentos, como ya contempla la propuesta francesa.

[11] De hecho, en España existen subsidios para los vuelos entre las Islas Canarias y la Península Ibérica.

[12] Según Jha (2004: 202), entre 1990 y 2050 el porcentaje de pasajeros que escogerá viajar en avión pasará del 9 al 36%.

presas con rentas extraordinariamente elevadas, no tendrían que abonarlo.

Por último, es necesario considerar su efecto sobre la contaminación (medioambiental y acústica) y el cambio climático; es decir, ¿reduce externalidades negativas y da lugar a un «doble dividendo»? Dependiendo de la elasticidad-precio de la demanda y de la política de precios de las líneas aéreas, el establecimiento del impuesto podría generar una caída en la demanda de vuelos comerciales que podría reducir de forma indirecta la contaminación y el ruido que generan, al tiempo que perjudicarían al sector y recortarían tanto el crecimiento económico como la recaudación fiscal total. Sin embargo, la Comisión Europea estima que si se trasladara el 100% del impuesto al consumidor la demanda se contraería en torno al 7% para vuelos europeos y al 11% para vuelos internacionales (que tienen menos sustitutivos), con lo que la reducción de externalidades que generaría sería, en todo caso, menor (Comisión Europea, 2005: 27). Por su parte, Francia sostiene que la aplicación del impuesto no ha tenido impacto alguno sobre la demanda, aunque no ha presentado estudios técnicos que avalen esta afirmación, que más bien parece destinada a reducir los temores planteados por el sector turístico en general y por las líneas aéreas en particular.

En el caso de que efectivamente la demanda cayera, al no tratarse de un impuesto sobre el carburante y al ser totalmente trasladable al consumidor se estaría incidiendo sólo indirectamente sobre la externalidad medioambiental negativa, por lo que no se estaría incentivando el uso de fuentes de energía alternativas por parte de las líneas aéreas. Y en el caso de que la demanda no se altere (como presupone Francia) el efecto sobre la externalidad negativa sería nulo. En definitiva, el «doble dividendo» de este impuesto es menor. De hecho, para incentivar la eficiencia energética sería preferible gravar directamente el consumo de combustible aéreo, que generaría unos ingresos similares (Comisión Europea, 2005: 28).

Adviértase que hay una contradicción entre los impactos económico y ambiental del impuesto. Así, si el impuesto efectivamente reduce la demanda, entonces su efecto económico negativo será significativo, aunque reduciendo las emisiones; pero si no lo hace,

entonces no contribuirá a la mejora del medio ambiente ni a la lucha contra el cambio climático.

I.3. *Inconvenientes*

La primera debilidad del impuesto es que su justificación teórico-filosófica es débil, puesto que no puede asegurarse que la globalización haya beneficiado a los pasajeros aéreos y haya perjudicado a los países en desarrollo. De hecho, más allá de su efecto sobre la desigualdad, la evidencia empírica señala una correlación positiva entre integración económica y crecimiento/reducción de la pobreza a largo plazo (Dollar y Kraay, 2002; Easterly, 2001), aunque esta correlación no indica necesariamente causalidad.

En segundo lugar, el impuesto tiene una baja capacidad recaudatoria, especialmente cuando se lo compara con otras alternativas. En el mejor de los escenarios, que como se ha mencionado es extremadamente optimista, el impuesto podría recaudar cerca de 8.000 millones de dólares anuales, que es menos de una sexta parte de los 50.000 millones de dólares anuales que se requieren para cerrar el *gap* de financiación al desarrollo. Esto no significa que no pueda ser utilizado en combinación con otros instrumentos.

En tercer lugar, se trata de un impuesto poco transparente, poco equitativo, insuficientemente progresivo y distorsionante. Por lo tanto, desde un punto de vista técnico, no cumple prácticamente ninguna de las condiciones de la teoría de la imposición óptima, por lo que sería más eficiente incrementar la AOD tradicional (que se financia con impuestos «técnicamente superiores»), aunque por motivos políticos existan dificultades para hacerlo.

En cuarto lugar, tiene potenciales efectos adversos sobre la competitividad del sector turismo, que podrían acelerar un proceso de deslocalización, lo que hace de este impuesto un instrumento poco recomendable para países dependientes del turismo. Asimismo, perjudicaría de forma desproporcionada a las aerolíneas de bajo coste, que han incrementado sensiblemente la competencia en el sector y han contribuido a una importante reducción de los precios.

Por último, como se ha explicado, parece poco probable que este impuesto, a los bajos niveles de gravamen para los que es políticamente viable, dé lugar a un «doble dividendo» de dimensiones considerables. Por lo tanto sólo tiene un carácter recaudatorio (que además es limitado) y no contribuye al avance de la gobernanza económica global.

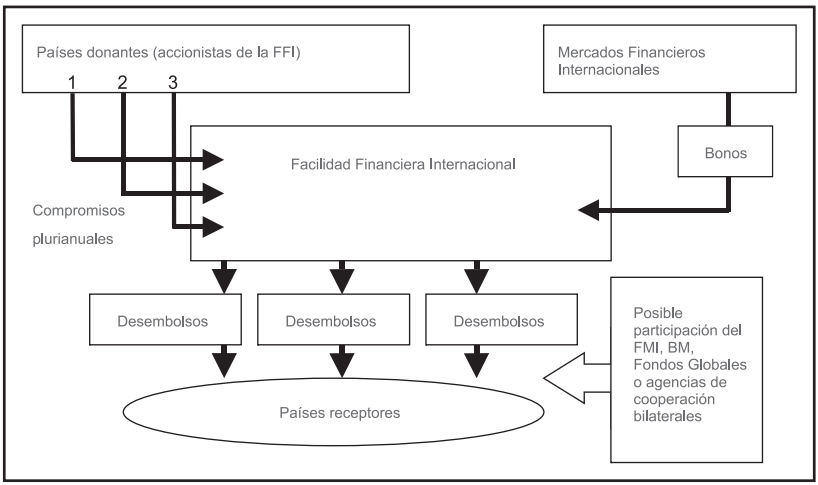
II. FACILIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL

II.1. *La propuesta*

Como la participación del Reino Unido en la guerra de Irak deterioró de forma considerable la imagen del entonces primer ministro Tony Blair, éste, a quien correspondía organizar la cumbre del G-8 en 2005, preparó una batería de propuestas de desarrollo y gobernanza global que recibieron una importante cobertura mediática. Entre ellas, destacaba la propuesta del entonces ministro de Finanzas, y hoy primer ministro, Gordon Brown de incrementar la financiación al desarrollo a través de la creación de una FFI (HM Treasury y DfID, 2004). Esta medida, planteada por primera vez por el Tesoro británico y la agencia de cooperación británica (DfID) en 2003 y muy ligada a la propuesta de la Comisión para África, permitiría adelantar a los países en desarrollo los aumentos de AOD proyectados para el futuro. En concreto, se podrían movilizar 50.000 millones de dólares anuales adicionales antes de 2015, fecha límite para el cumplimiento de los ODM.

La FFI es una plataforma de financiación que actúa como un Tesoro global capaz de emitir deuda y utiliza a los mercados financieros para generar recursos que pueden ser distribuidos a los países en desarrollo. Su funcionamiento se sintetiza en el cuadro 2. En concreto, la FFI ingresaría compromisos de contribuciones futuras irrevocables, formales y plurianuales de los países donantes, que serían sus accionistas. A continuación, emitiría bonos en los mercados financieros internacionales cuyo pago estaría garantizado por los compromisos de los donantes, lo que se conoce como titulización

CUADRO 2. *Estructura de la Facilidad Financiera Internacional*

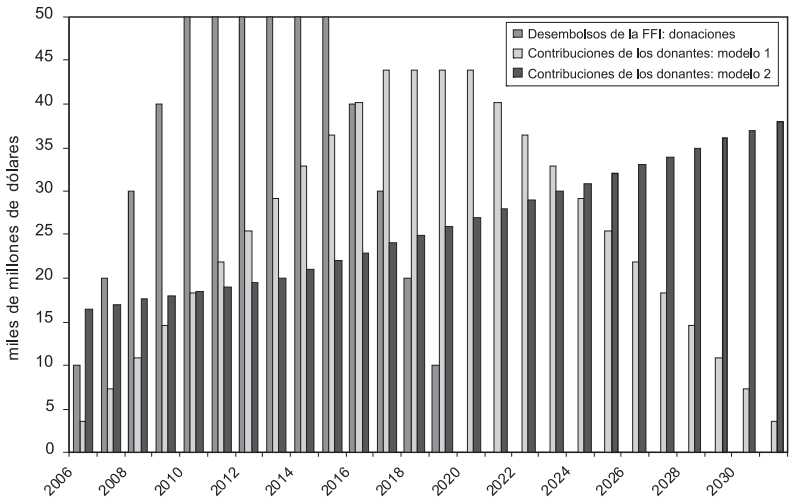


FUENTE: Mavrotas (2005: 113) y elaboración propia.

de activos *(securitization)*. Al estar plenamente respaldados, estos bonos tendrían la máxima calificación crediticia, lo que permitiría generar recursos a tipos de interés menores a los que podrían endeudarse los países en desarrollo. Por último, los ingresos generados por la emisión de bonos serían distribuidos a los países en desarrollo en forma de donaciones, nunca de préstamos. En la propuesta inicial se planteó que los fondos fueran distribuidos por organismos multilaterales existentes, como el Banco Mundial, el FMI o los Fondos Globales para la Salud. Ni este aspecto ni las condiciones bajo las cuales los países receptores podrían recibir donaciones han sido definidos.

Según el Tesoro Británico, si la FFI se pusiera en práctica, sería capaz de asegurar una financiación estable y rápida de gran envergadura, puesto que sus desembolsos serían independientes de la coyuntura política en los países donantes. La propuesta inicial, ilustrada en el gráfico 1, contempla la posibilidad de que se distribuyan un total de 500.000 millones de dólares. Las mayores donaciones (50.000 millones de dólares anuales) se producirían en los años anteriores a 2015, lo que permitiría aumentar las probabilidades de

GRÁFICO 1. *Diagrama ilustrativo de los desembolsos (para países en desarrollo) y compromisos (de los donantes) de la FFI*



FUENTE: Elaboración propia.

cumplimiento de los ODM. El gráfico 1 también muestra dos simulaciones de los desembolsos que los donantes harían a la FFI. En la primera (filas de color más claro), los desembolsos irían aumentando anualmente hasta superar los 40.000 millones de dólares anuales entre 2018 y 2022, para después reducirse paulatinamente hasta llegar a cero en 2032. En el segundo modelo los donantes incrementarían todos los años sus contribuciones, pero lo harían en cuantías menores, aprovechando su mayor nivel de renta futura. Ambos modelos suponen que la IFF desaparecería en 2032, así como que entre 2020 y 2032 todos sus fondos se dedicarían al pago de intereses (2019 sería el último año en el que se producirían donaciones).

La propuesta ha sido respaldada por Francia e Italia y está siendo estudiada por algunos de los países de la OCDE, entre los que no se encuentran ni Estados Unidos ni Japón. Por su parte, el FMI y el Banco Mundial se han mostrado partidarios de la iniciativa y han afirmado que es técnicamente viable, aunque han planteado dudas sobre su gobernanza, su funcionamiento y el efecto que

tendría sobre los presupuestos y ratios deuda/PIB de los países donantes.

Por otra parte, ya se ha puesto en marcha una FFI piloto (Facilidad Financiera Internacional para las Inmunizaciones, IFFIm, por sus siglas en inglés) destinada a financiar un programa de vacunaciones a gran escala. El proyecto, que generará 4.000 millones de dólares anuales hasta 2015, estará financiado por las contribuciones del Reino Unido, Francia, Italia, Austria, Alemania, España, Suecia y Brasil, así como por la Fundación Bill y Melinda Gates. La IFFIm servirá para poner a prueba la viabilidad de la FFI, tanto en lo que se refiere a la titulización de las aportaciones de los donantes como a su estructura de gobierno. Las donaciones serán distribuidas a través de la Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés), que incluye a UNICEF, la OMS, el Banco Mundial, la Fundación Bill y Melinda Gates y varios gobiernos de los países donantes y receptores. El destino de estos fondos serán la compra y distribución de vacunas para 72 países con una renta per cápita inferior a 1.000 dólares, lo que permitirá acelerar el cumplimiento de los varios ODM (reducción de la mortalidad infantil y salud materna directamente y reducción de la pobreza y mejora de la educación indirectamente) [13]. Se espera que estos desembolsos —que supondrán una inyección de demanda— incentiven a los productores privados a aumentar la inversión, lo que haría caer el precio a medio plazo [14].

---

[13] Para más detalles sobre la IFFIm, véase GAVI (2004) y http://www.iff-immunisation.org./.

[14] Asimismo, en febrero de 2007 se creó otro nuevo instrumento de innovación financiera destinado a incrementar la investigación médica, el Advanced Market Commitments (AMC). Este instrumento actúa de forma similar a la IFFIm porque también intenta modificar la estructura de incentivos de las empresas farmacéuticas para que inviertan más recursos en medicamentos y vacunas necesarias en los países pobres. Pero a diferencia del anterior, los fondos de la AMC no se destinan a la compra de medicamentos ya existentes sino que se emplearán para adquirir la vacuna del neumococo —que causa 11 millones de muertes infantiles por neumonía en los países pobres— cuando ésta se desarrolle, suponiendo así un importante incentivo para la investigación. Los miembros de la AMC son Italia, Reino Unido, Canadá, Noruega, Rusia y la Fundación Bill y Melinda Gates y su fondo asciende a 1.500 millones de dólares.

II.2. *Ventajas*

La principal ventaja de la FFI es que es uno de los instrumentos que más recursos adicionales puede generar a corto y medio plazo. Se estima que con las cifras señaladas en el gráfico 1, y para un nivel de apalancamiento que permita que los bonos emitidos tengan la máxima calificación crediticia (entre el 80 y el 87%), sería posible generar unos 50.000 millones de dólares anuales (Mavrotas, 2005: 119). Si a ello añadimos que estos fondos serían distribuidos en forma de donaciones se aseguraría el rápido incremento, así como la estabilidad y la predictibilidad de los flujos financieros hacia los países en desarrollo. Tal y como se ha señalado anteriormente, la menor volatilidad de la ayuda haría posible invertir en proyectos plurianuales, que de otra forma no pueden ser acometidos por los países en desarrollo debido a la incertidumbre sobre su financiación futura. A su vez, la disponibilidad de fondos a corto plazo permitiría invertir en proyectos de elevada rentabilidad a largo plazo, es decir, que tienen un valor actual neto esperado positivo. Este tipo de iniciativas suelen estar concentradas en los sectores de la salud (vacunaciones y otras medidas para reducir la mortalidad, sobre todo la infantil) y la educación, en los que la reducción de enfermedades y muertes o el aumento en el nivel formativo pueden contribuir a romper trampas de pobreza y crear círculos virtuosos de desarrollo.

La propuesta de esta iniciativa afirma (HM Treasury y DfID, 2004: 7) que la ayuda proveniente de la FFI, además de tomar la forma de donación, sería ayuda no ligada y multilateral, por lo que minimizaría los problemas de coordinación asociados a los programas de ayuda bilaterales, que en ocasiones imponen elevados costes de transacción a los países receptores [15]. Además, como el Reino

[15] Al tratarse de ayuda no ligada, no podría ser utilizada como instrumento directo de política exterior de los países donantes, algo que ha venido sucediendo (y que ha sido fuertemente criticado) con la ayuda ligada. Además, al tratarse de ayuda multilateral los países receptores no tendrían que atender a los requisitos de condicionalidad de cada uno de los donantes (aunque sí a los que establezca la FFI), lo que flexibiliza el proceso y reduce los costes de transacción.

Unido se encuentra entre los países con un modelo de cooperación más sofisticado, el impacto de los fondos de la FFI podría ser elevado [16]. A su vez, se establecerían mecanismos de condicionalidad para asegurar que los países que no cumplieran con ciertas prácticas de buen gobierno o que no honraran sus compromisos financieros con el FMI no pudieran recibir fondos.

Aunque es cierto que es necesario mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda, nada indica *a priori* que este objetivo no pueda alcanzarse mediante otros mecanismos de financiación al desarrollo. Lo esencial es cómo se gasta la ayuda, no cómo se genera. Por lo tanto, resulta discutible que la FFI tenga una ventaja comparativa en este ámbito respecto a otros instrumentos de la cooperación, ya sean tradicionales, ya «innovadores».

II.3. *Inconvenientes*

La FFI presenta varios inconvenientes. Por una parte, hay que subrayar que la urgencia por incrementar masivamente los fondos para el desarrollo para cumplir los ODM en 2015 no puede ser avalada ni por la teoría económica ni por la evidencia empírica. Concentrar los fondos sólo estaría justificado en determinadas inversiones, aquellas en las que la rentabilidad esperada a largo plazo sea muy elevada y en las que la inacción a corto plazo suponga un daño irreparable, como sucede con las vacunaciones (volveremos sobre este tema después).

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los problemas de absorción de los países receptores y los posibles impactos macroeconómicos adversos de un aumento súbito del nivel de ayuda («enfermedad holandesa») hacen más recomendable un flujo de asistencia estable y continuado a lo largo del tiempo, algo incompatible con la FFI a largo plazo.

En cuanto a la capacidad de absorción, puede argumentarse que la fragilidad institucional y la escasez de medios técnicos de

[16] Para una discusión de los nuevos instrumentos de la ayuda véanse los artículos recopilados en Castaño y Larrú (2005).

los países en desarrollo provocan que la ayuda tenga rendimientos marginales decrecientes, e incluso que exista un punto de saturación a partir del cual sucesivos aumentos de la ayuda no surtan efecto alguno sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza. El segundo problema, conocido como «enfermedad holandesa», se deriva de que incrementos sustanciales de ayuda generan problemas macroeconómicos en el país receptor, como aumento de inflación y apreciación del tipo de cambio nominal y real, lo que reduce la competitividad-precio de sus exportaciones y puede ahogar el dinamismo del sector exterior o los esfuerzos por diversificar la oferta exportadora, además de producir déficit de balanza de pagos.

Un problema importante radica en que si la FFI se pusiera en marcha, los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo podrían caer a partir de 2020 debido a los problemas presupuestarios que tendrán los países desarrollados cuando se jubile la generación del *baby boom*. Aunque la FFI permitiría asegurar los compromisos de los donantes hasta esa fecha («atándoles las manos frente a posibles resistencias a aumentar la ayuda»), resulta poco creíble que los donantes vayan a incrementar la ayuda después de 2020 para que los flujos totales no caigan mientras se pagan los intereses de la FFI, que se estiman en un total de más de 220.000 millones de dólares (Moss, 2005: 6). En definitiva, la FFI no asegura recursos adicionales de ayuda porque, en vez de suponer un incremento de la ayuda, es un adelanto de los fondos (Mavrotas, 2005: 127). Además, como dicho adelanto lleva asociado un coste financiero significativo, la ayuda podría reducirse en el futuro, lo que tendría consecuencias negativas para la mayoría de los PMA [17].

La FFI plantea, además, un problema de equidad intergeneracional y no cumple con el «principio del beneficio», según el cual

[17] El caso de las infraestructuras es un buen ejemplo de este problema de inconsistencia temporal. En primer lugar, en la mayoría de los países no es posible construir simultáneamente y de forma eficiente un gran número de carreteras, puentes o presas en un período muy corto de tiempo. En segundo, para que estos proyectos sean rentables, es necesario financiar su mantenimiento, lo que exige un flujo continuado de ayuda exterior a lo largo de décadas, no una concentración de la ayuda en pocos años (Moss, 2005).

aquellos que más se beneficien de un bien público deben financiarlo. Como la FFI crea obligaciones de pago futuras, las próximas generaciones correrían con los gastos mientras que la actual disfrutaría de los beneficios. Si estuviera asegurado que la FFI fuera a terminar con la pobreza extrema —que tiene rasgos de un mal público global— y por tanto a beneficiar desproporcionadamente a las generaciones futuras habría una justificación teórica para apoyarla. Sin embargo, la baja probabilidad de que esto suceda debilita la consistencia lógica del argumento. Además, las generaciones futuras de votantes no pueden expresar su opinión (algunos de ellos todavía no han nacido), por lo que la FFI se presenta como una respuesta «paternalista» en la que las generaciones presentes deciden lo que creen que será mejor para las generaciones futuras sin consultarles (Clemens, 2006). En todo caso, como las generaciones futuras no pueden movilizarse en contra de la iniciativa y como no puede asegurarse que los ministerios de Hacienda velen por sus intereses, una perspectiva de economía política apuntaría a que en la práctica este tema no sería un obstáculo significativo para crear la FFI.

Un problema adicional es que el tratamiento contable de la FFI en las cuentas nacionales de los donantes puede ser problemático, sobre todo si finalmente ésta se considera deuda pública y eleva las ratios deuda/PIB. Existe un debate sobre cuál es la forma correcta de contabilizar estos compromisos de pago futuros a una organización internacional. Por una parte, parece razonable que sean pasivos contabilizados como deuda pública de los donantes. Pero si esto ocurriese los países de la Unión Europea tendrían problemas para cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que no permite que la deuda pública supere el 60% del PIB. Para evitar este problema, se ha planteado que la FFI no se incluya en las cuentas nacionales, tanto por ser considerada contribución a un organismo internacional como porque los compromisos de pago pertenecerían a la FFI y no a los países donantes. Este «truco contable» permitiría contabilizarla dentro de la sección «Cuentas Resto del Mundo» de la contabilidad nacional. En ese caso, y según las reglas de Eurostat, siempre que ningún país tenga más del 51% de la «propiedad de la FFI», ésta no se contabilizaría como deuda pública de los donan-

tes [18]. Otro inconveniente menor asociado al tema contable es que todavía no ha sido clarificado si las contribuciones a la FFI computarían como AOD, lo que ha reducido el apoyo a esta iniciativa en algunos países.

Además, la FFI exige un nivel de cooperación y coordinación entre los donantes que no será fácil de alcanzar desde el punto de vista político. Por una parte, pueden anticiparse dificultades a la hora de fijar los principios de funcionamiento de la FFI, tanto los de carácter político (criterios de condicionalidad para los receptores de fondos, cantidades desembolsadas cada año, estructuras de propiedad y gobierno de la FFI, inclusión o no dentro del FMI, etc.) como los de tipo técnico (nivel de apalancamiento de la FFI, características de las emisiones de bonos, nivel de reservas de la FFI y distribución de sus activos/pasivos para gestionar el riesgo de forma óptima). Pero además, como la FFI duraría varias décadas, será necesario que todos los donantes sostuvieran tanto la cooperación política como sus compromisos financieros. En un mundo tan dinámico, incierto y cambiante, este tipo de compromisos son difíciles de mantener.

Por último, la FFI no ofrece ningún «doble dividendo» ya que su única función es la de movilizar fondos. Aunque este inconveniente no es suficiente para descartar ninguna iniciativa, debe tenerse en cuenta a la hora de compararla con otros instrumentos disponibles.

II.4. *¿Cuándo se justificaría utilizar la FFI?*

Como se ha señalado, no existe una justificación clara para incrementar masivamente y en un corto espacio de tiempo los fondos de AOD hacia un país en desarrollo. Además, debido a los problemas institucionales, de capacidad de absorción y de «enfermedad holandesa», es posible que dicho incremento de fondos resulte contraproducente. Sin embargo, existen situaciones y sectores concretos en los que una elevada inyección financiera puede resultar rentable

[18] Para una discusión técnica véase Mavrotas (2005: 126).

porque los beneficios de la inversión superen a sus costes. En general se tratará de casos en los que este «gran empujón» financiero tenga elevadas probabilidades de romper situaciones de trampas de pobreza y contribuyan a generar dinámicas de crecimiento. Los programas de vacunación a los que se destinan los fondos de la IFFIm constituyen un buen ejemplo. Sin embargo, como nunca existe certeza sobre los beneficios futuros, toda decisión se basa en supuestos y conjeturas.

A continuación se plantea un método sencillo para diagnosticar bajo qué condiciones una inyección de fondos —generados a través de la FFI o de cualquier otro instrumento de financiación al desarrollo— podría ser efectiva. El marco teórico de análisis del que hay que partir es el que corresponde a cualquier proyecto de inversión. Debe realizarse un análisis coste-beneficio *ex ante* y proceder a invertir los fondos si el valor actual neto (VAN) del proyecto es positivo. En términos formales y de modo simplificado, para llevar a cabo un proyecto debe cumplirse que:

$$VAN = -I_0 + \frac{\sum_{t=1}^{t=n} FC}{(1+r)^t} \geq 0$$

Donde I es la inversión inicial (la inyección de fondos procedente de la IFF o de otra fuente), FC son los flujos de caja, r es la tasa de descuento y t el tiempo. En todo análisis de este tipo aparecen multitud de dificultades a la hora de estimar los diferentes elementos de la ecuación. La inversión inicial suele ser fácil de calcular, pero es difícil predecir los flujos de caja futuros, así como estimar la tasa de descuento que debe utilizarse [19].

En el caso que nos ocupa, este análisis se vuelve todavía más complejo porque estamos abordando proyectos de inversión desti-

[19] Véase Higgins (2004) para un detallado análisis de los problemas clásicos a los que las empresas se enfrentan a la hora de calcular los flujos de caja futuros y el coste del capital, que para el caso del sector privado es el coste ponderado del capital de la empresa, que incluye recursos propios y ajenos y que requiere calcular la estructura de capital óptima de la empresa.

nados a políticas de desarrollo a largo plazo, que tienen características diferentes a los proyectos de inversión estrictamente privados que realiza una empresa. Así, en las inversiones públicas en general (y en aquellas destinadas al desarrollo en particular), el análisis coste-beneficio debe incorporar aspectos de difícil cuantificación monetaria.

En primer lugar, porque aparecen externalidades positivas que deberían ser incorporadas en los flujos de caja. Por ejemplo, un exitoso programa de educación no sólo incrementa la productividad del trabajo y los salarios, sino que tiene efectos positivos sociales mucho más amplios y difíciles de estimar, como la transmisión de valores cívicos que —a largo plazo— pueden reducir la conflictividad social y aumentar la estabilidad política y la inversión.

En segundo lugar, al tratarse de proyectos de inversión pública se hace imprescindible utilizar una tasa de descuento social en vez de una privada (la privada sólo recogería las preferencias individuales). Como demuestran Caplin y Leahy (2004), las administraciones públicas deben ser más «pacientes» que los individuos, porque estos últimos suelen tener un horizonte temporal más corto y además no suelen valorar el bienestar de las generaciones futuras. Por lo tanto, la tasa de descuento social debería ser menor a la privada.

En todo caso, obtener un VAN positivo es sólo una condición necesaria, no suficiente para respaldar la iniciativa. Para justificar una gran inyección de fondos es imprescindible complementar el análisis cuantitativo con aspectos cualitativos, que además deben ser examinados de forma diferente en cada país, según sus capacidades institucionales y problemas específicos.

Una alternativa para determinar en qué área o sector un aumento de la financiación externa a corto plazo puede contribuir a romper una trampa de pobreza es el análisis sobre «diagnósticos del crecimiento» planteado por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005). Estos autores proponen una novedosa metodología (que es una reformulación ampliada de las teorías pioneras del desarrollo de los años cuarenta) para identificar cuál es la restricción clave *(binding constraint)* que en cada país está impidiendo iniciar la dinámica del cambio económico que conduce al crecimiento sostenido. Su hipótesis es que las economías en desarrollo tienen determinados «cuellos

de botella» que son los responsables de que las tasas de inversión privadas sean demasiado bajas. Pero a diferencia de los análisis anteriores, subrayan que estas restricciones serán diferentes en cada país y pueden incluir desde una baja rentabilidad de la inversión en educación hasta fallos de mercado en el sector financiero, problemas de coordinación entre los agentes, externalidades o problemas en la determinación de los derechos de propiedad, por mencionar algunos. Por lo tanto, es necesario identificar las restricciones —y la clave está justamente en el diagnóstico— para seguidamente actuar sobre las mismas mediante políticas públicas (financiadas con fondos internos o externos) centradas en el problema específico. El Banco Mundial ya está utilizando esta metodología para diseñar actuaciones concretas mediante casos de estudio cualitativos que permitan aislar estas restricciones, generar el despegue económico y poner en marcha efectos de arrastre que conduzcan al crecimiento [20].

Aunque dependerá de las características de cada país, las áreas en las que la concentración de fondos se ha mostrado más efectiva hasta la fecha son aquellas en las que la inversión contribuye a evitar una caída en la tasa de crecimiento potencial futuro por una merma en el capital humano. Es por ello que los programas de vacunaciones y saneamiento de aguas en poblaciones con elevada mortalidad infantil han resultado efectivos. Sin embargo, estas políticas han sido todavía más exitosas cuando se han combinado con programas que incentivan la educación, sobre todo aquellos que reducen el trabajo infantil mediante el pago a las familias de un porcentaje de lo que sus hijos ingresan trabajando [21]. Esto demuestra que es clave pensar en la complementariedad de las distintas actuaciones. Otra área en la que se han obtenido buenos resultados es la del apoyo a los microcréditos, ya que atacan directamente el problema del mal funcionamiento del mercado de capitales en los países en desarrollo y contribuyen a reducir los riesgos más comunes a los que se enfrentan las poblaciones que viven por debajo del nivel de pobreza.

[20] Hasta la fecha se han hecho estos diagnósticos para Mongolia, Egipto y Bolivia.

[21] El programa México Progresa (renombrado Oportunidad) es pionero en este tipo de políticas, que ya se han extendido a otros muchos países en desarrollo. Para un análisis véase Basu y Tzannatos (2003).

Por último, con el fin de fortalecer la autoría nacional de las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza de los países pobres, sería recomendable que los fondos de las posibles FFI a pequeña escala en estos (u otros) sectores vayan a cofinanciar programas que ya cuentan con recursos propios en los presupuestos de los países en desarrollo.

III. CONSIDERACIONES FINALES

Tras el recorrido realizado parece que ni el impuesto sobre los billetes aéreos ni la FFI (en su versión a gran escala) son instrumentos adecuados para incrementar los flujos financieros hacia los países en desarrollo. Ninguno de los dos puede justificarse plenamente desde el punto de vista teórico y su contribución a la gobernanza global es más bien limitada, como limitado es su efecto de «doble dividendo».

En el caso del impuesto sobre los billetes aéreos el problema fundamental radica en que su facilidad de gestión no compensa ni su baja capacidad recaudatoria ni su falta de eficiencia y equidad. El hecho de que algunos países lo hayan adoptado responde a motivos políticos que forman parte de las estrategias de política exterior de los Estados. En este sentido puede destacarse el interés de Francia en liderar la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza mediante la rápida puesta en práctica de una propuesta muy visible [22]. En todo caso podría apoyarse un impuesto sobre el combustible aéreo, que atajaría de forma más directa el problema de la contaminación transfronteriza y el cambio climático e introduciría un incentivo para la investigación en fuentes de energía alternativas (Keen y Strand, 2007).

[22] Nótese que en los casos de Chile y Brasil el impuesto es muy pequeño, excluye los vuelos nacionales y generará pocos recursos. El Reino Unido ya lo utiliza desde hace años como instrumento recaudatorio (al igual que hace, por ejemplo, con el impuesto sobre la posesión de un aparato de televisión). En cuanto a los países en desarrollo que han apoyado la propuesta, sencillamente se han limitado a alinearse con sus ex metrópolis.

En cuanto a la FFI el problema radica en la débil justificación teórica para concentrar una parte sustancial del incremento de la ayuda al desarrollo en pocos años. Si a ello se añade que la FFI probablemente implique una reducción futura de la ayuda (en parte debido a su coste financiero) y que no genera un «doble dividendo», el instrumento se convierte en una alternativa poco atractiva. Esto no significa que, en aquellos casos en los que exista una alta probabilidad de que una inyección de fondos a corto plazo pueda eliminar una trampa de pobreza y generar un círculo virtuoso de crecimiento, no deba utilizarse. En este sentido, la IFFIm es una iniciativa positiva. Sin embargo, como se ha mostrado, es esencial evaluar qué otros proyectos presentan estas propiedades. Un análisis preliminar sugiere que las áreas de salud y educación serían las más indicadas.

Por último, puede señalarse que existen posibles sinergias entre ambos instrumentos. Dado el apoyo que está teniendo el impuesto sobre los billetes aéreos, sus fondos podrían ser utilizados como garantía para emitir los títulos de distintas FFIs a pequeña escala. Ello permitiría explotar la lógica del mecanismo de titulización sin drenar fondos de la AOD existente, ya que el impuesto generaría recursos predecibles y adicionales a la AOD. Sin embargo, esta sinergia también existe con cualquier otro impuesto que genere recursos adicionales, como la tasa sobre las transacciones financieras internacionales o los impuestos ambientales.

Además, podría estudiarse el diseño de otra propuesta de innovación financiera en la que los países desarrollados actuaran como avalistas de los préstamos que pidieran los países en vías de desarrollo[23]. Dichas garantías, que guardan cierta similitud con la FFI, permitirían a los PMA endeudarse a bajos tipos de interés para financiar proyectos de desarrollo, pero no recargarían los presupuestos de los países avanzados. Los países ricos se limitarían a reducir el fallo de mercado por el cual algunos países en desarrollo no tienen acceso a los mercados internacionales de capital, pero no se endeudarían directamente, lo que haría la propuesta políticamente más viable.

[23] Véase la discusión en Reisen (2004: 25-27).

8. EL IMPUESTO GLOBAL SOBRE EL CARBONO

GEMMA DURÁN E ISABEL ÁLVAREZ

La necesidad de movilizar recursos para acelerar un crecimiento equitativo y sostenible de los países en desarrollo ha llevado a la búsqueda de fuentes alternativas de financiación del desarrollo. La figura de un impuesto sobre el carbono es una de las alternativas planteadas en el año 2000 por el Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo. Esta figura se enmarca dentro de la búsqueda de impuestos globales, que funcionen como instrumentos de carácter internacional, para absorber parte de la ganancia económica derivada del proceso globalizador y redistribuirla a los más pobres. Algunos de los argumentos que se esgrimen en defensa de este tipo de figuras son: la creciente interdependencia entre las economías y las finanzas públicas nacionales, que hace más necesaria la existencia de políticas comunes a escala internacional; la erosión de las bases fiscales de los Estados nacionales, consecuencia de la globalización; y el incremento de las desigualdades fiscales entre agentes económicos móviles (multinacionales, inversores, etc.) y los que no lo son (asalariados, agricultores), siendo menor la presión fiscal para los primeros (Philon, 2007). Además, algunos autores aluden al papel que podrían desempeñar los impuestos globales en el logro de la justicia social e incluso de la sostenibilidad ecológica mundial (Wahl, 2005) [1].

El objetivo de este capítulo es el estudio de los impuestos medioambientales y, particularmente, de las posibilidades de creación de un impuesto global sobre el carbono que contribuya a dos fines fundamentales, contenidos entre los Objetivos del Milenio: la pro-

[1] Sobre el origen de los impuestos globales y las distintas propuestas, véase Paul y Wahlberg (2002).

tección del clima mediante la lucha contra el calentamiento de la tierra y la recaudación de ingresos que podrían destinarse a la financiación del desarrollo y a la reducción de la pobreza.

I. EL CLIMA COMO BIEN PÚBLICO GLOBAL

El cambio climático integra el elenco de males públicos globales que afectan al planeta, ya que las emisiones de cada país contribuyen, de forma acumulativa, a la concentración de gases de efecto invernadero a nivel global y su impacto afecta a todos sin posibilidad de exclusión. Los riesgos de ese proceso se han puesto aún más de manifiesto en los últimos años, al contar con mejores evaluaciones y predicciones acerca de los efectos del calentamiento climático sobre el futuro del planeta. El aumento de la población, el bienestar y el desarrollo económico conllevan un mayor consumo de energía, materias primas y una mayor emisión de los gases de efecto invernadero (GEI), lo que genera un aumento del nivel general de las temperaturas. Los esfuerzos analíticos más recientes se han volcado en tratar de evaluar y cuantificar las consecuencias de ese proceso, así como los costes y beneficios de las medidas dirigidas a reducir las emisiones de GEI. En concreto, la estimación económica que se realiza en el conocido como Informe Stern (Stern, 2007) calcula los costes económicos del cambio climático partiendo de una serie de supuestos. Una primera aproximación a los efectos sobre las actividades económicas, la vida humana y el medio ambiente se basa en que, siguiendo las tendencias actuales, las temperaturas medias globales aumenten entre 2 y 3º C en los próximos cincuenta años. Las consecuencias estarían muy relacionadas tanto con el peligro de inundaciones como con los problemas de suministro de agua, lo que amenazaría aproximadamente al 16,5% de la población mundial. También tendría efectos en el rendimiento de las cosechas, pudiendo llegar a afectar a cientos de millones de personas que perderían su capacidad para producir o adquirir alimentos suficientes para la subsistencia, especialmente en África. Al tiempo, de acuerdo a las previsiones, es posible que unos 200 millones de personas se viesen

desplazadas hacia mitad de siglo como consecuencia del aumento en el nivel del mar, de inundaciones más devastadoras y de sequías más intensas. Es previsible, además, que tales repercusiones no tengan una distribución equitativa sino que se concentren en mayor medida sobre los países de menor desarrollo relativo.

Dado que el clima es un bien público global, la protección del mismo ha de ser una acción que tenga también carácter internacional. Las acciones a favor del clima, aunque planteadas en 1992 en la Conferencia de Río, se reforzaron con la adopción del Protocolo de Kyoto en 1997, que se constituyó en una primera respuesta mundial al problema del cambio climático. El Protocolo de Kyoto implica que los países desarrollados deben alcanzar una reducción mundial del 5,2% entre 2008 y 2012 frente a las emisiones de 1990, lo que supone que tanto las instalaciones industriales (causantes del 30-40% de las emisiones) como el transporte y el sector doméstico han de reducir su contribución a la contaminación atmosférica (Naciones Unidas, 1998). Para ello, las estrategias se centran fundamentalmente en la *adaptación* por parte de los países a las condiciones variables del clima y las acciones de *mitigación*, que están orientadas a limitar las emisiones netas de GEI. Las limitaciones han de frenar, y con el tiempo incluso revertir, las concentraciones de GEI en la atmósfera. En todo caso, la acción a favor del clima se ve condicionada por las políticas y las opciones socioeconómicas que definen las posibilidades de desarrollo, sostenibilidad y equidad a escala internacional. Las fórmulas que permiten hacer compatible el objetivo de reducción de emisiones con objetivos de desarrollo de los países en el Protocolo de Kyoto se introducen a través de los denominados mecanismos flexibles, esto es, el comercio de emisiones, los mecanismos de desarrollo limpio y la ejecución conjunta.

Si se considera la emisión de CO_2 como una externalidad negativa, la búsqueda de soluciones pasaría por identificar al emisor y al receptor de la externalidad y buscar un precio que refleje el coste social marginal. Dado que el mercado, como institución, es incapaz de hacer esto de una manera espontánea, es necesario que el Estado intervenga a través de la política ambiental, para tratar de eliminar o reducir la divergencia existente entre los costes sociales y los privados.

El modo de conseguir ese objetivo es objeto de debate en el seno de la economía. De acuerdo con el planteamiento de Pigou, la existencia de externalidades negativas puede corregirse a través de un impuesto cargado a quien las genera, por un valor equivalente al coste social infringido a la colectividad (impuestos pigouvianos). Cuarenta años después, en su trabajo «El problema del coste social», Coase definía la naturaleza recíproca de las externalidades, al considerar que en ausencia de elevados costes de transacción era posible alcanzar acuerdos voluntarios entre las partes implicadas (contaminador y contaminado), limitándose el papel del Estado a definir y proteger los derechos de propiedad y a adjudicarlos a favor de una persona o grupo (Coase, 1960). Adicionalmente, hay una tercera vía para corregir una externalidad: que el Estado imponga límites legales a su generación, aprovechando para ello la capacidad legislativa y punitiva de que dispone.

Pues bien, las respuestas iniciales al problema del cambio climático se han basado en una combinación de medidas legislativas o medidas de «mando y control» *(command and control)* y de la generación de un cuasi mercado para los márgenes inferiores o superiores a lo regulado [2]. La cuestión de fondo es que esta iniciativa ha resultado ser insuficiente, por lo que se plantea la necesidad de fortalecer el espacio para la acción colectiva internacional en este ámbito. De ahí la necesidad de considerar mecanismos alternativos que permitan combatir más directamente el cambio climático, mediante instrumentos económicos o de mercado tales como los impuestos sobre el carbono o las cuotas de emisión, mecanismos que permiten establecer un precio al carbono y contribuir a la mitigación del cambio climático [3].

La utilización de uno u otro instrumento viene condicionada por una diversidad de factores [4]. De hecho, ante la ausencia de coordinación internacional, los países han sido por lo general más partidarios de establecer cuotas de emisión negociables que de la

[2] Un resumen de las mismas puede encontrarse en Álvarez y Durán (2007).

[3] Una clasificación de los instrumentos para reducir las emisiones de GEI se encuentra en OCDE (2008).

[4] Véase Cooper (2002), McKibben y Wilcoxen (2002), Pizer (2002) y Nordhaus (2005).

utilización de impuestos. No obstante, en una economía de mercado es más frecuente recurrir a impuestos para influir en el comportamiento de empresas y consumidores. Además de su carácter corrector de actividades, los impuestos tienen la ventaja de que pueden generar ingresos. Sin embargo, su aceptación es menor debido a los posibles efectos negativos que puede generar sobre el crecimiento económico, la competitividad internacional, la productividad y la equidad. Respecto a esta última cuestión, algunos autores argumentan que el impuesto podría distribuirse de forma proporcional a la fortaleza económica y a la capacidad de pago de los países, y los ingresos obtenidos por la vía impositiva en el contexto internacional podrían contribuir a financiar objetivos de desarrollo, de tal manera que el aspecto distributivo estaría en este caso garantizado (Sandmo, 2004).

Aunque las cuotas de emisión contribuyen a la reasignación de las emisiones, tampoco parecen ser el instrumento más conveniente desde el punto de vista distributivo. Si las cuotas se establecen en función de los niveles de emisiones presentes, hay quien sugiere que el coste recaería en exceso sobre los países desarrollados, sin advertir del futuro impacto ambiental de aquellos países en rápido proceso de crecimiento. Si, por el contrario, las cuotas se estableciesen en función de niveles de emisión futura, se estaría incrementando el coste de desarrollo para los países más pobres. Por último, si se buscase como criterio las emisiones per cápita, esto daría lugar a un premio a los países con políticas demográficas más expansivas. Además de las dificultades que plantea una adecuada asignación de cuotas, este procedimiento sólo es generador de ingresos si los derechos de emisión son adjudicados mediante subasta por los poderes públicos.

Algunos analistas consideran que para lograr el cumplimiento de los objetivos de reducción de las emisiones, los impuestos establecidos a nivel internacional son preferibles a las cuotas, por sus ventajas fiscales y medioambientales. También se sugiere que, ante diferenciales de eficiencia, podrían obtenerse mayores reducciones de la contaminación mediante la vía impositiva que a través de mecanismos alternativos. Otros argumentos que refuerzan esta posición se basan en que los impuestos globales sobre el carbono podrían

evitar algunos de los problemas y asimetrías derivados de las cuotas de emisiones. Una revisión de la imposición ambiental, en general, nos permitirá enmarcar el análisis particular de la creación de un impuesto global sobre el CO_2 para contribuir a la financiación del desarrollo.

II. LOS IMPUESTOS AMBIENTALES

Los impuestos ecológicos o ambientales son instrumentos que se emplean en la corrección de los fallos de mercado —externalidades negativas—, de tal forma que permitan alcanzar los objetivos económicos y ambientales de manera efectiva. Para que un impuesto sea considerado ecológico, además de su impacto recaudatorio, debe tener un fin medioambiental, esto es, debe generar un incentivo que redunde positivamente en el estado del medio ambiente (Buñuel, 2002). El objetivo fundamental debería ser la disminución de la brecha existente entre los costes privados y los costes sociales que generan las acciones contaminantes, haciendo pagar a los que causan los daños. Para ello, la solución que se plantea con estos tributos es establecer un impuesto unitario (cuyo tipo impositivo coincide, idealmente, con el coste marginal de la contaminación), que recaiga sobre una base imponible que refleje el daño ambiental (emisiones contaminantes, los factores productivos contaminantes, etc.). De esta forma, se modificaría la función de costes de las empresas creadoras del problema para que operen en el nivel socialmente óptimo. Además, se estaría asegurando así que la empresa internalice los costes de contaminación, lo que respondería al principio de «quien contamina paga».

II.1. *El doble dividendo de la imposición ambiental*

La propuesta de establecer impuestos ambientales se asienta sobre dos argumentos básicos: por un lado, el efecto en el medio ambiente, al hacer pagar al contaminador por la externalidad que causa y,

por otro, el efecto en la recaudación, al incrementar la obtención de ingresos públicos. Este último argumento ha dado lugar a la idea de la «reforma fiscal ecológica», atendiendo al elevado potencial de los impuestos ambientales, que permitiría la reducción de otros impuestos (los que recaen sobre el trabajo o el ahorro), eliminando las distorsiones que éstos crean en la actividad económica. Esta propuesta se conoce como *doble dividendo*, de mejora del medio ambiente —el primer dividendo— y de mejora del sistema fiscal —el segundo dividendo— (Goulder, 1995) [5].

Aunque ha sido profusa la literatura sobre las posibilidades de doble dividendo que implican los impuestos ambientales, aún se está lejos de contar con conclusiones definitivas. Desde un punto de vista de política económica, la cuestión es si la incorporación de tales impuestos efectivamente se traduciría en la reducción de otros impuestos, como los que recaen sobre el trabajo, implicando una disminución de los costes laborales y un aumento del empleo (Bovenberg y Van der Ploeg, 1998) [6]. Éste ha sido un tema de debate en el seno de la OCDE, considerando que el segundo dividendo sólo tendría lugar si la carga total del sistema fiscal (incluyendo los impuestos ambientales) se redujera. También puede suceder que la reducción de impuestos tradicionales a favor de los impuestos verdes genere más distorsiones en el sistema fiscal y, por tanto, que el segundo dividendo fuese negativo. Al tiempo, existe una transacción entre ambos dividendos ya que si es efectivo en el ámbito ambiental, la reducción de la base imponible del consumo contaminante reduciría en el largo plazo la capacidad recaudatoria del impuesto (Bovenberg y De Mooij, 1994) [7].

La evidencia empírica que proporcionan los diversos ejercicios de simulación sobre los efectos económicos de la introducción de los impuestos ambientales sobre el empleo, el producto y el bienes-

[5] Uno de los primeros en desarrollar esta idea fue Tullock (1967). Otros trabajos que la respaldan fueron los de Terkla (1984) y Lee y Misiolek (1986), así como el de Pearce (1991).

[6] Un resumen de los análisis y contrastes realizados puede encontrarse en OCDE (2000) y Schöb (2003).

[7] A esta conclusión se llega a partir de un modelo de equilibrio general en el que se considera exclusivamente el empleo como factor productivo.

tar también dista de ser concluyente. Son numerosos los trabajos que han intentado evaluar el cambio en la carga impositiva desde las cotizaciones sociales a los impuestos ambientales, analizando sus efectos sobre el empleo. Los resultados dependen de cuáles sean los supuestos de partida y el horizonte temporal, poniéndose de manifiesto la necesidad de cumplir con muchos requisitos para obtener el doble dividendo supuesto. Es más, el análisis de Goulder sobre las distintas estimaciones realizadas ha venido a confirmar que la mayoría de ellas indica que los impuestos ecológicos generan una pérdida neta de bienestar (Bye *et al.*, 2002). No obstante, Bovenberg (1999) concluye que podría haber un incremento en el empleo gracias a la disminución de las cargas que recaerían sobre el factor trabajo, condicionando la relación entre salarios reales y el poder sindical y disminuyendo los gastos de seguridad social y coste laboral. Bajo tales supuestos y asumiendo condiciones de mercado similares a las de Europa, una reforma fiscal ecológica podría hacer efectivo ese doble dividendo en términos de empleo y de ganancias de eficiencia (OCDE, 2000).

En un estudio realizado en 1997, la OCDE concluía que las simulaciones macroeconómicas realizadas para varios países de la UE permitían observar una ganancia neta de bienestar, aunque ésta fuera de pequeña magnitud, como consecuencia de acometer una reforma fiscal ecológica. A esta conclusión llegan también Gago y Labandeira (1999) en su revisión de la evidencia empírica internacional sobre la posible existencia de dobles dividendos de la imposición ambiental. Además, también demuestran que la hipótesis del doble dividendo se verifica en todos los modelos analizados, pudiendo afirmarse que la imposición ambiental es adecuada para garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales y favorecer las reformas fiscales verdes, el empleo y el crecimiento. Otros autores consideran que, incluso en los casos en los que se produce este doble dividendo, su legitimación se debilita al introducir consideraciones relativas a la distribución de la renta (Proost y Van Regemorter, 1996).

Todas estas aportaciones han llevado a la distinción entre dos tipos de doble dividendo, que también recoge el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC): el dividendo «débil» ocu-

rriría cuando exista un efecto de reciclado de ingresos, es decir, siempre que los ingresos se reciclen mediante reducciones en los tipos marginales de otros impuestos con efectos distorsionantes, y el «fuerte», que se genera cuando los efectos sobre el bienestar son nulos, ya que tanto los costes primarios como el efecto de la interacción fiscal se compensan mediante los beneficios del reciclado de ingresos [8].

II.2. *Los impuestos ambientales en la UE: las reformas fiscales ecológicas*

Las reformas fiscales ecológicas que se han llevado a cabo en las últimas décadas han estado basadas en tres líneas de actuación básicas: la reducción de los subsidios ambientalmente nocivos, la reestructuración de los impuestos existentes conforme a criterios ambientales y la introducción de nuevos impuestos ambientales. El supuesto del que parten las reformas verdes es, por lo general, el de presión fiscal constante, esto es, que no se genere un incremento de los ingresos sino que haya una traslación de impuestos, pasando a gravar daños ambientales en lugar del empleo.

Hasta ahora, en las experiencias de reforma fiscal verde ha habido un predominio de simulaciones *ex ante*, habiendo sido más bien escasas las evaluaciones *ex post*. Alguno de los aspectos más controvertidos que emanan de las experiencias nacionales es el de la aceptabilidad política de las reformas, a pesar de que generalmente se asuma que su aplicación haría surtir, por lo general, potenciales efectos positivos (Clinch *et al.*, 2006).

En algunos países de la OCDE no sólo se han introducido impuestos ambientales, sino que además se han acometido reformas fiscales verdes. Es el caso de Dinamarca [9], Finlandia, Alema-

[8] Esta diferenciación entre dividendo débil y fuerte se debe a Goulder (1995), quien añadió un dividendo intermedio que existiría si se considerara que siempre es posible encontrar un impuesto distorsionante que puede ser sustituido de forma neutral por un impuesto ambiental a coste cero o negativo (OCDE, 2000).

[9] Algunos de estos análisis *ex ante* muestran que en Dinamarca se calculó una reducción de emisiones de CO_2, para 2000, de un 4,7% respecto a 1988. En Sue-

nia [10], Italia [11], Noruega, Holanda, Suecia, Suiza y Reino Unido (OCDE, 2000). Los impuestos ambientales suponen unos ingresos que representan entre el 2 y el 2,5% del PIB (el 90% procedente de impuestos sobre gasolinas). No obstante, existen diferencias notables entre países; por ejemplo, en la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega y Turquía, los ingresos superaron el 3% del PIB en 2003, mientras que en los Estados Unidos representan menos del 1% (OCDE, 2006).

En el caso de la UE, el desarrollo de los impuestos ambientales ha sido diverso, pudiendo distinguirse fundamentalmente cuatro categorías: impuestos energéticos, que representan un 75% de la recaudación ambiental, impuestos sobre el transporte, que representan un 21,5% de los ingresos, impuestos sobre la contaminación e impuestos sobre los recursos, que representan en conjunto un 3,5% de los ingresos. Algunos análisis recientes confirman que la utilización de los impuestos ambientales ha aumentado en cada Estado miembro en las dos últimas décadas y que los ingresos han mostrado un crecimiento sustancial, que se ha debido muy centralmente a los impuestos energéticos en la primera mitad de los ochenta y a los impuestos sobre el transporte a mediados de los noventa (Johansson y Schmidt-Faber, 2003). Según los datos publicados por Eurostat (2007), los ingresos procedentes de impuestos ambientales en la UE suponían unos 266.000 millones de euros en 2004, lo que representaba el 2,7% del PIB (cuadro 1).

---

cia, se estimó que las emisiones en 1995 se habrían reducido un 15%. En Holanda, usando un análisis *ex post*, se observó inicialmente un aumento de los precios de la electricidad y del combustible para uso doméstico y, posteriormente, en 2003, una reducción del 15% en el uso de la electricidad y de entre un 5 y un 10% en combustible (Clinch *et al.*, 2006).

[10] Los efectos macroeconómicos, sectoriales y distributivos de la reforma fiscal en Alemania se estudian en Bach *et al.* (2002).

[11] Sobre los efectos en el bienestar y el impacto distributivo en las familias italianas, véase Tiezzi (2005).

CUADRO 1. *Ingresos por impuestos ambientales en la UE15, 1980-2004* (en billones de euros)

	1980	*1985*	*1990*	*1995*	*2001*	*2004*
Impuestos energéticos	39,5	63,4	99,5	142,9	182,5	198,14
Impuestos sobre contaminación/recursos	1,7	2,6	3,6	3,9	6,1	9,7
Impuestos sobre el transporte...	13,4	21,9	27,3	36,7	49,1	58,5
Total impuestos ambientales	**54,6**	**87,9**	**130,4**	**183,5**	**237,5**	**266,39**
(en porcentaje del PIB)						
Impuestos energéticos	1,6	1,7	1,9	2,2	2,1	2,0
Impuestos sobre contaminación/recursos	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	—
Impuestos sobre el transporte...	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	—
Total impuestos ambientales	**2,2**	**2,4**	**2,5**	**2,8**	**2,7**	**2,7**

FUENTES: Johansson y Schmidt Faber (2003) y Eurostat (2007).

III. EL IMPUESTO SOBRE EL CARBONO

El impuesto sobre el carbono es un impuesto ecológico que se grava sobre las emisiones. Según el IPCC, un impuesto sobre emisiones es un gravamen establecido por un gobierno sobre cada unidad de emisiones de CO_2 equivalente, producida por una fuente sometida al impuesto. Como prácticamente todo el carbono de combustibles fósiles se emite como dióxido de carbono, un gravamen sobre el contenido de carbono de los combustibles de origen fósil es equivalente a un impuesto sobre emisiones provenientes de la combustión de combustibles fósiles [12].

Este tipo de impuestos podría igualar el coste marginal de la reducción de emisiones (por combustible) y sería, por tanto, coste-

[12] Un impuesto sobre el carbono puede traducirse en un impuesto sobre el CO_2, ya que una tonelada de carbón corresponde a 3,67 toneladas de CO_2.

eficiente. Al estar basado en el principio de «quien contamina paga», se generaría un incentivo vía precios, al elevar el precio de los productos energéticos en proporción a su contenido de carbono [13], pudiéndose trasladar este gravamen a los consumidores en mayor o menor medida [14]. Unos precios más elevados tendrían impacto sobre la conducta de los productores, que cambiarían a fuentes energéticas renovables menos nocivas con el medio ambiente; sobre los consumidores, que cambiarían su conducta hacia el uso de productos y servicios menos intensivos en este tipo de combustibles; y, finalmente, sobre el sistema de ciencia y tecnología, ya que se alentaría la investigación científica hacia tecnologías ahorradoras de energía.

Desde la década de los noventa, algunos economistas han venido enfatizando los efectos favorables que se derivan de la utilización de impuestos sobre el carbono (Pearce, 1991; Repetto *et al.*, 1992; Nordhaus, 1993 y Oates, 1993), al reconocerlos como un instrumento más justo y eficiente para alcanzar los objetivos de Kyoto (Paul y Wahlberg, 2002). En el trabajo de Baranzini *et al.* (2000) se afirma que la eficacia de un impuesto sobre el carbono depende básicamente de dos factores: primero, del uso que se haga de los ingresos fiscales obtenidos (por ejemplo, subsidiar fuentes energéticas renovables o llevar a cabo investigación y desarrollo en fuentes energéticas más eficientes) y, segundo, de la frase elegida dentro de la cadena energética para establecer el impuesto, siendo preferible que sea hacia la posición final, más cercana al mercado [15]. No obstante, indican que esta eficacia puede verse reducida en el tiempo por el efecto de la inflación y la entrada de nuevos contaminadores en el mercado. En todo caso, la respuesta ante un impuesto sobre el carbono diferirá entre países, de tal forma que en aquellos países

[13] En principio, el impuesto sería mayor para el carbón y menor en el caso del gas.

[14] En España, para conocer la repercusión de una hipotética reforma fiscal en la que se estableciera un impuesto de unos 5 euros por Tm de CO_2 emitida, se ha observado cuál sería el impacto en el consumo si se asume un traslado íntegro de la carga fiscal; los que sufrirían mayor modificación de precios son los grupos energéticos, de electricidad, de gas y de transporte (Labandeira y Labeaga, 1999).

[15] Por contra, otros consideran que es mejor establecer el impuesto en el origen (Metcalf, 1999, 2007).

donde el coste de reducción de las emisiones sea inferior al impuesto, éstas se irán reduciendo a lo largo del tiempo. En aquellos otros donde el coste de reducción de las emisiones sea superior al impuesto, éste sería pagado sin afectar las emisiones.

Las posibilidades de éxito de cualquier impuesto dependen muy centralmente de su diseño: primero, un impuesto debe ser simple y fácil de administrar; segundo, debe orientarse hacia objetivos concretos, ser defendible desde el punto de vista político y convencer, sobre todo, a aquellos grupos de población que son afectados; tercero, su recaudación ha de ser lo suficientemente importante como para que, políticamente, merezca la pena poner empeño en su implantación (Wachtel, 2000).

Siguiendo al Banco Mundial, entre los criterios básicos de política fiscal se encuentra que todo impuesto deber juzgarse en función del ingreso que genera, su impacto en materia de equidad y eficiencia en la economía en general, y la facilidad de su recaudación. Adicionalmente, en el diseño del impuesto hay que tener en cuenta el objetivo medioambiental, lo que implica determinar la tasa óptima y la base imponible así como la distribución de costes entre países ricos y pobres (Sandmo, 2003). Veamos alguno de estos aspectos.

III.1. *La recaudación*

Un impuesto sobre el carbono no sólo tiene fines medioambientales sino recaudatorios, por lo que su tasa impositiva y su periodificación resultan ser elementos fundamentales para garantizar ingresos permanentes en el tiempo e incluso predecibles. Además es bueno conocer el uso que se le darán a los recursos recaudados. Hay al menos tres apreciaciones que conviene considerar: en primer lugar, el volumen de los ingresos será más significativo en aquellos países con un sector energético importante, que esté mayoritariamente basado en combustibles con alto contenido en carbono; en segundo lugar, si se tiene conocimiento de cuál será el uso de esos ingresos, se despejarán algunas de las preocupaciones teóricas existentes sobre el impacto del impuesto en el crecimiento económico, en la equidad o en la competitividad internacional; finalmente, si tales in-

gresos se utilizan para fines públicos, es previsible que su aceptación social sea mayor (Cuervo y Ghandhi, 1998) [16].

Algunas opciones de utilización de los ingresos recaudados por el impuesto son el incremento del gasto en programas medioambientales, la provisión de incentivos para promover la eficiencia energética o aumentar los gastos en protección medioambiental, la reducción del déficit fiscal y la inflación y el reciclaje de los ingresos obtenidos, distinguiendo entre los ingresos de suma única *(lump sum)*, cuando el ingreso reciclado se orienta tanto a los asalariados como a los propietarios de capital, y el reciclaje de rentas orientado a la reducción del impuesto sobre el trabajo [17].

Tal como se adelantó, existe un potencial conflicto entre el objetivo medioambiental y los ingresos que se obtendrían por el impuesto. Si el impuesto sobre el carbono es efectivo y reduce las emisiones, cambiando el consumo de combustibles por otros menos intensivos en carbono, los ingresos tenderían a reducirse. Por otro lado, si los ingresos se mantuvieran en el tiempo, ello significaría que los objetivos medioambientales no se estarían consiguiendo (Cuervo y Gandhi, 1998). Así pues, impuestos que son muy eficientes en términos ambientales pueden ser negativos desde el punto de vista recaudatorio, al implicar una modificación en los comportamientos que podría llegar a reducir el nivel de recaudación (Barde, 2005) [18].

---

[16] Algunos datos muestran el potencial recaudador de este tipo de impuesto: en 1993, la Comisión Europea elaboró un informe simulando los ingresos fiscales que un impuesto sobre el carbono tendría en cada país miembro, expresado en porcentaje de su PIB, bajo el supuesto de aplicar un tipo impositivo de 10 dólares por barril de petróleo. En el supuesto estático de que las emisiones no varíen, la recaudación supondría un 1,14% del PIB de la UE, con valores que oscilan entre el 2,45% en Grecia y el 0,79 en Francia (Comisión Europea, 1993).

[17] En los trabajos de Golombek *et al.* (1995), Bohringer y Rutherford (1997), Welsch (1996), Repetto y Dustin (1997) y Goulder (1995), se considera la utilización de ingresos para reducir otros impuestos.

[18] La OCDE define la relación entre ingresos derivados de los impuestos y la efectividad ambiental como una relación débil por varias razones: porque algunas mejoras medioambientales pueden darse con bajos niveles de imposición, porque la efectividad medioambiental de algunos impuestos depende del impuesto relativo de otros productos relacionados y porque algunos impuestos medioambientales son tan efectivos que destruyen su propia base imponible, reduciendo e incluso eliminando los ingresos (OCDE, 2001).

Un corolario que se deriva de lo expuesto es que no siempre conviene vincular programas medioambientales o programas públicos con la recaudación de este tipo de impuestos.

Una cuestión igualmente relevante es la del horizonte temporal o periodificación de la incidencia del impuesto. Si se buscan efectos a largo plazo (cambios en el stock de capital e innovaciones tecnológicas), la tasa impositiva apropiada tendría que ser más baja que si el horizonte fuera de corto plazo. Por ello, algunas propuestas han defendido la periodificación del impuesto, con una tasa más bien baja, que vaya aumentando con el tiempo, de tal forma que en el largo plazo los agentes económicos puedan suavizar los efectos del impuesto mediante la adaptación de las actividades económicas afectadas. No obstante, ello supondría asumir un reto político cada vez que haya que aumentar el impuesto. Previsiblemente, los ingresos serían altos cuando el consumo de combustibles fósiles fuera elevado, e irían disminuyendo a medida que la tasa fuera aumentando y el consumo reduciéndose. Por el contrario, hay quienes consideran que la tasa óptima de un impuesto sobre el carbono debería ser constante a lo largo del tiempo, aumentar de forma monótona o que incluso siguiera una trayectoria en forma de «U», llevándose a cabo revisiones periódicas si se trata de un impuesto específico y no *ad valorem*[19].

III.2. *La eficiencia*

Los impuestos ambientales se definen tanto por su finalidad, que puede verse modificada con el tiempo, como por sus efectos ambientales, que se determinan por su incidencia en los precios de los productores y consumidores, condicionados por sus respectivas elasticidades. A modo de ejemplo, un impuesto de 50 céntimos de euro por litro de gasolina tendrá siempre la misma finalidad am-

[19] Véase el trabajo de Farzin y Tahvonen (1996). Además, el establecimiento del impuesto de forma progresiva se defiende en diversos trabajos porque esta manera permitiría reducir los impactos macroeconómicos derivados del impuesto (Kahn y Franceschi, 2006; FMI, 2008a, 2008b).

biental, independientemente de cuál sea el efecto sobre los ingresos o la lucha contra el cambio climático (Barde, 2005). Es por ello que, respecto a la eficiencia, el impuesto sobre el carbono será tanto más ventajoso cuanto menos afecte a la asignación global de recursos; las pérdidas de eficiencia resultarían contraproducentes y, por tanto, cuanto menores sean éstas, mayores serán los ingresos obtenidos.

La literatura económica se ha centrado fundamentalmente en los efectos de un impuesto sobre el carbono en las economías nacionales; más concretamente, se ha estudiado la reducción del PIB que se derivaría de un impuesto sobre el carbono. Las conclusiones apuntan a que no es posible confirmar una relación clara entre el impuesto sobre el carbono y la tasa de crecimiento del PIB, ya que los resultados dependen del modelo medioambiental elegido para hacer la simulación, de las hipótesis de partida planteadas, del uso que se haga de los ingresos, así como de la eficiencia en la respuesta de los agentes económicos. El argumento predominante es que el impuesto recorta la utilización de combustibles fósiles como fuente de energía para la producción y, en consecuencia, reduce el producto nacional si se compara con una situación sin restricciones [20]. Es por ello que los costes económicos de un impuesto sobre el carbono se aproximan a través de la tasa de variación del PIB futuro, poniéndolo en relación con la situación de base en la que no existiera impuesto sobre el carbono (Cuervo y Gandhi, 1998) [21].

Si la aplicación del impuesto diese lugar a cambios en la conducta de los agentes económicos, a la utilización de nuevas fuentes energéticas o al reciclaje de ingresos de forma apropiada, que promocionara, por ejemplo, las tecnologías de bajo carbono o la reforma de impuestos ya existentes, los efectos del impuesto sobre el

[20] La pérdida del PIB por un impuesto sobre el carbono dependerá también de la elasticidad de sustitución entre los combustibles fósiles y otros factores (Hoel, 1993).

[21] Otros trabajos pueden encontrarse en Ekins y Ferry (2001), que llevan a cabo una revisión de la literatura sobre los costes de la implementación de impuestos sobre el carbono, afirmando que bajo determinadas hipótesis, estos costes no son necesariamente altos; también pueden encontrarse otras referencias en OCDE (2003) e IPCC (2007).

crecimiento económico no tendrían que ser necesariamente negativos. Algunos estudios afirman que el reciclaje de ingresos, a través de la reducción de las cargas sociales de los trabajadores, genera una mejora en el empleo y mitiga significativamente los costes económicos del impuesto en términos de PIB (Welsch, 1996; European Economy, 1994; Mabel *et al.*, 1997). Sin embargo, otros consideran que los efectos positivos, incluido el incremento del PIB, sólo tienen lugar cuando los ingresos se emplean en disminuir los impuestos por ingresos de capital (Jorgenson y Wilcoxen, 1994).

Algunos de los primeros trabajos que hicieron referencia al impacto de un impuesto sobre el carbono en el PIB fueron los de Poterba (1991) y Whalley y Wigle (1991). En el primer trabajo, utilizando un modelo de equilibrio parcial, se estima que un impuesto de poca cuantía, por ejemplo de unos 5 dólares por tonelada de carbón, supondría un coste relativamente pequeño, de aproximadamente el 0,01% del PIB de EE UU. Por el contrario, en el segundo modelo, basándose en un modelo de equilibrio general, el supuesto de partida es establecer un impuesto muy alto, de unos 450 dólares por tonelada de carbón para estabilizar las emisiones en un período de 40 años, entre 1990-2030, y ello supondría, en el caso de que el impuesto fuese global, una pérdida del 9,8% del PIB para EE UU y Canadá. También el Segundo Informe de Evaluación del IPCC (1996) recoge los modelos agregados denominados «top-down», en los que se realizan para la economía de EE UU algunos supuestos de reciclaje de ingresos y se estiman unos costes económicos que se sitúan entre el 0,2 y el 0,7% del PIB para 2010, en un escenario donde las emisiones se estabilizaran a los niveles de 1990.

El impacto de los impuestos a la energía y su efecto sobre el cambio climático en la UE son aspectos que se abordan en la aplicación del modelo GEM-E3, de equilibrio general (Kouvaritakes *et al.*, 2005). En estas estimaciones, se plantean diversos escenarios en los que se asume un impuesto mínimo sobre la energía que iría ascendiendo paulatinamente hasta 10 euros por Tm de CO_2. Las estrategias de reciclaje de los ingresos son dos: engrosar el presupuesto público general o reducir las contribuciones a la seguridad social. En el contexto europeo, la aplicación del impuesto mínimo sobre la energía en los nuevos países miembros de la UE supondría

un incremento de la imposición, ya que de momento sólo aplican impuestos a los combustibles de transporte. Al tiempo, se estima que habría un impacto positivo en el empleo y en los salarios reales y, por tanto, en el consumo privado.

Por el contrario, si no se asumiera un reciclaje de renta, el efecto no compensaría el incremento de precios, haciendo más costosa esta política. En este caso las emisiones se reducirían entre un 1 y un 4%. La posible pérdida de competitividad de las exportaciones europeas podría quedar parcialmente compensada por la reducción en las cotizaciones a la seguridad social. En el período posterior a 2012, un incremento gradual del impuesto sobre el CO_2 de 25 y 45 euros en 2030 supondría un coste político limitado porque permitiría además una reducción de los costes laborales. En definitiva, el estudio concluye: primero, que el coste en términos de bienestar de un impuesto energético es limitado si los ingresos se destinan a reducir las distorsiones del mercado laboral y, segundo, que la concesión de exenciones a sectores intensivos en el uso de energía en la UE alivia escasamente el coste de la política al desplazarse la carga hacia otros sectores.

Recientemente, el FMI ha elaborado un modelo dinámico de equilibrio general global para estimar los efectos macroeconómicos derivados de la política de mitigación. Para ello comparó los efectos de la aplicación de tres tipos de instrumentos: impuestos sobre emisiones de GEI (un impuesto global sobre el carbono), un sistema mundial de comercio de derechos de emisiones y un sistema híbrido que combine elementos de ambas políticas. En el caso de un impuesto global sobre el carbono, la simulación consiste en fijar un precio común para el carbono en 2013 y mantenerlo a largo plazo ajustando la tasa según sea necesario para alcanzar el perfil de emisiones supuesto [22]. La principal conclusión del modelo es que la subida de los precios del carbono desencadenaría una disminución de la productividad, de la producción y del ingreso real. Sin embargo, se considera que estos costes se podrían minimizar si las políticas se

[22] Se toma como supuesto que las emisiones mundiales siguen una trayectoria de curva vertical, que llega a su punto máximo alrededor de 2018 y luego desciende gradualmente hasta llegar al 40% de los niveles de 2002 para 2100 (es decir, una reducción del 60% respecto de los niveles de 2002).

formularan pensando en un horizonte de largo plazo, que fueran lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las condiciones económicas cambiantes y se gestionaran de forma que garantizasen una distribución equitativa de los costes (FMI, 2008a, 2008b).

CUADRO 2. *Pérdida de PNB real, 2040* (desviación porcentual respecto al escenario de referencia)

	Impuesto uniforme sobre el carbono y política híbrida	*Topes y comercio, asignación según proporción de las emisiones iniciales*	*Topes y comercio, asignación según proporción de población*
Estados Unidos (130,1)	–2,1	–1,9	–2,6
Japón (80,0)	–1,5	–1,7	–2,1
Europa Occidental (109,9)	–2,0	–2,0	–2,5
Europa Oriental y Rusia (131,8)	–2,8	–3,0	–3,9
China (404,5)	–4,8	–1,6	–2,1
Otras economías emergentes y en desarrollo (353,6)	–2,4	–3,3	–1,7
Organización de Países Exportadores de Petróleo (196,0)	–16,2	–15,8	–14,6
Mundo, ponderado por PNB (169,9)	–2,6	–2,6	–2,8
Mundo, ponderado por población (312,8)	–4,0	–3,9	–3,1

Entre paréntesis, la variación porcentual del PNB real entre 2007 y 2040 en el escenario de referencia.

FUENTE: Estimaciones del FMI.

III.3. *La equidad y la distribución del ingreso*

Respecto a la equidad, el impacto sobre la distribución de la renta está condicionado tanto por la forma en que los ingresos ambientales sean reciclados como por los hábitos de consumo propios de cada país o región en función de sus diferencias climáticas (Labandeira y Labeaga, 1999). Según las conclusiones derivadas de los mo-

delos utilizados en el Tercer Informe de evaluación del IPCC, en las economías que son ineficaces, el efecto de reciclaje de las rentas puede ser lo bastante fuerte como para superar el coste primario y el efecto de la interacción tributaria [23], de modo que podría materializarse un doble dividendo fuerte. Incluso en aquellos casos en que no se genere tal efecto, funcionaría mejor una política de reciclaje de rentas que se use para reducir las tasas marginales de los impuestos sobre el trabajo o el capital.

Más allá de sus efectos distributivos efectivos, el impuesto debe percibirse como justo, desde la perspectiva nacional (si la tasa se impone en un país) o desde la distribución de la carga entre países (si se adopta globalmente). Los impuestos que se perciben como injustos tienden a promover la evasión, son difíciles de administrar y políticamente impopulares. Una de las características destacables de los impuestos ambientales es que, generalmente, sus costes se asumen a nivel nacional aunque los beneficios se disfruten globalmente. El reparto no equitativo de esos costes generaría distorsiones económicas, al poder afectar más centralmente tanto a ciertos países como a determinados sectores desde un punto de vista competitivo [24].

A nivel nacional hay dos posibles efectos: uno, el que se deriva del impacto que tiene el impuesto sobre la industria energética en comparación con otros sectores, y otro, el impacto que el impuesto tiene en los grupos de bajos ingresos respecto a los de ingresos altos. Respecto a los aspectos sectoriales, la adopción del impuesto afecta a las industrias más intensivas en energía, donde los mayores costes de producción [25] se traducen en pérdidas de competitividad,

---

[23] Se entiende como efecto de interacción el resultado de la interacción de los instrumentos de política del cambio climático con los sistemas fiscales en vigor, incluyendo la de los impuestos que incrementan los costes y los efectos del reciclado de ingresos que los reducen (IPCC, 2007).

[24] Algunos trabajos que hacen referencia a esta cuestión son los de MacDougall (1960), Razin y Sadka (1991), Bucovetsky y Wilson (1991) y Schöb (2003).

[25] En este sentido, puede consultarse el trabajo llevado a cabo en 1997 para algunos países de la OCDE sobre el aumento de los costes que supondría un impuesto de 100 dólares por tonelada de carbón aplicado en cuatro industrias intensivas en energía (hierro y acero, metales no ferrosos, papel y pulpa y productos químicos) (Baron y ECON-Energy, 1997).

afectando sobre todo a aquellas empresas que compiten en los mercados internacionales y tienen dificultades para adoptar cambios tecnológicos. Sin embargo, estos efectos negativos del impuesto en las empresas dependerán de las condiciones de mercado [26], ya que si el precio es establecido internacionalmente y tiene una curva de demanda inelástica, los consumidores finales son los que soportarán el coste añadido. Un efecto adicional de la pérdida de competitividad es que puede llevar a la deslocalización de las empresas hacia otros países con regulaciones menos exigentes; no obstante, tales efectos no se darían si todas las empresas hicieran frente a un impuesto similar (Ekins, 1999; Ekins y Ferry, 2001).

Jaffe *et al.* (1995) estudian el impacto sobre la competitividad de las empresas estadounidenses y demuestran que la regulación medioambiental aumenta los costes de los medios de producción de la industria en la que se aplica. Sin embargo, es importante considerar que las empresas no operan en entornos estáticos y son capaces de adaptar sus actividades a nuevas regulaciones, lo que en ocasiones es fuente de ventajas competitivas. Este argumento se encuentra ya en el trabajo de Porter (1990), en el que se afirma que reducir la contaminación y maximizar beneficios son objetivos compatibles: la regulación medioambiental a menudo induce a las empresas a ser más competitivas y eficientes, obteniendo de esta manera una ventaja competitiva frente a otras empresas que aún no han ajustado sus procesos productivos (Porter y Van der Linde, 1995).

En el trabajo de Meyer y Lutz (2002), usando el modelo COMPASS, se lleva a cabo una simulación de los efectos de un impuesto sobre el carbono en los países del G-7, algunos de los cuales son los mayores usuarios de energía del mundo. Estos autores asumen la introducción de un impuesto de 1 dólar por tonelada de CO_2 en 2001 y la elevaban hasta 10 dólares para 2010, empleando los ingre-

[26] Según la OCDE, los impuestos medioambientales no han sido identificados como una razón explicativa de la pérdida de competitividad porque, en buena medida, la mayoría de los países ha otorgado excepciones totales o parciales a las industrias intensivas en energía, gravando mayoritariamente a las economías domésticas y al transporte. Esta evidencia reafirma el peso de otros factores —las inversiones en capital o en investigación— como determinantes de la competitividad (OCDE, 2001).

sos para reducir las contribuciones a la seguridad social. En este modelo se observa que los efectos en la producción de la industria del petróleo y del carbón son elevados, mientras que son más suaves en la construcción (cuadro 3). El impacto de los efectos difiere sustancialmente entre países, dependiendo de la intensidad energética de las economías y del contenido de carbón de sus actividades. Los efectos son mayores en EE UU y en las industrias canadienses. El trabajo de Metcalf (2007) para los sectores industriales estadounidenses demuestra que son las industrias del carbón y del petróleo las más afectadas por el incremento de precios que supone un impuesto sobre el carbono; en el resto de los sectores industriales el impacto es muy bajo, con una variación de precios inferior al 4% [27].

CUADRO 3. *Impacto en el producto sectorial debido a un impuesto de 1 dólar/t CO_2 en 2001, aumentando a 10 dólares/t CO_2 en 2010*

	EE UU	*Japón*	*Alemania*	*Francia*	*Italia*	*Reino Unido*	*Canadá*
	*% de variación sobre el escenario base de crecimiento del producto en 2010**						
Industria alimenticia	–2,02	–0,27	–0,32	–0,36	–0,29	–0,69	–1,83
Petróleo y productos del carbón.	–2,87	–0,33	–0,82	–0,50	–0,47	–2,42	–3,67
Hierro y acero	–1,35	–0,28	–0,33	–0,45	–0,48	–0,82	–1,60
Maquinaria	–1,06	–0,22	–0,26	–0,29	–0,48	–0,72	–1,11
Vehículos de motor	–1,41	–0,42	–0,33	–0,47	–0,40	–0,74	–1,92
Construcción	–1,01	–0,02	–0,13	–0,21	–0,39	–0,78	–1,06
Todas las industrias	–1,74	–0,18	–0,32	–0,33	–0,35	–0,75	–1,71

* En caso de que no se diera el impuesto.

FUENTE: Meyer y Lutz (2002).

[27] El estudio de los efectos en regiones y sectores de la UE muestra que la consecución del objetivo de Kyoto (8% de reducción de los GEI en 2010 por debajo de 1990/95) puede ser alcanzado por la UE-15 con opciones que cuesten menos de 20 dólares por tonelada de CO_2, evaluando tanto los resultados directos como indirectos a través de un modelo «top-down» (PRIMES) para las energías relacionadas con CO_2 y un modelo «bottom-up» (GENESIS) para todos los GEI (EU DG Environment, 2001).

El impacto que el impuesto tiene sobre la población se realiza atendiendo a los diferentes grupos de ingreso. Con carácter general, se considera que un impuesto sobre el carbono es regresivo, ya que recae dominantemente sobre los grupos de población de menores ingresos, al menos si no se lleva a cabo el reciclaje de los ingresos o las transferencias *«lump-sum»*. Dado que la población de menores ingresos es la que gasta una proporción mayor de su renta en productos relacionados con la energía [28], un impuesto sobre el carbono, sin correcciones, sería regresivo [29].

En el cuadro 4 se presenta un resumen de resultados de los trabajos empíricos sobre efectos redistributivos. Concretamente, en el caso de EE UU, un impuesto sobre el carbono de 100 dólares por tonelada de carbón sería regresivo, ya que grava un 10% de la renta de los grupos de bajo ingreso, mientras que sólo supone un 1,5% para los de alto ingreso (Poterba, 1991). El estudio realizado para Reino Unido indica que un impuesto sobre energías no renovables tendría efectos regresivos y el aumento de los precios sería soportado por los grupos de menores rentas (Smith, 1992). Pearson y Smith (1991) estudiaron, desde un punto de vista estático, los efectos distributivos en once países europeos de un impuesto sobre el carbón/energía de 10 dólares por barril de petróleo, sin considerar los efectos y cambios en la conducta del consumidor y sin incluir ninguna medida de reciclado de los ingresos. Para Irlanda y Reino Unido, el impacto regresivo es fuerte, mientras que para Alemania, Holanda, Italia, Francia y España, el porcentaje de carga es débil. Esta misma diferencia en los resultados de los efectos regresivos de los impuestos sobre el carbón y la energía en los países del norte (Irlanda y Reino Unido) y los del sur (Italia y España) la recoge Pearson (1995). Por otra parte, O'Donoghue (1997) demuestra que al considerar las transferencias *«lump sum»*, que operarían como medidas progresivas, el efecto en Irlanda es neutral [30].

---

[28] Barker y Köhler (1998) consideran que en el caso de los combustibles de motor, son las familias de mayores ingresos las que más gastan.

[29] Una revisión de estos resultados se recoge en el artículo de Cuervo y Gandhi (1998) y en Speck (1999).

[30] Para una comparación de los análisis empíricos llevados a cabo en EE UU y en Europa, puede consultarse OCDE (2005).

CUADRO 4. *Resultados de trabajos empíricos sobre los efectos redistributivos del impuesto*

País	*Autor*	*Modelo*	*Resultados*
EEUU	DeWitt, Dowlatadabi y Koop (1991)	Modelo de equilibrio parcial	Regresivo y varía entre regiones
EEUU	Poterba (1991)	Modelo de equilibrio parcial	Regresivo pero el impacto es menor si los gastos son reciclados
EEUU	Schillo, Giannarelli, Kelly, Swanson y Wilcoxen (1993)	Modelo macroeconómico agregado	Regresivo a neutral
EEUU	Jorgenson, Slesnick y Wilcoxen (1992)	Modelo de equilibrio general computable	Progresivo suave o regresivo, dependiendo de la función de bienestar
EEUU	Schillo, Giannarelli, Kelly, Swanson y Wilcoxen (1993)	Modelo de microsimulación	Regresivo a neutral
EEUU	Bull, Hasset y Metcalf (1994)	Modelo general dinámico computable	La carga del impuesto es proporcional a los ingresos de por vida
Canadá	Hamilton y Cameron (1994)	Modelo de equilibrio general computable	Moderadamente regresivo
Europa	Pearson y Smith (1991)	Gasto del consumidor (equilibrio parcial)	Regresivo para algunos países, regresivo suave para otros
Europa	Pearson (1995)	Modelo de equilibrio parcial	Regresivo
Europa[31]	Barker y Köhler (1998)	Modelo energético dinámico	Regresividad suave
Pakistán	Shah y Larsen (1992)	Modelo de equilibrio parcial	Proporcional a progresivo
Suecia	Harrison y Kriström (1999)	Modelo de equilibrio computacional (87 sectores y 30 grupos de familias)	Ligeramente neutro. Progresivo cuando se hace reciclaje de ingresos *«lump sum»*
Suecia	Brännlund y Nordström (1999)	Impuesto CO_2 en combustibles fósiles	Regresivo en caso de no sustitución del impuesto, no en un contexto de neutralidad
Dinamarca	Jensen (1998)	Modelo de equilibrio general	Progresivo
Dinamarca	Gortz *et al.* (1999)	Modelo de equilibrio general	Progresivo con reciclaje *«lump sum»* y ligeramente regresivo con reciclaje compensando otros impuestos

Noruega	Brendemoen y Vennemo (1994)	Modelo de equilibrio general	Ligeramente progresivo
Noruega	Aasness *et al.* (1996)	Modelo de equilibrio general	Regresivo
España	Labandeira y Labeaga (1999)	Modelo input-output. Impuesto CO_2 en combustibles fósiles	No regresivo. El impacto total directo e indirecto del impuesto afectaría más o menos proporcionalmente al consumo de los diferentes grupos de gasto
Australia	Cornwell y Creedy (1996)	Análisis input-output. Impuesto sobre el carbono en combustibles fósiles empleados en la producción y el consumo	Regresivo, aumenta la desigualdad. Los efectos son menores si hay sustitución tecnológica
Holanda	Biesot *et. al.* (1999)	Modelo input-output	La elasticidad media del uso total de energía respecto al nivel de renta era del 0,8, aunque familias con similar nivel de renta pero diferentes estilos de vida tenían niveles de requerimientos energéticos muy distintos
Alemania	Bach *et. al.* (2002)		Regresivo
Italia	Tiezzi (2005)		
Reino Unido	Barker y Johnstone (1993)	Modelo macroeconómico	Efecto regresivo con reciclaje «*lump sum*» y efecto progresivo con programas de eficiencia energética
Reino Unido	Symons, Proops y Gay (1994)	Modelo input-output	Efecto regresivo
Irlanda	Scott (1992)	Medición del gasto	Regresivo
Irlanda	O'Donoghue (1997)	Análisis input-output	Regresivo cuando no se da reciclaje de ingresos entre las familias y neutral si el reciclaje es de «*lump sum*» para la industria.

FUENTE: Elaboración propia a partir de IPCC (1996) y Speck (1999), Bye *et al.* (2002) y Tiezzi (2005).

[31] Llevado a cabo para once países de Europa, incluyendo Grecia, Austria, Suecia y Finlandia.

Barker y Köhler (1998) también coinciden en este tipo de conclusiones a partir de un modelo dinámico en el que se plantea la reducción de las emisiones de CO_2 en un 10% sobre un escenario base para el año 2010, en el que se aplican impuestos sobre los productos energéticos en 11 países de Europa. Para estos autores, el efecto final sobre la distribución de los ingresos es débil aunque sea más regresivo en Reino Unido e Irlanda. Añaden, además, la idea de que la regresividad se debe al hecho de que se grava la energía doméstica, mientras que si el impuesto recayese en los combustibles de motor, el resultado sería progresivo en la mayoría de las economías europeas. En el trabajo de Symons *et al.* (2002) se aplica un modelo estático a Alemania, Italia, España y Reino Unido para analizar los efectos distributivos de un impuesto sobre el carbón y sobre la energía, y concluyen que el impacto será mayor en Alemania y Reino Unido [32], algo menor en Italia y ligeramente progresivo en España, debido a que un porcentaje significativo de la factura energética se gasta en petróleo.

Los estudios individuales realizados para Italia (Tiezzi, 2001) y España (Labandeira y Labeaga, 1999) demuestran que la imposición sobre el carbono tiene un efecto neutral. En el caso de España, el análisis se centró en el impacto de un impuesto sobre el carbono haciendo uso de la modelización input-output para calcular los cambios en los precios después de la introducción del impuesto y llevando a cabo microsimulaciones de demanda para estudiar el efecto en las familias. El resultado al que llegan es que el efecto no sería regresivo y que la carga del impuesto se distribuiría proporcionalmente entre las familias.

En el caso de los países nórdicos, hay resultados diversos [33]: mientras que Brendemoen y Vennemo (1994) demuestran que en Noruega los efectos son ligeramente progresivos porque el presupuesto gastado en gasolina es alto, sobre todo en los grupos de población de mayor ingreso, el resultado de Aasness *et al.* (1996) es

[32] En el Reino Unido, el supuesto es que los ingresos se emplean para la reducción del IVA, siendo los efectos más regresivos que si no se da reciclaje de ingresos.

[33] Una revisión exhaustiva de estos trabajos se encuentra en Bye *et al.* (2002).

justamente el contrario. Para Suecia, los efectos del impuesto son neutrales debido a la utilización de los ingresos del impuesto para reducir los impuestos laborales (Harrison y Kriström, 1999) [34]. Y, por último, aunque el efecto global del impuesto es ligeramente regresivo en Dinamarca, Gortz *et al.* (1999) detectan resultados mixtos entre los grupos familiares.

Hamilton y Cameroon (1994) comprueban cuáles serían los efectos distributivos de un impuesto sobre el carbono que permitiese estabilizar las emisiones canadienses de CO_2 en el año 2000 a los niveles de 1990, sin tomar en consideración los cambios que en las conductas de los consumidores se derivarían de las medidas tomadas. Para ello, partiendo de un impuesto de 27,70 dólares canadienses, concluyen que éste sería ligeramente regresivo y afectaría sobre todo a matrimonios de bajos ingresos. Por su parte, Jorgerson *et al.* (1992) muestran para Estados Unidos que la tasa es ligeramente progresiva o regresiva de acuerdo con la función de bienestar. Para el caso de Australia, en Cornwell y Creedy (1996) se confirma la regresividad del impuesto sobre el carbono y el aumento de la desigualdad, aunque ésta puede ser corregida si los ingresos obtenidos se destinaran a compensar a las familias en peor situación. Igualmente se han realizado algunos estudios para países en desarrollo y el de Shah y Larsen (1992) para Pakistán confirma que el efecto podría ser proporcional al ingreso o incluso progresivo porque los bienes manufacturados intensivos en energía se consumen por grupos con un bienestar alto.

En Padilla y Roca (2003) se analizan los efectos del impuesto sobre el carbono en la UE bajo tres diseños de imposición energética: un impuesto puro sobre el CO_2 (que consistiría en gravar con un mismo tipo impositivo de 50 euros, o unos 45 dólares, por to-

[34] En 1997, la Comisión Sueca para los Impuestos Ambientales estimó que si se duplicaba el impuesto sobre el CO_2 (de 0,37 coronas por kg, vigente en 1997, a 0,74 coronas) habría un efecto regresivo bastante acusado. Para mantener su nivel de consumo, los hogares de menores ingresos necesitarían recibir una compensación de 1,24% sobre su gasto por este concepto (Barde, 2005). Esta medida también se ha dado, en forma de subsidios, a los grupos de menor renta en los países que han adoptado este impuesto, como es el caso de Dinamarca, Holanda y Alemania (Paul *et al.*, 2002).

nelada de CO_2 emitida por cada fuente energética [35]), un impuesto mixto CO_2/energía y un impuesto sobre CO_2 que gravase fuertemente la energía nuclear. Utilizando datos de 1999, la aplicación de los tres tipos de impuestos sería regresiva aunque menor en el caso del impuesto sobre CO_2 que grava la energía nuclear. La carga a soportar por los países europeos dependería de su intensidad de carbono y del peso que tengan las energías renovables y la nuclear. También se demuestra que la regresividad del impuesto puede verse compensada si los ingresos se devuelven a la población, por ejemplo, realizando una redistribución *lump-sum* o de suma única, de tal forma que los efectos tenderían a ser netamente progresivos.

Pese a los resultados de algunos estudios, es importante señalar que esta imposición no puede ser rechazada sólo por razones de equidad, ya que los ingresos recaudados podrían ser utilizados para compensar los efectos regresivos. En este sentido, es ilustrativo el trabajo de Whalley y Wigle (1991), en el que elaboran un modelo de equilibrio general para analizar los efectos de un único impuesto internacional sobre las emisiones de carbono en un período temporal de 110 años (1990-2100) aunque con distintos diseños en seis regiones del mundo (Unión Europea, América del Norte, Japón, resto de la OCDE, exportadores de petróleo y resto del mundo). Los diseños de la tasa serían los siguientes: una armonizada que gravase la producción nacional, otra también armonizada que gravase el consumo nacional y otras internacionales que se recaudasen a nivel mundial por algún organismo internacional y cuyos ingresos se distribuyesen de forma igualitaria sobre una base per cápita. En los dos primeros casos, los países menos desarrollados se ven afectados de forma negativa, aunque la distribución de costes dependería de la naturaleza del impuesto. En el caso de un impuesto nacional sobre la producción, beneficiaría a los exportadores de petróleo pero no sería así en el caso de un impuesto sobre el consumo. En el caso de un impuesto internacional con redistribución, los países pobres

[35] Las emisiones se pueden expresar en toneladas de CO_2 o toneladas de carbono. La emisión de una tonelada de carbono equivale a 3,67 toneladas de CO_2, por lo que el impuesto considerado equivale a 183,5 euros por tonelada de carbono, cerca de 165 dólares (Padilla y Roca, 2003).

se verían netamente favorecidos por las transferencias entre Norte y Sur (Padilla y Roca, 2003). Los resultados son, pues, muy dispares dependiendo del diseño del impuesto

III.4. *La base y el tipo impositivo*

Un impuesto del tipo que aquí se discute debe tener un propósito medioambiental claro. En el caso del impuesto sobre el carbono, cabe pensar en dos posibilidades: establecer un impuesto único sobre el carbono que grave las emisiones o, alternativamente, gravar el combustible en función del contenido de carbono de las distintas fuentes energéticas (petróleo, carbón y gas). En todo caso, el tipo impositivo óptimo, al menos teóricamente, debería establecerse de forma que el daño marginal social de la contaminación se igualase al coste marginal que supone su corrección.

En ambos casos, la aplicación del impuesto resulta difícil. Respecto a la primera posibilidad, un impuesto único que grave las emisiones implica que la tasa óptima del impuesto estaría basada en la cantidad de emisiones. Este supuesto teórico implica dos dificultades prácticas: por un lado, habría que conocer el alcance y el tamaño del daño social, que en el caso del efecto invernadero requiere contar con mucha información, que es costosa y que no siempre está disponible. Además, las emisiones son difusas y proceden de diversas fuentes (calefacciones, automóviles, producción energética, etc.), siendo necesario considerar si el daño es global, regional o nacional (Cuervo y Gandhi, 1998). Adicionalmente, se requiere decidir cuál debe ser la base imponible. Si se optara por la segunda posibilidad, se gravaría según el contenido de carbono, ya que éste difiere según los combustibles y puede darse una relación de sustitución entre los mismos. Esta opción supone, además, dar por hecho que existe un vínculo entre el consumo de combustibles fósiles y el daño (las emisiones de CO_2), por lo que el impuesto debería influir directamente en las actividades que consuman este tipo de combustibles.

La decisión dependerá, en último extremo, tanto del coste y la dificultad de medir las emisiones como de la posibilidad de estable-

cer un vínculo directo entre consumo de combustibles y extensión del daño (emisiones de CO_2). Si el vínculo es fácil de determinar, un impuesto sobre el producto, basado en el contenido de carbono, es una elección apropiada para reducir las emisiones de CO_2. A ello se une la estabilidad de la base imponible a corto y medio plazo que, en esta opción, parece un supuesto aceptable ya que la demanda de combustibles fósiles es poco elástica. Una cuestión adicional es la de conseguir implementar un impuesto coordinado internacionalmente si éste fuera diferente en función de los distintos productos energéticos.

III.5. *Experiencias nacionales en la imposición sobre el carbono*

En el caso de la Unión Europea, aún no se cuenta con un impuesto propio sobre el carbono aunque su implantación se planteó ya desde principios de los años noventa [36]; no obstante, algunos países cuentan con esta figura tributaria. Entre los países nórdicos, Finlandia fue el primer país en introducir, en 1990, un impuesto al carbón aplicado a la producción eléctrica, que inicialmente fue de 4,1 euros por tonelada de carbón, alcanzando en 1998 los 62,9 euros y ampliándose al transporte. Le siguió Suecia, que en 1991 llevó a cabo una reforma fiscal verde en la que se incluía un impuesto sobre el dióxido de carbono de 250 coronas por tonelada, cantidad que se redujo posteriormente al aplicar al combustible el 35% de la tasa estándar en todo el sector manufacturero y la agricultura, la silvicultura y la acuicultura. La tasa es menor del 10% de la estándar para las empresas cuyos pagos en concepto de impuestos superaban el 0,8% de las ventas brutas y en el caso de algunas industrias con gran intensidad energética (producción de cemento, cal y vidrio),

[36] El interés en la coordinación de la política energética en la UE ha llevado a realizar varias propuestas, comunicaciones y directivas sobre la imposición de productos energéticos. En 1992 se publicaron las Directivas 92/82/CEE y 92/82/CE, limitadas a los hidrocarburos y, en 2003, la Directiva 2003/96/EC que reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

habiéndose establecido un tope máximo tributario del 1,2% de las ventas brutas. Con este impuesto se puso en práctica una reducción general de los impuestos sobre la renta. Noruega también creó en 1991 un impuesto al CO_2 sobre los aceites minerales (de 0,46 coronas por litro) que después extendió al carbón y al coque, utilizados para la obtención de energía (0,46 coronas por kg), a la piedra caliza y al gas. En 1999 amplió el impuesto a algunos sectores (flota de suministro del mar del Norte, transporte aéreo nacional y transporte de cabotaje). En 2002, los impuestos al CO_2 cubrían aproximadamente el 65% del total de las emisiones en Noruega [37]. Actualmente, el impuesto al carbono genera ingresos equivalentes a casi el 2% del PIB, favoreciendo la innovación tecnológica y financiando la rebaja en los impuestos laborales.

Por su parte, Dinamarca introdujo un impuesto sobre el carbono de manera gradual entre 1996 y 2002, aplicable a todos los usuarios de energía y quedando exento el combustible utilizado para la generación de electricidad. Además, con el fin de proteger la competitividad de las industrias intensivas en uso de energía, las medidas sobre el impuesto distinguen entre procesos industriales pesados y ligeros. Adicionalmente, el impuesto está vinculado a un sistema de desgravación de impuestos para las industrias que aceptan reducir voluntariamente las emisiones de gases con efecto invernadero. El impuesto ha contribuido a reducir la intensidad de las emisiones de carbono y a promover el desarrollo de energías renovables, de tal manera que la proporción de carbón como fuente primaria de energía se ha reducido del 34 al 19% desde 1990, habiéndose más que duplicado la proporción de energías renovables que ha llegado a alcanzar el 16% de la producción. Además, la aplicación del impuesto ha permitido reducir las tasas impositivas marginales sobre la renta del trabajo y las contribuciones a la seguridad social. Por otro lado, parte del ingreso fiscal se ha destinado a subvenciones para realizar proyectos de eficiencia energética que mejoren el nivel de emisiones.

[37] En el caso de Noruega, la aplicación del impuesto sobre el CO_2 sólo contribuyó a una reducción del 2% en las emisiones, consecuencia de la demanda inelástica de los sectores a los que se aplicó (OCDE, 2006).

En los países centroeuropeos, Holanda inició su reforma fiscal en 1995, gravando con un impuesto general el consumo de energía, la generación de residuos sólidos, la captación de aguas subterráneas y la utilización de uranio. Alemania inició en 1999 una reforma fiscal verde para estimular el ahorro de energía y reducir las emisiones de CO_2 para el año 2005 en un 25% respecto a 1990. Para ello, introdujo un impuesto que grava el consumo de la electricidad y el aumento de la tributación aplicada a los aceites minerales con el fin de fomentar el ahorro y la eficiencia energética y promover el uso de fuentes de energía renovables. Con el fin de compensar la presión fiscal, se han rebajado las contribuciones a la seguridad social tanto para las empresas como para los trabajadores.

Por su parte, Italia inició su reforma fiscal verde en 1999, introduciendo progresivamente un impuesto al carbón progresivo durante cinco años con el fin de reducir las emisiones según el Protocolo de Kyoto. En el año 2000, Estonia introdujo un gravamen sobre las emisiones de dióxido de carbono procedente de las centrales eléctricas que utilizaban combustibles fósiles y tenían una capacidad superior a 50 MW. Reino Unido introdujo en 2001 un «gravamen para el cambio climático», un impuesto energético que grava el uso de la energía de las industrias intensivas en ese input y en el sector público. Con el fin de no restar competitividad internacional a sus industrias en los mercados mundiales, concede a las empresas una gran flexibilidad negociadora, por ejemplo, aplicando el gravamen a razón de sólo el 20% de la tasa estándar si dichas industrias concluyen acuerdos negociados. Las empresas pueden, como alternativa a la reducción de emisiones, comprar permisos de emisión en el marco de un plan al respecto. Por otro lado, parte del ingreso es «reciclado» en beneficio de las mismas industrias que, en este caso, supone reorientar parte del gravamen al Fondo para el Carbón que fomenta prácticas óptimas y tecnologías favorables al clima. El ingreso generado se recicla hacia la industria mediante reducciones de las contribuciones empresariales al seguro social y exoneraciones parciales para inversiones en eficiencia energética y fuentes renovables de energía (Barde, 2005).

Fuera de la UE, el gobierno de Nueva Zelanda anunció en 2002 un conjunto de políticas para hacer frente al cambio climático, entre

las que se encontraba el establecimiento de un impuesto sobre el carbono de unos 15 dólares por tonelada de dióxido de carbono en abril de 2007, para el primer período establecido en el Protocolo de Kyoto (2008-2012), considerando que los ingresos obtenidos serían reciclados a la economía a través del sistema fiscal (Cullen y Hodgson, 2005). Más recientemente, en febrero de 2008, el gobierno canadiense ha establecido un impuesto sobre el carbono que comenzará a ser efectivo este mismo año. El impuesto se ha diseñado para ser implementado en cinco años, comenzando con un tasa de 10 dólares por tonelada de emisión de carbono que irá aumentando 5 dólares cada año, hasta alcanzar los 30 dólares por tonelada en 2012. Los ingresos obtenidos serán reciclados en la economía a través de la renta personal y a través de la reducción de impuestos a las empresas.

IV. EL IMPUESTO GLOBAL SOBRE EL CARBONO Y LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

La creación de un impuesto global sobre el carbono no es una propuesta reciente. No obstante, no fue incluida en el Protocolo de Kyoto, aprobado en 1997, en el que se enfatizó la utilización de los permisos negociables de emisiones, dejando la cuestión de este tipo de impuestos para una consideración posterior. De hecho, fue a partir de la entrada en vigor del Protocolo, en 2005, cuando se ha impulsado de nuevo este debate que alienta el Informe Stern, al defender la idea de fijar un precio global para las emisiones de carbono, sobre todo si se quiere tener un objetivo alcanzable como es la reducción del 30% de las emisiones en 2050.

Un impuesto global sobre el carbono consistiría en establecer, a través de un acuerdo global, un gravamen al contenido de carbono, uniforme y armonizado, que se aplicara a las principales fuentes de emisión de dióxido de carbono, como es el caso de los combustibles fósiles. En el diseño de los tipos impositivos se reflejaría la contribución de cada tipo de combustible a las emisiones de CO_2. Con este impuesto, los usuarios de combustibles fósiles, principales res-

ponsables de estas emisiones, internalizarían los costes sociales (contaminación) derivados de su actividad, consiguiendo no sólo la reducción en el consumo de éstos sino también de otros contaminantes tales como SO_2 (dióxido de azufre), el NOx (óxidos de nitrógeno), partículas o compuestos orgánicos volátiles [38]. Sería un impuesto adicional a los ya existentes en el esquema tributario, cuyo principal fin sería atajar el problema del cambio climático y parte de sus ingresos se destinaría a la ayuda al desarrollo. De hecho, es su relación con la financiación del desarrollo la que ha llevado a identificar el tercer dividendo de la imposición ambiental, ya que su recaudación puede ser lo suficientemente grande como para hacer frente a las necesidades financieras de los Objetivos del Milenio, aspecto que resulta suficientemente atractivo como para recibir apoyo internacional.

Aunque hay distintas propuestas sobre la tasa a aplicar, lo que se propone en principio es establecer el impuesto eligiendo un objetivo que sea socialmente aceptable desde el punto de vista de la calidad medioambiental, determinando la tasa impositiva necesaria para alcanzar ese objetivo; por ejemplo, se podría marcar como objetivo la reducción de las emisiones establecidas en el Protocolo de Kyoto, si ello se considerara sostenible. Sin embargo, como se señala en el último informe del PNUD dedicado al cambio climático, no hay ningún modelo que permita calcular la tasa marginal de impuestos a la que se ajustaría dicha senda de sostenibilidad, ya que los cambios en los incentivos de mercado y en la innovación tecnológica son inciertos. Según el PNUD, las simulaciones económicas sugieren que un precio para el carbono que oscile entre 60 y 100 dólares por tonelada de CO_2 sería consecuente, en términos generales, con los esfuerzos de mitigación. No obstante, para evitar distorsiones en los mercados, se sugiere que se adopte un enfoque progresivo en dos etapas: un impuesto entre 10 y 20 dólares por tonelada de CO_2 a partir del 2010 y un aumento anual de entre 5 y

[38] El IPCC define un impuesto internacional sobre emisiones como un gravamen aplicado por un organismo internacional sobre fuentes específicas en los países participantes. Los ingresos se distribuyen o utilizan según lo acuerden los países participantes o el organismo internacional (IPCC, Anexo B).

10 dólares por tonelada de CO_2, permitiendo ajustar los impuestos a la base, teniendo en cuenta el rumbo de las emisiones del país. El informe estima que, para los países de la OCDE, un impuesto de 20 dólares por tonelada de CO_2 movilizaría hasta 265.000 millones de dólares al año (PNUD, 2007).

Sin embargo, en el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC se señala que, de acuerdo a las estimaciones, un aumento mundial de los precios del carbono que oscile entre 20 y 80 dólares por tonelada equivalente de CO_2 de aquí a 2030 sería coherente con una estabilización en torno a 550 ppm de CO_2 equivalente, de aquí a 2100. Para ese mismo nivel de estabilización, el cambio tecnológico inducido podría reducir esa horquilla de precios hasta una comprendida entre 5 y 65 dólares por Tm equivalente de CO_2 en 2030 (IPCC, 2007). Alternativamente, otra de las propuestas que parece ser más viable es la sugerida en el Informe Atkinson, consistente en fijar una tasa de 21 dólares por tonelada o 4,8 céntimos por galón de gasolina, lo que supondría unos ingresos anuales de 130.000 millones de dólares y 61.000 millones en el caso de que sólo se aplicase a los países ricos (Atkinson, 2005) [39]. Otros autores defienden que un impuesto de unos 21 dólares por tonelada de carbón no sería suficiente para frenar el crecimiento mundial de combustibles fósiles, aunque podría fijarse como tasa inicial e ir incrementándose con el tiempo (Paul *et al.*, 2002), de tal manera que se reducirían los impactos macroeconómicos derivados del impuesto (Kahn y Franceschi, 2006) [40].

IV.1. *Criterios básicos para la creación de un impuesto global sobre el carbono*

En el caso de un impuesto global sobre el carbono, todas las cuestiones relativas a la especificación de la base imponible, la recauda-

[39] Según algunos autores, esta propuesta supone que EE UU también optaría por este impuesto, ya que el 20% de los rendimientos impositivos se originan en este país (Reisen, 2004).

[40] La OCDE, en su informe *Perspectivas Medioambientales para 2030*, propone un impuesto de 25 dólares por tonelada métrica de CO_2, que estaría escalonado por regiones.

ción y administración del mismo, la equidad y la eficiencia, la modificación de la tasa impositiva acordada o la solución de diferencias por infracciones del acuerdo, deben quedar claramente definidas y aplicadas con cierto grado de coordinación y ser vinculantes en los acuerdos internacionales que se realicen (Banco Mundial, 2005).

Desde un punto de vista técnico, es preferible que todos los países participen y apliquen un impuesto común, con una misma tasa; sin embargo, ésta no se considera una condición imprescindible, ya que podría comenzar a aplicarse en un número de países reducido, que aceptasen la imposición, permitiendo así un funcionamiento más eficaz que facilite la recaudación. Como se señala en el Informe Atkinson, no sería necesaria una participación universal, aunque cuanto más amplia sea la cobertura, mayores serán los recursos y menor el riesgo de comportamientos oportunistas (Atkinson, 2005).

A nivel global, los efectos del impuesto dependerán de la distribución de los daños causados por el efecto invernadero. Estos daños varían en gran medida entre países y regiones y, por tanto, también los beneficios de estabilizar o reducir las emisiones de CO_2. Los países más pobres dependen de sistemas energéticos más ineficientes que los ricos y, por tanto, los costes de adaptación al impuesto serían más altos en los primeros. En particular, Shah y Larsen (1992) defienden la idea de que no puede generalizarse la situación de los países desarrollados a los países en desarrollo, donde la incidencia de un impuesto sobre el carbono puede depender de factores institucionales, por ejemplo, el poder de mercado, el tipo de cambio, la presencia de mercados negros, la evasión fiscal y la emigración desde zonas rurales a urbanas.

Por tanto, la regresividad del impuesto depende del diseño del mismo y de distintas circunstancias económicas. El impuesto global debería establecerse al mismo nivel en todos los países aunque Naciones Unidas considera que, en aras de la justicia global del impuesto, éste podría ser asumido fundamentalmente por los países de ingreso alto y medio-alto (Naciones Unidas, 2004). La transferencia de recursos desde los países más ricos a los más pobres tiene diversas implicaciones: primero, incluso los países más pobres tienen población con recursos suficientes como para hacer frente a la carga y, por tanto, son potenciales contribuyentes; segundo, dentro

de los países de ingreso alto, la presión recaerá sobre la clase media, que es donde se encuentra la mayor fracción del ingreso y, tercero, hay potenciales efectos positivos de la distribución del ingreso, por ejemplo, en la reducción de otros impuestos (sobre la renta, el trabajo o sobre otros bienes), en la reducción del déficit de la cuenta pública o en la inversión en conservación o restauración de los recursos naturales [41].

También son de gran relevancia, por su complejidad, la administración y la recaudación del impuesto global sobre el carbono. Su distribución se haría de forma directamente proporcional a las emisiones de GEI, para garantizar que el sistema sea equitativo. No obstante, en el largo plazo, este criterio de recaudación en función de emisiones podría resultar desfavorable para países pobres que aumenten sus emisiones en el futuro, como puede ser el caso de China o la India, lo que llevaría a la búsqueda de otro criterio corrector como, por ejemplo, el del ingreso per cápita (Cooper, 2002).

Según el Grupo de Alto Nivel, los países industrializados transferirían a las organizaciones internacionales, encargadas de financiar el suministro de bienes públicos mundiales [42], un porcentaje de sus ingresos fiscales que sería el correspondiente al tipo base convenido. Por su parte, los países en desarrollo reciclarían los ingresos fiscales en sus propias economías, poniendo en práctica medidas que disminuyan el carbono de la atmósfera; por ejemplo, mediante una mayor conservación de los bosques o la repoblación forestal. El saldo de los ingresos fiscales se conservaría en los países que lo recaudaran, con lo que podría disminuirse el déficit fiscal o reducirse los impuestos distorsionantes, como el impuesto sobre la renta personal.

En el cuadro 5 se presenta una selección de las estimaciones realizadas hasta el momento sobre la capacidad recaudatoria del impuesto, reafirmándose la idea de que los ingresos serían cuantiosos aunque dependientes de cuál sea la tasa aplicada; máxime si se tiene

[41] Véase Padilla y Roca (2003) y el trabajo de West y Williams (2004), así como algunas propuestas sobre medidas compensatorias en OCDE (2006).

[42] En algunos foros ya se ha planteado la idea de transferir un 1,5% de los ingresos por impuestos ambientales para atender objetivos internacionales.

en cuenta que las predicciones anuncian que en 2015 China emitirá tantos gases de efecto invernadero como Estados Unidos e India, y más que Japón. La diversidad de resultados obedece al tipo de supuestos que se utiliza en cada caso; esto es, en cuanto al volumen de emisiones mundiales, la elasticidad de la demanda, el período temporal necesario para la expansión de un sistema de energía alternativo y la tasa a aplicar. Esta última va, en las distintas simulaciones, desde los 10 dólares hasta un impuesto de 200 dólares por tonelada de carbón. Por ejemplo, en algunas de las primeras estimaciones realizadas se concluía que un impuesto de 10 dólares sobre tonelada de carbono, que fuera establecido de forma individual por todos los países del mundo, supondría unos ingresos de 55.000 millones de dólares en el primer año. En algunos países como China o Polonia, estos ingresos supondrían aproximadamente un 2% del PIB y serían suficientes para compensar el déficit presupuestario (Shah y Larsen, 1992).

Más recientemente, el Grupo de Trabajo III (sobre mitigación) del IPCC (2007) hace referencia a que la magnitud del impuesto debiera ser equivalente al coste marginal de la descontaminación para cumplir con una meta de emisiones prescrita. En este sentido, un impuesto sobre emisiones de 100 dólares por tonelada generaría unos 800.000 millones de dólares de ingresos, aproximadamente un 1,3% de un producto mundial neto de 60 billones de dólares (a precios del 2000 y asumiendo un crecimiento económico anual del 3,5%). El Informe Landau, en línea con la propuesta del Grupo de Trabajo III, señala que si se calcula un tipo impositivo que compense todo el coste económico del efecto invernadero (por lo menos, 100 dólares por tonelada equivalente de carbono), el impuesto bastaría para completar la diferencia de financiación de los ODM. Incluso relajándose ese supuesto y adoptándose un tipo muy inferior (de unos 21 dólares por tonelada), la contribución seguiría siendo significativa: de aproximadamente 125.000 millones de dólares (Landau, 2004). Además, si se estableciera un impuesto de 200 dólares por tonelada, que para algunos autores sería la tasa que generaría un verdadero impacto en las emisiones, se proyectarían unos ingresos anuales que van, según los casos, desde 630.000 hasta 750.000 millones de dólares después de una periodificación de

15 años y asumiéndose una hipotética reducción de emisiones del 50% (Paul *et al.*, 2002; OCDE, 2001).

CUADRO 5. *Tasa aplicable y previsión de ingresos*

Tasa aplicable (en dólares por tonelada de carbón)	*Ingresos previstos (millones de dólares)*	*Fuente*
10	55.000	Shah y Larsen (1992)
21	125.000	Landau (2004)
23	160.000	Cooper (2002)
56	209.000	Cooper (2002)
100	800.000	IPCC (2007)
200	630.000	Paul *et al.* (2002)
200	750.000	OCDE (2001)

Respecto a la administración del impuesto, se supone que cada país tendría que autorizar la tasa y debería aceptar cierto nivel de coordinación internacional para no vulnerar la soberanía fiscal de los países participantes. Han sido diversas las opciones que se han planteado al respecto. Por un lado, que el impuesto se recaude a nivel universal, lo que requeriría la creación de un organismo internacional para esa tarea, lo que plantearía a su vez toda una serie de cuestiones relativas a su pertinencia, al coste de crearla y a sus mecanismos de gobernanza. Esta institución mundial administraría los impuestos con el fin de conseguir la maximización del bienestar global, de tal forma que haría que los países más ricos transfieran a los más pobres los ingresos obtenidos por la imposición. Es difícil que este proceso se produzca en un contexto de falta de legitimación democrática y de ausencia de control social sobre los impuestos (Wahl, 2006). En el Informe Landau tampoco se apoya la idea de crear una nueva organización internacional: frente a ello se sugiere un acuerdo internacional para permitir la recaudación del impuesto a escala nacional. Los fondos recaudados podrían dirigirse a instituciones internacionales ya existentes y podrían figurar o no en los presupuestos nacionales (Landau, 2004).

Aunque esta opción sería la menos costosa y la más fácil de establecer para los gobiernos nacionales, este proceso puede crear distorsiones de competitividad internacional, ya que cada país podría favorecer a sus propios productores, reduciendo por ejemplo otros impuestos energéticos, gravando otros sustitutos cercanos a los combustibles fósiles (energías renovables) o concediendo subsidios a productos que sean intensivos en este tipo de combustibles para mantener inalterada la estructura productiva y de consumo (Hoel, 1993). Por todo ello, sería necesario apelar a la cooperación internacional, tanto en el apoyo legislativo a la tasa como en su administración (Clunies Ross, 2004), correspondiendo a cada país asegurar que se aplica el impuesto correctamente. Ello implica que en el acuerdo deberían estipularse cuestiones relativas a períodos de pagos, registro, recaudación, cumplimiento de obligaciones fiscales, intereses de demora, etc., e incluso la creación de mecanismos de supervisión, convenios de inspección mutua o incluso la aceptación de que algún organismo supranacional supervise la recaudación por parte de las administraciones nacionales.

IV.2. *Viabilidad de un impuesto global sobre el carbono para financiar el desarrollo*

La aplicación de un impuesto global sobre el carbono implica un cambio importante en la situación internacional, especialmente si se tiene en cuenta que hasta ahora los impuestos han estado claramente vinculados a objetivos nacionales. Por ello, plantear una tasa armonizada requiere esclarecer una serie de cuestiones todavía pendientes que están relacionadas tanto con aspectos técnicos como políticos.

Las estimaciones realizadas arrojan una valoración positiva de los impuestos ambientales, basada en su eficiencia, su recaudación y sus perspectivas de cobro (Banco Mundial, 2005). Entre las ventajas, cabe destacar que un impuesto único global orientado al problema del cambio climático sería tanto desde un punto de vista teórico como empírico más eficiente y llevaría a una reducción a

menor coste que si se aplicase a nivel individual [43]. Frente a los que sostienen que a través de los impuestos globales podría alentarse la evasión y aumentar las distorsiones en la competencia (Wahlberg, 2005), habría que señalar que su carácter universal evitaría la reubicación geográfica de las empresas para evitar el pago del impuesto. Un impuesto mundial será también más fácil de administrar y cumplir cuanto más se parezca a un impuesto nacional y menos diferencias existan entre los países (Banco Mundial, 2005). A ello se une que su implantación puede hacerse en el corto plazo y que las decisiones pueden ser individuales, lo que llevan a concebirlo como uno de los instrumentos más factibles. Además, los resultados de las estimaciones muestran que el impacto sobre la equidad es mediano, al igual que el tamaño de la coalición de los países implicados en su recaudación. Al tiempo, junto al doble dividendo que supone la creación de un impuesto ambiental, algunos autores han identificado la posibilidad de un tercer dividendo para el caso de un impuesto global sobre el carbono: la recaudación obtenida por la vía impositiva en el contexto internacional podría contribuir a financiar objetivos de desarrollo y, puesto que los países más ricos pagarían la mayoría del impuesto, quedaría garantizado el aspecto distributivo (Sandmo, 2003).

Este tercer dividendo llevaría consigo una serie de implicaciones importantes: en primer lugar, la necesidad de que los ingresos sean estables, permanentes y lo suficientemente importantes como para contribuir a las necesidades de financiación mundiales, cuestiones que condicionan al diseño del impuesto. Lo que podría ser un éxito ambiental, reducir el calentamiento global, podría ser un fracaso en cuanto a la obtención de ingresos. En segundo lugar, habría que aceptar la financiación al desarrollo como una prioridad nacional, lo que supone contar con la aceptabilidad política de ese objetivo. Ello dependerá del impacto económico neto del impuesto y del respaldo social a los propósitos de gasto. Sin embargo, la afectación de un ingreso a partidas de gasto concretas no suele ser respaldada por los

[43] Véase Padilla y Roca (2003) y los trabajos de Conrad y Schmidt (1998) y Barker y Köhler (1998), quienes demuestran que la tasa impositiva necesaria para reducir las emisiones comunitarias a un determinado nivel es inferior en el caso de una tasa coordinada que en el caso de aplicación de tasas no coordinadas.

especialistas en política fiscal; ello puede suponer pérdida de flexibilidad presupuestaria y además extenderse esta petición a otro tipo de impuestos. Frente a esto, el argumento de mayor peso es que se trataría de un impuesto distinto a los demás, por su vinculación con los bienes públicos globales, porque los ingresos se generan a escala mundial y no en un país determinado, siendo comprensible que se destinen a partidas de interés mundial. En tercer lugar, ha de entenderse que debe tratarse de una fuente adicional de financiación; para ello, lo que se exige es que la afectación de los beneficios de un impuesto con fines de desarrollo no desplace ni parcial ni totalmente el gasto financiado con recursos de fuentes tradicionales.

Algunos autores cuestionan que, a corto plazo, la recaudación obtenida por el impuesto se emplee en financiar el desarrollo. En primer lugar, porque los efectos redistributivos del impuesto suponen contar con «perdedores», a los que inicialmente habría que compensar (que no son necesariamente los países más pobres); y en segundo lugar, porque podría necesitarse esa recaudación para acciones vinculadas directamente con la reducción del efecto invernadero (Landau, 2004). Además, se cuestiona también si los impuestos tendrán efecto en el desarrollo o sólo generarán un incremento en la eficiencia general del sistema tributario. A las dudas que genera la imposición global se une el rechazo de las poderosas industrias del sector energético y las relacionadas con ellas, así como el de naciones que consideran este impuesto como una amenaza para sus producciones ligadas a los combustibles fósiles; es el caso de Rusia, Reino Unido, México, Nigeria, Indonesia, Irán y Estados Unidos. Frente a estos países estaría la posición de otros que cuentan con un gran potencial para cambiar a fuentes energéticas sostenibles y podrían, por tanto, ser favorables a la propuesta.

Aunque un impuesto sobre el carbono puede ser prometedor, el interés de las instancias políticas a nivel internacional se ha orientado, hasta ahora, hacia instrumentos económicos no impositivos, tales como la negociación de los derechos de emisión. Bajo determinadas condiciones, pueden generar el mismo ingreso y ser efectivos para la reducción de la contaminación. Concretamente, en Estados Unidos, el Congreso considera ilegal la participación en cualquier impuesto global, al considerar que violan la soberanía, son regresi-

vos y afectan a las familias de menor ingreso. En el caso de la Unión Europea, tampoco hay evidencia de que se vaya a establecer un impuesto de este tipo (Reisen, 2004). De hecho, en la Unión Europea no se ha llegado a un acuerdo [44] para establecer una tasa sobre el carbono que sea común, ni siquiera en los países escandinavos que iniciaron sus reformas fiscales verdes en los noventa. En este sentido, Padilla y Roca sugieren que una entidad como la UE, que cuenta con un presupuesto comunitario de ingresos y gastos, podría realizar una propuesta de impuesto supranacional a nivel europeo. Las ventajas serían varias; entre otras, cabe mencionar la posibilidad de obtener mayores incentivos a la política ambiental, evitar los efectos perversos que supone convertir la imposición ambiental en una parte de los ingresos públicos de un país y generar una fuente comunitaria de ingresos fiscales. Aunque inicialmente sus efectos fueran regresivos, posteriormente repercutirían de forma positiva en los ciudadanos de la UE (Padilla y Roca, 2003).

En general, un impuesto internacional no es fácil de establecer, dadas las resistencias de la ciudadanía a ver incrementada su presión fiscal. De ahí que entre las posibles vías para paliar la impopularidad de estos impuestos se encuentre la idea de dar información correcta y sistemática sobre cuál es el problema, sus causas, sus impactos y los posibles instrumentos disponibles para hacer frente al mismo, incluso involucrando a una diversidad de agentes, tales como agencias gubernamentales, sectoriales, ONG y expertos. Su mayor o menor aceptabilidad dependerá, por tanto, de la percepción que se tenga sobre la justicia del impuesto en cuestión. A ello habría que añadir que la implementación del impuesto se realice de forma gradual, tal y como se ha hecho en algunos países como Finlandia y Dinamarca.

---

[44] En el caso de la UE, a pesar del aumento en la recaudación de los últimos años, el margen para la introducción de nuevas figuras impositivas ambientales es reducido, lo que obedece a dos razones esenciales: las posibles repercusiones económicas de pérdidas de competitividad o los efectos redistributivos y el requisito del Consejo Europeo de adoptar decisiones por unanimidad, decisiones como la de introducir impuestos ambientales, que pueden ser obstaculizadas incluso por un solo Estado miembro. La Comisión propuso en la Conferencia Intergubernamental que la imposición ambiental en el futuro se pudiera decidir por mayoría cualificada pero no fue aceptado y no se incluyó en la Constitución Europea.

Finalmente, el establecimiento de un impuesto ambiental global cuyos ingresos se destinen a financiar el desarrollo abre importantes retos a la comunidad internacional: entre ellos la consideración de los comportamientos oportunistas que podrían presentarse en algunos países que no aplicaran el impuesto, así como las posibles prácticas de evasión fiscal. Ello incorpora la necesidad de llevar a cabo una coordinación internacional exhaustiva tanto de los permisos de emisión como de los efectos redistributivos. Al tiempo, resultaría necesario alcanzar también un acuerdo internacional que posibilite compensar tanto las potenciales pérdidas de competitividad como los efectos distributivos entre los países. En definitiva, aunque el impuesto sobre el carbono pueda valorarse en general como una de las opciones más plausibles para la financiación del desarrollo, existe un amplio abanico de cuestiones que aún requieren de un análisis en mayor profundidad.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Según lo expuesto en este capítulo, la creación de un impuesto global sobre el carbono es una de las iniciativas más prometedoras para contribuir a la financiación del desarrollo. Desde un punto de vista teórico, las ventajas de este tipo de impuestos residen en que pueden contribuir a la mejora ambiental —en este caso atajar el cambio climático— y servir al mismo tiempo como una fuente potencial de ingresos cuyo destino sería la ayuda al desarrollo —especialmente contribuyendo a las necesidades financieras de realización de los Objetivos del Milenio—. Es precisamente este último aspecto el que avalaría la imposición global sobre el carbono y el que haría que el impuesto recibiera más apoyo internacional.

Con el fin de analizar la viabilidad de esta propuesta, en el capítulo se han revisado algunos de los estudios empíricos realizados así como las experiencias nacionales en la imposición sobre el carbono. Aunque de su análisis no se pueden extraer resultados concluyentes dada la diversidad de hipótesis de partida y los diferentes ámbitos de aplicación de los trabajos, se han podido establecer

tanto algunos criterios básicos para la creación de un impuesto global sobre el carbono como algunos elementos relativos a su viabilidad como fuente de financiación del desarrollo.

En el primer caso puede concluirse que el éxito en la implantación de un impuesto global o tasa armonizada sobre el carbono está condicionado por una serie de elementos relacionados con su diseño tanto técnico como político. Aunque todavía queden cuestiones en las que incidir, algunas de las ideas que podrían destacarse serían las siguientes: respecto a la tasa a aplicar, habría que ser coherente con los objetivos de estabilización de las emisiones de CO_2, por lo que la tasa se situaría en una horquilla de precios que podría inicialmente partir de 21 dólares por tonelada de carbón e ir aumentando progresivamente hasta 80-100 dólares; los ingresos derivados serían cuantiosos aunque, lógicamente, dependientes de la tasa aplicada; en cuanto a la participación, parecería conveniente que fuera universal con el fin de incrementar los recursos y minimizar riesgos; en relación a la regresividad del impuesto, dependerá del diseño del mismo y de las distintas circunstancias económicas; en materia de equidad, el criterio de recaudación es importante, pudiendo ser directamente proporcional a las emisiones de gases de efecto invernadero y, en función de la evolución de las mismas, del ingreso per cápita; en relación a la administración del impuesto, debería aceptarse la existencia de cierto nivel de coordinación internacional sin vulnerar la soberanía fiscal de los países participantes.

Finalmente, respecto a la viabilidad del impuesto como fuente de financiación al desarrollo, las conclusiones que pueden extraerse llevan a realizar una valoración positiva: con carácter general, entre las ventajas de establecer un impuesto a nivel global están su eficiencia, ya que llevaría a una reducción de las emisiones a menor coste que si se aplicase a nivel individual, su carácter no distorsionador a nivel geográfico, ya que evitaría la reubicación geográfica de las empresas para evitar el pago del impuesto, y su no demasiado compleja administración en el corto plazo, lo que le hace postularse como uno de los instrumentos más viables.

9. EL POTENCIAL DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

CARLOS MATAIX, EDUARDO SÁNCHEZ Y M.ª ÁNGELES HUERTA

Las empresas y, en particular, aquellas que tienen capacidad para invertir y operar en un contexto internacional, contribuyen al desarrollo económico y social de los países pobres creando renta y empleo, integrando a las empresas locales en cadenas productivas más amplias, transfiriendo tecnología y favoreciendo, en definitiva, la modernización productiva y el aumento de la productividad de sus economías.

En conjunto, las empresas atesoran un caudal de conocimiento y una capacidad de actuación muy destacados, que podrían orientarse, de una manera cada vez más decidida, a mejorar las condiciones de vida de millones de personas que hoy siguen viviendo en condiciones de pobreza.

I. LAS EMPRESAS Y LA COOPERACIÓN

I.1. *Las empresas y el desarrollo humano*

Existen dos vías principales a través de las cuales las empresas de países donantes impactan directamente en el desarrollo humano de las regiones pobres en las que se instalan.

— En primer lugar, mediante las inversiones que realizan en dichas regiones crean nuevos empleos, generan ingresos y contribuyen a la dinamización del tejido empresarial local. Generalmente, dichas inversiones no están guiadas por objetivos de

promoción del desarrollo humano, por lo que ni las necesidades de las regiones y de las capas sociales más pobres, ni las externalidades negativas que sobre ellas provocan las actividades asociadas a las inversiones, suelen ser objeto de atención preferente en las estrategias de internacionalización de las empresas.

— En segundo lugar, a través de la participación en programas de cooperación para el desarrollo, es decir, en acciones diseñadas específicamente para la lucha contra la pobreza, donde cabe distinguir dos ámbitos de actuación:

  - Las acciones solidarias desvinculadas de los sistemas públicos de cooperación, que se llevan a cabo a través, por ejemplo, de sus fundaciones empresariales, de programas de voluntariado corporativo o financiando directamente proyectos de ONG. Según la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España, durante 2006 las entidades privadas aportaron a sus ONG asociadas 44,66 millones de euros a través de subvenciones, donativos, convenios o patrocinios (CONGDE, 2008).
  - Las acciones vinculadas al sistema de cooperación oficial, lo que supone la participación en proyectos y programas ejecutados, total o parcialmente, a cargo de la Ayuda Oficial al Desarrollo. En el año 2007, la AOD transferida por los países donantes fue de 103.700 millones de dólares (OCDE, 2008). Parte de las intervenciones que se derivan de estos recursos han requerido la participación de empresas, bien como proveedoras de bienes y servicios, bien como motivadoras de iniciativas.

En este segundo ámbito se centra la atención de este capítulo.

I.2. *Las empresas de los países donantes frente a la AOD*

Las empresas han tenido tradicionalmente una participación importante en términos económicos en el sistema de cooperación internacional, canalizando una gran parte de los fondos públicos

destinados a este fin. Aunque no se dispone de estudios que permitan una cuantificación precisa, existen estimaciones que señalan que, en el caso del sistema español de cooperación, la compra de bienes, así como la retribución de servicios a empresas españolas, ha sumado en algunos períodos más de la mitad del total de la AOD anual, cuota que pudiera ser muy similar en otros sistemas nacionales de ayuda (Alonso *et al.*, 1999). Dado que la participación se ha centrado en el suministro de bienes y servicios contratados por otros actores de la cooperación, la empresa ha tenido reservado un papel que podría calificarse como periférico, sin tener una implicación directa y activa en la orientación de la Ayuda.

Por este motivo, cuando actualmente se debate sobre cuál es el papel que la empresa debería representar en la cooperación para el desarrollo, la atención no debiera recaer en su peso en términos cuantitativos, sino en cuál es el modo en el que mejor se podría insertar en dicho sistema. En este sentido, actualmente se están produciendo cambios significativos, tanto en el sistema oficial de cooperación como en las empresas, que permiten pensar en un nuevo marco de relaciones en el que éstas tengan un mayor protagonismo. También desde el sistema internacional se está haciendo un esfuerzo por encontrar el espacio que favorezca que la empresa pueda aportar su valor y experiencia desde una lógica estratégica a las acciones de desarrollo. Y, en fin, como se comprobará a lo largo de este capítulo, desde hace algunos años se están acumulando y difundiendo un buen número de experiencias concretas que muestran el éxito que puede tener en la práctica la colaboración estrecha entre empresas y organizaciones de cooperación en proyectos de desarrollo concretos.

Desde el sector privado, son cada vez más las empresas que consideran que no es incompatible la obtención de beneficios en el largo plazo con una acción socialmente responsable, tanto en los países de los que son originarias como en aquellos otros donde operan (Porter y Kramer, 2006). El auge de la «Responsabilidad Social Empresarial» (RSE), así como la creciente necesidad de obtener la llamada «licencia social para operar» (esto es, lograr una receptividad favorable por parte de los principales actores sociales y políticos de las regiones en las que se opera), animan a las empresas a adquirir

una creciente conciencia de su impacto social y ambiental, reduciendo sus potenciales efectos negativos y potenciando su capacidad de mejora y transformación. En este sentido, se observa cómo la adaptación de la empresa al contexto y a las necesidades y singularidades sociales de los países en los que opera contribuye decisivamente a su sostenibilidad a largo plazo. La colaboración con agencias de cooperación que conocen bien el contexto social y político y, en particular, los problemas de los colectivos más desfavorecidos, es sin duda una interesante vía para lograr dicha adaptación.

Fruto de esta coincidencia de voluntades de colaboración entre ambas partes, en algunos sistemas de cooperación con gran tradición, como el británico, alemán o estadounidense, se han dado pasos en los últimos años —como se verá en el epígrafe III de este capítulo— hacia el establecimiento de estrategias y mecanismos que favorecen una más plena integración de las empresas en el sistema de cooperación, y que avanzan en una dirección que puede ser orientadora para otras cooperaciones.

En el sistema español se han realizado ya algunas experiencias piloto de asociaciones público-privadas (por ejemplo, el acuerdo de la administración con el sector bancario para reducir el coste del envío de remesas de inmigrantes, o con el sector pesquero para la formación e inserción laboral de profesionales del grupo de países en vías de desarrollo, como se puede observar en el recuadro 1), y sobre todo, ha comenzado a reflexionarse sobre la cuestión. Asimismo, en los últimos años, destaca la labor realizada por la Fundación Carolina con la financiación y publicación de estudios sobre el papel de la empresas en el desarrollo (Casado, 2007) y la organización de jornadas sobre la materia en las que han participado algunas de las principales empresas españolas [1].

Al mismo tiempo, pueden señalarse las experiencias innovadoras de algunas ONGD como, por ejemplo, Ingeniería Sin Fronteras, que están contribuyendo a diseñar y a poner en práctica nuevas

[1] «Taller de discusión sobre las alianzas público-privadas en el seno de la cooperación española», Fundación Carolina, 10 de octubre de 2007.

II Taller de empresas del patronato de la Fundación Carolina: «La cooperación exterior en América Latina: las empresas españolas y las alianzas público-privadas», Parador de La Granja de San Ildefonso (Segovia), 15 y 16 de noviembre de 2007.

RECUADRO 1. *Iniciativas de asociación público-privada en España*

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (MAEC, 2005) se planteaba el fomento de iniciativas piloto de asociación público-privada, que se regirían por los criterios de compatibilidad, complementariedad, contribución de la empresa, neutralidad competida y subsidiariedad. Algunas de estas iniciativas puestas en marcha han sido:

Acuerdo para reducir el coste de las remesas de inmigrantes (www.remesas.org)

Las remesas son el dinero que los emigrantes envían a su país de origen, siempre que sea a cambio de nada tangible; es decir, como regalo. No obstante, en la contabilidad oficial de los países no existe un único apunte contable que recoja este concepto, sino tres diferentes:

Define *remesas de trabajadores* como las transferencias corrientes de los extranjeros residentes.

Los fondos enviados por inmigrantes no residentes, es decir, los que llevan menos de un año en el país, vienen calculados en otro apartado llamado *compensación de empleados.*

Las transferencias de emigrantes que recogen los bienes que el emigrante lleva de un país a otro cuando se traslada.

Estos tres apuntes contables aparecen reflejados en la balanza de pagos y, según los datos publicados en 2005, sobrepasaron los 6.000 millones de euros.

Teniendo en cuenta que las transacciones tienen un volumen medio de 300 euros, es fácil imaginar el alto impacto en las economías y en el desarrollo de los países receptores.

A principios de enero de 2007, las entidades financieras españolas (bancos y cajas de ahorro) suscribieron un acuerdo con el Gobierno para reducir el coste del envío de remesas, así como para aumentar su transparencia.

El Banco de Santander, con el propósito de atraer al colectivo de inmigrantes en España, decidió, también a principios de 2007, dejar de cobrar comisiones por remesas —el servicio bancario más utilizado por el colectivo de inmigrantes.

Convenio para formación e inserción de profesionales del sector pesquero de países en vías de desarrollo (https://www.aeci.es/03coop/1activ_coop/convenio_mar.htm)

El convenio fue suscrito en febrero de 2008 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y el Cluster de Empresas Pesqueras en Países Terceros (CEPPT), y se concreta en la puesta en marcha del Programa FORPEX, cuyos objetivos específicos son:

RECUADRO 1. *(Continuación)*

— El fortalecimiento de las Escuelas de formación en el sector pesquero vinculadas a la estructura pública o asimilada de formación y empleo.
— La instalación de un servicio de captación y contratación laboral bajo la dirección del CEPPT en coordinación con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Servicio Público de Empleo Estatal y las autoridades de empleo de los países.
— El establecimiento de fondos de desarrollo en las comunidades de origen de los trabajadores en formación, especialmente vinculados a la actividad pesquera.

Inicialmente, este convenio se pondría en marcha en Perú, Ecuador y Senegal y en el futuro será ampliable a otros países.

Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (www.eitransparency.org)

El Gobierno español se ha sumado a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Iniciative, EITI), aportando 1,5 millones de euros para su funcionamiento y organizando la reunión de su Consejo Directivo y Secretariado en mayo de 2008.

Esta iniciativa, lanzada en el marco de la presidencia británica del G-8 en el 2002, tiene como finalidad mejorar la transparencia de los flujos financieros. El proceso se plantea como una alianza internacional entre gobiernos, empresas y sociedad civil. En el cuadro 10 se describirá esta alianza con más detalle.

formas de vinculación entre empresas y ONGD, estableciendo programas piloto para involucrar a las empresas en actividades de cooperación, en ámbitos como la valoración de la conducta de las empresas, la sensibilización sobre la problemática del desarrollo a directivos, empleados, clientes o proveedores, la incorporación de recursos económicos, técnicos y humanos a los proyectos de desarrollo, el voluntariado corporativo o la adaptación del concepto de RSE a la realidad de los países en desarrollo (ISF, 2008).

I.3. *Estrategias de cooperación para el desarrollo y la empresa*

El objetivo que se propone es, por tanto, favorecer una participación más intensa de las empresas de los países donantes en el sistema de cooperación de modo que puedan contribuir al desarrollo humano de una manera más eficaz y eficiente, complementándose con el resto de actores que conforman dicho sistema. Para avanzar en esa tarea puede ser razonable comenzar por identificar aquellas líneas básicas del sistema de cooperación en las que puede existir coincidencia con las capacidades y con los intereses de las empresas. En este sentido, podría realizarse una aproximación desde tres ámbitos complementarios:

— Afinidad sectorial: coincidencia del núcleo de negocio de las empresas con determinadas estrategias sectoriales de cooperación.
— Afinidad geográfica: coincidencia en el interés de la empresa por operar en determinados países y regiones donde la cooperación tiene presencia.
— Afinidad de propósito: políticas de cooperación orientadas al apoyo al sector empresarial de los países en desarrollo, de modo que las empresas de los países donantes contribuyan a iniciativas que están dirigidas a apoyar a sus homólogas de regiones pobres.

En el primer ámbito, las empresas pueden participar en el refuerzo de políticas y programas de desarrollo en sectores afines a su núcleo de negocio. Así, por ejemplo, una empresa farmacéutica pueden colaborar en programas de salud en África (recuadro 2), o una empresa del sector de la energía puede reforzar la extensión del suministro eléctrico a regiones aisladas y económicamente desfavorecidas. En algunas ocasiones, existirán oportunidades de negocio para la empresa, lo que justificaría su aportación mayor o menor en términos de inversión. En otras ocasiones no será así, aunque la aportación puede estar enmarcada y justificada dentro de su compromiso con la responsabilidad social.

RECUADRO 2. *Ejemplo «Medicinas contra la malaria»*

Medicinas efectivas contra la malaria, de bajo coste y elaboradas en África. (www.abextracts.com)

En el África Subsahariana, más de un millón de personas muere, cada año, por causa de la malaria. La mitad de ellos son niños. Las medicinas más comunes a duras penas ayudan a mejorar la situación ya que se han generado resistencias a las mismas de una forma muy rápida. Nuevas y efectivas terapias se basan en una combinación del agente artemisinina y otros fármacos ya utilizados contra la malaria. Existe un programa de emergencia de la OMS cuyo objetivo es introducir estas nuevas terapias en todo el mundo.

Las terapias de combinaciones con base de artemisinina (ACTs de sus siglas inglesas: Artemisinin-based Combination Terapies) son varias veces más caras que las medicinas utilizadas hasta ahora, dificultando que sean asequibles para la población empobrecida, el sector más propenso a padecer la malaria.

En un proyecto que involucra, entre otros, a la organización alemana de ayuda médica Action Medeor, el GTZ y la firma británica Advanced Bio Extracts (ABE) se persigue el objetivo de iniciar la producción local de ACTs en África, lo cual reduciría sustancialmente el precio de este tratamiento.

Hasta 5.000 pequeños agricultores de Kenia, Uganda y Tanzania se están preparando para cultivar, cada año, la artemisa desde la que extraer artemisinina, y para establecer los estándares internacionales de ámbito ecológico y social.

La empresa ABE garantiza la compra de las plantas y el extracto de artemisinina es procesado en la pequeña fábrica que ABE tiene en Uganda, y desde principios del 2007, desde las instalaciones que tiene en Kenia. ABE está planificando que la producción de derivados de artemisinina comience a finales de 2008. La producción estará ajustada a parámetros y estándares ecológicos y su procesado estará a cargo de empresas farmacéuticas de África del Este. Estas últimas están recibiendo formación por parte de expertos, con el objetivo de obtener la certificación de la OMS.

En segundo lugar, desde una perspectiva geográfica, las empresas operan en regiones y países que, en ocasiones, coinciden con las zonas prioritarias del sistema oficial de cooperación. Esta coincidencia podría permitir a las empresas beneficiarse del conocimiento

y las relaciones institucionales que tiene la red de oficinas de cooperación en el terreno. Recíprocamente, el sistema de cooperación podría fortalecerse gracias a las capacidades y al conocimiento que dichas empresas pondrían a su disposición. Esta perspectiva geográfica adquiere mayor valor en la medida en que las empresas se planteen operar en nuevos países con culturas organizativas y sociales muy diferentes a las de su país de origen. En este sentido, puede tener especial relevancia el estímulo de la colaboración público-privada en algunos países de África Subsahariana, donde las empresas encuentran especiales dificultades para desenvolverse (véanse los recuadros 3 y 4).

RECUADRO 3. *Ejemplo «Inversores Pioneros»*

Inversores Pioneros (Pioneering Investment), a través de fondos como el «Emerging Africa Infrastructure Fund and Guarant Co» (www.emergingafricafund.com).

La reticencia de empresas e inversores privados a invertir en países en vías de desarrollo se debe, en gran medida, a entornos poco propicios para el desarrollo de negocios, falta de acceso a financiación, riesgos muy elevados, alta incertidumbre política, social, fiscal, etcétera.

Los primeros inversores (inversores pioneros) con frecuencia se ven obligados a superar numerosas dificultades legales y administrativas. Incorporan a sus sistemas productivos a proveedores locales de bienes y servicios a los que, en ocasiones, transfieren conocimientos y tecnologías.

El inversor pionero es, por lo tanto, un agente dinámico de las reformas institucionales y legales en los países en desarrollo. Además, según van demostrando que pueden obtener éxitos empresariales, otros inversores pueden sentirse atraídos y seguir sus pasos.

El principal instrumento del Department For International Development (DFID) del Reino Unido para apoyar a los «inversores pioneros» en países empobrecidos es el CDC —anteriormente conocido como la Corporación para el Desarrollo de la Commonwealth— que ha estado implicado en la financiación de empresas de carácter comercial en países en desarrollo desde 1945, y que pone en marcha, por ejemplo, el Fondo y Garantía en Infraestructura para África (Emerging Africa Infrastructure Fund and Guarant Co).

RECUADRO 4. *Ejemplo «Servicios de telefonía móvil en África»*

Servicios de telefonía móvil y telecomunicaciones en África (www.msi-cellular.com, www.celtel.com).

Un ejemplo de apoyo a «Inversores Pioneros» lo protagoniza la empresa Celtel, de telefonía móvil en África.

CDC (como ejecutor de las políticas e iniciativas de la agencia inglesa DFID) fue el primer inversor institucional en Celtel, fundada como «start-up» de nombre Msi-Cellular en 1998. CDC participó en tres rondas de financiación hasta conseguir un 9,3% del accionariado. Además, CDC ayudó a Celtel aportando conocimiento de gestión altamente cualificado y propiciando —mediante apoyo institucional— la consecución de licencias de servicio en varios países de África.

Celtel ha superado todas las expectativas de negocio iniciales, ya que ha conseguido posicionarse como el operador africano de móviles más importante fuera de Sudáfrica. En la actualidad, Celtel opera en 15 países del continente, con licencias que cubren más de un tercio de la población de África.

Al formar parte del accionariado, CDC recibió un retorno de la inversión por encima del 500% en los primeros 7 años de operación.

El crecimiento de Celtel, que ha invertido más de 750 millones de dólares en África, ha transformado el acceso a la telefonía móvil para más de 6 millones de clientes, a lo largo de un continente en el que existen deficiencias crónicas en sus infraestructuras de comunicación.

El tercer ámbito de posible coincidencia estratégica entre las empresas de países donantes y el sistema oficial de cooperación se encuentra en el apoyo a la consolidación del tejido empresarial de los países receptores de la ayuda. El sector empresarial de la mayoría de los países receptores de la ayuda se caracteriza por contar con un amplio sector de micro y pequeñas empresas informales, unas infraestructuras deficientes, un marco legal y administrativo inadecuado, la ausencia de políticas de promoción empresarial y la falta de acceso a recursos esenciales, como el crédito.

En la mayor parte de las cooperaciones se han ido consolidando estrategias e instrumentos para apoyar al sector privado, que suelen combinar tres grupos de medidas, que se desglosan en el cuadro 1:

CUADRO 1. *Estrategias de apoyo al sector privado*

— *El apoyo directo a las empresas locales,* ya sean micro y pequeñas empresas informales, empresas de economía social (cooperativas, principalmente) o, incluso, empresas con una mayor solidez y capacidad. Dicho apoyo puede materializarse a través de acciones como transferencia de conocimiento y tecnología, acceso a financiación, facilidades en la comercialización o integración de las empresas locales en cadenas productivas.
— *La mejora del contexto* en el que dichas empresas operan, como las reformas legislativas o regulatorias, el fortalecimiento de servicios e infraestructuras que faciliten la actividad empresarial, el apoyo al diálogo social, la lucha contra la corrupción o la corrección de fallos en el mercado.
— *La mejora, en términos de desarrollo humano, del impacto de las empresas del país donante* que operan en el país receptor, estimulando la inversión en sectores que tengan una mayor

incidencia en la reducción de la pobreza, apoyando la incorporación de la micro y pequeña empresa local en las cadenas productivas, diseñando y generando productos o servicios a la medida de los colectivos más desfavorecidos —negocios en la base de la pirámide (Prahalad, 2004)— o incorporando mano de obra local de sectores desfavorecidos.

Estas iniciativas de apoyo al sector privado parten, en general, del sistema público de cooperación. Pero a medida que se han ido consolidando, se ha podido comprobar el interés que tiene la implicación de empresas de los países donantes en su diseño y puesta en práctica. Las empresas pueden comprender mejor las dificultades a las que se enfrentan en regiones pobres, y aportar su experiencia a la resolución de problemas concretos. Las iniciativas que incluyen la implicación y la colaboración de organizaciones empresariales (patronales y asociaciones gremiales) del país donante, promoviendo su relación con organizaciones similares del país receptor, pueden ser especialmente adecuadas en iniciativas de apoyo y asesoramiento a la mejora del contexto competitivo.

En el cuadro 2 se señalan algunas acciones de promoción del tejido económico y empresarial, en las que han participado empresas de los países donantes. El análisis de estas y otras experiencias confirma el interés de promover colaboraciones entre empresas y administraciones para su acción conjunta en el campo del desarrollo, mediante esquemas de partenariado o alianza que requieren un marco de relaciones más intenso que el que se establece en las tradicionales subcontrataciones de servicios.

II. LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO (APPD)

II.1. *Hacia una definición de APPD*

Pueden encontrarse numerosas propuestas para definir y clasificar las diferentes modalidades de participación conjunta de empresas y

CUADRO 2. *Estrategias de apoyo al sector privado: ejemplos*

administraciones públicas en acciones de cooperación para el desarrollo (cuadro 3). De hecho, en los foros sobre la materia y en las publicaciones especializadas se insiste con frecuencia en la importancia de adaptar un marco conceptual ampliamente compartido, como condición necesaria para poder dialogar y avanzar en su teoría y en su práctica. Desde el punto de vista de la relación entre los dos actores —empresa y administración—, las definiciones se mueven desde lo que podría denominarse enfoque menos restrictivo (esto es, hay partenariado desde el momento en que una empresa y una administración establecen una relación contractual para llevar a cabo una determinada acción o proyecto enmarcado en el ámbito de la cooperación) hasta lo más restrictivo (sólo se puede hablar de partenariado cuando existe un compromiso estratégico claro y las partes comparten riesgos y beneficios).

En este sentido, puede resultar útil establecer la diferencia entre «Participación del Sector Privado» (PSP), que engloba casi cualquier tipo de acuerdo, incluida la subcontratación o licitación (lo que coincide con el enfoque menos restrictivo citado anteriormen-

CUADRO 3. *Definiciones de partenariado público privado*

Algunas definiciones de APPD

- ***Internacional Business Leaders Forum:*** «Partenariado es una alianza entre sectores en la cual individuos, grupos u organizaciones acuerdan: trabajar conjuntamente para responder a un compromiso o llevar a cabo una tarea determinada, compartir los riesgos así como los beneficios y revisar las relaciones regularmente, revisando el acuerdo si es necesario».
- ***UK Department for Internacional Development:*** «El partenariado implica un acuerdo para trabajar conjuntamente para cumplir una obligación o emprender una tarea específica asignando recursos y compartiendo tanto los riesgos como los beneficios».
- ***Naciones Unidas:*** «El partenariado es comúnmente entendido como una relación voluntaria y colaboradora entre varias partes en las que todos los participantes ('socios') están de acuerdo en trabajar juntos para conseguir un propósito común o emprender una tarea específica y compartir riesgos, responsabilidades, recursos, competencias y beneficios».
- ***World Bank Development Forum:*** «Una relación consentida, con valor añadido y beneficio mutuo entre entidades/organizaciones que está alimentada a través del tiempo y se dirige hacia resultados medibles».
- ***World Economic Forum:*** «Los verdaderos partenariados público-privados son colaboraciones voluntarias que se construyen sobre los respectivos puntos fuertes de cada socio, optimizando la asignación de recursos y alcanzando resultados».

FUENTE: Elaboración propia a partir de Varela *et al.*, 2007.

te), y «Partenariado Público Privado» (PPP), denominación que estaría haciendo referencia a una relación más estrecha entre las partes. Además, algunos autores (Varela, 2007) llaman la atención sobre la diferencia que existe entre las expresiones «Partenariado Público Privado» y «Alianza Público Privada» (APP). En su opinión el concepto de partenariado está ya muy acuñado para describir relaciones tradicionales del tipo cliente-contratista entre administración y empresa, tales como concesiones, contratos de servicio o «leasing», que ya han sido convenientemente formalizadas por diversas instituciones internacionales. Dado que desde el ámbito de la cooperación para el desarrollo se pretende promover nuevos modelos de relación en los que la empresa y la administración establezcan una colaboración duradera, siendo capaces de compartir riesgos y beneficios, se sugiere la utilización de la expresión «Alianza» en vez de la de «Partenariado». Además, por su orientación especí-

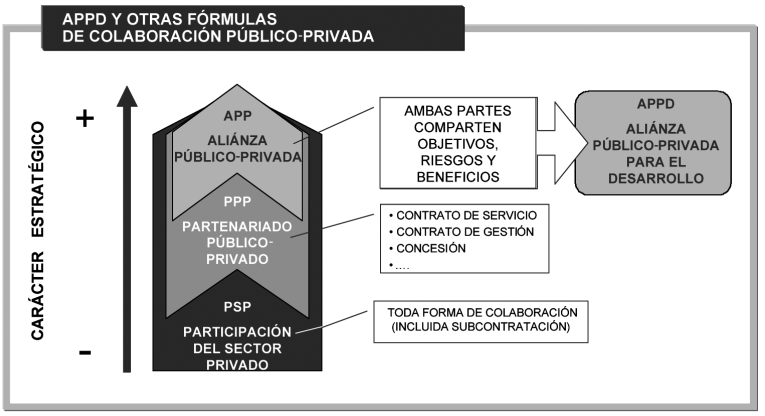
fica a la promoción del desarrollo humano, podría ampliarse con la expresión más completa de «Alianza Público-Privada para el Desarrollo» (APPD). El cuadro 4 resume esta propuesta terminológica.

Conviene aquí hacer una aclaración adicional antes de proseguir. El uso del término «Alianza» se está extendiendo en la cooperación internacional, reflejando la creciente intensidad de relaciones de colaboración entre sus actores, que se organizan mediante redes con la voluntad de coordinar y complementar sus capacidades. Así, el concepto genérico de «Alianza para el Desarrollo» (Casado, 2007) abarca cualquier tipo de alianza entre actores de cooperación, ya sea empresas con empresas, empresas con ONGD, administraciones con ONGD, o combinaciones de todas ellas. Las APPD son, por tanto, un tipo particular de alianza en la que la colaboración entre el sector público y el sector privado constituye su componente estructural esencial, aunque en muchas ocasiones las APPD se vean fortalecidas por la participación de otros actores, tales como ONGD o universidades.

A partir de lo expuesto hasta aquí, podría decirse que las APPD son alianzas que se caracterizan por:

— Establecerse entre, al menos, una empresa y una administración del sistema de cooperación (típicamente una agencia de

CUADRO 4. *APPD y otras fórmulas de colaboración público-privada*



un país donante o un organismo multilateral) pudiendo participar, además, otros actores del país donante o del país receptor.

— Diseñarse y llevarse a cabo sobre la base de un proceso colaborativo en el que, a partir de objetivos orientados a la promoción del desarrollo humano y coherentes con la política de cooperación correspondiente, ambas partes logran:

  - Hacer explícitos y conciliar sus motivaciones, expectativas e intereses.
  - Identificar los riesgos asociados a la alianza y asumirlos conjuntamente.
  - Configurar y pactar mecanismos de toma de decisiones conjuntos.
  - Acordar la aportación de recursos que corresponderá a cada parte, ya sean éstos intangibles (conocimiento, capital relacional, capacidad de influencia), humanos o económicos.

En los siguientes epígrafes se avanza en cada uno de estos aspectos que contribuyen a caracterizar las APPD. Pero antes de continuar insistiremos en que la APPD es sólo una de las diversas fórmulas de participación de la empresa en el sistema de cooperación, que tiene singularidades, ventajas, y también inconvenientes, frente a otras fórmulas.

II.2. *Naturaleza de los factores que configuran la alianza*

La naturaleza de los actores que participan es una de las características básicas de una alianza, que condicionará tanto la forma que adopte (forma jurídica y de reparto de responsabilidades) como sus propios objetivos. Por su propia definición, la clasificación más evidente es la que diferencia entidades públicas de privadas.

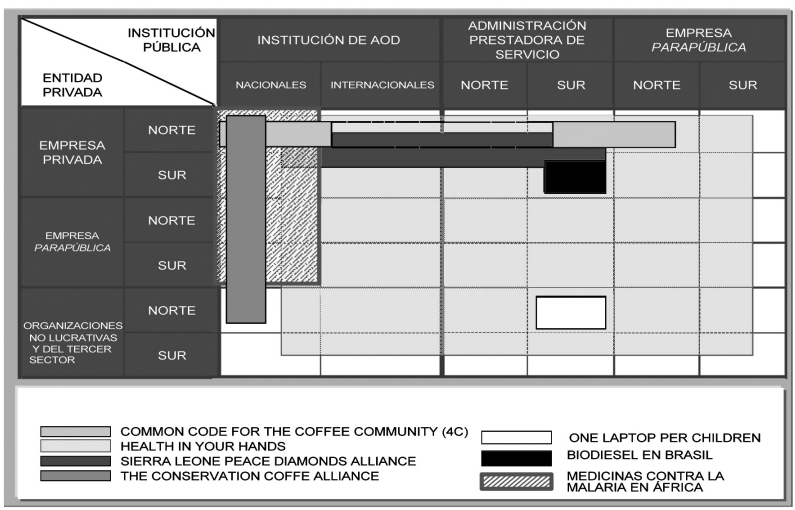
Entre los agentes públicos se distinguen, en primer lugar, las instituciones de Ayuda Oficial al Desarrollo, como principal agente promotor de las APPD. A su vez, estas instituciones pueden ser agencias públicas de cooperación, como la Agencia Española de Coope-

ración Internacional para el Desarrollo (AECID) en España, u organismos multinacionales como la ONU, el Banco Mundial, etc. También representan un papel importante en el fomento de APPD los ministerios y administraciones prestadoras del servicio objeto del proyecto. En este caso, distinguiríamos entre las administraciones del país donante y las del país receptor de ayuda. Por último, se incluye a las empresas «parapúblicas»: aquellas que tienen participación de capital público y cuya gestión es, en general, privada y sometida a una regulación sectorial específica. Con frecuencia se trata de empresas de gestión de infraestructuras y servicios básicos.

Con respecto a las instituciones de carácter privado, se diferencia entre empresas privadas y organizaciones no lucrativas o del tercer sector. Unas y otras se pueden subdividir según su procedencia sea de los países y regiones donantes de ayuda, o de los países receptores de la misma.

A partir de esta clasificación, puede realizarse una representación gráfica mediante una matriz que permite identificar diferencias entre APPD que se están llevando a cabo en la actualidad. A saber:

CUADRO 5. *Clasificación de las APPD según la tipología de los participantes*



— *Alianzas sencillas*, entre una agencia de AOD y una empresa del país donante como únicos socios. Es el caso del proyecto para dotar a la ciudad de Yakarta de autobuses propulsados por gas natural, llevado a cabo por la cooperación alemana (BMZ) junto con Daimler Chrysler (2001-2003).

i) *Alianzas con gran número de socios de la misma naturaleza*, como sucede en el caso del proyecto «One Laptop Per Children», que cuenta entre sus miembros con numerosas empresas del sector de las comunicaciones (AMD, Brightstar, Chi Lin, eBay, Google, Intel, Marvell, NewsCorp, Nortel, Quanta, Red Hat y SES Astra) y firma acuerdos específicos con las administraciones nacionales (Ministerios de Educación o equivalentes) con el propósito de extender el uso de las nuevas tecnologías entre los niños de los colectivos más pobres, gracias al desarrollo y distribución de un ordenador portátil muy económico y sencillo de utilizar.

ii) *Alianzas complejas*, que tienen socios de prácticamente todos los tipos, como la iniciativa «Health in Your Hands», una iniciativa global para promover la higiene mediante el uso del jabón con el fin de reducir la diarrea, una de las principales causas de muerte infantil en muchos países. En esta alianza participan más de 12 instituciones entre las que se encuentran el Banco Mundial, UNICEF, USAID (agencia de cooperación de EE UU), Colgate-Palmolive, Procter & Gamble, Unilever, London School of Higiene and Tropical Medicine, y las administraciones públicas de aquellos lugares en los que se lleva a cabo. Otro ejemplo en este caso sería la «Alianza por la Transparencia en las Industrias Extractivas» (véase el recuadro 5).

iii) *Alianzas con alta implicación de organizaciones del país beneficiario*, como es el caso de «Peace Diamond Alliance», inicialmente fundada por USAID, con el objetivo de asegurar que los beneficios de las minas de diamantes de Sierra Leona se dediquen a promover el desarrollo local,

RECUADRO 5. *Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI)*

La Iniciativa por la Transparencia en las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) es una alianza internacional en la que participan gobiernos —entre ellos el inglés mediante el DFID, el español mediante la SECI—, compañías privadas —entre ellas la española Repsol YPF—, grupos de la sociedad civil, inversores y organizaciones internacionales.

Su objetivo es fomentar todo tipo de mejoras en el gobierno de las empresas que invierten en la extracción de recursos naturales. Para ello, se valen de la publicación de los pagos realizados por parte de las compañías, así como de los beneficios obtenidos por el gobierno por la venta de petróleo, gas y recursos mineros.

Está demostrado que cuando la gobernanza es buena en estos países, el propio país es capaz de generar beneficios que estimulan el crecimiento económico y reducen la pobreza. Sin embargo, si el gobierno es débil, la explotación de los recursos naturales del país genera pobreza, corrupción y conflictos —lo que se conoce como «la maldición de los recursos».

La EITI trabaja para acabar con esta «maldición» mediante la mejora de la transparencia y los procesos de rendición de cuentas en 20 países, desde Perú hasta Trinidad y Tobago, Azerbaiyán, Nigeria o Timor Este.

en lugar de caer en manos de traficantes de armas y «señores de la droga». El objetivo se consigue gracias a la alta implicación (más de 30 instituciones) de líderes tribales y gobiernos locales, asociaciones locales de productores y artesanos, y sociedad civil.

II.3. *Motivaciones de cada parte*

Las motivaciones para promover iniciativas de cooperación mediante APPD pueden ser muy diversas, y son, generalmente, diferentes para cada uno de los agentes de la alianza.

Desde el punto de vista del sector público, las APPD pueden incrementar el impacto de la Ayuda Oficial por varios motivos, entre los que cabe destacar: i) el incremento de recursos finan-

cieros destinados a cooperación para el desarrollo, gracias a la aportación económica de las empresas participantes en APPD; ii) la aportación de experiencia de gestión que proporcionan los socios empresariales; iii) el acceso a tecnología innovadora y su transferencia a los países destinatarios de la ayuda; y iv) la contribución al desarrollo del tejido empresarial en los países en vías de desarrollo.

Asimismo, desde la perspectiva del país donante, aunque las APPD no son un mecanismo diseñado para la internacionalización de la empresa —puesto que ya existen otros mecanismos para este fin y, como se ha señalado, las APPD deben estar guiadas por objetivos de promoción del desarrollo humano— no cabe duda de que éstas pueden contribuir a estimular la acción exterior de empresas del país donante en determinadas regiones en las que, de otro modo, no estarían presentes.

Las motivaciones que pueden tener las empresas privadas para participar en APPD pueden dividirse en tres grandes grupos: beneficios directos, beneficios indirectos y filantropía corporativa. Veamos cada una de estas posibilidades de forma algo más detenida (cuadro 6).

CUADRO 6. *Motivación de los actores privados para participar en APPD*

MOTIVACIÓN DE LOS ACTORES PRIVADOS

1. **El actor privado obtiene beneficios directos** en la actuación, ya que la alianza está relacionada con alguna/s de las actividades principales de su cadena de valor. Entre los beneficios directos obtenidos a través de una APPD, se encuentran los siguientes:
   - Incremento de capital humano
   - Mejora de la eficiencia organizativa
   - Innovación organizacional
   - Mejora de productos y servicios
   - Desarrollo de nuevos mercados
   - Desarrollo de nuevos productos
   - Garantía de acceso a materias primas
2. **El actor privado obtiene beneficios indirectos**, como, por ejemplo:
   - Un posicionamiento determinado en el mercado
   - Un mayor conocimiento del mercado
   - Mejora de su «posicionamiento social» (imagen de cara a sus *stakeholders*, mejora de la reputación y credibilidad)
   - «Licencia para operar»
   - Mejora de las relaciones institucionales con las Administraciones Públicas
3. **El actor privado interviene en la alianza con fines altruistas**

a) Beneficios directos

Se producen en el caso en que la APPD esté relacionada con alguna de las actividades principales de su cadena de valor. Entre éstos, se encuentran los siguientes:

— *Incremento de capital humano*. Es el caso de «Cisco Networking Academy Alliance». Los socios principales de esta APPD son Cisco —una empresa del sector de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)— y la Agencia Estadounidense de Ayuda Oficial al Desarrollo (USAID). El proyecto tiene como objetivo extender la formación en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en los países en desarrollo. En los correspondientes programas formativos se forma a técnicos locales que Cisco y otras empresas de su sector demandan cuando operan en dichos países. Otro ejemplo es el proporcionado por la industria textil en Honduras, desarrollado en el recuadro 6.
— *Mejora de la eficiencia organizativa*. La alianza «Common Code for the Coffee Community (4C)», promovida por el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo —a través de la Agencia GTZ— como actor público, tiene su origen en proyectos desarrollados con anterioridad en colaboración con el sector privado («Kraft Foods» y el grupo «Neumann Café»). En este caso, es la «Asociación Alemana del Café», en representación del resto de las empresas cafetaleras, la que participa como socio principal junto a GTZ. El objetivo de la alianza es el desarrollo e implantación de un código de conducta y de estándares básicos en el sector: cultivo sostenible, transformación y comercialización. Este código de conducta viene, por un lado, a garantizar unas condiciones dignas a cerca de 25 millones de familias productoras de café en los países en vías de desarrollo. Por otro lado, las empresas persiguen estabilizar tanto la calidad de la producción cafetera como sus precios en el mercado mundial.
— *Innovación organizativa y de proceso*. La alianza «Sustainable Tree Crops Program Alliance», en la que participan la oficina del GDA (Global Development Alliances) de USAID y el «Smithsonian Tropical Research Institute», se ha marcado

RECUADRO 6. *Ejemplo «Industria textil en Honduras»*

Formación especializada en el tratamiento de químicos textiles por Clariant en Honduras (http://clariant.com.gt).

Honduras cuenta en la actualidad con una pujante industria textil, cuyo crecimiento esperado es del 70% hasta 2010 (similar al de la región centroamericana y provocado, en parte, por el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos que entró en vigor en el 2006).

A estas expectativas se suma la tendencia de que las empresas multinacionales fabricantes de textiles se alejen de esquemas de subcontratación para orientarse hacia estructuras de producción más inclusivas, en las que se espera que las empresas hondureñas participen en cada uno de los pasos de la producción: desde la obtención de la fibra hasta que se transforma en tejido.

Actualmente, la principal traba al crecimiento de la industria textil en Honduras es la falta de expertos y gestores en producción textil.

Como parte de una APPD, Clariant AG —una de las más grandes empresas fabricantes de productos químicos—, en alianza con la DEG alemana, ofrece cursos de formación sobre la tecnología de fabricación de telas a través del Instituto Politécnico Centro-Americano en San Pedro Sula —en el corazón de la industria textil hondureña—. Por medio de la APPD no sólo se imparten las materias, también se está poniendo en marcha un moderno centro de enseñanza, equipado con avanzados equipos de laboratorio, un centro de pruebas de teñido y una planta de purificación.

Durante el proyecto —con una duración estimada de tres años y que acaba en diciembre de 2009— se habrán formado en torno a 650 alumnos que habrán cursado el programa de especialidad de un año de duración. Otros 350 más habrán sido instruidos en cursos entre uno y cuatro meses, y se habrán formado a los suficientes profesores hondureños para que el proyecto continúe sin la participación de Clariant.

el objetivo de mejorar el bienestar social y económico de pequeños agricultores del sector del cacao, mejorando la sostenibilidad medioambiental del manejo del cultivo arbóreo asociado, y la calidad y continuidad de la producción de cacao, lo cual resulta muy importante para la gestión de la logística de abastecimiento de materia prima de los productores norteamericanos de cacao. Dichos objetivos se pretenden alcan-

zar mediante la incorporación de una innovación en el tratamiento de ciertas enfermedades y plagas durante el proceso de cultivo del cacao.

— *Mejora de productos y servicios, desarrollo de nuevos mercados y desarrollo de nuevos productos adecuados a colectivos de bajos ingresos*. El proyecto «Sustainable Forest Products Global Alliance» tiene como socios principales a USAID, el World Wild Fund for Nature (WWF) y la empresa Metafore. Busca normalizar la explotación de los recursos de la selva, la concienciación de las empresas papeleras y el refuerzo del marco legal de esta producción. Las empresas participantes desarrollan productos más respetuosos con el medio ambiente y con una certificación que les permite tomar una posición estratégica diferenciada frente a su competencia.

— *Internacionalización de la empresa.* El proyecto de «Perforación de pozos de agua de bombeo manual en Togo», realizado mediante una alianza entre la agencia canadiense (Canadian International Development Agency, CIDA) y la empresa Forages Technic-Eau (Québec) es un claro ejemplo de esta situación. Inicialmente, CIDA financió la perforación de una serie de pozos de agua en una comunidad de Togo. Posteriormente, la alianza CIDA-Forages Technic-Eau permitió a esta última la elaboración de un proyecto de viabilidad cuyos resultados positivos llevaron a la creación de una «joint venture», Forages Technic-Eau Togo SARL, especializada en la perforación de pozos de agua de bombeo manual y en la provisión de mantenimiento y servicio de reparaciones de los mismos. De este modo la empresa canadiense estableció una base estable de operaciones en el este de África a la vez que realizó transferencia tecnológica y creó alrededor de 150 puestos de trabajo en la región.

— *Garantía de acceso a las materias primas.* En algunos sectores, como el farmacéutico o el de la cosmética, resulta fundamental asegurar el acceso a ciertas materias primas y recursos naturales, cuyas principales fuentes están situadas en países y regiones pobres. En estos casos, la viabilidad del negocio depende de la disponibilidad de dichas materias primas

que, con frecuencia, se ve amenazada ya sea por una incorrecta explotación, una protección insuficiente o por problemas ecológicos. Mediante esquemas de APPD se puede trabajar con administraciones y productores locales para mejorar su manejo, como sucede en el caso de la alianza entre la empresa Weleda AG y la agencia alemana GTZ (recuadro 7).

b) Beneficios indirectos

Se producen en casos en que la vinculación de la empresa con la actividad objeto de la alianza tiene una relación indirecta con su cadena de valor. Puede tratarse de acciones en un ámbito especialmente relevante para alguno de sus grupos de interés, proyectos que permitan a la empresa adquirir un conocimiento profundo del mercado en el que se desenvuelve o en el que piensa entrar, o que faciliten una posición determinada en el mismo.

c) Filantropía corporativa

En este caso, la principal motivación de la empresa no es la obtención de beneficios directa o indirectamente asociados a la alianza, sino que trata de desarrollar acciones solidarias enmarcadas en su política de acción social. Es frecuente que este tipo de alianzas tengan un fuerte componente asistencial, y que las empresas no participen en actividades relacionadas directamente con su núcleo de negocio, lo cual puede dificultar una implicación realmente estratégica y duradera.

II.4. *La génesis de la alianza*

La iniciativa de creación de una APPD surge en muchas ocasiones de una necesidad detectada desde una agencia de cooperación y, con frecuencia, desde sus oficinas en terreno. En estos casos, una vez identificada la necesidad, la agencia ejerce el papel de mediadora entre los actores locales y la empresa que puede identificar la solución. El origen de estas iniciativas suele ser local, estar ligado a una necesi-

RECUADRO 7. *Ejemplo «Cultivo de rathania en Perú»*

Weleda AG y GTZ investigan sobre el cultivo de rathania en Perú (http://www.floraweb.de/map-pro/lectures/Weigend_Ratanhia.pdf).

La rathania es una planta medicinal tradicional de los Andes. Tiene propiedades astringentes y antiinflamatorias. Sus raíces se utilizan principalmente para el cuidado dental. Perú utiliza, internamente, en torno a 35 toneladas al año y exporta una cantidad similar. El «stock» natural de rathania alrededor de la capital, Lima, prácticamente ha desaparecido. Lo mismo ocurre en las zonas limítrofes, donde el crecimiento de la planta está en serio peligro de desaparición.

Weleda —empresa de fármacos y cosméticos naturales extendida en más de 50 países por todo el mundo— y GTZ lanzaron en 2002 una APPD para mejorar el manejo de esta planta. Se conocían entonces sus efectos beneficiosos, pero se sabía poco sobre su distribución, condiciones de crecimiento e incluso sobre el tamaño de la demanda.

En el marco de la alianza se ha realizado una investigación que ha permitido descubrir que esta planta no puede cultivarse, ya que es semiparásita y necesita cierto tipo de plantas en las que habitar; también que es de muy lento crecimiento, por lo que necesita muchos cuidados específicos para llegar a hacerse madura. Sin embargo, se ha constatado que el crecimiento natural de la planta puede sostenerse por medios relativamente sencillos.

El enfoque de la alianza, a lo largo de estos años, se ha modificado en función de los hallazgos realizados. La investigación se ha dirigido hacia la distribución geográfica de la rathania en Perú, se ha desarrollado un esquema de conservación para las áreas en las que se cosecha y se ha formado a los productores que cuidan estas plantas. En la actualidad, sólo pueden cosecharse con raíz en determinadas zonas, los responsables de su cultivo siembran semillas en la zona de cosecha y mantienen las poblaciones utilizando medidas naturales. Se ha introducido, junto con las autoridades peruanas, un esquema de gestión sostenible, que ha contribuido a aumentar la conciencia y la exigencia en la legislación de conservación medioambiental de estas regiones. Este esquema de cultivo puede ser transferido y contribuir a la protección de especies vegetales en peligro de extinción en todo el mundo.

dad de la población local, que no puede satisfacerse con los medios disponibles en el entorno próximo, por lo que los técnicos de la agencia en el país facilitan la búsqueda de una solución. En los proyectos de este tipo, la búsqueda de un socio privado adecuado ha

sido un factor crítico, llegando a suponer, en numerosos casos, procesos de negociación largos y costosos. El reparto de responsabilidades y roles, importante en todas las alianzas, se convierte en crítico en este tipo de proyectos. Esto se debe, en parte, a la dificultad en establecer una visión común entre todos los socios, lo cual termina resolviéndose de varias formas como, por ejemplo, mediante la publicación, por parte de la agencia, del característico «pliego de condiciones» —en el caso en que esto sea posible— o invitando a una asociación sectorial en lugar de a las empresas de forma individual.

Encontramos esta configuración de alianza público-privada en ámbitos tales como:

— *Programas de optimización de producción en el ámbito del desarrollo rural* (ejemplo: Sustainable Tree Crops Programe Alliance, www.treecrops.org, o Construcción de Código Común para la Comunidad del Café, 4C, www.sustainable-coffee.net).
— *Programas de mejora de servicios básicos a colectivos locales* (ejemplo: Plan Municipal de Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos en Altamira, México, www.gtz.de/en/leistungsangebote/17027.htm).

La alianza también puede ser fruto de la iniciativa de una empresa del país donante. Este tipo de alianzas son más comunes en sectores productivos. Con frecuencia la empresa aprecia que la agencia de cooperación (con oficina en el país correspondiente) tiene una experiencia valiosa en el ámbito de intervención, y busca su ayuda. En ocasiones, la agencia desempeña un papel de facilitador, ayudando a la empresa a la búsqueda de socios locales y orientándola en el conocimiento de claves del contexto social, económico y político. Entre las particularidades de las APPD promovidas por las empresas, pueden destacarse las siguientes:

— La idea es propuesta, en la mayoría de estas ocasiones, desde el nivel de la alta dirección, y es un miembro de los cuadros directivos el que presenta el proyecto.
— La empresa promotora suele contar con experiencia en el te-

rreno, donde adquiere conciencia de su papel y de su responsabilidad social.

— La empresa suele asumir mayores riesgos, involucrándose no sólo como socio ejecutante, sino también mediante una aportación importante al presupuesto del proyecto. A cambio, se beneficia de la participación de la agencia de cooperación y del resto de administraciones públicas participantes, que, además de su correspondiente aportación financiera, contribuyen a disminuir las barreras de entrada que enfrenta la empresa al operar en contextos de pobreza (así sucede en el ejemplo de «Cisco Networking Academy Alliance» citado anteriormente).

II.5. *Aportaciones de recursos en la alianza*

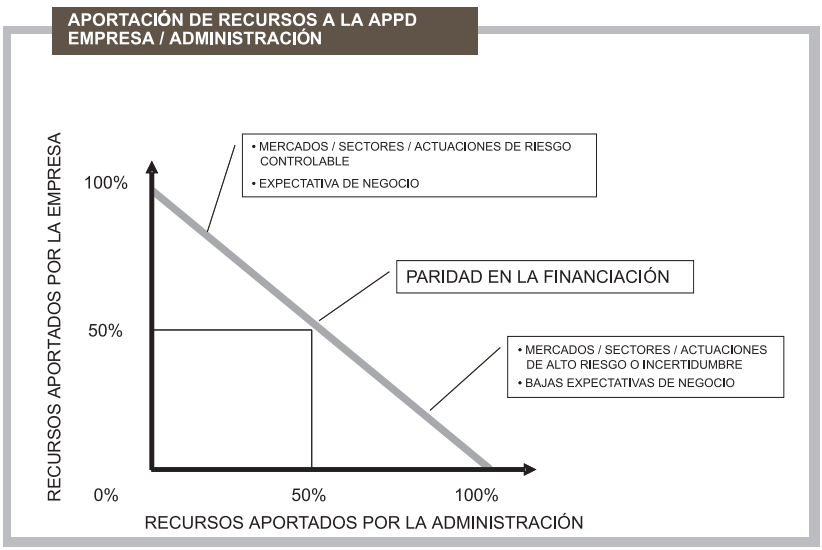
Ya se ha señalado que los recursos que cada parte pone en juego en una APPD pueden ser de naturaleza muy diversa, y no siempre son los recursos económicos los que determinan el atractivo de la alianza. Así, por ejemplo, entre las conclusiones de los estudios de evaluación de sus políticas de promoción de APPD, tanto USAID (USAID, 2006) como GTZ (GTZ, 2007) ponen de manifiesto que las empresas se acercan a las agencias de cooperación con el objetivo de formar alianzas, valorando factores como: i) el valor aportado por un conocimiento exhaustivo de la situación local; ii) la experiencia en el terreno de sus cuadros técnicos; iii) la capacidad de interlocución con los agentes locales; iv) la legitimidad y credibilidad de la institución en el país de destino; o, en fin, v) el acceso a los decisores en las economías emergentes.

Aun así, uno de los asuntos más controvertidos a la hora de definir instrumentos de promoción de APPD es determinar cuál debería ser la contribución económica de cada parte. Como se verá en el siguiente epígrafe, las respuestas que las principales agencias con experiencia en la materia han ido dando son muy variadas y, lógicamente, dependen de la naturaleza particular de cada alianza. En todos los casos, la parte pública tiene la responsabilidad de garantizar que su contribución no se convierte en una subvención encubierta. Lógica-

mente sólo deberá existir aportación pública cuando la operación no tenga atractivo empresarial suficiente en ausencia de dicha contribución. Asimismo, deberá vigilarse el principio de neutralidad competitiva, según el cual todas las empresas potencialmente interesadas en un proyecto de estas características deberán ser informadas oportunamente. Esto es especialmente relevante en el caso en que la iniciativa provenga del actor público. A partir de aquí, la contribución de cada parte puede variar mucho en función del sector, del país y de otros factores coyunturales propios de cada alianza (cuadro 7). En términos generales, se observan las siguientes situaciones:

— *La empresa aporta la totalidad de los recursos económicos*. Se trataría de casos en los que la empresa busca en la alianza una mejor inserción de su operación, y la agencia aporta su conocimiento y su red de relaciones en el terreno.
— *La administración aporta la totalidad de los recursos financieros*, lo cual es propio de alianzas en las que no existen posibilidades de retorno para la empresa. Por ejemplo, en el caso

CUADRO 7. *Aportación de recursos a la APPD*



de la construcción de infraestructuras en las cuales no esté previsto un esquema de concesión. En este tipo de alianzas es necesario establecer procesos públicos de licitación. Lógicamente, si en la ejecución del correspondiente proyecto no hubiera implicación activa de la agencia, no se trataría de una APPD, sino de otra modalidad de relación con la empresa que, en algunos casos, puede estar plenamente justificada (por ejemplo, en ocasiones cabe la duda de elegir entre un esquema APPD u otro de licitación con adecuadas cláusulas «pro-poor»).

— *Cada parte aporta la mitad*. Es, como se verá en el siguiente epígrafe, un esquema muy frecuente en iniciativas de algunos sistemas de cooperación avanzados en la promoción de APPD.

— *Aportación mayoritaria de la empresa*. Es propia de situaciones de riesgo controlable, con buenas expectativas de retorno para la empresa.

— *Aportación mayoritaria de la administración*. Puede ser apropiada en situaciones de alto riesgo o incertidumbre para la empresa como, por ejemplo, en programas de incentivos para atraer a las primeras empresas del país donante a un determinado país o región donde, por diversas circunstancias, no haya habido inversiones previas de dichas empresas —«pioneer investment»— (véase el recuadro 3).

III. LA PROMOCIÓN DE LAS APPD DESDE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN DE LOS PAÍSES DONANTES

A partir de la información proporcionada por las instituciones públicas de cooperación (agencias, en su mayoría) de los dieciséis primeros países donantes de la lista del CAD [2] se puede concluir que todos estos países, excepto Italia, incluyen en su política de coope-

[2] De acuerdo con los datos correspondientes al año 2007 (publicados el 4 de abril de 2008).

ración para el desarrollo información acerca de líneas para la promoción de la colaboración con el sector privado, y casi todas ellas están utilizando ya las APP como instrumento de cooperación al desarrollo. Así, las agencias de Estados Unidos, Francia, Alemania, Holanda, Dinamarca, Suiza, Canadá, Reino Unido, Noruega y Austria lo indican de forma explícita en sus páginas web corporativas. En el resto de países analizados, las APPD o no se consideran explícitamente o son en la actualidad un instrumento en proceso de desarrollo y maduración. En cualquier caso, puede afirmarse que existe, desde las agencias de cooperación de los países donantes, una voluntad creciente por colaborar con la empresa mediante alianzas, entendidas éstas según la definición realizada en este capítulo. Como ya se ha apuntado en el epígrafe anterior, entre las principales motivaciones de las agencias para trabajar en alianza con las empresas está la de movilizar nuevos recursos en la financiación del desarrollo.

III.1. *Fondos movilizados a través de APPD promovidas por agencias*

Hasta el momento, no hay fuentes de información adecuadas para estimar con fiabilidad cuál ha sido la cantidad de recursos que se han destinado al desarrollo en el marco de las APPD impulsadas por las agencias. Existe una gran disparidad de criterios a la hora de contabilizar dichos recursos (se valora la aportación en especie o sólo la financiera), las diferencias en los períodos de tiempo considerados por cada agencia a la hora de publicar información agregada son también considerables y, además, las diferencias entre los agentes privados implicados (empresas, organizaciones del tercer sector, fundaciones, agrupaciones sectoriales, etc.) hace difícil, en algunos casos, extraer la parte que corresponde a la empresa.

A pesar de estas dificultades, puede ofrecerse una visión general del orden de magnitud en el que se sitúan dichos recursos. Para este fin, se presentan a continuación las principales características de los modelos de promoción de APPD más consolidados en el panorama de la cooperación internacional (Estados Unidos, Alemania

y Reino Unido), y de los datos sobre recursos económicos disponibles en cada caso.

a) Estados Unidos

Para promover la creación de APPD, la agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, puso en funcionamiento el programa Global Development Alliances (GDA) en el año 2002. Desde su comienzo, el GDA ha ido ganando peso relativo en el contexto de USAID y, en la actualidad, es una oficina dependiente directamente del máximo órgano directivo de la agencia. La oficina del GDA es la responsable de promover interna y externamente el uso de las APPD, diseñar e implementar programas de formación y comunicación interna, evaluar los resultados del programa y proponer las mejoras oportunas. La oficina cuenta con un volumen de personal muy reducido, y utiliza la estructura orgánica de USAID para la promoción del instrumento. Así, las oficinas en el terreno y el conjunto de áreas sectoriales se convierten en una pieza clave para la promoción de las alianzas.

La flexibilidad constituye un principio esencial para el GDA a la hora de diseñar los mecanismos específicos de implementación de alianzas. El rol que el propio GDA asume en la alianza, el tipo de socios con los que colabora, la envergadura de las alianzas y los acuerdos específicos que firma con los socios están concebidos para adaptarse y facilitar la incorporación de la empresa. Desde 2002, año en que se puso en marcha la iniciativa, hasta fin de 2006 USAID ha invertido 2.100 millones de dólares en aproximadamente 600 APPD. A estas cifras se ha sumado una contribución de 5.800 millones de dólares proveniente de las 1.700 empresas y socios privados involucrados.

Para llevar a cabo un proyecto de desarrollo mediante una alianza con USAID, la aportación privada ha de ser, como mínimo, igual a la que se espera que haga USAID, aunque en las convocatorias públicas se recalca el interés de la agencia en aquellas propuestas en las que la aportación privada suponga un ratio de 2 a 1 o superior. Esta aportación incluye tanto la inversión financiera específica

como la valoración de la contribución de la empresa «en especie» (horas de trabajo de sus técnicos, tecnología transferida, medicamentos o cualquier otro recurso material necesario para llevar a cabo el proyecto) (USAID, 2007). Para poner en contexto estas cifras es importante tener en cuenta que, en el año 2007, Estados Unidos destinó a AOD 21.750 millones de dólares, según los datos del CAD publicados en abril de 2008.

b) Alemania

Alemania lanzó en el año 1999 el programa PPP (Public Private Partnership) a través de las agencias del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) [3]. A pesar de que casi todas las agencias del BMZ están implicadas en el programa —cada una con sus respectivos presupuestos e incluso con sus propias peculiaridades a la hora de implementar dicho programa— una de las más activas y con más experiencia en la promoción de APPD es la GTZ.

GTZ promueve la creación de APPD de dos modos:

— La Iniciativa PPP (PPP Facilitat), que financia proyectos de un promedio de 0,5 millones de euros. El número de proyectos concluidos o en curso desde el inicio del programa hasta el año 2007 [4] asciende a 436. A través de esta iniciativa, y desde su comienzo, el GTZ ha invertido un total de 76,6 millones de euros, a lo que se han sumado 103,2 millones de euros como aportación de socios privados, y 33,7 millones de euros aportados por otras instituciones participantes. En

[3] Las agencias del BMZ son:
— DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft).
— DED (Deutscher Entwicklungsdienst).
— InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung).
— Sequa.
— GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), con unos 2.300 proyectos anuales y 10.600 empleados, es una de las agencias de cooperación técnica más grande del mundo.

[4] Cifras consolidadas hasta el 20 de abril de 2007, ofrecidas por el GTZ en su página web: http://www.gtz.de/en/leistungsangebote/2669.htm.

total, a través de la Iniciativa PPP promovida por el GTZ, se han movilizado 213,5 millones de euros hasta 2007.

— Por otra parte, la GTZ promueve un tipo específico de APPD para acometer proyectos de menor cuantía (no sobrepasan en promedio los 0,3 millones de euros), propuestos y gestionados por las oficinas territoriales del GTZ. Hasta el año 2005, se gestionaron unos 169 proyectos, con un presupuesto total en torno a los 55 millones de euros, de los cuales sólo 19 millones eran aportación pública.

En ambos programas, GTZ considera que la participación pública ha de suponer, como máximo, el 50% de la inversión total en la alianza. De nuevo, y con el objetivo de poner en perspectiva las cifras anteriores, se destaca que, en el año 2007, Alemania destinó a AOD 12.270 millones de dólares (CAD, 2008).

c) Reino Unido

El DFID (Department For International Development) tiene una larga tradición en la colaboración con la empresa privada. La actividad que genera en torno a las alianzas público-privadas es pionera en muchos sentidos. La mayor parte de los recursos dedicados a la constitución de alianzas con la empresa privada se estructura a través de fondos de capital denominados *Challenge Funds* (CF), a los que contribuyen económicamente otras instituciones, y que son una herramienta clave en el Programa de Desarrollo del Sector Privado (PSD en sus siglas inglesas[5]) del DFID.

Los fondos son de temática variada, pero suelen estar orientados a sectores y territorios concretos. Desde finales de los años noventa del pasado siglo DFID ha lanzado nueve CF diferentes. Un ejemplo que sirve para ilustrar la cantidad de recursos financieros movilizada mediante APPD es el *Business Linkage Challenge Fund* (BLCF), iniciado en el año 2000. Hasta el año 2005 se habían puesto en marcha 65 proyectos diseminados por todo el mundo, con una

[5] Private Sector Development Program.

inversión total por encima de los 52,5 millones de dólares, de los cuales 30,5 millones fueron aportados por los distintos socios privados y los 22 millones restantes correspondían a la aportación del fondo.

Más ambicioso aún es el recién inaugurado *Africa Enterprise Challenge Fund* (AECF) que entra en funcionamiento en el verano del 2007 y que durante un período de 7 años se dedicará a la promoción de la actividad empresarial privada en África. Está dotado con 100 millones de dólares (20 de ellos aportados por el DFID) y se espera que movilice un capital adicional de 200 millones de procedencia privada.

En ambos fondos, el DFID exige que la aportación de la empresa privada como mínimo iguale la aportación total del fondo. Como particularidad frente a otras agencias de cooperación, el DFID delega habitualmente la gestión de estos fondos en empresas consultoras privadas (Deloitte, Emmerging Markets Group, Enterplan y Project Northest) o bien en instituciones con personalidad jurídica propia y participadas por el DFID, que se constituye específicamente para la gestión del fondo. Como se ha mencionado, estos fondos son sólo dos de los nueve que el DFID ha lanzado en los últimos diez años. Como en los dos casos anteriores, es importante mencionar que, en el año 2007, el Reino Unido destinó a AOD 9.250 millones de dólares (CAD, 2008).

d) Otros países

En otro orden de magnitud se encuentran las agencias de cooperación de países como *Austria, Dinamarca y Holanda*, que comenzaron simultáneamente, en el año 2004, sus actuales programas de cooperación con el sector privado a través de APPD. Si bien para las agencias de estos países el trabajar en alianza con la empresa privada tiene un carácter estratégico, la dotación de sus programas es muy inferior a la de las agencias alemana, inglesa y estadounidense, estando en el entorno de 1 ó 2 millones de euros anuales, que duplican aproximadamente con la aportación privada.

En el caso de Holanda y Dinamarca, su larga experiencia en co-

laborar con el sector privado sirve de base para la creación de sus actuales programas APPD. Austria firmó en el año 2006 (ADA, 2006) un acuerdo con la GTZ alemana para el establecimiento y puesta en marcha de un programa APP dirigido al desarrollo, y otro programa dirigido a la cooperación entre empresas. Este acuerdo pone de manifiesto, por un lado, el interés de las APPD para la cooperación austriaca y, por otro lado, supone un reconocimiento al trabajo realizado por la GTZ en este campo.

III.2. *Envergadura de las APPD promovidas por las agencias*

El análisis realizado evidencia que cada agencia de desarrollo elige la forma más adecuada de promover APPD, adecuando sus programas al contexto y a la realidad en la que operan y ajustando su aplicación a las prioridades estratégicas de su política de cooperación. Con respecto a la envergadura de las APPD promovidas también hay conclusiones comunes e interesantes. Pese a los pocos años de desarrollo de las APP en el contexto del desarrollo, a raíz de los procesos de revisión y evaluación de su experiencia, las agencias mencionadas han comenzado a hablar ya de un «cambio generacional» en las alianzas (GTZ, 2007). Según un reciente informe de la cooperación alemana (GTZ, 2007), estaríamos asistiendo al paso de unas alianzas de primera generación (descritas en el recuadro 8), con un número muy acotado de participantes, relativamente bajo presupuesto e impacto local y regional, a unas alianzas de segunda generación (recuadro 9), también llamadas, en el contexto anglosajón, alianzas «multistakeholders», en las que participa un mayor número y tipología de actores, con un potencial de impacto, tanto territorial como sectorial, mucho mayor. En la actualidad conviven, en una misma agencia, programas e instrumentos de promoción de ambas generaciones, y seguramente se mantendrá así en el inmediato futuro. Aunque las alianzas de segunda generación pueden resultar más atractivas por su mayor capacidad e impacto, también llevan aparejado un coste muy superior, lo que hace que no sean soluciones adecuadas a todos los problemas a los que se enfrentan tanto empresas como agencias de cooperación. De hecho, las alian-

RECUADRO 8. *Descripción de alianzas de primera generación*

Las iniciativas de este tipo se desarrollan con el objetivo de promover y apoyar la creación y el desarrollo del pequeño y mediano tejido empresarial local, provisión de servicios básicos en ámbitos muy locales, etc., convirtiéndolas así en motor del desarrollo económico. Cuando se incentiva la participación de empresas del país donante, se añade el objetivo de establecer relaciones duraderas entre las empresas implicadas en la alianza. Normalmente se incluyen iniciativas piloto o experimentales con el objetivo de ampliar gradualmente la alianza si la experiencia funciona.

Suele tratarse de iniciativas con presupuestos no muy elevados, y su impacto es de carácter micro o meso. Los plazos estipulados inicialmente son cortos, máximo dos o tres años, período tras el cual se da por finalizada la alianza y las empresas continúan desarrollando su actividad sin el apoyo administrativo.

La agencia de cooperación tiene la misión de facilitar esas relaciones, así como los estudios y análisis de viabilidad previos.

EJEMPLOS:

La cooperación alemana, a través de la Facilidad PPP, financia como máximo 200.000 euros.

ADA tiene un límite de financiación muy similar, aunque en este caso incluye una serie de fondos adicionales para los gastos en los que se incurre en etapas de estudio y formalización de la alianza.

DANIDA pone a disposición de las empresas un total de 5.000.000 DKK (por debajo de los 700.000 euros). El programa danés B2B está a disposición de todo tipo de empresas y sectores siempre y cuando las propuestas de alianza presentadas tengan un impacto sobre el desarrollo significativo (DANIDA, 2006).

En la misma línea se encuentran los programas PSOM (Programa de Cooperación con Mercados Emergentes) del ministerio holandés de Asuntos Exteriores, con unos objetivos similares en lo que se refiere al impacto, aunque sin obviar en sus documentos informativos el fin añadido del posicionamiento de las empresas holandesas. El importe máximo financiado depende del país receptor de la ayuda, en función de las prioridades establecidas. La duración de las alianzas se extiende a dos años, con posibilidad de un año adicional en determinados sectores.

RECUADRO 9. *Descripción de alianzas de segunda generación o* multistakeholders

La tendencia en la constitución de alianzas público-privadas es hacia la implicación progresiva, siempre y cuando se justifiquen sus respectivas contribuciones, de más actores complementarios (empresas, asociaciones de empresas, universidades, organizaciones del tercer sector, ONG, sindicatos, ministerios del país receptor de la ayuda, etc.). De ahí el término anglosajón de *multistakeholder*.

La Alianza para el Desarrollo Francesa, las alianzas multisectoriales del USAID y las alianzas estratégicas de la cooperación alemana son claros ejemplos de alianzas de segunda generación.

En estas alianzas se abordan aspectos de gran alcance e impacto tanto para la cooperación al desarrollo como para los sectores económicos implicados. Su duración y su financiación tienen mayor magnitud que en las de primera generación. Muchas de estas iniciativas tienen un carácter supranacional y van encaminadas a la generación de consenso en torno a códigos de conducta, normas y estándares en los sectores de aplicación.

El mayor número de actores da lugar a una mayor movilización de recursos en todos los sentidos, pero supone al mismo tiempo una complejidad adicional a la hora de dirigir y gestionar la alianza. Por ello, a medida que el número de actores crece, es necesario adecuar el sistema de dirección y gestión, a través, por ejemplo, de un Steering committee, en el que estarán representados todos los participantes en la alianza, y que servirá también para el reparto de actividades y roles en su funcionamiento. Debido a estas dificultades, el número de alianzas *multistakeholders* no es tan elevado como el de alianzas de primera generación. De hecho, a pesar de su interés, la GTZ lleva a cabo unas dos o tres anualmente.

Este tipo de alianzas tienen un especial interés en el ámbito de las organizaciones multilaterales, como Naciones Unidas. En ocasiones, a alianzas iniciadas por agencias de cooperación nacionales se han incorporado, con posterioridad, actores de la cooperación multilateral (ver, por ejemplo, el caso de Common Code for the Coffee Community, www.sustainable-coffee.net, en el que participa la Organización Internacional del Trabajo).

Las alianzas de segunda generación pueden tener orígenes muy diversos. En unos casos, se trata de programas y proyectos de cooperación realizados con anterioridad que, una vez que se convierten en experiencias de éxito, al ser adecuadamente difundidos entre agencias y empresas se transforman en alianzas *multistakeholders*. En otras ocasiones, las alianzas nacen a partir de ideas generadas en la promoción del instrumento en foros o reuniones. Otras emergen a partir de ideas que han surgido en el seno de las empresas y que se proponen, posteriormente, a las agencias. En este último caso, para que la alianza finalmente pueda llevarse a cabo, son especialmente relevantes las habilidades personales del promotor de la idea.

FUENTE: Elaboración propia.

zas de primera generación tienen un menor alcance, pero también pueden articularse mediante programas más sencillos y flexibles, y suponen un menor esfuerzo en las etapas iniciales de estudio de viabilidad y negociación entre las partes.

III.3. *Consideraciones prácticas sobre la promoción de APPD*

A partir de informes y documentos sobre procesos de revisión y evaluación de los programas de promoción de APPD que han elaborado algunas agencias de cooperación (GTZ, 2007; USAID, 2004, y páginas web de agencias), se puede destacar un conjunto de orientaciones que podrían considerarse como buenas prácticas en la materia:

— *Simplificación y flexibilidad de los instrumentos de promoción.* La dinámica de trabajo en el ámbito de la cooperación es muy diferente a la que es habitual en el mundo empresarial. Una de las cuestiones más valoradas del *modus operandi* de las empresas es su agilidad y su capacidad de reacción. Los instrumentos han de adecuarse a esa realidad. Facilitar el proceso de adaptación de la empresa para participar en la alianza es uno de los criterios más comentados en la revisión de los instrumentos alemanes y una de las máximas de la cooperación americana (USAID, 2006). Así, en los últimos años, el GDA ha hecho un importante esfuerzo por flexibilizar sus procesos y procedimientos para la generación de nuevas APPD, de tal manera que consigan dos efectos:

  1. Agilizar la tramitación de las alianzas, dejando que el ritmo de generación de la alianza venga marcado por cuestiones como las negociaciones entre los socios, pero no por la burocracia.
  2. Adecuarse al mayor número de situaciones posibles, reduciendo las restricciones a las cuestiones más críticas, y preparándose para enfrentar una casuística casi tan amplia como el espectro de posibles socios que configuren la

alianza.

— *En el caso del GDA,* la flexibilización del instrumento no se ha quedado en temas organizativos. También los relacionados con los ámbitos de aplicación (sectoriales y territoriales), con la configuración del consorcio (por tipología de socios, por tamaño, por procedencia, etc.), con la envergadura de la alianza, e incluso con los roles de cada uno de los agentes en la alianza (incluyendo el del propio GDA) han sido diseñados de tal forma que se muestran directrices sencillas y claras en cada uno de los criterios, pero siempre manteniendo una vía abierta para la negociación de condiciones diferentes. Esto permite abrir el abanico de posibilidades para la utilización del instrumento y facilita la incorporación de socios del sector empresarial.
— *Socios y modelo de APPD*. Las grandes alianzas, que implican intereses en el núcleo del negocio de las empresas, e incorporan a altos directivos de las empresas privadas, tienen más probabilidades de éxito, de tener mayor impacto y de ser sostenibles en el tiempo (USAID, 2004).
— *La promoción interna y la preparación de los Recursos Humanos*. El trabajo de una empresa en un proyecto de cooperación como aliada de la administración es una situación tan nueva para la empresa como para el propio personal de la administración. Así, por ejemplo, desde que comenzó la puesta en marcha del instrumento, los responsables del GDA lo han sido también de la comunicación y formación en temas específicos sobre APPD del personal de USAID. Así, apoyándose en los primeros casos de éxito, se ha dedicado un gran esfuerzo en comunicar las ventajas de la ejecución de proyectos de desarrollo mediante alianzas con el sector privado. Además, los propios responsables de la ejecución de las alianzas seleccionadas como ejemplo han ayudado a diseminar el modelo a lo largo de USAID. En este sentido, una de las principales fortalezas que USAID identifica en la promoción de APPD es su red de oficinas diseminadas por todo el mundo. Para garantizar el éxito del programa es imprescindible apo-

yarse en lo que ya hay construido. Por tanto, desde el principio se ha hecho un especial trabajo para involucrar a su personal descentralizado sobre el terreno. En definitiva, para poner en práctica un instrumento tan flexible, los encargados de utilizarlo han de tener recursos y conocimientos específicos que les permitan saber cuándo una alianza es una solución factible o deseable y cuándo no, qué recursos están disponibles para su puesta en marcha y cuál es la mejor manera de continuar con su gestión, seguimiento y evaluación. Para promocionar internamente el uso de APPD más allá de la mera comunicación o formación, la oficina del GDA ha incorporado, en la estructura de premios anuales de USAID, dos premios para aquellos técnicos que más se han significado en el trabajo de motivar la generación de alianzas durante un año determinado.

— *Comunicación externa.* Los primeros casos de éxito no sólo han servido para difundir el uso de las APPD, también han sido críticos a la hora de incentivar la participación de nuevos socios privados. En este sentido, se observa que la información publicada por algunas de las agencias analizadas es clara y accesible. Esta información, además, no se limita a los casos de éxito, también incluye recomendaciones y directrices generales sobre las particularidades de la ejecución de proyectos mediante alianzas dirigidas a las propias empresas.

— *Establecer sistemas de evaluación y utilizarlos.* Al ser las alianzas un instrumento, es muy importante que se dediquen suficientes recursos y tiempo a su evaluación. Esto, además de facilitar el seguimiento de los proyectos, sirve para acelerar el aprendizaje por parte de la agencia. La evaluación no se queda sólo en el éxito de las alianzas; es fundamental que se realice evaluación y seguimiento del propio instrumento en sí. Gracias a estas evaluaciones, el GDA ha ganado flexibilidad, ha diseñado nuevos instrumentos de captación de fondos y ha clarificado su regulación con respecto a la gestión de conflictos y a las políticas de competencia entre socios privados.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La empresa es cada día un actor más relevante en el sistema de cooperación para el desarrollo. Su tradicional participación como contratista en proyectos o de ejecutor de fondos está evolucionando hacia mecanismos más complejos y sofisticados, donde la relación con las administraciones públicas y las agencias de cooperación para el desarrollo es más estrecha y estratégica.

Desde hace unos años, los sistemas de cooperación nacionales, como el alemán, británico o estadounidense, han puesto en marcha instrumentos para estimular la creación de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD). Del análisis de los primeros resultados sobre estas alianzas se puede concluir que son un mecanismo eficaz, y complementario con otros, para incorporar a las empresas a la cooperación para el desarrollo.

Las APPD son alianzas que se caracterizan por establecerse entre, al menos, una empresa y una administración del sistema de cooperación (típicamente una agencia de un país donante o un organismo multilateral), pudiendo participar, además, otros actores del país donante o del país receptor; y, además, son iniciativas que deben diseñarse y llevarse a cabo sobre la base de un proceso colaborativo en el que, a partir de objetivos orientados a la promoción del desarrollo humano y coherentes con la política de cooperación correspondiente, ambas partes logran: i) hacer explícitos y conciliar sus motivaciones, expectativas e intereses; ii) identificar los riesgos asociados a la alianza y asumirlos conjuntamente; iii) diseñar y pactar mecanismos de toma de decisiones conjuntos; iv) acordar la aportación de recursos que corresponderá a cada parte, ya sean éstos intangibles (conocimiento, capital relacional, capacidad de influencia), humanos o económicos.

Del análisis agregado del conjunto de las APPD se puede concluir que están siendo un mecanismo que permite la movilización de recursos privados en acciones de desarrollo. La variedad de APPD hace difícil estimar la cantidad de recursos económicos puestos en juego en las alianzas. En general, la mayoría de los proyectos ejecutados en alianza tienen presupuestos de menos de un

millón de euros. Sin embargo, existe una tendencia importante a crear grandes alianzas, denominadas en algunos casos de segunda generación, que involucran a un gran número de actores y tienen importantes presupuestos. La contribución económica de las empresas, por lo general, es como mínimo igual a la contribución del actor público, y el efecto multiplicador de la inversión pública sobre la privada suele estar en proporciones que varían entre 1:1 y 1:2.

La movilización de recursos económicos de las empresas a favor del desarrollo es uno de los elementos de interés de las APPD. Sin embargo, no es el único. Existen ejemplos de alianzas que han movilizado pocos recursos económicos, pero que, sin embargo, han tenido un importante impacto en términos de desarrollo al mejorar, por ejemplo, el contexto competitivo, o al permitir una primera experiencia de la empresa en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

El desarrollo y generalización del instrumento APPD está siendo relativamente lento. Las primeras experiencias se iniciaron hace aproximadamente diez años. La lentitud se debe, en cierta medida, a que es un instrumento complejo que requiere de la participación de dos actores con culturas de trabajo y objetivos originalmente distintos, lo cual supone asumir costes, plazos y riesgos elevados frente a otras alternativas de colaboración más habituales. La promoción de APPD es uno más de los múltiples instrumentos de promoción del desarrollo. El análisis de la pertinencia de la utilización de este instrumento tiene que tener en cuenta los beneficios económicos y sociales que se espera que genere cada alianza, frente a las dificultades y costes que su diseño y puesta en marcha lleva asociados, y contrastarlo con los instrumentos alternativos disponibles.

10. LAS REMESAS DE LOS EMIGRANTES

José Antonio Alonso

Hace cuatro siglos, en 1609, Marc Lescabot ofrecía una explicación atinada sobre las causas de la emigración. Decía Lescabot (1907-14, I, 295): «Tres cosas inducen a los hombres a buscar tierras lejanas y a abandonar sus hogares. La primera, el deseo de encontrar algo mejor. La segunda, cuando una provincia se inunda de tanta gente que rebosa [...]. La tercera, divisiones, disputas y pleitos». Más recientemente, la Comisión Mundial sobre las Migraciones, un grupo de estudio creado con respaldo de Naciones Unidas, llegaba a similar conclusión, y con el formato publicitario propio de la época aludía a las *tres d's* explicativas de la emigración: desarrollo, demografía y democracia [1]. La *privación relativa* que genera la falta de desarrollo, la presión sobre los recursos y el empleo que es consecuencia del *crecimiento excesivo de la población* y la marginación, persecución y violencia que provoca la *falta de derechos democráticos* son los factores más relevantes que han impulsado los movimientos migratorios en la historia.

Los tiempos son distintos a aquellos en que Lescabot escribió su *Historia de la Nueva Francia*, pero los problemas señalados, con matices, siguen vigentes en la actualidad. En particular, las diferencias internacionales en los niveles de desarrollo y en las dinámicas demográficas respectivas se han agigantado respecto al momento en que Lescabot escribía. En concreto, la relación entre la región más rica y la más pobre del planeta era en aquella época, comienzo del siglo XVII, de 2 a 1 (la región más rica tenía el doble de renta per cápita que la más pobre), pero hoy es de 19 a 1 (la región más rica

[1] Véase Global Commission on International Migration (2005): «Migration in an interconected world: New directions for action», en www.gcim.org.

tiene 19 veces la renta per cápita de la más pobre). Esas diferencias se verían multiplicadas si en lugar de hablar de promedios regionales se aludiese a países: en 2005, por ejemplo, la renta per cápita de Estados Unidos era cerca de setenta veces la propia de Sierra Leona, ambas expresadas en paridad del poder adquisitivo.

Igualmente, se han agrandado las diferencias en materia demográfica. Así, si en 1609 existían 556 millones de habitantes en el mundo, en la actualidad esa cifra supera los 6.600 millones. Una población que, además, se encuentra muy desigualmente repartida sobre la superficie del planeta y sujeta a dinámicas de expansión muy dispares según los casos. Por ejemplo, la tasa de crecimiento de la población de África Subsahariana multiplica por cinco la propia de la UE (2,7% frente a 0,5%). La baja natalidad y la prolongación de la esperanza de vida en la UE se traducen en un creciente envejecimiento de la población, hasta el punto de hacer similar el peso relativo que tiene la población superior a los 65 años y la inferior a los 15 (en torno al 16%, en ambos casos). El problema entonces para estos países es cómo dotarse de los recursos humanos en edad laboral necesarios para alimentar el crecimiento económico y prolongar la sostenibilidad de los Estados de Bienestar. Los datos de África Subsahariana son, sin embargo, muy distintos: apenas un 3% de la población supera los 65 años, mientras el 44% tiene menos de 15. El problema, en este caso, es cómo dar educación e integrar en los mercados laborales a esas amplias cohortes de población joven en busca de empleo, dado el limitado e inestable crecimiento de sus economías.

En este contexto no debiera sorprender que las personas traten de superar las desigualdades que rigen en el sistema internacional a través de una iniciativa personal de cambio: su desplazamiento desde donde existen menos hacia donde hay más oportunidades. Si la sociedad no cambia, uno cambia de sociedad: la *salida individual* emerge como alternativa, cuando no existe confianza en la *voz colectiva* como vía de progreso social. La emigración se convierte, por tanto, en una respuesta lógica a un mundo crecientemente integrado, pero en el que rigen marcadas diferencias económicas y sociales. Ahora bien, para que la decisión migratoria se produzca no basta con que esas desigualdades existan, es necesario, además, que

ambos escenarios (el de salida y el de acogida) estén en la mente del emigrante y en el horizonte de lo que considera sus oportunidades efectivas de futuro. No se desea aquello que se desconoce, ni se demanda lo que se considera manifiestamente inalcanzable. El abaratamiento de los transportes, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y el despliegue universal de los medios de comunicación de masas han hecho del mundo una realidad más integrada y accesible al abatir barreras geográficas, acortar distancias y difundir modos de vida alternativos. Globalización y desigualdad internacional como los dos factores de fondo que alimentan la emigración.

No es extraño por tanto que las presiones migratorias se acentúen allí donde la vecindad hace más fácil el contraste de modos y de niveles de vida: es el caso de las fronteras geográficas entre los mundos desarrollado y en desarrollo, auténticos puntos de fisura donde se expresan de manera más visible e inmediata los gradientes de renta, seguridad y bienestar existentes a escala internacional. Tal sucede, por ejemplo, en los 3.600 kilómetros de frontera que existen entre Estados Unidos y México, en la franja de mar que separa el Norte de África del Sur de Europa, desde Canarias hasta Grecia, o en el espacio que definen los nuevos países comunitarios del Este de Europa, entre Rusia o Ucrania, por un lado, y Alemania o Francia, por el otro. Por ejemplo, la relación de PIB per cápita en moneda comparable entre Grecia y Albania es de 4 a 1, entre Estados Unidos y México, o de 4,5 a 1 entre España y Marruecos y de 5,3 a 1 la que existe entre Malasia e Indonesia. Sobre estos espacios fronterizos se concentra la presión migratoria, que aparece cargada con la dramática experiencia de quienes ensayan el tránsito, en ocasiones con elevado riesgo para su vida.

En suma, vivimos en un mundo de intensas presiones migratorias: un rasgo que ni es enteramente nuevo, ni su alcance va a ser episódico. En otros momentos de la historia la humanidad sufrió oleadas migratorias de semejante o superior intensidad; y la que ahora vivimos está llamada a permanecer con nosotros, al menos durante un tiempo, como rasgo relevante de las relaciones internacionales, aun cuando la crisis actual marque un paréntesis en el proceso. Si lo primero obliga a aprender de la historia para extraer

enseñanzas útiles, lo segundo aconseja afrontar el fenómeno con inteligencia y sin innecesarios dramatismos. Máxime si se tiene en cuenta que aunque la gestión de la emigración comporta desafíos notables, también implica potenciales beneficios, tanto para el país de acogida como para el de procedencia del emigrante. Aquí centraremos nuestra atención de forma exclusiva sobre el país emisor y nos detendremos muy especialmente en la consideración de uno solo de los efectos que genera la emigración: el acceso a recursos internacionales derivados de las remesas de sus emigrantes. Otros impactos de la emigración (como la pérdida de capital humano o el alivio de la tensión de los mercados laborales) quedan excluidos de este análisis. Antes de estudiar la dimensión y el efecto de las remesas, es importante considerar las causas del fenómeno migratorio y la dimensión que ha alcanzado en los últimos años.

I. FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

I.1. *La explicación neoclásica*

En un inicio, la teoría económica trató de explicar las migraciones humanas con el instrumental analítico que le proporcionaba la teoría del equilibrio general. En ella el mercado opera como un juego de vasos comunicantes, permitiendo que equilibre el diferencial entre retribuciones que deriva de la disímil dotación de factores entre países. La población fluye, por tanto, desde las economías con abundante dotación relativa de mano de obra (los países en desarrollo) hacia aquellas en donde ese factor es relativamente escaso (los países desarrollados), a la búsqueda de una mayor retribución.

Ahora bien, ¿qué efectos económicos se derivan de este proceso? Expuestos de forma sumaria serían los siguientes:

— En primer lugar, habrá un incremento de la eficiencia del sistema internacional: el valor de la producción mundial se incrementa al permitir que la población se desplace desde donde es menor hacia donde es mayor su productividad marginal

(y, por tanto, su retribución). El proceso no es, por tanto, un juego de suma cero: existe un beneficio neto asociado al cambio.

— En segundo lugar, se altera la distribución de la producción mundial: al modificar la dotación de recursos humanos disponibles, se incrementa el potencial productivo en los países receptores a costa de los emisores. Parte del incremento de renta que se genera en los países receptores podría retornar a los países emisores en forma de remesas de los emigrantes, si bien el tamaño y perdurabilidad de este flujo dependerá muy crucialmente de las características de la emigración.
— En tercer lugar, si se asume que la retribución de los capitales representa la fuente de ingresos de las clases altas y el salario de las bajas, la emigración originará un incremento de la desigualdad en el país de acogida y una mayor equidad en el país de emisión, dado que mientras en el primero bajan los salarios, en el segundo tenderán a incrementarse.
— A escala internacional, sin embargo, se camina hacia una mayor equidad, por cuanto se aproximan las condiciones de retribución entre ambos países respecto de las vigentes antes de producirse el flujo de personas.

El marco teórico sobre el que se construye esta argumentación conecta con aquel que explica el comercio de bienes y servicios (el modelo de Heckscher-Ohlin), que asocia la especialización de los intercambios con la dotación relativa de factores de los países implicados y con la intensidad con que esos factores son usados en la producción de los respectivos bienes. De acuerdo con esta explicación, a un país se le presentan dos vías para rentabilizar su dotación relativa dominante en un determinado factor: bien vende los bienes que usan intensivamente ese factor, bien exporta directamente el factor en cuestión. La exportación de bienes intensivos en trabajo y la emigración se presentan, por tanto, como corrientes sustitutivas para rentabilizar la abundante dotación relativa de mano de obra de los países en desarrollo.

Antes se ha dicho que la libertad de los intercambios internacionales produce un incremento de la eficiencia agregada, al permitir

que los factores se desplacen allí donde son más productivos. De donde se deriva que la rentabilidad de un activo será altamente dependiente de su movilidad internacional. No es extraño por tanto que el capital y la mano de obra muy calificada (factores más móviles) tengan ventaja respecto a los recursos humanos no cualificados (Rodrik, 1997). La ausencia de movilidad se convierte en un factor más de vulnerabilidad: la globalización ha generado una nueva segregación social asociada a aquellas personas que ni siquiera tienen la posibilidad de desplazarse internacionalmente (Bauman, 2003).

No es irrelevante aludir a la naturaleza restrictiva de buena parte de los supuestos que subyacen a la anterior explicación teórica: se supone un mundo de competencia perfecta, en el que rigen rendimientos marginales decrecientes de los factores, capital y trabajo; éstos se consideran homogéneos y perfectamente sustituibles entre sí; existen rendimientos agregados constantes en la producción y no hay costes de ajuste. Pese a lo restrictivo de semejantes supuestos, el modelo es útil para imaginar algunos cambios que, desde una visión estática, puede provocar la emigración.

El problema básico es que la realidad es bastante más compleja de lo que estos supuestos insinúan. De hecho, las conclusiones antes obtenidas cambian dramáticamente si se abandona alguno de los anteriores supuestos. Por ejemplo, si se supone que existe cierta complementariedad entre factores, el comercio y la emigración podrían dejar de ser sustitutivos; si se considera que la fuerza de trabajo no es homogénea y se acepta una mayor «calidad» comparada de la mano de obra emigrante, se abre paso a la posibilidad de un coste adicional para el país que pierde ese segmento cualificado de su población (es el caso, por ejemplo, de la «fuga de cerebros»); y, en fin, si se acepta que existen rendimientos crecientes en la producción, las ventajas del país receptor pueden acabar por acumularse en el tiempo en forma de un crecimiento más intenso, deteriorando las posibilidades dinámicas del país emisor. Se trata de supuestos que no están muy alejados de la experiencia real y que conviene considerar.

I.2. *A la búsqueda de una mayor complejidad*

Pese a su capacidad de sugerencia, el anterior cuerpo de explicaciones se enfrenta a un problema: la cartografía de los movimientos migratorios no responde de manera fiel al gradiente de retribuciones laborales a escala internacional. No parece, en suma, que la mera diferencia de salarios determine, por sí sola, los flujos migratorios, si fuera así, ¿por qué los emigrantes ecuatorianos eligen España como lugar de destino cuando podrían ir a Holanda, por ejemplo, que tiene un PIB per cápita un 30% superior? y ¿por qué son los ecuatorianos los que emigran masivamente a España y no, por ejemplo, los haitianos, cuando estos últimos tienen un PIB per cápita que es la mitad del de Ecuador? Es necesario, pues, buscar factores explicativos adicionales del fenómeno migratorio.

Un paso adelante en esta línea lo ofrecen Todaro (1968, 1969) y Harris y Todaro (1970), al admitir que no es tanto la disímil retribución de la fuerza de trabajo en un momento dado cuanto el diferencial en las *expectativas de rentas esperadas a lo largo del ciclo activo* lo que determina la emigración. Al considerar las rentas esperadas se están integrando no sólo los salarios actuales, sino también otro tipo de factores que condicionan el flujo de rentas futuras, como la probabilidad de acceso al empleo estable, las posibilidades de promoción profesional o los diferentes niveles de riesgo que afectan a la estabilidad de los ingresos en el futuro.

El planteamiento de Harris y Todaro (1970) permite integrar la *dinámica demográfica comparada* en la explicación del fenómeno migratorio. El valor de las rentas esperadas en el país emisor se verá notablemente comprimido en aquellos países en los que el mercado laboral es incapaz de absorber una población que crece a ritmos intensos. Por ello, la existencia de una alta tasa de fecundidad y una población muy joven constituye un desafío para las posibilidades de absorción de los mercados laborales. Por ejemplo, en África Subsahariana la tasa de fecundidad promedio es de 5,4 y cerca del 44% de la población se encuentra por debajo de los 15 años: esos parámetros serían del 1,8 y del 18%, respectivamente, en el caso de los países de la OCDE. En un entorno de bajo e inestable crecimiento,

como sucede en buena parte de los países en desarrollo, es muy difícil que los mercados generen empleo para las extensas cohortes de población que acceden a la edad laboral. En esas condiciones, las posibilidades de alto desempleo (o masivo subempleo) pesan sobre las expectativas de rentas esperadas en el país de origen, estimulando la búsqueda de oportunidades en los mercados exteriores.

El fenómeno demográfico contrario sucede en algunos países desarrollados, que presentan bajo dinamismo demográfico y un creciente envejecimiento de la población. Por ejemplo, en el caso de Europa la tasa de fecundidad (1,4) no alcanza la requerida para la reposición demográfica y el 16% de la población supera los 65 años. En esas condiciones el problema es cómo atender las necesidades de provisión de la mano de obra requerida por su proceso de crecimiento y cómo sostener aquellos sistemas de bienestar que se asientan en un principio de reparto intergeneracional. La inmigración se convierte en estos casos en una opción poco menos que obligada. Así pues, el diferencial en los ritmos de crecimiento demográfico, no compensados por diferencias en los ritmos de expansión del empleo, constituye un factor relevante en la explicación de las corrientes migratorias.

Las expectativas de rentas futuras en destino se ven ampliadas si el emigrante posee *activos que sean móviles y puedan ser valorados* por el mercado. El más importante de esos activos, además del dinero, es el capital humano acumulado por el emigrante. En mercados altamente competidos, en los que la enseñanza primaria y media es virtualmente universal, un cierto grado de educación por parte del emigrante se convierte en un activo relevante para el acceso al empleo, incluso en trabajos de baja calificación. El valor de este activo se acentúa en aquellos países donde se practican políticas selectivas de inmigración, tratando de captar recursos humanos altamente cualificados (científicos, médicos, informáticos, etc.). De este modo, la formación del emigrante puede amplificar el diferencial de rentas esperado que nutre la decisión migratoria. Este hecho explica no sólo la «fuga de cerebros», sino también el fenómeno más generalizado de los niveles educativos superiores que tiene la población emigrante respecto al promedio del país de donde procede.

Por último, también influye en las rentas esperadas el grado de certidumbre existente acerca del flujo de ingresos futuros. Un factor

que está altamente condicionando por la *inestabilidad del país* de origen y sus expectativas de progreso futuro. La falta de crecimiento estable incorpora un componente de riesgo, que aminora (a través de la tasa de descuento) la rentabilidad esperada de su actividad productiva. No es extraño, por tanto, que los flujos migratorios crezcan cuando los países se encuentran sometidos a procesos de estancamiento económico o de inestabilidad recurrente.

Sjaastad (1962) intenta integrar este conjunto de factores en un modelo que asimila la opción de emigrar con una decisión inversora. Como en toda inversión, al optar por la emigración el trabajador asume ciertos costes presentes en función de unos rendimientos futuros. Los agentes toman en cuenta los beneficios y los costes, económicos y no económicos, presentes y futuros asociados a la decisión de emigrar. El diferencial en las retribuciones o en las posibilidades de progreso profesional entre origen y destino y los costes asociados al desplazamiento emergen, por tanto, como variables explicativas básicas de esta decisión.

La emigración, por tanto, no se producirá si el propio país de origen ofrece la posibilidad de elevados rendimientos al trabajo o si los activos acumulados por el trabajador (conocimientos o experiencia, por ejemplo) sólo son útiles en el mercado doméstico. Esto ayuda a entender por qué es tan limitada la emigración a pesar de la magnitud de los diferenciales de renta entre países; y explica también el sesgo a favor de los estratos jóvenes de la población emigrante. Es más fácil emigrar para un joven que para un adulto: es menor la inversión que el primero ha hecho para su implantación en el mercado doméstico (y son menores, por tanto, los costes del desplazamiento); y, a cambio, el horizonte de rendimientos previstos por la inversión realizada a través de la apuesta migratoria es mayor, porque es más dilatado su horizonte vital.

I.3. *Factores complementarios al diferencial de rentas*

Los factores hasta ahora aludidos no agotan la explicación del hecho migratorio. Otros factores relevantes inciden sobre la decisión de emigrar y algunos pueden ser de interés para interpretar el fenó-

meno. En este ámbito son relevantes las aportaciones realizadas por el equipo de Stark, dentro del programa *Migraciones y Desarrollo* de la Universidad de Harvard. Tres son las aportaciones de su trabajo que aquí se quisiera destacar: en primer lugar, que la emigración puede ser una estrategia no sólo para obtener mayores rentas, sino también para reducir los niveles de riesgo y vulnerabilidad de las personas; en segundo lugar, que las decisiones de emigrar, aunque tomadas por agentes individuales, responden a estrategias más amplias de carácter familiar; y, en fin, que los fenómenos migratorios son una respuesta al carácter imperfecto de los mercados de capital. Veamos brevemente estos tres argumentos.

Stark y Levhari (1982) y Katz y Stark (1984) sugieren que la emigración, además de ser una vía para mejorar la renta, puede considerarse como una *estrategia de elusión del riesgo* por parte de la familia. Su propuesta puede resultar sorprendente, ya que tradicionalmente se considera al emigrante como un agente proclive al riesgo. No obstante, lo que se presenta como una aventura en el ámbito personal puede responder a una estrategia agregada de reducción de los niveles de riesgo familiar, a través de la diversificación de las fuentes de ingreso de la unidad doméstica. En la medida en que exista una baja covarianza entre la evolución de los ingresos en los mercados de origen y destino, la emigración de un miembro de la familia puede constituirse en una estrategia apta para reducir los niveles de riesgo y vulnerabilidad del núcleo familiar. A través de la emigración se diversifican las fuentes de ingreso y se reduce, por tanto, el grado de exposición que la familia tiene frente a acontecimientos inesperados. Obsérvese que en este caso la lógica de la decisión no es exclusivamente individual, sino familiar [2]. De lo que se deriva una conclusión importante: los factores que determinan la emigración de unos miembros de la familia pueden ser los mismos que explican, en ocasiones, la renuncia a emigrar del resto.

[2] Por el momento se hará caso omiso de las desigualdades en el seno de la familia, incluidas las desigualdades de género, por cuanto lo que interesa no son tanto los procesos de decisión en su seno cuanto su comportamiento agregado. Es bueno advertir, sin embargo, de la necesidad de considerar esas desigualdades para profundizar en el análisis social del proceso migratorio.

La pertinencia de recurrir a la *familia como unidad de referencia* para el análisis de la emigración parece suficientemente probada. La presencia y significación de las remesas, la intensidad de las comunicaciones de todo tipo entre el emigrante y su familia, el reparto de las obligaciones familiares (cuidado de los hijos y de la casa) por parte de quienes se quedan y el esfuerzo que el emigrante dedica a los procesos de reagrupamiento familiar son, entre otros, factores que confirman el compromiso familiar sobre el que se sustenta, en buena medida, la decisión de emigrar. El Banco Interamericano de Desarrollo lo refleja en un reciente estudio sobre la emigración ecuatoriana: de acuerdo a sus datos, el 83% de los emigrantes declaran que viajan al exterior para «enviar dinero a su familia». Las relaciones familiares, por tanto, se redefinen, pero no se anulan ni se disuelven, como consecuencia de la emigración, dando lugar a la aparición de nuevas morfologías del núcleo familiar (las llamadas *familias transnacionales*[3]). A través de este planteamiento, como señalan Stark y Bloom (1985), se desplaza el punto central de la teoría de la migración desde una mera decisión individual (optimización de unos frente a otros) a una opción cooperativa (optimización agregada de la familia); y se pasa a considerar la migración como una «estrategia calculada» y no como un mero «acto de desesperación o de optimismo sin límites».

Un tercer aspecto es la relación entre la emigración y las *imperfecciones de los mercados de capital*. Como antes se ha mencionado, podría considerarse la emigración como una estrategia de inversión: a través de la experiencia migratoria se pretende obtener aquellos recursos que le permitan al emigrante y su familia sentar las bases de una vida más segura y confortable. Si los mercados de capital operasen en un entorno de información perfecta, las instituciones correspondientes (de crédito y seguros) serían capaces de respaldar esos proyectos. Si se recurre a la estrategia emigratoria como vía para el aseguramiento o para la acumulación de activos en la familia

[3] Resulta muy sugerente la recomposición de la «cadena de afectos» que la emigración provoca, al propiciar que, por ejemplo, una emigrante se dedique a cuidar los hijos de una familia en el país de acogida, al tiempo que deja sus hijos en el país de origen a cargo de un familiar (Hochschild, 2001).

es, en cierto modo, porque el mercado de capitales carece de esos criterios de eficiencia. La información imperfecta y asimétrica que caracteriza a los mercados de capital genera procesos de exclusión, que terminan por afectar a aquellos sectores que carecen de los colaterales requeridos para acceder al crédito. Ante las dificultades para acceder al mercado de capital, la emigración se presenta como la única estrategia accesible de ahorro para muchas familias.

La emigración comporta costes asociados al transporte y a la instalación en el país de destino. Estos costes pueden verse notablemente atenuados por la presencia de *redes familiares, lazos étnicos y vínculos culturales* entre las comunidades de origen y destino de la emigración (Borjas, 1992, 1994 y 1995a y b). En concreto, Borjas (1999) se plantea cómo es posible que, dados los niveles de desigualdad vigentes en el mundo, exista, sin embargo, tan poca migración (apenas un 3% de la población mundial). Dicho de otro modo, ¿cómo es posible que, por ejemplo, sea tan pequeño el flujo migratorio entre Etiopía y Noruega cuando su relación de PIB per cápita (en paridad del poder adquisitivo) es aproximadamente de 1 a 53? Para responder a este interrogante Borjas apelará al papel que las diferencias étnicas y culturales entre países (expresadas en lenguas, tradiciones, marcos institucionales) tienen como barrera efectiva a la migración; y, al contrario, la eventual existencia de vínculos comunes y de redes de confianza entre los países emisor y receptor como un factor motivador de la decisión migratoria. Los lazos comunes y las redes de confianza constituyen una suerte de externalidad que aminora los niveles de coste y riesgo para el asentamiento del inmigrante en su lugar de acogida (Bartel, 1989, o Jaeger, 2000). Es este factor el que explica la existencia de núcleos de inmigrantes del mismo origen en entornos locales precisos, como en el caso de «Little Habana» en Miami, «Greektown» en Chicago, el barrio turco de Berlín o la concentración de ecuatorianos en Madrid.

La consideración de este aspecto revela la contradictoria relación que la migración tiene con la dotación de capital social de los países emisor y receptor. La emigración comporta, en primer lugar, una pérdida de capital social en el país de procedencia, como consecuencia de la ruptura de lazos comunales que provoca: una suerte de «fuga de capital social» *(social capital drain)*. Y un proceso de

similar signo se producirá en el país de acogida, al comportar la emigración elementos de heterogeneidad (diversidad de valores, costumbres, lenguas y culturas) que pueden debilitar lazos de confianza previos del país donde la emigración se instala. Parte del capital social perdido se reconstruye en el ámbito más limitado de la comunidad de inmigrantes en la diáspora, que actúa como un factor de seguridad para la inserción de los recién llegados. A partir de un determinado umbral, sin embargo, el incremento en el número de inmigrantes puede generar una pérdida de capital social en el país de acogida superior a la ganancia localizada en el seno de la comunidad de inmigrantes, lo que explicaría las resistencias a nuevas inmigraciones no sólo entre los locales, sino también entre los propios inmigrantes ya instalados (Schiff, 1998) [4].

Una variable cuyos efectos sobre la emigración son discutidos es el nivel de desigualdad que rige en la sociedad emisora. Para algunos autores, como Stark (1984) y Stark, Taylor y Yitzhaki (1986), existe una relación directa entre desigualdad y pulsión migratoria: a más elevado nivel de desigualdad (mayor *carencia relativa*, en términos de Stark), mayor intensidad emigratoria para un nivel de pobreza dado. Para otros autores, sin embargo, como Clark, Hatton y Williamson (2002), la desigualdad aproxima el diferencial en los niveles retributivos de los diversos niveles de cualificación, de modo que cuanto mayor sea aquélla, menor será el estímulo a la emigración de las poblaciones con mejores niveles de formación. La primera de las relaciones fue constatada para México por Stark, Taylor y Yitzhaki (1986), mientras que la segunda parece ajustarse a los resultados de Clark, Hatton y Williamson (2002) al estudiar la emigración de las diversas regiones dirigida a Estados Unidos.

En puridad, ambas interpretaciones no son tan contradictorias como pudiera parecer, si se considera el efecto adicional de la movilidad. Si existe suficiente movilidad social, la desigualdad no tendría por qué dar lugar a la decisión de emigrar, ya que la mejora social se podría alcanzar en el propio país de origen. Los estratos más

[4] Lo que explicaría resultados como los que se recogen en una Latino National Political Survey de 1993 que revela que el 65% de los hispanos residentes en Estados Unidos se mostraba partidario de imponer límites a la futura inmigración (véase Schiff, 1998).

pobres podrían encontrar en los más prósperos la imagen de su posible futuro: es el «efecto túnel», del que habló Hirschman (1984). En este caso se estaría ante la interpretación que sugieren Clark, Hatton y Williamson (2002). No obstante, cuando esa movilidad no existe (es decir, cuando la desigualdad está enquistada y es crónica), la emigración se constituye en una de las pocas vías a la que pueden recurrir los desfavorecidos para mejorar su estatus social (y el de su familia): es la interpretación que ofrecen Stark y Yitzhaki (1988).

Desde una perspectiva dinámica también se aprecia la complejidad de las relaciones entre desigualdad y presión migratoria. Todo parece indicar que se trata de una relación no monotónica: cuando el país de origen tiene una distribución de la renta muy inequitativa, un incremento de la desigualdad conducirá a un descenso de la tasa de emigración; y, al contrario, cuando el país de origen tiene una distribución relativamente equitativa, un incremento de la desigualdad aumentará la tasa de emigración. Esta última, pues, parece describir una curva en forma de U invertida, la tasa primero crece y después desciende a medida que se avanza en los niveles de desigualdad.

Una relación más nítida es la que existe entre emigración y pobreza. Como es sabido, no son ni los países ni los sectores sociales más pobres los que en mayor medida emigran (Hatton y Williamson, 2003). En gran parte porque la propia decisión migratoria comporta un coste económico que no siempre está al alcance de los sectores más pobres. Para emigrar se requiere un capital mínimo que cubra los costes del viaje, el pago a los intermediarios para la entrada en el país de destino (coyotes, polleros, etc.) y un fondo para la subsistencia hasta que se encuentre trabajo. En buena parte de los casos se trata de un capital que supera las posibilidades de ahorro de los potenciales emigrantes, por lo que debe ser pedido a préstamo bien al sector financiero formal o, más frecuentemente, al sector informal (usureros) o a los propios intermediarios. La posibilidad de éxito en la experiencia migratoria aparece también condicionada por la previa acumulación de activos (preferentemente intangibles) que puedan ser puestos en valor en el mercado de destino por parte del emigrante. Lo que también apunta a la ventaja que tienen aquellos sectores que viven por encima de la línea de

pobreza. En suma, para asumir los requerimientos de la emigración se requiere de una cierta capacidad económica previa por parte del emigrante: lo que hace que los más pobres queden excluidos de esta posibilidad.

Ahora bien, si el potencial emigrante ha de acceder a una previa acumulación de capital (ahorro propio o préstamo), la pregunta podría ser, ¿por qué no invierte ese capital en su propio lugar de origen, para evitar así la emigración? La teoría de juegos, a través del *dilema del prisionero*, podría ofrecer una primera respuesta a ese interrogante (Ellerman, 2003) [5]. Si todos los emigrantes decidiesen invertir sus ahorros y energías, de forma coordinada, en su propio país podría hacerse la emigración innecesaria. No obstante, ante la desconfianza en las posibilidades de una acción coordinada, cada uno de los afectados opta por su solución particular a través de la emigración. La emigración se convierte, de este modo, en la salida a una situación de carencia o necesidad cuando es poca la confianza que existe en las posibilidades de una acción coordinada (una acción colectiva, en suma) que afronte el problema.

Si se recurre a la heurística sugerida por Hirschman (1977), la emigración constituye una expresión de *salida individual* cuando se perdió la *lealtad* hacia las instituciones y se desconfía de las posibilidades de articular una *voz colectiva* que promueva un cambio social deseable. Siguiendo esta explicación, no es extraño que las presiones emigratorias se acentúen cuando coinciden con situaciones de desgobierno, de fragilidad institucional, de desarticulación social o de desconfianza colectiva. En estos casos la emigración se conforma, al tiempo, como una *válvula de escape* de las crisis sociales y como una *denuncia silenciosa* ante la falta de respuesta colectiva en los países de origen.

Este mismo planteamiento puede conducir a una conclusión notablemente desasosegante: bajo ciertas condiciones, la emigración puede anular las posibilidades de un país para acceder a ciertas opciones de transformación, ya que éstas se convierten en irrealizables

[5] Como es sabido, tal dilema expresa el problema que se plantea cuando existe contradicción entre las estrategias individuales autónomas y la que resultaría del interés cooperativo.

por la misma sangría de recursos que la emigración comporta. En términos de Rosestein-Rodan (1943), la emigración podría imposibilitar a un país alcanzar un equilibrio de *nivel superior*, condenándole a permanecer en un equilibrio de *bajo nivel* (el propio de un país subdesarrollado) [6]. Supóngase, por ejemplo, que existen complementariedades en el proceso inversor que afectan a determinados recursos humanos requeridos para alcanzar un equilibrio de alto nivel. A los propietarios de esos recursos se les plantea una doble opción: i) pueden permanecer en el país, confiando en que el resto de los componentes de la estrategia estarán disponibles y, como consecuencia, se podrá alcanzar el equilibrio dinámico (o de alto nivel), beneficioso para todos; o bien, alternativamente, ii) pueden intentar una opción de mejora personal a través de la emigración. Cuanta mayor desconfianza se tenga en las posibilidades de una acción colectiva de calidad en el país de origen, más atractiva resulta la opción individual de emigrar. El problema es que a medida que se incrementa el número de individuos que emigran, menores serán las posibilidades de éxito de una estrategia cooperativa encaminada a alcanzar un equilibrio de alto nivel. A su vez, la reducción de las expectativas de éxito colectivo anima a nuevos individuos a optar por la salida emigratoria, generando un proceso que se autoalimenta, condenando a la economía en cuestión a permanecer en un equilibrio de bajo nivel. Si éste fuese el caso, la emigración, lejos de actuar como un factor de equilibrio, actuaría como una fuerza tendente a alejar a la economía del objetivo de desarrollo.

I.4. *Evidencia empírica*

La capacidad para trasladar el conjunto de factores aquí analizados a la medición empírica es forzosamente limitada. De hecho, buena parte de las investigaciones cuantitativas han recurrido a modelos relativamente simples, tratando de limitar su campo de análisis a los

[6] La existencia de complementariedades en el proceso inversor explica la existencia de múltiples equilibrios en el proceso de desarrollo. Un aspecto planteado por Rosestein-Rodan (1943) como justificación de su doctrina del «Big Push». Para un planteamiento más actual véase Murphy, Shleifer y Wishny (1989).

factores económicos más fácilmente mensurables. Es el caso de Hatton y Williamson (1998), que comprueban que la tasa emigratoria a Estados Unidos aparece positivamente relacionada con el diferencial en la retribución salarial promedio (ajustada en paridades de poder adquisitivo) entre los lugares de destino y origen, con el peso de las cohortes de población más joven en el país emisor y el stock de inmigrantes en el lugar de acogida. A estos factores, Faini y Venturini (1994) añaden, al estudiar el caso italiano, el efecto negativo que el nivel de pobreza del emisor genera sobre la posibilidad de emigrar.

Los estudios referidos a la época de emigración más reciente han tendido a confirmar alguno de los hallazgos antes señalados. Centrados, en general, en el caso de la inmigración a Estados Unidos, constatan la relación negativa con la renta per cápita del país emisor (Borjas, 1992) y el efecto positivo del stock de inmigrantes previamente existente (Yang, 1995). El papel de los diferenciales de rentas esperadas como factor explicativo de la emigración ha sido constatado también por Karemera (2000). En un reciente y ambicioso trabajo, Clark, Hatton y Williamson (2002) constatan la asociación de la tasa de emigración a Estados Unidos con el diferencial de renta per cápita, el nivel comparado de capital humano, aproximado a través de los años de escolarización, el porcentaje de población entre 15 y 29 años en la región emisora, el nivel de desigualdad comparado (que aproxima la retribución de las habilidades), el nivel de pobreza del país emisor, la existencia de comunidad lingüística, la distancia respecto al mercado de destino y algunas otras variables dummy de carácter regional. Todas las variables tienen el signo esperado, incluida la referida al nivel de pobreza, que aparece con impacto negativo, revelando la existencia de un umbral de renta requerido para la emigración [7].

Buena parte de estos factores resultan también confirmados al tratar de explicar los patrones migratorios existentes a escala internacional, medidos a través de la tasa neta de inmigración (Hatton y

[7] De este modo, un incremento de la renta en el país tiene un doble efecto de signo contrario: negativo, en tanto que disminuye el diferencial de renta per cápita, y positivo, por cuanto reduce el nivel de pobreza del emisor.

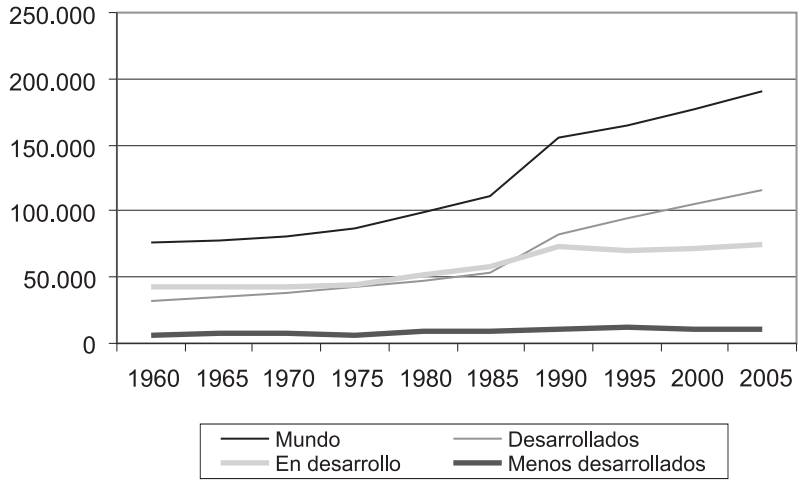
Williamson, 2003). Aunque los datos son menos fiables, de nuevo emergen el porcentaje de población joven en el país de origen, el stock de población inmigrante en el país de acogida, el diferencial de rentas ajustado por los niveles de educación (respecto a la media mundial y la media regional) y los niveles de pobreza del país emisor como las variables con mayor capacidad explicativa. Como cabría esperar, el efecto de la pobreza es notablemente más significativo cuanto menor es el nivel de renta per cápita de la región, lo que revela que opera como una especie de umbral.

II. EMIGRACIÓN: DESCRIPCIÓN DEL FENÓMENO

Los datos disponibles sobre el número de emigrantes existentes en el mundo tienen una fiabilidad limitada. El hecho de que no exista una definición única sobre lo que debe entenderse como emigrante, el carácter clandestino (o informal) de parte de ese colectivo y las deficientes estadísticas demográficas de buena parte de los países de bajo ingreso no ayudan a mejorar la calidad de esta información. En todo caso, Naciones Unidas ha hecho un esfuerzo por presentar una estadística relativamente homogénea del stock de emigrantes existente en el mundo. Pues bien, los datos revelan que a lo largo de los últimos nueve lustros se ha producido un tendencial crecimiento del colectivo de emigrantes. En esa evolución se produce un salto (un tanto artificial) en el entorno de finales de la década de los ochenta, como consecuencia de la repentina condición de emigrantes que adquirieron los ciudadanos de la antigua URSS que residían en un país recién constituido distinto al de su lugar de nacimiento. Más allá de este fenómeno, la tendencia ha sido regularmente ascendente, con una leve aceleración de la tasa de crecimiento en los tres últimos lustros (gráfico 1).

Como consecuencia, en 2005 se registraba un stock de emigrantes en el mundo de 190 millones de personas: es decir, en torno al 3% de la población mundial. Si se compara este dato con el peso relativo que el comercio o los movimientos de capital tienen sobre la actividad económica, no cabe sino concluir que, más allá de su

GRÁFICO 1. *Evolución del stock de emigrantes* (miles de personas)



FUENTE: Naciones Unidas.

relevancia social, se trata de un fenómeno de limitada dimensión. Desde el punto de vista de la localización de este colectivo de emigrantes, a mediados de la década de los ochenta se produce un cambio perceptible en los lugares de acogida: son los países de alto ingreso los que pasan a concentrar el volumen mayor de emigrantes. De hecho, el 60% de los considerados emigrantes residen hoy en un país de ingresos altos (cuadro 1).

Si se atiende a las regiones de la economía mundial, las más desarrolladas (Europa y América del Norte) son las que presentan un volumen mayor de emigrantes. A estas dos regiones se une Asia, con una cuota relativamente similar (cuadro 1). Este dato es, sin embargo, altamente dependiente de la dimensión demográfica de cada una de ellas. Por este motivo puede ser útil considerar el peso que la comunidad de inmigrantes tiene en la población de las regiones de acogida (cuadro 2). Desde esta perspectiva, son América del Norte y Oceanía, las dos regiones de más recientemente poblamiento, las que presentan unos coeficientes más elevados (del 13 y del 15%, respectivamente). A estas dos áreas se suma Europa, región en la que el colectivo de emigrantes supone cerca del 9% de la po-

CUADRO 1. *Distribución del stock de emigrantes por regiones* (millones de personas)

Regiones	*1960*	*1965*	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*
Millones de emigrantes acogidos										
África	9,1	9,4	9,9	11,0	14,0	14,4	16,3	17,9	16,5	17,0
Asia	28,5	28,2	27,8	28,0	32,1	37,2	49,9	47,2	50,3	53,3
Europa	14,2	16,6	18,8	20,1	21,9	23,4	49,3	55,2	58,2	64,1
América Latina	6,0	5,8	5,6	5,7	6,0	6,2	6,9	6,0	6,3	6,6
América del Norte	12,5	12,7	12,9	15,3	18,1	22,1	27,6	33,5	40,3	44,5
Oceanía	2,1	2,5	3,0	3,3	3,7	4,2	4,7	5,0	5,0	5,0
Mundo	**75,4**	**78,4**	**81,3**	**86,7**	**99,2**	**111,0**	**154,9**	**165,0**	**176,7**	**190,6**
Regiones										
Más desarr.	*32,3*	*35,4*	*38,3*	*42,4*	*47,4*	*53,6*	*82,3*	*94,9*	*105,0*	*115,4*
Menos desarr.	*43,1*	*43,0*	*42,9*	*44,3*	*51,8*	*57,3*	*72,5*	*70,1*	*71,7*	*75,2*
Las menos desarr.	*6,4*	*6,9*	*7,2*	*6,8*	*9,1*	*9,1*	*10,9*	*12,2*	*10,2*	*10,4*

FUENTE: Naciones Unidas.

CUADRO 2. *Distribución regional del stock de emigrantes* (% sobre la población local)

Regiones	*1960*	*1965*	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*
% sobre población de la región										
África	3,2	3,0	2,7	2,7	2,9	2,6	2,6	2,5	2,0	1,9
Asia	1,7	1,5	1,3	1,2	1,3	1,3	1,6	1,4	1,4	1,4
Europa	3,4	3,8	4,1	4,3	4,5	4,8	6,9	7,6	8,0	8,8
América Latina	2,8	2,3	2,0	1,8	1,7	1,6	1,6	1,3	1,2	1,2
América del Norte	6,1	5,8	5,6	6,3	7,1	6,2	9,7	11,2	12,8	13,5
Oceanía	13,4	14,3	15,4	15,8	16,4	17,0	17,8	17,5	16,3	15,2
Mundo	**2,5**	**2,4**	**2,2**	**2,1**	**2,2**	**2,3**	**2,9**	**2,9**	**2,9**	**3,0**
Regiones										
Más desarr.	*3,4*	*3,5*	*3,6*	*3,9*	*4,2*	*4,6*	*7,2*	*8,1*	*8,8*	*9,5*
Menos desarr.	*2,1*	*1,8*	*1,6*	*1,5*	*1,6*	*1,6*	*1,8*	*1,6*	*1,5*	*1,4*
Las menos desarr.	*2,6*	*2,5*	*2,3*	*1,9*	*2,3*	*2,0*	*2,1*	*2,0*	*1,5*	*1,4*

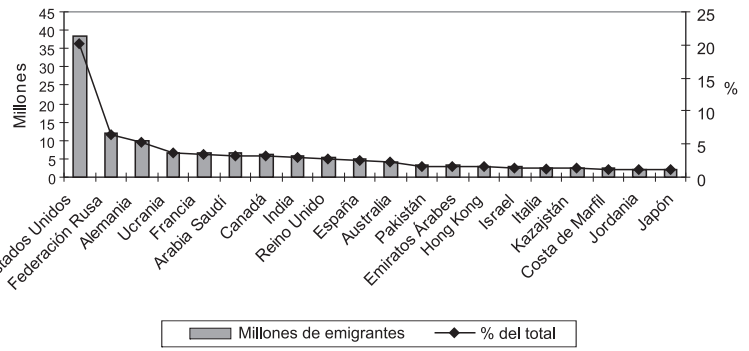
FUENTE: Naciones Unidas.

blación residente. A través de esta vía se vuelve a confirmar la mayor importancia relativa que la población emigrante tiene en los países de mayor desarrollo (9% de su población) respecto a los de nivel de desarrollo más bajo (1%).

Los datos anteriores podrían indicar que son los países desarrollados los principales destinatarios de las corrientes migratorias. No obstante, el fenómeno es más complejo de lo que esa imagen sugiere. Para comprobarlo basta con identificar los países con mayor stock de emigrantes (gráfico 2). En la relación se encuentran algunos países desarrollados, como Estados Unidos, Alemania, Canadá, Francia o Reino Unido, tradicionalmente receptores de emigración. España aparece ocupando el décimo lugar en esa relación. Pero, junto a ello, países en desarrollo, como India, Pakistán o Costa de Marfil, aparecen ocupando también posiciones preeminentes. Un indicio de que cada vez es más porosa la distinción entre países de acogida, de destino y de tránsito de la emigración. Un buen número de países, entre los que se encuentran de forma muy destacada México o India, reúnen esas tres condiciones de forma simultánea.

Un dato adicional puede confirmar el carácter global del fenómeno migratorio. De acuerdo con la información de Naciones Unidas, de los 190 millones de personas que conforman el colectivo de emigrantes, 14 millones son ciudadanos procedentes de un país

GRÁFICO 2. *Principales receptores de emigración* (millones y % sobre el total)



FUENTE: Naciones Unidas.

desarrollado que se desplazan a uno de bajo desarrollo; 62 millones realizan el tránsito inverso, pasan de un país de bajo desarrollo a uno desarrollado; 53 millones se desplazan entre países desarrollados y otros 61 millones lo hacen entre países de bajo desarrollo. Así pues, si bien es cierto que las corrientes migratorias se mueven siguiendo el gradiente de niveles de desarrollo de los países (de menor a mayor), esa corriente afecta a buena parte de los países del mundo, cualquiera que sea su situación en la escala de desarrollo.

Si se compara con períodos históricos previos, las corrientes migratorias actuales presentan tres rasgos dignos de ser resaltados:

— En primer lugar, la *feminización* de la emigración. En el pasado (finales del siglo XIX) las corrientes migratorias estaban compuestas dominantemente (entre dos tercios y tres cuartos) por hombres. La presencia de la mujer, especialmente en una emigración autónoma (no del núcleo familiar) era menor. En la actualidad, las mujeres componen la mitad del stock de los emigrantes, y en muchos casos, como resultado de estrategias migratorias totalmente autónomas.
— En segundo lugar, la *presencia de los «sin papeles»*. En la época previa de masivas corrientes migratorias (segunda mitad del siglo XIX) no existía el fenómeno de la emigración ilegal. No obstante, desde el cambio de la legislación norteamericana acometido a comienzos de la década de los años veinte del pasado siglo, una parte importante de la emigración vive en condiciones irregulares en los países de destino. El desajuste entre el marco normativo (más bien restrictivo) y el vigor de la presión migratoria hace que los países receptores tengan que enfrentarse a procesos recurrentes de regularización para tratar de normalizar la situación de sus inmigrantes «sin papeles».
— Finalmente, la emigración se ha convertido en la actualidad en una fuente importante de *generación de capital social transnacional*. Los avances en la tecnología de las comunicaciones han hecho que el contacto entre las comunidades de origen y destino sea frecuente, dando lugar a todo tipo de transaccio-

nes entre ambos. Las remesas son sólo una parte de esas transacciones.

III. EL PAPEL DE LAS REMESAS: DIMENSIÓN DEL FENÓMENO

Como se ha señalado anteriormente, entre los beneficios que para el país emisor se derivan de las corrientes migratorias se encuentran los ahorros transferidos por los emigrantes a sus familias, en forma de remesas de emigrantes. De acuerdo con las cifras aportadas por el Banco Mundial, las remesas de emigrantes alcanzan un valor cercano a los 355.000 millones de dólares en 2007, de los cuales cerca de 265.000 millones se orientan hacia los países en desarrollo, mientras 90.000 millones se dirigen hacia los países desarrollados. Semejante distribución revela que si bien las remesas no son un fenómeno exclusivo del mundo en desarrollo, es en este ámbito donde adquieren mayor significación (cuadro 3).

Antes de proseguir, es necesario señalar que no es fácil hacerse una idea precisa de la dimensión de las remesas: los inadecuados criterios de registro contable y los niveles de ocultación complican sobremanera la tarea. Por lo que se refiere al primero de los problemas, no es ni siquiera clara la definición de inmigrante de la que se parte en las Cuentas Nacionales. De hecho, en los registros de las balanzas de pagos pueden aparecer tres conceptos relacionados: remesas de trabajadores *(worker remittances)*, compensación de empleados *(compensation of employees)* y, a un nivel mayor de desagregación, las transferencias de los migrantes *(migrant transfers)*. Definir con precisión estos componentes, evitando solapamientos e identificando la procedencia de las anotaciones, resulta complicado (Bilsborrow, Graeme, Oberai y Zlotnik, 1997). Es más, como revela De Luna (2005), existe una diversidad muy notable en los sistemas de registro y contabilización de las remesas entre los países: un aspecto sobre el que está trabajando el FMI.

A las dificultades del adecuado registro se unen las que derivan de la opacidad que buena parte de los canales de transferencia presentan al control estadístico. En numerosas ocasiones, los ahorros

CUADRO 3. *Evolución de las remesas*

	1990	*1995*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008**
Países en desarrollo	31,0	57,3	85,6	95,2	115,5	143,3	163,5	194,1	228,8	264,8	282,7
Regiones											
América Latina	5,8	13,4	20,1	24,4	27,9	35,2	41,7	48,7	57,3	61,0	61,0
Asia Meridional.....	5,6	10,0	17,2	19,2	24,1	30.3	28,6	33,0	39,6	43,8	50,9
Asia Oriental.....	3,3	9,7	16,7	20,1	29,4	35,4	39,0	46,5	52,8	57,9	62,3
Norte África y O. Medio...	11,4	13,4	13,2	15,1	15,2	20,3	23,0	24,1	26,6	32,0	34,5
Europa y Asia Central	3,2	8,1	13,4	13,0	13,7	16,0	22,5	31,6	38,8	50,8	53,5
África Subsahariana.....	1,9	3,2	4,9	4,7	5,0	5,9	8,4	9,9	13,4	19,2	20,4
Niveles de ingreso											
Ingreso bajo	5,2	6,2	8,2	10,8	15,3	16,6	20,0	24,4	31,5	40,5	45,7
Ingreso medio-bajo	15,9	32,8	52,5	57,7	70,5	88,5	94,8	110,0	127,2	146,5	157,9
Ingreso medio-alto	9,8	18,1	23,4	26,5	29,6	38,0	48,6	59,6	70,0	77,7	79,0
Mundo	68,6	101,6	131,5	147,1	169,5	206,3	234,0	267,2	306,6	355,4	375,0

* Estimaciones.

FUENTE: Banco Mundial.

de los emigrantes se envían en activos no monetarios (bienes de consumo o para el equipamiento del hogar, por ejemplo) o se recurre a vías informales de transferencia (viajes de conocidos o familiares) que eluden la posibilidad de control (como remesadoras en América Latina, *hawala* en Asia o *fei ch'en* en China). Así pues, sólo una parte de los ahorros enviados por los emigrantes son objeto de registro estadístico, apareciendo en las balanzas de pagos de los países receptores. Estimaciones conservadoras cifraban las remesas ocultas en, cuando menos, un tercio de las registradas [8], pero un reciente estudio del Banco Mundial (2006) eleva esa ratio hasta el 50%.

Observado en perspectiva, sorprende el rápido crecimiento que tuvieron las remesas de emigrantes en los últimos años. En concreto, las remesas oficialmente registradas con destino a los países en desarrollo pasaron de suponer apenas 31.000 millones de dólares en 1990 a los 264.000 millones de 2007. De acuerdo con esta última cifra, el volumen de las remesas multiplica por 2,5 el total de la AOD que los países en desarrollo reciben. La progresión se hizo especialmente manifiesta en el último tramo histórico, que creció a ritmos superiores a los de otros flujos financieros. Aunque es necesario considerar la presencia de un efecto estadístico, resultado del mejor registro de estas transacciones, las cifras revelan la realidad de un fenómeno que ha adquirido creciente relevancia en el sistema internacional.

El comportamiento de las remesas revela otros dos rasgos que son relevantes en términos de desarrollo. Uno se refiere a la distribución regional de los recursos, otro a su comportamiento en el tiempo. Por lo que se refiere al primero de los aspectos, la distribución de las remesas responde con ligeros matices a la importancia que las diversas regiones han tenido como emisoras de emigrantes. No es extraño, por tanto, que las regiones con alta carga demográfica, como las asiáticas, concentren cerca del 43% de los recursos

[8] Puri y Ritzema (1999) realizan una estimación en 11 países acerca de la dimensión de las remesas no registradas. Los márgenes que obtienen son muy amplios, oscilando entre el 8 y el 85% de lo efectivamente documentado. El promedio para la muestra estudiada lo sitúan los autores en un 36% respecto a las remesas registradas.

dirigidos a los países en desarrollo (Asia Meridional el 18% y Asia Oriental el 25%). Le sigue en importancia América Latina con un 26%, Europa Oriental y Asia Central con un 21% y el Norte de África y Oriente Medio con un 14%. La relación la cierra África Subsahariana, con un 8%. En todo caso es conveniente señalar que las remesas se encuentran menos concentradas que otros flujos económicos privados. Por ejemplo, los diez primeros países en desarrollo receptores de inversión directa concentran el 70% de ese tipo de recursos, mientras en el caso de las remesas la cuota está en el 59%.

La distribución de los recursos de acuerdo con el nivel de renta de los países aporta otra información de interés: no son los países más pobres los que reciben el grueso de los recursos. En concreto, más de la mitad de las remesas dirigidas a los países en desarrollo (64%) tienen como destino el grupo de los países de renta media-baja; a los países de renta medio-alta se encamina el 33% de los recursos; y, finalmente, los países pobres captan el 17% del total de las remesas. No obstante, como en el caso de la distribución regional, este resultado es altamente dependiente de la carga poblacional (y del potencial migratorio) de los distintos agregados. Es importante, por tanto, poner en relación estos recursos con otras dimensiones relativas del país (cuadro 4).

CUADRO 4. *Importancia relativa de las remesas (2003)*

	% sobre el PIB			*Remesas como porcentaje de*			
	Remesas	*Inversión extranjera*	*Ayuda oficial*	*Inversión extranjera*	*Ayuda oficial*	*Importación*	*FBC*
Mundo	0,65	2,49	0,22	26,4	289,9	2,49	2,9
Países en desarrollo	1,61	2,31	0,63	70,0	254,2	5,38	5,8
Países de renta baja	3,79	0,97	1,78	388,1	212,2	18,2	16,4
Países de renta media-baja	1,13	2,70	0,50	42,0	225,1	3,7	3,6
Países de renta media-alta	1,54	2,05	0,23	75,2	671,6	4,4	7,6

FUENTE: Banco Mundial.

Pues bien, el peso que tienen las remesas sobre el PIB en los países más pobres es casi el doble de lo que representa en los países de ingreso medio. De hecho, en los países más pobres las remesas constituyen la principal fuente de financiación internacional, con un peso sobre el PIB muy superior al que tienen la ayuda o la inversión extranjera directa recibida. Este hecho no se da, sin embargo, en el caso de los países de renta media, donde la inversión directa supera el peso relativo de las remesas.

Otra forma de ver el mismo problema es poniendo en relación las remesas con otras variables macroeconómicas relevantes. Pues bien, es en los países de renta baja donde las remesas representan una mayor cuota respecto a la inversión extranjera, a la inversión productiva del país (formación bruta de capital) o respecto a la factura importadora. Lo que confirma el papel clave que en los países más pobres tiene este componente como parte de la financiación internacional.

La segunda característica relevante de las remesas es su aceptable estabilidad a lo largo del tiempo. Por ejemplo, considerando la evolución de las variables desde 1990 y hasta 2005, el coeficiente de variación de las remesas (0,23) es algo superior al que presenta la ayuda internacional (0,09), pero es notablemente inferior al de los flujos de inversión directa (0,46) o al correspondiente a otros flujos privados (0,43). La mayor estabilidad de las remesas las convierten en una fuente de financiación más previsible que la procedente de los mercados privados. Incluso en ocasiones las remesas pueden tener un cierto carácter anticíclico, acentuándose las ayudas familiares en los momentos en los que el país de origen padece mayores dificultades: un hecho comprobado por Kapur y McHale (2005), a través de un panel de datos referido a catorce países. El análisis de casos confirma este juicio, como sucedió en Filipinas tras la crisis financiera de 1997 (Yang, 2004) o en Jamaica tras un desastre natural (Wallsten y Clarke, 2004).

En suma, con respecto a la financiación procedente de los mercados privados de capital, las remesas se caracterizan por una mayor estabilidad y una más equilibrada distribución; y con respecto a la financiación oficial —ayuda al desarrollo y otras fuentes oficiales—, las remesas presentan no sólo una mayor cuantía, sino también un mayor dinamismo.

IV. EFECTOS DE LAS REMESAS

Los efectos de las remesas sobre las sociedades receptoras son múltiples, y no todos ellos tienen el mismo signo: no es extraño, por tanto, que la opinión se divida al tratar de hacer balance. Por una parte, están quienes subrayan las elevadas posibilidades que las remesas tienen como factor promotor del desarrollo en los países receptores. En cuanto que recurso en divisas internacionales, las remesas proporcionan a los países en desarrollo una vía para relajar su restricción externa al crecimiento, ayudando a financiar sus importaciones y a equilibrar su balanza de pagos; y en cuanto que ahorro transferido, complementa el menguado ahorro doméstico, permitiendo incrementar, siquiera parcialmente, el esfuerzo inversor. Adicionalmente, en algunos países (como Brasil, El Salvador o México) se ha tratado de extraer una nueva funcionalidad a las remesas, utilizándolas como garantía para el acceso a los mercados de capital, ayudando, de este modo, a amplificar sus posibilidades de financiación internacional (Ketkar y Ratha, 2001).

Por supuesto, la intensa recepción de remesas puede tener también efectos macroeconómicos perversos, entre los que se encuentra la apreciación del tipo de cambio efectivo real, con la consiguiente pérdida de competitividad de la economía afectada. La vía de comunicación de este efecto es el propio de la «enfermedad holandesa», como consecuencia de la masiva entrada de divisas internacionales. La realidad es que un efecto de este tipo sólo parece plausible en aquellas economías (más bien pequeñas) altamente dependientes de las remesas. Por lo demás, la propia dinámica pausada de expansión de las remesas hace que su efecto perverso sea menor que el de otros recursos internacionales repentinamente sobrevaluados. De hecho Rajan y Subramanian (2005) no encuentran síntomas de pérdidas de competitividad que puedan estar asociadas a las remesas: aún así no conviene descartar que ese efecto se produzca en países (como Haití, Jordania, Jamaica, Cabo Verde o El Salvador) altamente dependientes de esta fuente de ingresos.

Desde otra perspectiva, más microeconómica, se señala como positivo el hecho de que las remesas conecten directamente al pro-

veedor con el receptor de los recursos, sin apenas condicionamientos. Se diferencian muy claramente de la AOD, que normalmente soporta un proceso de intermediación a cargo tanto de las instituciones públicas del país donante como de las correspondientes al país receptor. Desde esta perspectiva, las remesas se comportan como una ayuda privada y más directamente controlada por los destinatarios finales de los recursos.

Frente a estos argumentos favorables está la opinión de quienes consideran limitada la capacidad que las remesas tienen para financiar un efectivo proceso de desarrollo en las comunidades de origen de la emigración. Dos son las razones que principalmente se aportan al respecto. En primer lugar, se señala que la significación de las remesas tiende a disminuir a medida que se prolonga la experiencia migratoria. En primer lugar, porque el propio hecho migratorio tiene fecha de caducidad cuando se refiere a un país dado, de modo que tiende a remitir en el medio o largo plazo (sea por vaciamiento demográfico del emisor, sea por corrección de las disparidades de renta que lo alimentan). Pero, además, porque a medida que el emigrante prolonga su estancia en el exterior, se debilitan los lazos con su entorno familiar de origen, a lo que contribuye la formación de nueva familia (o el reagrupamiento familiar) en el lugar de destino, descendiendo, de este modo, las remesas. Éstas constituyen, por tanto, un recurso más bien temporal, relevante en ciertos períodos de auge migratorio, pero condenado en el medio o largo plazo a remitir en su significación económica.

En segundo lugar, se alude al uso que se da a los recursos, que no siempre está relacionado con objetivos inversores. Con frecuencia, las remesas se destinan a satisfacer las necesidades del consumo corriente o a usos relacionados con el equipamiento del hogar, la ampliación del patrimonio doméstico (mejora de la casa o compra de terreno) o la constitución de un negocio que asegure el retiro del emigrante una vez producido el retorno. Es, sin embargo, limitada la proporción de las remesas orientada a impulsar capacidades productivas (para generar renta y empleo) en las comunidades de origen. Incluso se apunta que, en muchas ocasiones, la recepción de remesas, en lugar de estimular la iniciativa inversora o la capacidad de emprendimiento de sus beneficiarios, contri-

buye a generar en ellos una mentalidad de rentista, poco propicia para el desarrollo.

Las encuestas hechas a familias de migrantes parecieran confirmar este juicio. Una encuesta elaborada por el BID (FOMIN, 2004), referida a diversos países latinoamericanos, señala que la proporción de las remesas dedicada a los gastos de consumo alcanza el 61% en Ecuador, el 77% en Centroamérica y el 78% en México. Frente al peso de los consumos básicos, el peso en consumos no básicos se mueve entre el 3 y el 17%, el relativo a la educación, entre el 2 y el 7%, el dedicado al ahorro entre el 6 y el 8% y, finalmente, a las inversiones productivas se orienta una cuota menor de entre el 1 y el 8%. Los márgenes ofrecidos revelan la variabilidad de los comportamientos, que aparecen condicionados tanto por las características de la emigración, las circunstancias de la familia y las condiciones económicas del entorno: no obstante, la visión de conjunto parece apuntar a un uso poco productivo de las remesas.

Esta imagen, sin embargo, no aparece confirmada en los estudios estadísticos y econométricos como los referidos a Egipto (Adams, 1991), Pakistán (Adams, 1998), Guatemala (Adams, 2005) o Filipinas (Yang, 2004): en todos estos casos se apunta a un menor peso de los usos consuntivos de las remesas y a su mayor conexión con los gastos de inversión. Una parte de esta discrepancia pudiera deberse al hecho de que las encuestas tratan de identificar el uso que se les da a las remesas, mientras que lo relevante es el efecto que sobre el presupuesto familiar (agregado) tiene la recepción de esas remesas.

Cualquiera que sea la utilización que se haga de las remesas (consumo o inversión), se espera que tenga una inevitable incidencia positiva sobre el PIB del receptor. Así, por ejemplo, Adelman y Taylor (1990) estiman el efecto multiplicador de las remesas sobre la economía mexicana en una franja de entre 2,69 y 3,17 dólares por cada dólar recibido, dependiendo de si se consideran entornos urbanos o rurales, respectivamente [9]. Esta misma conclusión la obtuvieron Dessai, Kapur y McHale (2003) en un estudio referido a la India, que estiman un efecto multiplicador de las remesas de entre

[9] En los entornos urbanos el consumo incorpora una mayor componente de bienes importados, respecto a los entornos rurales.

1,5 y 2 por cada dólar recibido. Las vías a través de las que se puede producir este efecto sobre el crecimiento pueden ser diversas, si bien buena parte de ellas están relacionadas con la acumulación de activos familiares (como sugerían Stark y Lucas, 1988) y con la relajación de las restricciones financieras para los colectivos receptores. Pese a estos resultados positivos, se trata de un campo que requiere un mayor estudio: como demuestran los débiles resultados obtenidos en el estudio del FMI (2005) al tratar de conectar las remesas con el crecimiento del PIB per cápita, los gastos en educación o el crecimiento de la inversión.

Un aspecto adicional es el efecto que las remesas tienen sobre los niveles de pobreza y desigualdad de las economías receptoras. En la medida en que contribuyen a incrementar los niveles de ingreso de las familias receptoras, es esperable que las remesas tengan un efecto reductor neto sobre los niveles de pobreza. Para estudiar este aspecto, el Banco Mundial (2006) elaboró un modelo simple en el que se incorporan las remesas al crecimiento de la renta y analizan su impacto sobre la pobreza. Los resultados apuntan a una reducción de la proporción de pobres que se mueve entre el 5 y el 12%, de acuerdo con la dimensión relativa de las remesas; adicionalmente, el impacto es mayor (cerca de un 70% superior) si el país parte de un nivel de pobreza más elevado. Debilita este resultado tanto la construcción teórica del modelo (no se considera, por ejemplo, la pérdida de renta potencial asociada a la emigración) cuanto el método de estimación (que no considera la endogeneidad entre pobreza y emigración).

En todo caso, los resultados anteriores son coincidentes con los obtenidos por el FMI (2005) en una amplia muestra de 101 países y con los alcanzados por Adams y Page (2005). En concreto, estos últimos autores confirman que un incremento del 10% de las remesas conduce a una reducción del 3,5% en la tasa de pobreza de los países. Los estudios de caso confirman también esta relación, si bien tienden a subrayar que el principal impacto de las remesas está en la reducción de la profundidad de la pobreza *(poverty gap)*, de los niveles de pobreza transitoria (más que crónica) y de vulnerabilidad de los afectados, estabilizando su capacidad de consumo y mejorando su capacidad de afrontar el riesgo.

Menos claro es, sin embargo, el efecto de las remesas sobre los niveles de desigualdad del país receptor. Existen estudios que sugieren un efecto nivelador de las remesas: es el caso, por ejemplo, de Adelman y Taylor (1990), referido a México, o de De y Ratha (2005), referido a Sri Lanka. Otros, sin embargo, apuntan hacia un sostenimiento (o incremento) de los niveles de desigualdad preexistentes: es el caso de Adams (1998 y 2005), que al estudiar los casos de Pakistán y Ghana, respectivamente, observa que las remesas per cápita crecen al considerar familias de mayor nivel de ingreso, reforzando de este modo los niveles de desigualdad vigentes.

Más allá de estos aspectos económicos, hay dos adicionales que debieran tenerse en cuenta. El primero hace referencia al carácter privado de los recursos movilizados, y de sus vías de canalización, lo que puede debilitar la confianza en las respuestas colectivas (o públicas) frente a la pobreza. Cabría decir que el acceso a las remesas constituye un estímulo a la opción de *salida individual* frente al potencial recurso a la *voz colectiva*. Es cierto que las remesas suponen una financiación más directa (y menos condicionada) que la ayuda al desarrollo, pero no es menos cierto que esta última, al canalizarse dominantemente a través de instituciones públicas, da origen a una obligada relación entre beneficiarios y Administraciones, lo que propicia la consolidación de un concepto de ciudadanía, vinculado a la reclamación de derechos ante los poderes públicos. Cosa que no sucede con las remesas.

El segundo aspecto es que los rendimientos de la emigración para la sociedad emisora no se agotan en la transferencia de remesas: también los emigrantes son portadores de nuevos valores, hábitos, actitudes y tipos de relaciones sociales, que trasmiten a las comunidades de origen a través de su permanente comunicación, de sus recurrentes visitas y de su eventual retorno. Se trata de lo que cabría denominar las *remesas intangibles*, que afectan a valores, visiones sociales, actitudes, comportamientos, etc. Muy probablemente, no todos estos cambios sean funcionales a las necesidades de desarrollo de los países emisores, pero algunos de ellos seguramente lo pueden ser, constituyendo un factor positivo adicional de la emigración.

V. INCREMENTAR EL IMPACTO DE DESARROLLO

Del análisis realizado en el epígrafe precedente se deriva la idea de que las remesas pueden ser, en principio, útiles a una estrategia de desarrollo, pero nada garantiza que los recursos sean orientados de forma efectiva hacia ese objetivo. En consecuencia, si se quiere elevar el nivel de impacto de desarrollo atribuible a las remesas habrá que trabajar en dos líneas complementarias: i) conseguir que las remesas lleguen en mayor medida a sus destinatarios, reduciendo el coste de las transferencias; ii) estimular el uso más productivo posible de esos recursos, evitando su empleo en actividades de poco retorno para las familias beneficiarias. Antes de avanzar en la argumentación de estos dos aspectos conviene adelantar una advertencia: las remesas son recursos privados generados por los emigrantes. Quiere esto decir, por tanto, que la decisión sobre su uso es de entera competencia de sus propietarios: es poco, y siempre de forma subsidiaria, lo que los poderes públicos pueden hacer al respecto.

Uno de los ámbitos, sin embargo, donde los poderes públicos tienen márgenes de actuación es en todo lo que se refiere al coste de transferencia de las remesas. Con frecuencia, una parte del dinero ahorrado por el emigrante se queda en los circuitos financieros de los bancos o empresas remesadoras encargadas de hacer la transferencia. Dos son los componentes básicos que aparecen asociados a ese coste: por una parte, las comisiones que se cobran por la transferencia; por otra, el tipo de cambio que se aplica a las divisas transferidas. Por lo que se refiere al primer aspecto, las comisiones se reducen muy considerablemente cuando se fomenta la competencia entre instituciones financieras en la actividad remesadora. Las instituciones públicas de los países de acogida pueden estimular la implicación de las instituciones bancarias en la prestación de servicios financieros —incluida la transferencia de remesas— a los emigrantes. La implicación de estas instituciones en el mercado de remesas ayuda a reducir los márgenes de intermediación con que operan las empresas remesadoras. Aun así, para que esta medida surta pleno efecto es conveniente que el incremento de la competencia se produzca también en el país de procedencia del emigran-

te. En ocasiones, el recurso del emigrante a una empresa remesadora, en lugar de a una institución bancaria, no se produce tanto por el coste de la transferencia cuanto por la mayor capacidad de entrega de la transferencia en su país de origen. El establecimiento de acuerdos interbancarios (entre instituciones de los países de origen y destino) puede ayudar a aminorar este problema.

El otro componente del coste es el que se refiere al tipo de cambio utilizado en la transacción. También aquí las instituciones públicas del país de acogida tienen una labor que realizar, incrementando los niveles de información al emigrante y estableciendo un mayor seguimiento a los tipos de cambio aplicados por bancos y, sobre todo, empresas remesadoras. También aquí la competencia entre instituciones puede constituir un estímulo a la reducción de los costes. No obstante, el hecho de que la moneda local del emigrante no sea convertible dificulta esa tarea.

En todo caso, la experiencia internacional revela que a medida que se incrementa el stock de emigrantes y crece el volumen de remesas, mayor es el número de instituciones financieras que se implican en la prestación de servicios al inmigrante; y a medida que crece el número de instituciones financieras activas en el sector, mayor es la reducción de los costes (comisiones y desajustes de tipo de cambio) asociados a las transferencias. Los gobiernos y las empresas bancarias de los países de acogida de los emigrantes pueden estimular este proceso, a través de una reducción deliberada de las comisiones asociadas a las transferencias de los emigrantes. España constituye un ejemplo de este proceder: con la activa participación de la Administración Pública en la promoción del acuerdo, diversas instituciones financieras abrieron líneas de apoyo a los emigrantes, garantizándoles la reducción (o, incluso, anulación) del coste de la transferencia asociada al envío de remesas. Las instituciones financieras pueden verse estimuladas a hacer semejante concesión, sabiendo que ello ayudará a convertir al emigrante en un sujeto de crédito y, por tanto, en un potencial usuario de otros servicios financieros en el país en el que trabaja.

La otra línea de actuación sugerida se orienta a estimular un uso socialmente más productivo de las remesas. Para respetar la libre opción del emigrante (y de su familia), lo único que cabe es que las

instituciones públicas del país de acogida y del de emisión establezcan estímulos o incentivos a ciertos usos de las remesas. Un ejemplo concreto de este tipo de prácticas es el conocido *Programa 3x1* aplicado por el Estado mexicano de Zacatecas: por cada dólar que dedique la comunidad de emigrantes a actividades de mejora de la infraestructura social de sus pueblos de origen, los poderes local, regional y estatal pondrán un dólar adicional. Este tipo de acuerdos amplifica el efecto multiplicativo del esfuerzo del emigrante, estimulando que parte de sus ahorros los dedique a este tipo de actividades que permiten la generación de mayores oportunidades de desarrollo a sus familias y a las comunidades de origen.

Esta misma actividad la podrían realizar las instituciones del país de acogida, a través de dos vías complementarias. Por una parte, el Estado del país receptor puede dedicar parte de sus recursos de ayuda internacional al desarrollo a complementar iniciativas de desarrollo local que las propias comunidades de emigrantes promuevan. En este caso, la ayuda operaría como un fondo complementario a las remesas, siempre que éstas se orienten hacia actividades que mejoren las posibilidades de desarrollo de las zonas de procedencia del emigrante. La presencia de este impacto multiplicativo puede constituir un estímulo para que el emigrante oriente sus ahorros hacia ese tipo de actividades transformadoras. Una segunda vía es la implicación de las instituciones financieras del país de acogida en el respaldo a las actividades inversoras de los emigrantes. Aquí también el elenco de posibilidades es dilatado. Por ejemplo, se pueden generar cuentas de ahorro, nutridas con las remesas, específicas para financiar inversiones en el lugar de origen del emigrante. De este modo se garantiza que el emigrante (y no necesariamente su familia) decida el empleo que debe darse a sus ahorros. Otra posibilidad es implicar a las instituciones financieras que trabajan en el sector (o a sus fundaciones) en actividades de respaldo social a las iniciativas inversoras surgidas de los propios emigrantes en sus lugares de origen.

En suma, aunque los márgenes son estrechos, existen vías para que las instituciones del país de acogida logren que las remesas lleguen a su destino en mayor proporción y que, una vez que llegan, sean empleadas de la manera socialmente más rentable para el emigrante.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El fenómeno migratorio ha adquirido creciente relevancia. Se trata de un fenómeno complejo, que encierra oportunidades, pero también desafíos a los países implicados. El balance de estos dos factores parece inclinarse hacia el primero de ellos: la emigración puede ser (y ha sido históricamente) un factor, entre otros, promotor de progreso, que ha ayudado a corregir las desigualdades internacionales. Lo que sugiere la conveniencia de defender fórmulas más libres de regulación del movimiento internacional de los trabajadores. Una de las consecuencias de la emigración es la generación de un importante flujo de ahorros que fluye, en forma de remesas, a los países de procedencia del emigrante. A lo largo de los últimos años, las remesas han progresado de manera muy dinámica, hasta alcanzar volúmenes que multiplican por 2,5 los propios de la ayuda internacional. Además, entre sus ventajas, las remesas constituyen unos recursos relativamente estables y predecibles, que en ocasiones llegan a tener un comportamiento anticíclico, especialmente cuando existe desacoplamiento entre los ciclos económicos de los países de origen y destino. Lamentablemente, no es el caso de la crisis presente, que muy probablemente se manifieste en una contención severa en el crecimiento de las remesas. Por último, las remesas tienen una cierta distribución progresiva, en tanto que es más importante su peso en la financiación internacional cuanto más pobre es el país afectado.

Los estudios sobre el impacto de las remesas en los países receptores no permiten asentar un juicio inequívoco. Parece claro que las remesas ayudan a reducir los niveles de pobreza de las familias y a aminorar sus grados de vulnerabilidad. Es más dudoso, sin embargo, si contribuyen (y en qué medida lo hacen) a los gastos inversores de las familias que las reciben. En tanto que recursos privados, las remesas debe tener el empleo que sus propietarios legítimamente decidan, no obstante las instituciones públicas (y privadas) de los países de origen y destino pueden contribuir a estimular el uso socialmente más productivo de las remesas. La provisión de información, la competencia entre instituciones financieras y el seguimiento

e inspección de las autoridades frente a abusos puede ayudar a conseguir que la máxima proporción de los ahorros enviados llegue a sus lugares de destino, reduciendo los costes de transacción de la transferencia. Adicionalmente, las instituciones públicas pueden apoyar con recursos adicionales (en este caso públicos) a ciertos usos de las remesas que se consideren socialmente productivos. Y, finalmente, las instituciones financieras pueden ampliar los servicios financieros al emigrante con prestaciones específicas que ayuden a asegurar y estimular los usos inversores que éste quiera dar a sus ahorros.

A MODO DE CONCLUSIÓN: SEIS IDEAS-FUERZA

José Antonio Alonso

Tras el recorrido realizado en las páginas previas, resta ahora presentar, de forma sumaria, los juicios más centrales que inspiraron las posiciones adoptadas en los capítulos precedentes. No se tratará de replicar aquí la estructura del libro, recorriendo de nuevo la secuencia de fuentes de financiación estudiadas, con el balance de fortalezas y debilidades propias de cada una de ellas. Quien quiera encontrar esos contenidos deberá acudir de nuevo a los capítulos correspondientes. Más bien lo que se pretende en este capítulo conclusivo es ofrecer una posición global y articulada ante el problema que da origen al estudio: ¿cómo ampliar las posibilidades de financiación internacional para el desarrollo a través de un sistema confiable, justo y eficaz? Un sistema que estimule (no sustituya) los esfuerzos de los países en la promoción de su propio desarrollo, pero que, al tiempo, les permita acceder a oportunidades de transformación económica y social que de otro modo les estarían vedadas. Un sistema que aliente la progresiva inserción de los países más pobres en los mercados internacionales para que accedan a los beneficios de la globalización, pero que, al tiempo, trate de corregir los fallos de esos mercados que de forma más particular les afectan. Un sistema, en fin, que haga viable el cambio organizacional, normativo e institucional de la sociedad, pero que garantice el acceso de sus ciudadanos a los derechos básicos cualquiera que sea el país considerado.

Conviene adelantarse a señalar que la pretensión de definir un sistema óptimo de financiación para el desarrollo a escala internacional resulta una tarea difícil, que excede, sin duda, a las posibilidades de este estudio. Está más a nuestro alcance, sin embargo, ofrecer criterios que ayuden a avanzar hacia ese sistema deseable; o, en su caso, que eviten el extraviado recurso a soluciones inconve-

nientes o manifiestamente quiméricas. Lo que se pretende, por tanto, es fundamentar algunas propuestas que doten de mayor capacidad al sistema vigente para ampliar las oportunidades de progreso de los países en desarrollo, especialmente los más pobres. Al objeto de evitar digresiones, los principales juicios se ofrecerán articulados en torno a seis ideas-fuerza que, de forma más o menos explícita, han recorrido los capítulos precedentes. La presentación de los argumentos se hará de forma forzosamente sumaria, sabiendo que el lector podrá encontrar una exposición más detenida y documentada en los capítulos precedentes.

1. La financiación no es el limitante central del desarrollo, pero disponer de recursos financieros en condiciones adecuadas puede acelerar los procesos de cambio

1a) La financiación no es el limitante central del desarrollo

Los autores que dieron origen a la teoría del desarrollo identificaron como característica básica de los países más pobres su incapacidad para generar los recursos necesarios para financiar su progreso económico y social. Porque eran pobres, apenas les quedaba margen para ahorrar; en la medida en que su ahorro era escaso, se veían incapacitados para invertir; y porque no invertían, la pobreza se convertía en un rasgo perdurable. Tal es la base intuitiva en la que descansa el concepto de la «trampa de la pobreza» sobre el que se erigió buena parte de la teoría del desarrollo. De semejante diagnóstico se derivaba una terapia obligada: el recurso a la financiación internacional para complementar el esfuerzo inversor doméstico. El hecho, además, de que las necesidades fuesen múltiples e interrelacionadas hacía pensar en la conveniencia de iniciar el proceso de transformación a través de una masiva y simultánea acción transformadora (un *Big Push*). La financiación de ese esfuerzo inversor pasaba a ser, de este modo, un elemento crucial en la estrategia de desarrollo.

En la actualidad sabemos, sin embargo, que el desarrollo es un proceso complejo que se despliega en múltiples dimensiones, buena

parte de ellas ajenas al ámbito estrictamente productivo. No es la mera consecuencia de la inyección de recursos, ni cabe considerarlo como resultado espontáneo de la acumulación de capital. Más bien, como señalan Hoff y Stiglitz (2001), el desarrollo comporta un proceso de cambio organizacional de la sociedad, entendido en un sentido muy amplio. Cambio en las relaciones sociales dominantes y en los marcos normativos e institucionales que las articulan; cambio en el sistema de incentivos, en los valores y en la lógica de interacción de los agentes. Para alentar esas transformaciones la financiación puede ser necesaria, pero difícilmente será —salvo excepciones— el elemento determinante que las vertebre.

1b) ...pero disponer de recursos financieros en condiciones adecuadas puede acelerar los procesos de cambio

Señalar que la financiación no es el elemento vertebral no quiere decir, sin embargo, que su contribución al desarrollo sea trivial. Para desarrollarse un país necesita, como se ha dicho, impulsar cambios en muy diversos ámbitos, acometer múltiples transformaciones. La secuencia de ese proceso se puede acortar (y puede aliviarse su coste) si el país es capaz de acceder a financiación internacional en condiciones adecuadas. El acceso a la financiación internacional amplía los márgenes de decisión de los gobiernos, haciendo accesibles opciones transformadoras que de otro modo no lo serían. En este sentido, la financiación internacional puede convertirse, en ocasiones, en un desencadenante de cambios ulteriores, que aceleren y viabilicen el proceso de desarrollo. Ninguno de esos cambios se producirá, sin embargo, si no existe la voluntad política y el acierto en la estrategia para promoverlos.

Disponer de instrumentos adecuados para financiar el desarrollo es necesario, además, para corregir los mecanismos de exclusión que los mercados de capital generan a escala internacional. Las condiciones de información incompleta y asimétrica en que operan los mercados de capital motivan que éstos racionen el crédito, asociándolo a exigentes condiciones de garantía y a penalizaciones por el riesgo asumido. Uno y otro factor hace que no siempre los países en

desarrollo se encuentren en la posibilidad de acceder al capital en condiciones adecuadas, ni siquiera para respaldar operaciones inversoras productivas y viables. Una carencia que se hace más aguda en el caso de la financiación de largo plazo, que es la que demanda dominantemente el desarrollo. Disponer de un sistema solvente de financiación para el desarrollo puede ayudar a corregir esa deficiencia.

La relevancia de la financiación se hace más notoria en el caso de los países de menor ingreso. No sólo porque tienen menor capacidad para generar recursos propios alternativos, sino también porque son mayores las carencias de su población a las que deben enfrentarse. Cuando gran parte de la sociedad padece privaciones extremas que afectan a derechos básicos de las personas, no cabe emplazar la respuesta ni a dilatados procesos de cambio, ni a la exclusiva responsabilidad del país que las padece. La comunidad internacional está obligada a poner los medios para lograr una rápida superación de la pobreza extrema en estos países.

El anterior argumento adquiere relevancia a la luz de la agenda que definen los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobada por la comunidad internacional hace ocho años. Hacer realidad esos objetivos, acordados por todos, comporta un importante esfuerzo inversor, que debe ser impulsado a través de la adecuada provisión de recursos financieros. El insuficiente grado de realización de los ODM hasta ahora conseguido revela que es necesario redoblar los esfuerzos hacia el futuro. Máxime si se tienen en cuenta los efectos que cabe esperar de la actual crisis, en términos de reducción de los ritmos de crecimiento, amplificación de las demandas sociales y regresión del comercio y de los flujos financieros internacionales. Tener un sistema más sólido de financiación para el desarrollo puede atenuar este tipo de efectos y permitir que se avance más sólidamente en la senda hacia los ODM. De nuevo, conviene reiterar que la disposición de los recursos no garantiza el éxito, pero sin esos recursos es más difícil que aquellos objetivos se hagan realidad.

2. El principal foco de atención debiera dirigirse a movilizar, de una manera más efectiva, los recursos domésticos de los propios países en desarrollo, pero en ocasiones esto no basta

2a) El principal foco de atención debiera dirigirse a movilizar, de una manera más efectiva, los recursos domésticos de los propios países en desarrollo

La principal fuente de financiación del desarrollo la constituyen los recursos del propio país. La experiencia internacional así lo revela, identificando el ahorro doméstico como el componente que nutre, de forma dominante, la acción inversora de un país. Incluso en las estrategias de industrialización más abiertas e internacionalizadas (como Hong Kong, Malasia o Singapur), la cuota atribuida al capital extranjero en la formación bruta de capital del país apenas supera el 15%. Así pues, si se quiere ampliar las capacidades de financiación del desarrollo se haría muy bien en indagar en primer lugar cómo movilizar, de manera más plena y eficaz, los recursos domésticos del propio país.

Este mismo juicio queda validado cuando se analiza la capacidad de ahorro respectiva. Frente a lo que suponían los pioneros de la teoría de desarrollo, la tasa de ahorro promedio de los países en desarrollo (superior al 20% del PIB en el último lustro) es superior a la que presentan los países desarrollados y, en todo caso, se encuentra muy por encima de la que aquellos teóricos del desarrollo reclamaban como necesaria para impulsar el proceso de industrialización. Así pues, de lo que se trata es de movilizar esa capacidad de ahorro y orientarla hacia inversiones productivas para el desarrollo del país.

Dos grupos de acciones parecen necesarias para avanzar hacia ese objetivo: aquellas orientadas a estimular la capacidad de ahorro e inversión, por una parte, y las que se dirigen a evitar el extravío o despilfarro del ahorro disponible, por la otra.

i) Estimular la capacidad de ahorro e inversión

Se trata de conseguir con estas medidas que los países estimulen su capacidad de ahorro. A este respecto, tres ámbitos parecen de extraordinaria relevancia:

— En primer lugar, generar un marco de políticas e instituciones adecuado, que garantice la estabilidad económica y un orden normativo e institucional legitimado. Ahorrar supone desplazar capacidad de gasto hacia un horizonte de futuro. Por ello, es difícil que el ahorro se produzca en un contexto de acusada inestabilidad, de inseguridad jurídica manifiesta o de elevada incertidumbre. Dotar a los gobiernos de los medios para alcanzar esos objetivos se revela clave.
— En segundo lugar, promover en el país un sistema financiero sólido y eficiente, capaz de estimular la generación de ahorro y de canalizarlo hacia usos productivos. Al fin, el sistema financiero es el que se encarga de rentabilizar el ahorro, al intermediar entre ahorradores y demandantes de capital. Para avanzar en ese objetivo es necesario dotar de mayor cobertura y alcance al sistema financiero, promoviendo la creciente bancarización de las transacciones y la competencia abierta entre instituciones, bajo sistemas de regulación y supervisión sólidos, y apoyar el desarrollo de aquellos agentes que otorgan profundidad a los mercados.
— En tercer lugar, consolidar un sistema fiscal capaz, equitativo y eficiente, que premie el ahorro y dote al Estado de los recursos necesarios para promover el crecimiento económico y la adecuada provisión de bienes públicos. En estos momentos, el peso que tienen los recursos impositivos en los países de bajo ingreso (13% del PIB) es menos de la mitad del que presentan los países desarrollados (38%). Las reformas acometidas en la pasada década han tendido a privilegiar en su diseño los componentes de eficacia y simplicidad en la gestión. Es necesario avanzar ahora en la reforma otorgando una mayor relevancia a los componentes de equidad y de capacidad

recaudatoria del Estado, para que éste pueda adoptar un papel más activo en la provisión de bienes públicos.

ii) Evitar el extravío o despilfarro de recursos

Una buena parte del ahorro generado por los países en desarrollo se pierde para usos productivos. Tal sucede como consecuencia del *fraude fiscal, la corrupción* o *la evasión de capitales*. Es importante que los países fortalezcan sus capacidades institucionales para perseguir este tipo de prácticas. Ahora bien, en el logro de ese objetivo tienen un papel decisivo, también, los países desarrollados. En particular, es necesario que unos y otros se propongan avanzar en la progresiva eliminación de los paraísos fiscales. De acuerdo con el BIS de Basilea, un quinto de los depósitos bancarios internacionales se encuentran localizados en este tipo de plazas. Su existencia priva a los países en desarrollo de parte de su potencial de recaudación, otorga opacidad a las transacciones, generando espacios de cobertura para la economía ilegal (narcotráfico y terrorismo) y genera un indebido entorno de excepcionalidad normativa que alienta la fuga de ahorro de los países en desarrollo. Cálculos aproximados sitúan en cerca de 500.000 millones de dólares las pérdidas de capitales que los paraísos fiscales generan, por distintas vías (precios de transferencia, evasión de capitales y fraude fiscal) a los países en desarrollo. Frente a ello es necesario, cuando menos, suprimir la opacidad informativa y establecer un acuerdo sobre el tratamiento fiscal de los rendimientos de los depósitos que beneficie también a los países de origen de los capitales.

Una segunda vía importante a través de la que se produce una pérdida de ahorros nacionales de los países en desarrollo es la que se relaciona con el pago de su *deuda externa*. Es mucho lo que se ha avanzado en los últimos años en este campo, en especial a través de las iniciativas HIPC y MRDI, especialmente diseñadas para atender las necesidades de los países más pobres. Es necesario reforzar financieramente estas iniciativas para evitar que los efectos de la crisis puedan revertir parte del camino recorrido hasta ahora. Al tiempo, conviene que se revise hasta qué punto el enfoque Evian da

respuesta suficiente a las condiciones de endeudamiento de los países de renta media, especialmente en un contexto de crisis económica.

2b) ...pero en ocasiones no basta

Si bien la tasa media de ahorro de los países en desarrollo no es baja, ni en todos los casos, ni en todas las ocasiones los países en desarrollo disponen de los recursos domésticos para impulsar procesos inversores de cierta magnitud en sectores básicos de la economía. En estos casos el recurso a una financiación internacional predecible y en condiciones aceptables resulta crucial. Esto es especialmente cierto en el caso de los países más pobres. Cerca de 45 países presentan tasas de ahorro promedio del último quinquenio inferiores al 10% del PIB y 25 de ellos están localizados en África Subsahariana: en estos casos es importante que los países puedan acceder a financiación concesional (ayuda al desarrollo y otros fondos de financiación oficial) en magnitud adecuada. Junto a ello, otros países de mayor desarrollo relativo requieren de la financiación internacional para poner en marcha proyectos inversores de entidad, relacionados con las infraestructuras, las dotaciones energéticas o ambientales o el equipamiento social del país. En este caso es importante que exista un sistema financiero internacional sólido que provea de recursos en condiciones adecuadas (no necesariamente complutables como ayuda) a estos países.

En los últimos años, una parte importante de los países en desarrollo (especialmente los mercados emergentes de renta media) se han beneficiado de las condiciones más relajadas vigentes en los mercados de capital, convirtiéndose, incluso, en destacados receptores de la inversión internacional. Su mayor inserción en los mercados financieros si bien amplía su capacidad de acceso a los recursos, también incrementa sus niveles de riesgo frente a crisis y contagios financieros. La recurrente sucesión de crisis financieras vividas en las dos últimas décadas, buena parte de ellas localizadas en este tipo de mercados emergentes, revela la necesidad que para los países en desarrollo tiene someter la arquitectura financiera

internacional a una profunda reforma. Son muchos los ámbitos en los que es necesario avanzar en este campo. En concreto, parece necesario: i) que el FMI tome un papel más activo en la coordinación de las políticas macroeconómicas a escala global; ii) que se establezca un marco regulador y de estimación del riesgo más eficaz y comprensivo, que evite la presencia de vacíos normativos, y que tenga un tono dominantemente anticíclico; iii) que se avance en la provisión de un medio de pago internacional (Derechos Especiales de Giro) que pueda operar como moneda de reserva; iv) que se considere el papel del FMI como prestamista de última instancia; y v) que se avance en la reforma de los sistemas de gobernanza y de representación y voz de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales. Las conferencias del G-20, celebradas en Washington, 2008, y Londres, 2009, avanzaron tímidamente en el planteamiento de alguno de estos aspectos: es necesario aprovechar la crisis para hacer que ese impulso reformador se consolide en futuras conferencias internacionales.

3. Debe darse prioridad a aquellos recursos que proceden de fuentes eficientes y equitativas: la ayuda internacional cumple ese requisito, pero no cabe descansar la financiación del desarrollo tan sólo sobre la ayuda

3a) Debe darse prioridad a aquellos recursos que proceden de fuentes eficientes y equitativas: la ayuda internacional cumple ese requisito

Si se quiere ampliar la capacidad del sistema de financiación del desarrollo a través de mecanismos exactivos, debe acudirse a figuras que cumplan con los requisitos de eficiencia, flexibilidad y equidad que se le reclaman a una adecuada tributación. El comentario es pertinente, ya que, en ocasiones, se plantean como vías de financiación del desarrollo figuras impositivas, en algún caso de carácter internacional (como la Tasa Tobin o el impuesto sobre billetes aéreos), que sólo de forma muy imperfecta cumplen esos requisitos. Tal vez con esas figuras se logre acopiar recursos, pero en ocasiones a costa de generar efectos poco estudiados (o manifiestamente perversos)

sobre la economía. De ahí la relevancia que tiene considerar el impacto económico (y no sólo la capacidad recaudatoria) de las figuras que se proponen.

Pues bien, desde esta perspectiva no cabe duda que la ayuda internacional es la que parte de mejores condiciones, ya que descansa sobre el sistema tributario propio de los países donantes. No requiere de nuevas normativas, ni instituciones, y su financiación deriva de un sistema fiscal contrastado, que en los países de la OCDE cumple de manera aceptable con los criterios normativos antes aludidos. Así pues, antes de avanzar en la creación de nuevas figuras impositivas, una buena recomendación sería agotar en mayor medida las posibilidades que brinda la ayuda.

Es difícil dudar de la pertinencia de semejante propósito, dado el limitado grado de cumplimiento que hasta el momento los donantes han hecho de su compromiso de dedicar a la ayuda internacional el 0,7% de su PIB. Dado el carácter redistributivo de la ayuda, es posible que debiera sustituirse ese objetivo por otro que responda a una estructura progresiva, escalonándose el esfuerzo de acuerdo con el nivel de desarrollo relativo de cada donante. No obstante, si aquel objetivo del 0,7% se cumpliese, aunque sólo fuera en los valores promedio del CAD, la ayuda internacional para el desarrollo de 2007 se vería multiplicada por 2,5: es decir, pasaría de 103 a algo más de 250.000 millones de dólares. Existe, pues, un margen notable para el crecimiento de la ayuda. Aunque no se llegue a ese objetivo, una recomendación obligada sería que los donantes mantuviesen, aun en el contexto de la crisis, su compromiso de expansión programada de la ayuda internacional.

Ahora bien, no basta con que sus recursos crezcan, es necesario también que la ayuda se haga más eficaz, incrementando su impacto transformador sobre los países que la reciben. En este ámbito se ha avanzado mucho en esta última década. Se ha definido una agenda compartida para la ayuda (los ODM), se ha establecido una nueva lógica de relaciones entre el país donante y el país receptor, potenciando la horizontalidad, marcos temporales de acuerdo más dilatados y una mayor apropiación de las intervenciones por parte de sus beneficiarios (a través de los PRSP y los MTEF), se han desplegado nuevos instrumentos y mecanismos de financiación (los

SWAP y el apoyo presupuestario) y, en fin, se ha generado una dinámica de exigencia mutua para mejorar la eficacia de la ayuda (Declaración de París y Plan de Acción de Accra). Por supuesto, siguen existiendo problemas vinculados a la naturaleza (no recíproca) de las relaciones que promueve la ayuda, a la indebida proliferación de actores y a la fragmentación de las intervenciones, a la notable dependencia de algunos países de esta fuente de financiación o al tipo de condicionalidades a las que se vinculan los recursos, pero el trabajo realizado hasta el momento apunta en la buena dirección. Ahora es importante que los donantes progresen de manera efectiva en aquello que han acordado.

Al tiempo, ha de tenerse en cuenta que el ámbito de la cooperación internacional no se limita al propio de la actividad del CAD de la OCDE. Toda una serie de países en desarrollo, algunos de ellos potencias emergentes, están poniendo sus recursos y capacidades al servicio de intervenciones de cooperación en otros países en desarrollo. Es la cooperación Sur-Sur, que ha crecido notablemente en los últimos años, aportando iniciativas y experiencias que se deben considerar. Es necesario integrar a estos países —llamados «nuevos donantes»— en los consensos internacionales sobre la ayuda: lo que sugiere la necesidad de desplazar la instancia internacional de diálogo hacia instituciones (como Naciones Unidas) en las que estos países estén representados.

3b) ...pero no cabe descansar la financiación del desarrollo tan sólo sobre la ayuda

Pese a que existe margen para aprovechar de una manera más plena y eficaz las posibilidades de la ayuda internacional, no cabe suponer que sólo sobre ella descanse la financiación del desarrollo. Al menos hay tres motivos que justifican este planteamiento:

— En primer lugar, a lo largo de su historia la ayuda ha dado pruebas sobradas de su resistencia a crecer al ritmo adecuado para alcanzar aquel objetivo que los propios donantes se habían fijado. Es posible que en esta ocasión las cosas sean dife-

rentes y finalmente los donantes actúen en consecuencia con sus declaraciones, pero existe limitada base para suponer que esto suceda. Máxime si se tiene en cuenta el angostamiento del espacio fiscal que la crisis generará en los países desarrollados a lo largo de los próximos años.

— En segundo lugar, la ayuda está compuesta de fondos de carácter altamente concesional y de adjudicación relativamente discrecional (y, en algunos casos, condicionada). Este tipo de fondos son especialmente adecuados a las necesidades financieras de los países más pobres. No obstante, hay un amplio colectivo de países que quieren acceder a recursos sin esas limitaciones, aun cuando esos fondos carezcan de la concesionalidad de la ayuda. Esto afecta muy especialmente al amplio y heterogéneo colectivo de los países de renta media. En correspondencia con la heterogeneidad del mundo en desarrollo, el sistema de financiación debiera disponer de una gama amplia y diversificada de recursos (no sólo ayuda) para responder a las necesidades, igualmente variadas, de los países en desarrollo.

— Por último, la ayuda tiene un carácter unilateral y discrecional en su concesión, generando relaciones de subordinación y dependencia en los países receptores. Estos rasgos se manifiestan de forma especialmente aguda cuando la ayuda alcanza niveles elevados en la financiación del país que la recibe, generando efectos contraproducentes sobre su competitividad, capacidad de absorción y calidad institucional. Pues bien, en estos momentos, en 31 de los 50 países de África Subsahariana la ayuda supone más del 5% del PIB de quien la recibe (y en ocho supone más del 20%). No parece razonable que el sistema de financiación para el desarrollo acentúe estos niveles de dependencia, con las secuelas que genera sobre los países receptores. Por este motivo, también es necesario complementar la ayuda con otro tipo de recursos que carezcan de esas características, de discrecionalidad y unilateralidad, que identifican a la ayuda.

4. Puede ser conveniente establecer alguna figura impositiva de carácter global, pero su justificación debiera estar asociada no sólo a la recaudación que provea, sino también a la corrección de males públicos globales que genere (doble dividendo)

4a) Puede ser conveniente establecer alguna figura impositiva de carácter global

Con el ánimo de diversificar las fuentes de financiación para el desarrollo, podría ser conveniente avanzar en la determinación de una figura impositiva de carácter global, que permita una distribución más equitativa de los beneficios que se derivan de la globalización. Disponer de una figura impositiva global, con capacidad recaudatoria, tendría las siguientes ventajas:

— En primer lugar, permitiría ampliar la dotación de recursos disponibles para financiar el desarrollo. Este objetivo será tanto mayor cuanta capacidad recaudatoria tenga la figura propuesta. En un contexto de limitaciones en los recursos disponibles, este objetivo puede ser valioso.
— En segundo lugar, establecería un mecanismo de financiación de los países en desarrollo que, al contrario que la ayuda, se regiría por criterios automáticos de asignación. Se estaría transitando, por tanto, desde un sistema basado en la concesión a otro regido por la reclamación y la atribución de derechos.
— Por último, a través de una figura de este tipo se estaría trasladando una cierta imagen de corresponsabilidad a escala internacional con respecto a los costes y beneficios que genera el proceso de globalización. Es decir, con ello se estaría generando un instrumento financiero para facilitar la gobernanza del proceso de globalización, asentando las bases de una cierta concepción de ciudadanía global.

4b) ...pero su justificación debiera estar asociada no sólo a la recaudación que provea, sino también a la corrección de males públicos que genere

Ahora bien, las posibilidades de recaudación que el impuesto proporcione no son, en sí, un criterio convincente para seleccionar una determinada figura fiscal. Entre otras cosas porque no existe una carencia tan extraordinaria de recursos para el desarrollo como para que se justifique la creación de un nuevo instrumento financiero sólo por los recursos que provea. Debieran ser otros objetivos adicionales los que, además, justifiquen la implantación del impuesto. El más relevante de todos ellos es la corrección que induzca sobre aquellas actividades de las que se derivan males globales asociados al proceso de globalización. En ese caso el impuesto generaría un doble beneficio (doble dividendo) derivado: i) en primer lugar, de la recaudación que genera, que estaría disponible, total o parcialmente, para promover el desarrollo y vencer la pobreza; y ii) en segundo lugar, de la corrección que provocaría sobre actividades generadoras de un mal público global, que afecta a todos sin exclusión.

Conviene precisar, no obstante, que existe una cierta transacción obligada entre las dos virtualidades atribuidas al impuesto. En la medida en que corrija efectivamente el mal público, se reducirá su capacidad recaudatoria; y, a la inversa, el mantenimiento de la capacidad recaudatoria del impuesto sería indicativo del bajo impacto corrector que genera sobre la actividad gravada. Por esto, una figura de este tipo debe seleccionarse con cuidado, estudiando la base imponible, las condiciones de su aplicación y su sostenibilidad en el medio plazo.

La figura que parece estar en mejores condiciones para cumplir con todos los requisitos aquí comentados es alguna modalidad de un impuesto sobre el contenido de carbono de los combustibles. De este modo se estaría actuando sobre una de las fuentes generadoras del cambio climático, uno de los males públicos globales más severos e inminentes asociados a la globalización. Tal como se discutió en el capítulo correspondiente, podría ser un impuesto acordado internacionalmente, aunque recaudado sobre bases naciona-

les. Los recursos derivados, además de dedicarse a apoyar las acciones de mitigación del cambio climático, podrían orientarse a promover el desarrollo. No es tan claro que la Tasa Tobin tenga este doble dividendo, dado que la penalización que provoca sobre las transacciones de divisas afecta tanto a operaciones especulativas (que teóricamente es su objetivo) como a otro tipo de operaciones que lo que persiguen es justamente eludir el riesgo (diversificación de cartera de inversores institucionales, por ejemplo). Por lo demás, la Tasa presenta numerosas dificultades técnicas para su implantación. Más sencilla es la implantación de los impuestos sobre pasajes aéreos, pero en este caso tanto la recaudación como el doble dividendo son de cuantía menor.

5. El sistema de financiación del desarrollo debe concitar el máximo respaldo social, integrando la capacidad financiera de los agentes privados, pero para ello es necesario buscar fórmulas de acuerdo flexibles y creativas

5a) El sistema de financiación del desarrollo debe concitar el máximo respaldo social, integrando la capacidad financiera de los agentes privados

La financiación del desarrollo no es una tarea reservada a las instituciones oficiales (gobiernos e instituciones multilaterales) o a las privadas de carácter especializado (instituciones financieras privadas): todo un conjunto de actores privados diversos pueden sumarse a la tarea de respaldar intervenciones de desarrollo. Tal sucede, por ejemplo, con las comunidades de emigrantes en el exterior, a través de su recurrente envío de remesas a sus familias y comunidades de origen; o es el caso, también, de las empresas que bien directamente, bien a través de sus fundaciones ponen en marcha alianzas público-privadas en ámbitos relevantes para el desarrollo. Es posible que estas iniciativas tengan, en muchos casos, una dimensión relativamente reducida en términos cuantitativos, pero generan un doble efecto positivo: i) en primer lugar, amplían el respaldo social de la política de desarrollo, dotándola de un mayor vigor y legi-

timidad; y ii) en segundo lugar, integran capacidades, sensibilidades y experiencias que pueden ser útiles al objetivo de desarrollo y que complementan los recursos que se transfieren.

5b) ...pero para ello es necesario buscar fórmulas de acuerdo flexibles y creativas

Ahora bien, para conseguir que esos actores privados se integren adecuadamente en la política de desarrollo es necesario que se diseñen instrumentos apropiados para ello. Los recursos de partida, en este caso, son privados, por lo que su empleo queda a entera discreción de sus propietarios. No es, pues, a través de instrucciones, sino de estímulos, que se puede conseguir que estos agentes encuentren el marco adecuado para implicarse. Las experiencias estudiadas en los capítulos 9 y 10 revelan que en un entorno adecuado la implicación de los agentes privados puede ser enormemente fecunda.

6. Es importante fortalecer los marcos normativos que regulan el sistema internacional, mejorar su impacto de desarrollo y su capacidad de provisión de bienes públicos, pero ese propósito debiera llevar aparejado también un cambio en las estructuras de gobernanza de las instituciones

6a) Es importante fortalecer los marcos normativos que regulan el sistema internacional, mejorar su impacto de desarrollo y su capacidad de provisión de bienes públicos

El progreso de los países en desarrollo depende no sólo de la financiación a la que accedan para respaldar los procesos transformadores que pretenden animar, sino también de las oportunidades de desarrollo que el sistema internacional les brinde. Por este motivo debieran revisarse los marcos regulatorios e institucionales para garantizar que se aprovechan, de la manera más plena posible, las posibilidades de desarrollo que el marco internacional encierra. Hay

tres ámbitos hacia los que esta acción reformadora debiera enfocarse de una manera más central: i) en primer lugar, en el ámbito del comercio, dando un impulso a la Ronda Doha de Comercio, para que haga del mercado una fuente de progreso también para los países en desarrollo; ii) en segundo lugar, en el ámbito de la arquitectura financiera internacional, para que pueda canalizar los recursos necesarios para el desarrollo de una forma más vigorosa y estable; y iii) en el ámbito de la provisión de ciertos bienes públicos globales básicos para la preservación de la vida y la ordenación de la convivencia (promoción de la paz, defensa de la seguridad, atenuación del cambio climático o tratamiento de enfermedades contagiosas) que afectan a la seguridad y el bienestar de los seres humanos.

6b) ...pero ese propósito debiera llevar aparejado un cambio en las estructuras de gobernanza de las instituciones

Buena parte de las instituciones internacionales fueron creadas en un entorno internacional, el propio de la inmediata posguerra, muy distinto del que ahora existe. Ha cambiado el número y el peso de los países en el concierto internacional, como consecuencia del generalizado proceso de descolonización y de la dispar trayectoria económica seguida por cada uno de ellos; se ha ampliado el espectro de los problemas internacionales que deben ser tratados desde un marco concertado, como consecuencia de las nuevas interdependencias que genera el proceso de globalización; se ha hecho más explícito el fundamento moral de la acción multilateral, como consecuencia del generalizado reconocimiento de los derechos humanos; y, en fin, se han alterado los canales de representación y legitimidad de las instituciones, que deben trascender el espacio intergubernamental, para integrar nuevos actores —incluida la sociedad civil— que se han hecho presentes en la escena internacional. Así pues, para afrontar los desafíos del presente es necesario someter a reforma el sistema internacional hoy vigente. Reforma en sus mandatos y en sus procedimientos de trabajo, incorporando mayores exigencias en términos de transparencia y rendición de

cuentas. Esas reformas debieran afectar también a los mecanismos de representación y voz, que en muchos casos no responden al peso (económico y político) que los países tienen en el concierto internacional. Sólo de este modo se estará en situación de avanzar en las condiciones de gobernanza, eficaz y democrática, del proceso de globalización.

BIBLIOGRAFÍA

Aasness, J.; Bye, T. y Mysen, H. T. (1996), «Welfare Effects of Emissions Taxes in Norway», *Energy Economics*, núm. 18, vol. 4, pp. 335-346.

Acharya, A.; Fuzzo de Lima, A. T. y Moore, M. (2006), «Proliferation and Fragmentation: Transaction Costs and the Value of Aid», *Journal of Development Studies*, núm. 42 (1), pp. 1-21.

ADA (2006), Austrian Development Cooperation – Development partnerships. Explanations, *Austrian Development Cooperation*, Viena.

Adams, R. H. (1991), «The Economic Uses and Impact of International Remittances in Rural Egypt», *Economic Development and Cultural Change*, núm. 39, pp. 695-722.

— (1998), «Remittances, Investment, and Rural Asset Accumulation in Pakistan», *Economic Development and Cultural Change*, octubre, pp. 155-173.

— (2005), «Remittances, Household Expenditure and Investment in Guatemala», *Policy Research Working Paper,* núm. 353, World Bank.

— y Page, J. (2005), «Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?», *World Development*, núm. 33 (10), pp. 1645-69.

Adelman, I. y Taylor, J. E. (1990), «Is Structural Adjustment with Human Face Possible? The Case of Mexico», *Journal of Development Studies*, núm. 26 (3), pp. 387-407.

African Development Bank (2002), «Achieving the Millenium Development Goals in Africa: Progress, Prospects and Policy Implications», *Global Poverty Report*.

Alberola, E. y Serena, J. M. (2008), «Reserves, Sovereign Wealth Funds and the Resilience of Global Imbalances», *Economic Notes by Banca Monte dei Paschi di Siena SpA*, núm. 37 (3), pp. 315-343.

Aliber, R. Z.; Chowdhry, B. y Yan, S. (2003), «Some Evidence that a Tobin Tax on Foreign Exchange Transactions May Increase Volatility», *European Finance Review,* núm. 7, pp. 481-510.

Alonso, J. A. (1999), «La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas», en J. A. Alonso y P. Mosley, *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Madrid, Editorial Cívitas.

— (ed.) (2004), *Emigración, pobreza y desarrollo*, Madrid, Editorial Catarata.
— (dir.) (2005), *International Public Goods for Economic Development*, ICEI a solicitud de UNIDO.
— (dir.) (2007), *Cooperación con países de renta media*, Madrid, Editorial Complutense.
— *et al.* (1999), *Estrategia para la cooperación española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
— y Garcimartín, C. (2003), «Poverty Reduction and Aid Policy», *CREDIT Research Paper*, 03/06, University of Nottingham.
Álvarez, I. y Durán, G. (2007), «El cambio climático: consecuencias económicas y respuesta institucional», *Economistas*, núm. 111, pp. 52-58.
Amsden, A. (2000), «Industrialization Under New WTO Law», estudio presentado al High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century, UNCTAD X.
Appleyard, R. (1992), «International Migration and Development: An Unresolved Relationship», *International Migration*, vol. 30, núm. 3/4, pp. 251-66.
Arestis, P. y Sawyer, M. (1997), «How Many Cheers for the Tobin Transactions Tax?», *Cambridge Journal of Economics,* núm. 21, pp. 753-768.
Arteta, C.; Eichengreen, B. y Wyplosz, C. (2001), «When Does Capital Account Liberalization Help More Than it Hurts?», *NBER Working Paper*, núm. 8414.
Asis, J.; Camarazza, F. y Salgado, R. (2000), «Currency Crisis: In Search of Common Elements», *IMF Working Papers*, 00/67 (marzo), Washington, International Monetary Fund.
Atkinson, Anthony (coord.) (2005), *New Sources of Development Finance*, Oxford, Oxford University Press.
Bach, S.; Kohlhaas, M.; Meyer, B.; Praetorius, B. y Welsch, H. (2002), «The Effects of Environmental Fiscal Reform in Germany: A Simulation Study», *Energy Policy*, núm. 30, pp. 803-811.
Baker, D. (2000), «The Case for a Unilateral Speculation Tax in the United State», Briefing Paper*, Center for Economic and Policy Research*, Washington D.C. 20036.
— (2003), «Tobin Taxes: Are They Enforceable?», en J. Weaver, R. Dodd y J. Baker (eds.), *Debating the Tobin Tax, New Rules for Global Finance Coalition*, Washington, D.C.
Baldwin, R. (1969), «The Case Against Infant-Industry Tariff Protection», *Journal of Political Economy*, núm. 77, pp. 295-305.
— (2003), «Openness and Growth: What's the Empirical Relationship?», *NBER Working Paper*, núm. 9578.

Banco Mundial (2005), «Avances en las modalidades de financiamiento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento de antecedentes», Washington, Comité para el Desarrollo.
— (2006), «Economic Implications of Remittances and Migration», *Global Economic Prospects*.
Banerjee, A. V. (1992), «A Simple Model of Herd Behavior», *Quarterly Journal of Economics,* núm. 108, pp. 797-817.
Baranzini, A. B.; Goldembergy, J. y Speck, S. (2000), «A Future for Carbon Taxes», *Ecological Economics*, núm. 32, pp. 395-412.
Barde, J. P. (2005), «Reformas tributarias ambientales en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)», en J. Acquatella y A. Bárcena (eds.), *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Chile, CEPAL.
Barker, T. y Johnstone, N. (1993), «Equity and Efficiency in Policies to Reduce Carbon Emissions in the Domestic Sector», *Energy and Environment*, núm. 4 (4), pp. 335-361.
— y Köhler, J. (1998), «Equity and Ecotax Reform in the EU: Achieving a 10% Reduction in CO_2 Emissions Using Excise Duties», *Environmental Fiscal Reform Working Paper*, University of Cambridge, núm. 10.
Baron, R. (1997), «Economic/Fiscal Instruments: Competitiveness Issues Related to Carbon/Energy Taxation», *Policies and Measures for Common Action Working Paper,* núm. 14, París, Annex I, Expert Group on the UNFCCC, OECD/IEA.
Barret, A. y O'Connell, Ph. (2001), «Is There a Wage Premium for Returning Irish Migrants?», *Economic and Social Review,* núm. 32, pp. 1-21.
Barro, R. J. y Sala i Martín, X. (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.
Bartel, A. P. (1989), «Where Do the New US Inmigrants Live?», *Journal of Labor Economics,* núm. 7 (4), pp. 371-391.
Basu, Kaushik y Tzannatos, Zafiris (2003), «The Global Child Labor Problem: What Do We Know and What Can We Do?», *World Bank Economic Review*, vol. 17*,* núm. 2, pp. 147-173.
Bauman, Z. (2003), *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid, Siglo XXI.
Ben-David, D. (1993), «Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence», *The Quarterly Journal of Economics*, núm. 108 (3), pp. 653-679.
Bhagwati, J. (1991), «Free Traders and Free Immigrationist: Strangers or Friends?», *Working Paper,* núm. 20, Nueva York, Russell Sage Foundation.
— (2003), «Borders Beyond Control», *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 1, pp. 98-104.

Biesot, W. y Noorman, K. J. (1999), «Energy Requirements of Household Consumption: A Case Study of the Netherlands», *Ecological Economics*, vol. 28, núm. 3, pp. 367-383.

Bilsborrow, R. E.; Graeme, H.; Oberai, A. S. y Zlotnik, H. (1997), *International Migration Statistics: Guidelines for improving data collection systems*, Ginebra, ILO.

Bird, G. y Rajan, R. S. (1999), «Would International Currency Taxation Help Stabalise Exchange Rates and Avoid Currency Crises in Developing Countries?», *Centre for International Economic Studies* (CIES), University of Adelaide, CIES Discussion Paper, núm. 99/11.

Birdsall, N.; Rodrik, D. y Subramanian, A. (2005), «How to Help Poor Countries», *Foreign Affairs*, vol. 84, núm. 4.

Bohringer, C. y Rutherford, T. (1997), «Carbon Taxes with Exemptions in an Open Economy: A General Equilibrium Analysis of the German Tax Initiative», *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 32, pp. 189-203.

Boone, P. (1994), «The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth», London School of Economics, mimeo.

— (1996), «Politics and the Effectiveness of Foreign Aid», *European Economic Review,* vol. 40.

Borjas, G. (1992), «Ethnic Capital and Intergenerational Mobility», *Quarterly Journal of Economics,* núm. 107, pp. 123-150.

— (1994), «The Economics of Immigration», *Journal of Economic Literature,* núm. 32, pp. 1667-717.

— (1995a), «Ethnicity, Neighbourhoods, and Human-Capital Externalities», *American Economic Review*, vol. 85, núm. 3, pp. 365-390.

— (1995b), «The Economic Benefits from Immigration», *Journal of Economic Perspectives*, núm. 9, pp. 3-22.

— (1999), «Economic Research on the Determinants of Immigration. Lessons for the European Union», World Bank, *Technical Papers*, núm. 438.

— y Bratsberg, B. (1996), «Who Leaves? The Outmigration of the Foreign-born», *Review of Economics and Statistics,* núm. 78, pp. 165-176.

Bovenberg, A. L. (1999), «Green Tax Reforms and the Double Dividend: An Updated Reader's Guide», *International tax and public finance*, núm. 6, pp. 421-443.

— y De Mooij, R. A. (1994), «Environmental Levies and Distortionary Taxation», *American Economic Review*, núm. 94 (4), pp. 1085-1089.

— y Van der Ploeg, F. (1998), «Consequences of Environmental Tax Reform for Unemployment and Welfare», *Environmental and Resource Economics*, núm. 12, pp. 127-150.

Brännlund, R. y Nordström, J. (1999), «Carbon Tax Simulations Using a Household Demand Model», *Umea Economic Studies,* 508, Department of Economics, University of Umea.

Brendemoen, A. y Vennemo, H. (1994), «A Climate Treaty an the Norwegian Economy: A CGE Assessment», *Energy Journal*, vol. 1, núm. 15, pp. 77-93.

Brossard, M. y Gacougnolle, L.-Ch. (2001), *Financing Primary Education for All: Yesterday, Today and Tomorrow*, UNESCO.

Bucovetsky, S. y Wilson, J. D. (1991), «Tax Competition with Two Tax Instruments», *Regional Science and Urban Economics*, núm. 21, pp. 333-350.

Bull, N.; Hasset, Kevin y Metcalf, Gilbert E. (1994), «Who Pays Broad-Based Energy Taxes? Computing Lifetime and Regional Incidence», *Energy Journal*, vol. 15, Issue 3, pp. 145-165.

Buñuel, M. (2002), «El uso de instrumentos fiscales en la política del medio ambiente: teoría, práctica y propuesta preliminar para España», *Papeles de Trabajo sobre Medio Ambiente y Economía*, Madrid, Fundación Biodiversidad.

Burns, B.; Mingat, A. y Rakotomalala, R. (2003), *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*, World Bank.

Burnside, C. y Dollar, D. (2000), «Aid, Policies and Growth», *American Economic Review*, núm. 90, septiembre.

— y — (2004), «Aid, Policies, and Growth: Revisiting Evidence», *Policy Research Paper*, núm. 2834, World Bank.

Bye, B.; Kverndokk, S. y Rosendahl, K. E. (2002), «Mitigation Costs, Distributional Effects, and Ancillary Benefits of Carbon Policies in the Nordic countries, the U.K., and Ireland», *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, vol. 7, núm. 4, pp. 339-366.

Cali, M.; Massa, I. y Te Velde, D. W. (2008), *The Global Financial Crisis: Financial Flows to Developing Countries Set to Fall by One Quarter*, Londres, ODI.

Caplin, Andrew y Leahy, John (2004), «The Social Discount Rate», *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 112 (6), pp. 1257-1268.

Caprio, G. y Klingebiel, D. (2002), «Episodes of Systemic and Borderline Banking Crises», *World Bank Discussion Papers*, núm. 428, pp. 31-49.

Carroll, C. y Weil, D. (1994), «Saving and Growth: A Reinterpretation», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, núm. 40.

Casado, F. (2007), *Alianzas público-privadas para el desarrollo*, Madrid, Fundación Carolina-CeALCI.

Castaño, T. y Larrú, J. M. (coords.) (2005), *Nuevas herramientas de la cooperación al desarrollo ¿nuevo rol de los actores?*, Madrid, Editorial Enitema.

CeALCI (2005), *Conclusiones del taller de alianzas público-privadas,* Madrid, Taller de alianzas público-privadas, CeALCI, Fundación Carolina, 1 de diciembre.

CESE (Comité Económico y Social Europeo) (2006), «Nuevos recursos internacionales para el desarrollo y la lucha contra la pobreza», *Documento Informativo de la Sección Especializada de Relaciones Exteriores*, REX/215.

Chang, H. J. (2003a), «The East Asian Development Experience», en H. J. Chang, *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press.

— (2003b), «The Market, the State and Institutions in Economic Development», en H. J. Chang, *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press.

Chauvet, L. y Guillaumont, P. (2002), «Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability and Political Instability», estudio presentado a la Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, junio.

Cheung, Y. W. y Chinn, M. D. (2001), «Currency Traders and Exchange Rate Dynamics: a Survey of the US Market», *Journal of International Money and Finance,* núm. 20, pp. 439-471.

Clark, X.; Hatton, T. J. y Williamson, J. G. (2002), «Where Do US Immigrants Come From? Policy and Sending Country Fundamentals», *NBER Working Paper* 8998.

Clemens, M. A.; Radelet, S. y Bhaynani, R. (2004): «Counting Chickens When They Hatch: The Short Term Effect on Aid on Growth», *Working Paper*, núm. 44, Washington, Center for Global Development.

—; Kenny, Ch. y Moss, T. (2004), «The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success», *Working Paper*, núm. 40, Washington, Center for Global Development.

— (2006), «A Skeptic's Look at Two New Proposals to Fund the MDGs»., estudio presentado en la sesión «New Proposals for Funding the MDGs» del Congreso «Poverty, Growth and Macroeconomic Stability in Developing Countries», Madrid, 2-3 de febrero de 2006.

Clinch, J. P.; Dunne, L. y Dresner, S. (2006), «Environmental and Wider Implications of Political Impediments to Environmental Tax Reform», *Energy Policy*, núm. 34, pp. 960-970.

Clunies Ross, A. (2004), «Resources for Social Development», *Working Paper*, núm. 21, Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, disponible en http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/.

Coase, R. H. (1960), «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, núm. 3, pp. 1-44.

Collier, P. y Dehn, J. (2001), «Aid, Shocks, and Growth», *Working Paper*, núm. 2688, World Bank.

— y Hoeffler, A. (2002), «Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies», *Policy Research Working Paper*, núm. 2902, World Bank.

Collins, S. (1991), «Saving Behaviour in Ten Developing Countries», en B. D. Bernheim y B. Shoven (eds.), *National Saving and Economic Performance*, Chicago, University of Chicago Press.

Comisión de las Comunidades Europeas (2002), «Respuestas a los desafíos de la mundialización: Estudio sobre el sistema financiero y monetario internacional y la financiación del desarrollo», COM, 81 final, 13 de febrero.

Comisión Europea (1992), «Propuesta de directiva del Consejo por la que se crea un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía», COM, 226 final, 30 de junio.

— (1993), «Stable Money-Sound Finances. Community Public Perspective of EMU», *European Economy*, núm. 53.

— (1995), «Propuesta modificada de directiva del Consejo por la que se crea un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía», COM, 172 final, 10 de mayo.

— (2005), «New Sources of Financing for Development: A Review of Options», Comission Staff Working Paper, SEC, 467, Bruselas.

CONGDE (2008), *Informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España sobre el sector de las ONGD 2007*, Madrid, Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.

Conrad, K. y Schmidt, F. N. (1998), «Economic Impacts of an Uncoordinated versus a Coordinated Carbon Dioxide Policy in the European Union: An Applied General Equilibrium Analysis», *Economic System Research*, núm. 10 (2), pp. 161-182.

Conseil Supérieur des Finances (2003), *Avis relatif à l'instauration éventuelle d'une taxe de type «Tobin»*, Bruselas.

Cooper, R. (2002), «El doble dividendo de los impuestos sobre emisiones: ingresos fiscales y reducción en el gas de invernadero», disponible en http://www.undp.org/ods/monterrey-papers-spanish/cooper.pdf.

Cornwell, A. y Creedy, J. (1996), «Carbon Taxation, Prices and Inequality in Austria», *Fiscal Studies*, núm. 17, vol. 3, pp. 21-38.

Cuervo, J. y Gandhi, V. P. (1998), «Carbon Taxes: their Macroeconomics Effects and Prospects for Global Adoption – A Survey of the Literature», *IMF Working Paper* WP/98/73.

Cullen, M. y Hodgson, P. (2005), «Implementing a Carbon Tax – A Government Consultation Paper», Policy Advice Division of the Island Revenue Department, Nueva Zelanda, disponible en http://www.taxpolicy.ird.govt.nz/publications/files/carbontax.pdf.

D'Orville, H. y Najman, D. (1995), *Towards a New Multilateralism: Funding Global Priorities*, Nueva York, Naciones Unidas.

Dalgaard, C.-J. y Hanseen, H. (2000), «On Aid, Growth, and Good Policies», *CREDIT Research Paper*, núm. 00/17, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.

—; Hansen, H. y Tarp, F. (2004), «On the Empirics of Foreign Aid and Growth», *The Economic Journal*, núm. 114 (496), pp. 191-216.

Davidson, P. (1997), «Are Grains of Sand in the Wheels of International Finance Sufficient to Do the Job When Boulders Are Often Required?», *The Economic Journal*, vol. 107, núm. 442, pp. 671-686.

De, P. y Ratha, D. (2005), «Remittance Income and Household Welfare: Evidence from Sri Lanka Integrated Household Survey», no publicado, Development Research Group, World Bank.

De Grauwe, P. (2000), «Controls on Capital Flows», *Journal of Policy Modeling*, vol. 22, núm. 3, pp. 391-405.

De Long, J. B.; Shleifer, A.; Summers, L. H. y Waldman, R. J. (1990), «Noise Trader Risk in Financial Markets», *Journal of Political Economy,* núm. 98, pp. 703-738.

Delamonica, E.; Mehrotra, S. y Vandmoortele, J. (2001), «Is EFA Affordable? Estimating the Global Millenium Cost of "Education for All"», *Innocenti Working Paper*, núm. 87, UNICEF.

Department For International Development – DFID (2005), *DFID and the Private Sector. Working with the Private Sector to Reduce Poverty*, Londres.

Desai, M. A.; Kapur, D. y McHale, J. (2003), «The Fiscal Impact of High Skilled Migration: Flows of Indians to US», *Working Paper*, 03-01, Universidad de Harvard, Center of International Affaire.

Devarajan, S.; Miller, M. y Swanson, E. V. (2002), «Goals for Development: History, Prospects and Costs», *Policy Research Working Paper*, núm. 2819, World Bank.

DeWitt, D. E.; Dowlatadabi, H. y Kopp, R. J. (1991), «Who Bears the Burden of Energy Taxes», *Discussion Paper*, QE91-12, Washington, Resources for the Future.

Dijkstra, A. G. (2002), «The Effectiveness of Policy Conditionality. Eight Country Experiences», *Development and Change*, núm. 33 (2), pp. 307-402.

Dollar, D. (1992), «Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985», *Economic Development and Cultural Change*, núm. 40 (3), pp. 523-544.

— y Kraay, A. (2000), «Trade, Growth, and Poverty», Development Research Group, *Working Paper*, World Bank.

— y — (2002), «Growth is Good for the Poor», *Journal of Economic Growth*, vol. 7, núm. 3, pp. 195-225.
— y Svensson, J. (2000), «What Explain the Success or Failure of Structural Adjustment Programmes?», *Economic Journal*, núm. 110 (127), pp. 894-917.
Dooley, M. P. (1995), «A Survey of Academic Literature on Controls Over International Capital Transactions», *IMF Working Paper,* núm. 95/127.
Dornbusch, R. (1998), «Capital Controls: An Idea Whose Time is Gone», *Essays in International Finance,* núm. 207, International Economics Section, Princeton University.
— y Frankel, J. (1987), «The Flexible Exchange Rate System: Experience and Alternatives», *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 2464.
Dowling, J. M. y Hiemenz, U. (1982), «Aid Savings and Growth in the Asian Region», *Asian Development Bank Economics Office Report Series (International),* núm. 3, Asian Development Bank.
Dunning, J. H. (1979), «Explaining Changing Patterns of International Production: In Defence of the Eclectic Theory», *Oxford Bulletin of Economic and Statistics*, vol. 161, pp. 269-295.
— (1988), «The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions», *Journal of International Business Studies*, vol. XIX, primavera, pp. 1-31.
Durbarry, R.; Gemmel, N. y Greenaway, D. (1998), «New Evidence on the Impact of Foreign Aid on Economic Growth», *CREDIT Research Paper,* núm. 8, University of Nottingham.
Easterly, W. (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economist's Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, Cambridge University Press.
— (2005), «How to Assess the Needs for Aid? The Answer: Don't Ask», *Development Research Institute Working Paper,* 18, Nueva York, New York University.
— (2006), *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Nueva York, Penguin Press.
—; Levine, R. y Roodman, D. (2004), «New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's Aid, Policies, and Growth», *American Economic Review,* vol. 94 (junio), pp. 774-780.
Edwards, S. (1995), «Why Are Saving Rates so Different Across Countries?: An International Comparative Analysis», *NBER Working Paper*, núm. 5097.
— (1998), «Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries», en C. Milner (ed.), *Developing and Newly Industrializing Countries*, vol. I, Cheltenham, Elgar.

Eichengreen, B. (1999), *Toward a New International Financial Architecture. A Practical Post-Asia Agenda*, Washington D.C., Institute for International Economics.
— (2004), «Financial Instability», en B. Lomborg, *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge University Press.
— (2007), *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods*, Cambridge, Mass., The Cairoli Lectures, MIT Press.
—; Rose, A. y Wyplosz, C. (1996), «Contaious Currency Crises», *NBER Working Paper,* núm. 5081, Cambridge, NBER.
—; Tobin, J. y Wyplosz, C. (1995), «Two Cases for Throwing Sand in the Wheels of International Finance», *Economic Journal,* núm. 105, pp. 162-172.
— y Wyplosz, C. (1996), «Taxing International Financial Transactions to Enhance the Operation of the International Monetary System», en M. ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg (eds.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Viability*, Nueva York, Oxford University Press.
Ekins, P. (1999), «European Environmental Taxes and Charges: Recent Experiences, Issues and Trends», *Ecological Economics*, núm. 31, pp. 39-62.
— y Ferry, B. (2001), «Carbon Taxes and Carbon Emissions Trading», *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, núm. 3, julio, pp. 325-376.
Ellerman, D. (2003), «Policy Research on Migration and Development», *World Bank Policy Research Paper,* núm. 3117, Washington.
Enayati, J. y Hemmati, M. (2000), *Tobin Tax for Social Development*, UNED-UK. http://www.minuhemmati.net/eng/publi/Tobin%20Tax%20for%20Social%20Development.pdf.
EU DG Environment (2001), *Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change* – Summary report for policy makers, EU DG Environment.
European Economy (1994), «Taxation, Employment and Environment: Fiscal Reform for Reducing Unemployment», *Annual Economic Report*, vol. 56, pp. 137-177.
Eurostat (2007), *Energy, Transport and Environment Indicators*, Luxemburgo, Eurostat Pocketbook.
Faini, R. (2001), *Development, Trade, and Migration*, International Monetary Fund, mimeografiado.
— y Venturini, A. (1994), «Migration and Growth. The Experience of Southern Europe», *CEPR Discussion Papers*, núm. 964.
Fan, M. y Lyons, R. K. (2002), «Customer Trades and Extreme Events in Foreign Exchange», en Paul Mizen (ed.), *Festschrift for Charles Goodhart*, Londres, Edward Elgar.

Farzin, Y. H. y Tahvonen, O. (1996), «Global Carbon Cycle and the Optimal Time Path of a Carbon Tax», *Oxford Economic Papers*, vol. 48, pp. 515-536.

Felix, D. (2001), «Annual Revenue from a Global Tobin Tax under Alternative Tax Rates», estudio presentado en la conferencia Taxing Currency Transactions, Vancouver, Canadá, octubre.

— y Sau, R. (1996), «On the Revenue Potential and Phasing In of the Tobin Tax», en M. ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg (eds.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Viability*, Nueva York, Oxford University Press.

Fernández, R. y Rodrick, D. (1991), «Resistance to Reform, Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty», *American Economic Review,* pp. 1146-1155.

Fernández-Arias, E. y Haussmann, R. (eds.) (2000), *Wanted. World Financial Stability*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Filmer, D. (2002), «Costing the Goal of Universal Primary Enrolments by 2015: Back of the (Big) Envelope Calculations», World Bank.

Finger, J. M. y Schuler, P. (2001), «Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge», en B. Hoekman y W. Martin (eds.), *Developing Countries and the WTO: A Proactive Agenda*, Oxford, Blackwell.

FMI (1995), *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Policy Issues,* Washington.

— (1998), *Towards a Framework for Financial Stability*, Washington, International Monetary Fund.

— (2008a), *The Fiscal Implications of Climate Change*, Fiscal Affairs Departament.

— (2008b), *Perspectivas de la economía mundial,* Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.

Frankel, J. (1996), «How Well Do Foreign Exchange Markets Work: Might a Tobin Tax Help?», en M. ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg (eds.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Viability*, Nueva York, Oxford University Press.

— y Romer, D. (1999), «Does Trade Cause Growth?», *American Economic Review*, núm. 89 (3), pp. 379-99.

Friedman, J. y Levinsohn, J. (2001), «The Distributional Impacts of Indonesia's Financial Crisis on Household Welfare: A Rapid Response Methodology», *NBER Working Paper,* núm. 8564, Cambridge, MA, NBER.

Friedman, M. (1953), *The Case for Flexible Exchange Rates: Essays in Positive Economics*, Chicago, University of Chicago Press.

Gago, A. y Labandeira, X. (1999), *La reforma fiscal verde. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*, Madrid, Mundi-Prensa.

Gammeltoft, P. (2002), «Remittances and Other Financial Flows to Developing Countries», *Working Paper* 02/11, Copenhague, Centre for Development Research.

GAVI (2004), *A Proposal for an International Finance Facility for Immunization* (Ginebra: Global Alliance for Vaccines and Immunization), http://www.hm-treasury.gov.uk/media/91F/A0/13a_Iffim_new_proposal.pdf.

Golombek, R.; Hagem, C. y Hoel, M. (1995), «Efficient Incomplete International Climate Agreements», *Resource and Energy Economics*, vol. 17, pp. 25-46.

Gomanee, K.; Morrisey, O.; Mosley, P. y Verschoor, A. (2003), «Aid, Propoor Government Spending and Welfare», *CREDIT Research Paper,* núm. 03/03, Universidad de Nottingham.

Gortz, M.; Hansen, J. V. y Larsen, M. (1999), «CO_2 Taxes, Double Dividend and Competition in the Energy Sector: Applications of the Danish CGE model ECOSMEC», *Arbejdpapir*, núm. 1, Danish Economic Council.

Goulder, L. H. (1995), «Environmental Taxation and the Double Dividend: A Reader's Guide», *International Tax and Public Finance*, núm. 2 (2), pp. 157-183.

Gourinchas, P.-O. y Rey, H. (2005), «From World Banker to World Venture Capitalist: US External Adjustment and the Exorbitant Privilege», *NBER Working Paper*, núm. 11563.

Greenaway, D.; Morgan, W. y Wright, P. (1998), «Trade Reform, Adjustment and Growth: What Does the Evidence Tell Us?», *The Economic Journal*, núm. 108, pp. 1547-1561.

Greenhill, R. (2002), «The Unbreakable Link-Debt Relief and the Millennium Development Goals», Report from Jubilee Research at the New Economics Foundation.

Griffin, K. (1970), «Foreign Capital, Domestic Savings and Economic Development», *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics,* vol. 32.

— y Enos, J. (1970), «Foreign Assistance: Objectives and Consequences», *Economic Development and Cultural Change,* vol. 18.

Griffith-Jones, S. y Gottschalk, R. (2004), «Cost of Currency Crises and Benefit of International Financial Reform», *Working Paper*, Brighton, Institute of Development Studies.

Grossman, G. y Helpman, E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Mass., MIT Press.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (2001), *Cambio climático 2001, mitigación*, Tercer informe de Evaluación. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, disponible en http://www.ipcc.ch/pub/un/ipccwg3s.pdf.

GTZ (2007), *Orientierungsrahmen für die Zusammenarbeit der GTZ mit der Wirtschaft*, Eschborn.

Guillaumont, P. y Chauvet, L. (2001), «Aid Performance: A Reassessment», *Journal of Development Studies*, núm. 37 (6), pp. 66-92.

Gupta, K. L. (1970), «Foreign Capital and Domestic Savings: A Test of Haavelmo's Hypothesis with Cross-Country Data: A Comment», *Review of Economics and Statistics*, vol. LII, pp. 214-216.

— (1975), «Foreign Capital Inflows, Dependency Burden, and Saving Rates in Developing Countries: A Simultaneous Equation Model», *Kyklos*, núm. 28, pp. 358-374.

— e Islam, M. A. (1983), *Foreign Capital, Savings and Growth: An International Cross-Section Study,* Dordrecht, D. Reidel Publishing.

Haberer, M. (2003), «Some Criticism of the Tobin Tax», University of Konstanz, *Discussion Paper,* núm. 03/01.

Habermeier, K. y Kirilenko, A. (2001), «Securities Transactions Taxes and Financial Markets», *IMF Working Paper Series* WP/01/51, Washington, D.C.

Hadjimichael, M. T.; Ghura, D.; Mühleisen, M.; Nord, R. y Uçer, E. M. (1995), «Subsaharan Africa: Growth, Savings, and Investment, 1986-93», *Occasional Paper*, núm. 118, International Monetary Fund.

Hamilton, K. y Cameron, G. (1994), «Simulating the Distributional Effects of a Canadian Carbon Tax», *Canadian Public Policy*, vol. 20, núm. 4, pp. 385-399.

Hansen, H. y Tarp, F. (1999a), «Aid Effectiveness Disputed», en F. Tarp (ed.), *Foreign Aid and Development*, Londres, Routledge.

— y — (1999b), «Aid and Growth Regressions», *Journal of Development Economics*, vol. 64, pp. 547-570.

Hanson, C. y Hendricks, J. R. (2006), «Taxing Carbon to Finance Tax Reform», *Issue Brief*, World Resources Institute.

Harris, J. R. y Todaro, M. (1970), «Migration, Employment, and Development: A Two Sector Analysis», *American Economic Review,* núm. 60, pp. 126-42.

Harrison, A. (1996), «Openness and Growth: Time-Series, Cross-Country Analysis for Developing Countries», *Journal of Development Economics*, núm. 48, pp. 419-447.

Harrison, G. W. y Kriström, B. (1999), «General Equilibrium Effects of Increasing Carbon Taxes in Sweden», en R. Brännlund e I.-M. Gren (eds.), *Green Taxes. Economic Theory and Empirical Evidence from Scandinavia*, Cheltenham, Edward Elgar.

Harrod, R. F. (1973), «An Essay in Dynamic Theory», *Economic Journal*, núm. 49 (junio), pp. 14-33.

Hatton, T. J. y Williamson, J. (1998), *The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact*, Oxford, Oxford University Press.

— y — (2003), «What Fundamentals Drive World Migration?», *Discussion Paper* 2003/23, WIDER.

Hausmann, R. y Rodrik, D. (2002), «Economic Development as Self-Discovery», *NBER Discussion Paper*, núm. w8952, mayo.

—, — y Velasco, Andrés (2005), «Growth Diagnostics», en D. Rodrik, *One Economics, Many Receipts,* Princeton University Press, cap. 2, pp. 56-85.

Heaton, J. y Lo, A. (1995), «Securities Transaction Taxes: What Would Be Their Effects on Financial Markets and Institutions?», en S. Hammond (ed.), *Securities Transactions Taxes: False Hopes and Unintended Consequences*, Chicago, Catalyst Institute.

Higgins, R. (2004), *Analysis for Financial Management*, Nueva York, Irvin McGraw-Hill.

High Level Forum (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability,* High Level Forum, París, 28 de febrero-2 de marzo de 2005. http://www.aidharmonisation.org/.

Hirschman, A. O. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.

— (1984), «La tolerancia cambiante de la desigualdad del ingreso en el curso del desarrollo económico», en *De la economía a la política y más allá*, México, Fondo de Cultura Económica.

HM Treasury y DfID (2004), *The International Finance Facility* (Londres, HM Treasury and the Department for International Development), http://www.hm-treasury.gov.uk/media/837/60/IFF_proposal_Sep_05. pdf.

Hochschild, A. R. (2001), «Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional», en A. Giddens y W. Hutton (eds.), *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Barcelona, Tusquets Ediciones.

Hoel, M. (1993), «Stabilizing CO_2 emissions in Europe. Individual stabilization versus harmonization of carbon taxes», en Carraro y Siniscalco (eds.), *The European Carbon Tax: An Economic Assessment*, Kluwer Academic Publishers, pp. 221-238.

Hoff, K. y Stiglitz, J. (2001), «Modern Economic Theory and Development», en G. M. Meier y J. E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford, World Bank y Oxford University Press.

Hymer, S. (1976), *The International Operations of National Firms*, Lexington, Mass., Lexington Books.

IADB-MIF (2004), «Sending Money Home: Remittance to Latin America and the Caribbean», Washington.

IMF (2005), «World Economic Outlook: Globalization and External Imbalances», Washington.

IPCC (1996), *Climate Change 1995. Economic and Social Dimensions of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the 2nd Assessment Report of the IPCC. WMO and UNEP, Nueva York, Cambridge University Press.

— (2007), «Summary for Policymakers», en *Climate Change 2007: Mitigation.* Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmmental Panel on Climate Change.

ISF (2008), *El programa de relaciones con empresas,* Ingeniería Sin Fronteras – Asociaciones para el Desarrollo. Documento interno presentado en la Asamblea de Socios de ISF.

Ishii, S.; Otker-Obe, I. y Cui, L. (2001), «Measures to Limit the Offshore Use of Currencies – Pros and Cons», *IMF Working Paper* 01/43.

Islam, R. y Montenegro, C. E. (2001), «GATT Determines the Quality of Institutions», Background Paper for the World Development Report 2002, World Bank.

Jaeger, D. (2000), «Local Labor Markets, Admission Categories, and Inmigrant Location Choice», Nueva York, Hunter College.

Jaffe, A. B.; Peterson, S. R.; Portney, P. R. y Stavins, R. N. (1995), «Environmental Regulation and the Competitiveness of US. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?», *Journal of Economic Literature*, vol. 33, pp. 132-163.

Jensen, J. (1998), «Carbon Abatement Policies with Assistance to Energy Intensive Industry», *Working Paper* 2/98, The MobiDK Project, Copenhague, The Ministry of Business and Industry.

Jetin, B. (2005), *La tasa Tobin*, Barcelona, Icaria.

Jha, R. (2004), «Innovative Sources of Development Finance: Global Cooperation in the Twenty-first Century», *World Economy,* vol. 27, Issue 2, pp. 193-214 (febrero).

Johannson, U. y Schmidt-Faber, C. (2003), «Environmental Taxes in the European Union 1980-2001», *Statistics in Focus*, núm. 9.

Jorgenson, D. y Wilcoxen, P. (1994), «The Economic Effects of Carbon Tax», Comunicación presentada al IPCC Workshop on Policy Instruments and their impacts, Tsukba, Japón.

—; Slesnick, D. y Wilcoxen, P. (1992), «Carbon Taxes and Economic Welfare», *Brookings Papers on Economic Activity*: *Microeconomics*, pp. 432-443.

Kahn, J. R. y Franceschi, D. (2006), «Beyond Kyoto: a Tax-Based System for the Global Reduction of Greenhouse Gas Emissions», *Ecological Economics*, núm. 58, pp. 778-787.

Kapur, D. y McHale, J. (2005), *Give us your Best and Brightest*, Washington, Center for Global Development.

Karemera, D.; Oguledo, V. I. y Davis, B. (2000), «A Gravity Model Analisis of International Migration to North America», *Applied Economics,* núm. 32, pp. 1745-55.

Katz, E. y Stark, O. (1984), «Migration and Asymmetric Information: Comment», *American Economic Review,* núm. 74, pp. 533-534.

Kaufmann, D.; Kraay, A. y Zoido-Lobatón, P. (1999), «Governance Matters», *World Bank Working Paper*, núm. 2196.

Kaul, I.; Grunberg, I. y Stern, M. A. (eds.) (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, Oxford University Press.

— y Langmore, J. (1996), «Potential Uses of the Revenue from a Tobin Tax», en M. ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg (eds.), *The Tobin Tax*: *Coping with Financial Viability*, Nueva York, Oxford University Press.

Keen, M. y Strand, J. (2007), «Indirect Taxes on International Aviation», *Fiscal Studies*, vol. 28, núm. 1, pp. 1-41.

Kenen, P. B. (1996), «The Feasibility of Taxing Foreign Exchange Transactions», en M. ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg (eds.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Viability*, Nueva York, Oxford University Press.

Ketkar, S. y Ratha, D. (2001), «Development Financing During a Crisis: Securitization of Future Receivable», *Policy Research Working Paper,* núm. 2582, Washington, Banco Mundial.

Khor, M. (2001), *Rethinking Globalization. Critical Issues and Policy Choices*, Londres, Zed Books.

Kouvaritakes, N. *et al.* (2005), «Impacts of Energy Taxation in the Enlarged European Union, Evaluation with GEM-E3 Europe», European Comission, DG TAXUD.

Krugman, P. (1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, Mass., MIT Press.

Kupiec, P. H. (1996), «Noise Traders, Excess Volatility, and a Securities Transactions Tax», *Journal of Financial Services Research,* núm. 10, pp. 115-129.

Labandeira, X. y Labeaga, J. M. (1999), «Combining Input-Output Analysis and Microsimulation to Assess the Effects of Carbon Taxation on Spanish Households», *Fiscal Studies*, vol. 20, núm. 3, pp. 305-320.

Landau, J. P. (2004), «Les Nouvelles Contributions Financiers Internacionales, Rapport au Président de la République», París, disponible en http://www.diplomatie.gouv.fr/es/IMG/pdf/landauESP.pdf.

Lanne, M. y Vesala, T. (2006), «The Effect of a Transaction Tax on Exchange Rate Volatility», *Bank of Finland Research Discussion Papers,* núm. 11/2006.

Lee, D. R. y Misiolek, W. S. (1986), «Substituting Pollution Taxation for General Taxation: Some Implications for Efficiency in Pollution Taxation», *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 13, pp. 338-47.

Lensink, R. y Morrisey, O. (1999), «Uncertainty of Aid Inflows and the Aid-Growth Relationship», *CREDIT Research Paper,* núm. 3.

— y White, H. (2001), «Are There Negative Returns to Aid?», *Journal of Development Studies*, núm. 37 (6), pp. 42-65.

Levine, R. y Renelt, D. (1992), «A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions», *American Economic Review*, núm. 82, 4, pp. 942-963.

Levinsohn, J.; Berry, S. y Friedman, J. (1999), «Impacts of the Indonesian Economic Crisis: Price Change and the Poor», *NBER Working Paper,* núm. 7194, National Bureau of Economic Research.

Levy, V. (1987), «Anticipated Development Assistance, Temporary Relief Aid and Consumption Behaviour in Low-Income Countries», *The Economic Journal,* núm. 97.

— (1988), «Aid and Growth in Sub-Saharan Africa: The Recent Experience», *European Economic Review,* vol. 32.

Lindert, P. H. y Williamson, J. G. (2001), «Does Globalization Make the World More Unequal?», *NBER Working Paper,* núm. 8228, National Bureau of Economic Research.

Lyons, R. K. (2001), *The Microstructure Approach to Exchange Rates*, Cambridge, MIT Press.

Mabel, N.; Hall, S.; Smith, C. y Gupta, S. (1997), *Argument in the Greenhouse*, Londres, Routledge.

MacDougall, G. D. A. (1960), «The Benefits and Costs of Private Investment from Abroad: A Theorical Approach», *Economic Record*, núm. 37, pp. 13-35.

Maddison, A. (1992), «A Long-Run Perspective on Saving», *Scandinavian Journal of Economics*, núm. 94.

— (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, OECD, Development Centre Studies.

MAEC (2005), *Plan Director de la Cooperación Española,* Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Mankiw, N.; Romer, D. y Weil, D. (1992), «A Contribution to the Empirics of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, núm. 107.

Mavrotas, G. (2005), «The International Financial Facility Proposal», en Atkinson (coord.), pp. 110-132.

McCulloch, N.; Winters, L. A. y Cirera, X. (2001), *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*, Londres, Centre for Economic Policy Research.

McKibben, W. J. y Wilcoxen, P. J. (2002), «The Role of Economics in Climate Change Policy», *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 16 (2), pp. 107-129, primavera.

Meier, G. M. y Stiglitz, J. E. (eds.) (2001), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford, World Bank y Oxford University Press.

Mende, A. y Menkhoff, L. (2003), «Tobin Tax Effects Seen from the Foreign Exchange Market's Microstructure», *International Finance,* vol. 6, Issue 2, pp. 227-247.

Mendez, R. P. (2001), «The Case for Global Taxes: An Overview». Paper presented to the United Nations ad hoc Expert Group Meeting on Innovations in Mobilising Global Resources for Development, Nueva York.

Mendoza, R. (2002), «Profile 1: International Financial Stability», en ODS, *Profiling the Provision Status of Global Public Goods*, Nueva York, ODS Staff Paper.

Menkhoff, L. (1997), «Examining the Use of Technical Currency Analysis», *International Journal of Finance and Economics*, núm. 2, pp. 307-318.

— (2001), «Short-term Horizons in Foreign Exchange? Survey Evidence from Dealers and Fund Managers», *Kyklos,* núm. 54, pp. 27-47.

Metcalf, G. (1999), «A Distributional Analysis of Green Tax Reforms», *National Tax Journal*, núm. 52, pp. 655-681.

— (2007), «A Green Employment Tax Swap: Using a Carbon Tax to Finance Payroll Tax Relief», *Policy Brief*, World Resources Institute-The Brookings Institutions, junio.

Meyer, B. y Lutz, C. (2002), «Carbon Tax and Labour Compensation – A Simulation for G7», en *Economy-Energy-Environment Simulation: Beyond the Kyoto Protocol*, Londres, Kluwer Academic Publishers, pp. 185-190.

Milanovich, B. (2006), *La era de las desigualdades*, Madrid, Editorial Sistema.

Millikan, M. y Rostow, W. W. (1957), *A Proposal: A Key to an Effective Foreign Policy*, Nueva York, Harper and Brothers.

Mingat, A.; Rakotomalala, R. y Tan, J.-P. (2002), «Financing Education for All by 2015: Simulations for 33 African Countries», World Bank.

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2000), *Rapport sur la Taxation des Opérations de Change*, París.

Modigliani, F. (1970), «The Life Cycle Hypothesis of Savings Intercountry Differences in the Savings Ratio», en W. A. Eltis, M. F. G. Scott y J. N. Wolfe (eds.), *Induction Growth and Trade*, Oxford University Press.

Moses, J. W. y Letnes, B. (2002), «The Economic Cost to International Labour Restrictions», *WIDER Conference*, septiembre.

Mosley, P.; Hudson, J. y Gomanee, K. (2002), «Aid, Poverty Reduction and the New Conditionality», *Research Programme on Risk, Labour Markets and Pro-Poor Growth: Occassional Paper*, 5, Universidad de Sheffield.

—; Hudson, J. y Horrell, S. (1987), «Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries», *The Economic Journal,* núm. 97, pp. 616-641.

—; — y — (1992), «Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries: A Return to the Scene of the Crime», *Journal of International Development*, núm. 4 (2), pp. 139-150.

Moss, T. (2005), «Ten Myths of the International Financial Facility», *Working Paper,* núm. 60, Washington, Center for Global Development.

—; Pettersson, G. y Van de Wall, N. (2006), «An Aid-Institution Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa», *Working Paper*, núm. 74, Center for Global Development.

— y Subramanian, A. (2005), «Alter the Big Push: the Fiscal Implication of Large Aid Increases», *Working Paper,* núm. 71, Washington, Center for Global Development.

Mundell, R. (1968), *International Economics*, Nueva York, Macmillan.

Murphy, R.; Shleifer, A. y Wishny, R. (1989), «Industrialization and the Big Push», *Journal of Political Economy,* núm. 97, pp. 1003-1026.

Myrdal, G. (1973), *Reto a la pobreza*, Barcelona, Ariel.

Naciones Unidas (1998), «Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático», Naciones Unidas.

— (2002), *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo. Informe Zedillo*, A/55/100.

— (2004), «Innovative Sources of Financing for Development». Nota de la Secretaría General.

— (2008), *Delivering on the Global Partnership for Achieving the Millennium Development Goals*, Nueva York, MDG Gap Task Fore, Report 2008.

Naschold, F. (2002), «Aid and the Millenium Development Goals», *ODI Opinions*.

Nissanke, M. (2003), «Revenue Potential of the Currency Transaction Tax for Development Finance. A Critical Appraisal», *WIDER Discussion Paper* 2003/81.

Nordhaus, W. D. (1993), «Optimal Greenhouse Gas Reductions and Tax Policy in the DICE Model», *American Economic Review*, núm. 83, pp. 313-317.

— (2005), «Life After Kyoto: Alternative Approaches to Global Warming Policies», *Working Paper,* núm. 11889.

O'Donoghue, C. (1997), «Carbon Dioxide, Energy Taxes and Household Income», *Working Paper,* núm. 90, Dublín, The Economic and Social Research Institute.

O'Rourke, K. H. (2001), *Globalization and Inequality: Historical Trends*, Dublín, Trinity College, CEPR y NBER.

— y Williamson, J. G. (1999), *Globalization and History*, Cambridge, Mass., MIT Press.

Oates, W. E. (1993), «Pollution Charges as a Source of Public Revenues», en H. Giersch (ed.), *Economic Progress and Environmental Concerns*, Berlín, Springer-Verlag.

Obstfeld, M. (1998), «The Global Capital Market: Benefactor or Menace?», *Journal of Economic Perspectives,* núm. 12 (4), pp. 9-30.

Ocampo, J. A. y Griffith-Jones, S. (2008), «La arquitectura financiera internacional: una reforma pendiente», en VV AA, *Claves de la Economía Mundial 08*, Madrid, ICEX e ICEI.

OCDE (2000), «Greening Tax Mixes in OECD Countries: a Preliminary assessment». OECD Environment Directorate, París, disponible en http://www.oecd.org/dataoecd/13/38/2385866.pdf.

— (2001), «Environmentally Related Taxes: Issues and Strategies. How to Make Taxation and Environmental Policies Mutually Reinforcing?», *Policy Brief*, noviembre, disponible en http://www.oecd.org/dataoecd/39/18/2674642.pdf.

— (2003), *Environmental Taxes and Competitiveness: An Overview of Issues, Policy Options, and Research Needs*, París, OCDE.

— (2005), *Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction,* París, A DAC Reference Document OCDE, disponible en http://www.oecd.org/dataoecd/14/25/34996292.pdf.

— (2006), *The Political Economy of Environmental Related Taxes*, París, OCDE.

— (2008a), *A Taxonomy of Instruments to Reduce Greenhouse Gases Emissions and their Interactions,* París, OCDE.

— (2008b), «Debt Relief is down: Other ODA rises slightly». Organisation for Economic Co-operation and Development. Nota de prensa de 4 de abril de 2008. http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1,00.html.

ODI (2009), «The Global Financial Crisis and Developing Countries. What Can the EU Do?», documento encargado por DFID (Reino Unido) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Orozco, M. (2004), «Oportunidades y estrategias para el desarrollo a través de las remesas», en J. A. Alonso (ed.), *Emigración, pobreza y desarrollo*, Madrid, Editorial Catarata.

Oxfam (2002), «Last Chance at Monterrey: Meeting the Challenge of Poverty Reduction», *Briefing Paper*, núm. 17, Oxfam.

Ozden, C. y Schiff, M. (2007), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Padilla, E. y Roca, J. (2003), «Un impuesto europeo sobre el dióxido de carbono: propuestas, posibilidades e implicaciones», en X Congreso de Economía Pública, Tenerife, disponible en http://webpages.ull.es/users/ecopub10/ponencias/carbono.pdf.

Palley, T. I. (2001), «Destabilizing Speculation and the Case for an International Currency Transactions Tax», *Challenge*, vol. 44, núm. 3, pp. 70-89.

— (2003), «The Economic Case for the Tobin Tax», en J. Weaver, R. Dodd y J. Baker (eds.), *Debating the Tobin Tax. New Rules for Global Finance Coalition*, Washington, D.C.

Papanek, G. (1973), «Aid, Foreign Private Investment, Savings and Growth in Less Developed Countries», *Journal of Political Economy,* vol. 81.

Parlamento Europeo (2000), «La faisabilité d'une Tax Tobin internationale», Dirección General de Estudios, documento de trabajo ECON 107 FR, serie asuntos económicos, octubre.

Patomäki, H. (1999), «The Tobin Tax: How to Make it Real», *UPI Working Paper Series*, núm. 13.

Paul, J. A. y Wahlberg, K. (2002), «Global Taxes for Global Priorities», Global Policy Forum, WEED y Heinrich Böll Foundation, marzo, disponible en http://www.umich.edu/~spp638/Coursepack/fin-globaltaxes.pdf.

Pearce, D. (1991), «The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming», *The Economic Journal*, núm. 101, pp. 938-948.

Pearson, M. (1995), «The Political Economy of Implementing Environmental Taxes», *International tax and public finance*, vol. 2, pp. 357-373.

— y Smith, S. (1991), *The European Carbon Tax: An Assessment of the European Commission's Proposals,* Londres, Institute for Fiscal Studies.

Philon, D. (2007), «Los impuestos globales: un instrumento necesario cara a la mundialización», *Regards croisés sur l'economie*, 8 de agosto de 2007.

Pizer, W. A. (2002), «Combining Price and Quantity Controls to Mitigate Global Climate Change», *Journal of Public Economics,* núm. 85 (3), pp. 409-434.

PNUD (2007), *La lucha contra el cambio climático. Solidaridad frente a un mundo dividido, Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*, Washington.

Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Macmillan.

— y Kramer, M. (2006), «Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility», *Harvard Business Review*, diciembre.

Porter, S. J. y Van der Linde, C. (1995), «Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, núm. 4.

Poterba, J. (1991), «Tax Policy to Combat Global Warming: on Designing a Carbon Tax», en R. Dornbusch y J. Poterba (eds.), *Global Warming*: *Economic Policy Responses,* Cambridge, MA, MIT Press, pp. 71-98.

Prahalad, C. K. (2004), «The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profit», Filadelfia, Wharton School Publishing.

Proost, S. y Van Regemorter, D. (1996), «The Double Dividend Hypotesis, the Environmental Benefits and the International Coordination of the Tax Recycling», en C. Carrazo y D. Siniscalco (eds.), *Environmental Fiscal Reform and Unemployment*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Puri, S. y Ritzema, T. (1999), «Migrant Worker Remittances, Microfinance and the Informal Economy: Prospects and Issues», *Working Paper,* núm. 21, Ginebra, ILO.

Rajan, R. G. y Subramanian, A. (2005a), «Aid and Growth: Why Does the Cross-Country Evidence Really Show?», *IMF Working Paper*, núm. 05/127, IMF.

— y — (2005b), «What Undermines Aid's Impact on Growth?», *IMF Working Paper*, núm. 05/126, IMF.

Ratha, D. (2003), «Worker Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance», *Global Development Finance*, 2003, pp. 157-75.

Razin, A. y Sadka, E. (1991), «International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization», *Economics Letters*, núm. 37, pp. 69-76.

Redding, S. (1999), «Dynamic Comparative Advantage and the Welfare Effects of Trade», *Oxford Economic Papers*, núm. 51, pp. 15-39.

Reisen, H. (2002), «Tobin Tax: Could it Work?», *OECD Observer,* 231/232.

— (2003), «Ratings Since the Asians Crisis», en R. Efrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, Londres, Palgrave Macmillan.

— (2004), «Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals», *OECD Development Centre Policy Brief,* núm. 24.

— y Soto, M. (2000), «The Need for Foreign Savings in Post-crisis Asia», estudio presentado a *Asian Development Bank and OECD Development Centre Sixth International Forum on Asia Perspectives*, París.

Repetto, R.; Dower, R. C.; Jenkins, R. y Geoghegan, J. (1992), *Green Fees: How a Tax Shift Can Work for the Environment and the Economy,* Washington, D.C., World Resources Institute.

— y Dustin, D. (1997), *The Costs of Climate Protection*, Washington, World Resources Institute.

Rivera-Batiz, L. A. y Romer, P. (1991), «International Trade with Endogenous Technological Change», *European Economic Review*, núm. 35 (4), pp. 971-1001.

Rodríguez, F. y Rodrik, D. (1999), «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence», *NBER Working Paper*, núm. 7081.

Rodrik, D. (1995), «Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich», *Economic Policy*, núm. 20.

— (1997a), «Trade, Social Insurance, and the Limits to Globalization», *NBER Working Paper,* núm. 5905, Cambridge.

— (1997b), *Has Globalisation Gone Too Far?*, Washington D.C., Institute for International Economics.

— (1999), «Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses», *NBER Working Paper*, núm. 6350.

— (ed.) (2003), *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.

Roodman, D. (2007), «The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics», *Working Paper,* núm. 32, Washington, Center for Global Development.

Rosestein-Rodan, P. (1943), «Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe», *Economic Journal,* núm. 53, pp. 202-211.

— (1961), «International Aid for Underdeveloped Countries», *Review of Economic and Statistics*, núm. 43 (2), pp. 107-138.

Runde, D. (2006), «Making a World of Difference through Development Alliances», *The Public Manager*, invierno 2005-2006.

Sachs, J. (2005a), *Investing in Development, a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals,* Washington, Report to the UN Secretary General.

— (2005b), *The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time*, Nueva York, The Penguin Press.

— y Warner, A. M. (1995), «Economic Growth and the Process of Global Integration», *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 1-95.

Sagasti, F.; Bezanson, K. y Prada, F. (con K. Blockus, U. Casabone, A. T. Lima y J. Salop) (2004), *The Future of Development Financing: Challenges, Scenarios and Strategic Choices*, Brighton, IDS.

Sala-i-Marin, X. (1997), «I Just Run Two Million Regressions», *American Economic Review*, núm. 82, pp. 178-183.

Sandmo, A. (2003), «Environmental Taxation and Revenue for Development», Discussion Paper, núm. 2003/86, United Nations University and World Institute for Development Economics Research (WIDER), disponible en http://wider.unu.edu/publications/publications.htm.

— (2004), «Environment Taxation and Revenue for Development», en A. B. Atkinson, *New Sources of Development Finance,* Oxford, Oxford University Press.

Sarno, L. y Taylor, M. P. (2001), «The Microstructure of the Foreign-Exchange Market», *Princeton Studies in International Economics,* núm. 89, Princeton University.

Scott, S. (1992), «Theoretical Considerations and Estimates of the Effects on Households», en J. F. Gerald y D. McCoy (eds.), *The Economic Effects of Carbon Taxes*, Policy Research Series, paper núm. 14, Dublín, Economic and Social Research Institute.

Schiff, M. (1998), *Trade, Migration and Welfare: The Impact of Social Capital*, Development Economics Department, Banco Mundial.

Schillo, B.; Giannarelli, L.; Kelly, D.; Swanson, S. y Wilcoxen, P. (1993), «The Distributional Impacts of a Carbon Tax», Energy Modelling Forum, Stanford University.

Schmidt, R. (2000), «A Feasible Foreign Exchange Transactions Tax», en W. Bello, N. Bullard y K. Malhotra (eds.), *Global Finance – New Thinking on Regulating Speculative Capital Markets*, Londres, Zed Books.

— (2001), «Efficient Capital Controls», *Journal of Economic Studies*, vol. 28, núm. 3, pp. 199-212.

Schmidt-Hebbel, K. y Servén, L. (1996), «Income Inequality and Aggregate Saving: The Cross-Country Evidence», *Policy Research Working Paper*, núm. 1561, World Bank.

—; — y Solimano, A. (1996), «Saving and Investment: Paradigms, Puzzles, Policies», *World Bank Research Observer*.

—; Webb, S. y Corsetti, G. (1992), «Household Saving in Developing Countries: First Cross-Country Evidence», *World Bank Economic Review*, núm. 6.

Schöb, R. (2003), «The Double Dividend Hypothesis of Environmental Taxes: A Survey», *CESifo Working Paper*, 946, mayo.

Shah, A. y Larsen, B. (1992), «Carbon Taxes, the Greenhouse Effect and Developing Countries», *Working Paper,* núm. 957, Washington, D.C., Banco Mundial.

Shiller, R. (2000), *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press.

— (2003), *The New Financial Order: Risk in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press.

Singh, R. D. (1985), «State Intervention, Foreign Economics Aid, Savings Growth in LDCs: Some Recent Evidence», *Kyklos,* vol. 38.

Sjaastad, L. A. (1962), «The Costs and Returns of Human Migration», *Journal of Political Economy,* núm. 70, pp. 80-93.

Smith, S. (1992), «The Distributional Consequences of Taxes on Energy and the Carbon Content of Fuels», *European Economy*, Commission of the European Economies, pp. 241-268.

Solimano, A. (2001), *International Migration and the Global Economic Order: An Overview*, Macroeconomics and Growth Development Economics Research Group, Banco Mundial.

Solow, R. (1956), «A Contribution to the Theory of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, núm. 70 (1), pp. 65-94.

Song, F. M. y Zhang, J. (2005), «Securities Transaction Tax and Market Volatility», *Economic Journal,* núm. 115, pp. 1103-1120.

Spahn, P. B. (1996), «The Tobin Tax and Exchange Rate Stability», *Finance and Development,* junio, pp. 24-27.

— (2001), «Stabilizing Exchange Rates With a Tobin-cum-Circuit-Breaker Tax», estudio presentado en la conferencia «Taxing Currency Transactions, From Feasibility to Implementation», Vancouver.

— (2002), «On the Feasibility of a Tax on Foreign Exchange Transactions», Report commissioned by the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn.

Speck, S. (1999), «Energy and Carbon Taxes and Their Distributional Implications», *Energy Policy*, núm. 27, pp. 659-667.

Srinivasan, T. N. y Bhagwati, J. (1999), «Outward-Orientation and Development: Are Revisionist Right?», *Economic Growth Center, Discussion Paper*, núm. 806, Yale University.

Stark, O. (1984), «Rural-Urban Migration in LDCs: A Relative Deprivation Approach», *Economic Development Change*, vol. 32, núm. 3, pp. 475-86.

— (2003), «Rethinking the Brain Drain», *World Development,* núm. 32 (1), pp. 15-22.

—; Taylor, J. E. y Yitzhaki (1986), «Remittances and Inequality», *Economic Journal*, núm. 96, pp. 722-40.

— y Bloom, D. E. (1985), *American Economic Review,* núm. 75.

— y Levhari, D. (1982), «On Migration and Risk in LDCs», *Economic Development and Cultural Change,* vol. 31, núm. 1, pp. 191-196.

— y Lucas, R. (1988), «Migration, Remittances, and the Family», *Economic Development and Cultural Change,* núm. 36, pp. 465-481.

— y Yitzhaki, S. (1988), «Labour Migration as a Response to Relative Deprivation», *Journal of Population Economics,* núm. 1, pp. 57-70.

Stecher, H. y Bailey, M. (1999), «Time for a Tobin Tax? Some Practical and Political Arguments», Oxfam GB. http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/trade_tobintax.rtf.

Stern, N. (2007), *Stern Review: The Economics of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.

Stiglitz, J. E. (1974), «Alternative Theories of Wage Determination and Unemployment in LDCs: The Labour Turnover Model», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 88, núm. 2, pp. 194-227.

— (1989), «Using Tax Policy to Curb Speculative Short-Term Trading», *Journal of Financial Services Research*, vol. 3, pp. 101-115.

— y Weiss, A. (1981), «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information», *American Economic Review*, núm. 71 (3).

Stotsky, J. (1996), «Why a Two-Tier Tobin Tax Won't Work», *Finance and Development*, vol. 33, núm. 2, pp. 28-29.

Stott, L. (ed.) (2006), *Partnership Matters: Current Issues in Cross-Sector Collaboration*, Issue 4, The Partnering Initiative. The Prince of Wales International Business Leaders Forum.

Suryahadi, A.; Sumarto, A.; Suharro, Y. y Pritchett, L. (2000), «The Evolution of Poverty in Indonesia, 1996-99», *Country Economics Department*, Banco Mundial.

Svensson, J. (2003), «Why Conditional Aid Does not Work and What Can be Done About It?», *Journal of Development Economics*, núm. 70 (2), pp. 381-402.

Symons, L. J.; Proops, J. y Gay, P. (1994), «Carbon Taxes, Consumer Demand and Carbon Dioxide Emissions: A Simulation Analysis for the UK», *Fiscal Studies*, núm. 15 (2), pp. 18-43.

—; Speck, S. y Proops, J. L. R. (2002), «The Distributional Effects of Carbon and Energy Taxes: the Cases of France, Spain, Italy, Germany and UK», *European Environment*, vol. 12, pp. 203-212.

Taylor, M. P. y Allen, H. (1992), «The Use of Technical Analysis in the Foreign Exchange Market», *Journal of International Money and Finance,* núm. 11, pp. 304-314.

Terkla, D. (1984), «The Efficiency Value of Effluent Tax Revenues», *Journal of Environmental Economics and Management,* núm. 11 (2), pp. 107-123.

Thirlwall, A. P. (1976), *Financing for Economic Development*, Londres, Macmillan.

— (1979), «The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rates Differences», *Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*, núm. 32 (128).

Tiezzi, S. (2001), «The Welfare Effects of Carbon Taxation in Italian Households», *Working Paper,* núm. 337, Dipartimento di Economia Poli-

tica, Università degli Studi di Siena, disponible en www.econpol.unisi.it/quaderni/337.pdf.
— (2005), «The Welfare Effects and the Distributive Impact of Carbon Taxation on Italian Households», *Energy Policy*, núm. 33, pp. 1597-1612.
Tobin, J. (1978), «A Proposal for International Monetary Reform», *Eastern Economic Journal,* núm. 4, pp. 153-159.
— (1996), «Prologue», en M. ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg (eds.), *The Tobin Tax*: *Coping with Financial Viability*, Nueva York, Oxford University Press.
Todaro, M. P. (1968), «An Analysis of Industrialization, Employment and Unemployment in LDCs», *Yale Economic Essays,* vol. 8, núm. 2, pp. 329-492.
— (1969), «A Model of Labour Emigration and Urban Unemployment in Less Developed Countries», *American Economic Review*, vol. 59, núm. 1, pp. 138-148.
Tullock, G. (1967), «Excess Benefit», *Water Resource Research*, núm. 3, pp. 643-644.
USAID (2004), *An Assessment of USAID's Global Development Alliances*, USAID, Bureau for Policy and Program Coordination.
— (2006), *The Global Development Alliance. Public-Private Alliances for Transformational Development*, U.S. Agency for International Development, Office of Global Development Alliances.
— (2007), *FY2008 Annual Programme Statement*, U.S. Agency for International Development, Office of Global Development Alliances, 5 de diciembre de 2007.
Vamvakidis, A. (1999), «Regional Trade Arrangements of Broad Liberalization: Which Path Leads to Faster Growth?», *IMF Staff Papers*, núm. 46 (1), pp. 42-68.
— (2002), «How Robust is the Growth-Openness Connection? Historical Evidence», *Journal of Economic Growth*, núm. 7, pp. 57-80.
Vandemoortele, J. (2002), «Are the MDGs Feasible?», *UNDP Bureau for Development Policy*.
Varela, F.; Fernández, G. y Castilla, A. (2007), *Internacionalización, desarrollo y Alianzas Público-Privadas,* Documento de Trabajo, Universidad Autónoma de Madrid.
Wachtel, H. M. (2000), «Tobin and other Global Taxes», *Review of International Political Economy*, núm. 7, vol. 2, pp. 335-352.
Wahl, P. (2005), *International Taxation. Regulating Globalization-Financing Development,* World Economy, Ecology and Development (WEED), Berlín.
Wallsten, S. J. y Clarke, G. (2004), «Has the Internet Increase Trade?», *Trade and Industry Monitor*, 30, junio.

Walton, M. y Manuelyan, T. (1998), *Social Consequences of the East Asian Financial Crisis,* Washington, D.C., Banco Mundial.

Wang, Z. y Winters, L. A. (1997), «Africa's Role in Multilateral Trade Negotiations: Past and Future», *Journal of African Economics*, vol. 7, junio, pp. 1-33.

Wei, S. (2000), «Natural Openness and Good Government», *NBER Working Paper*, núm. 7765.

Weisskopf, T. E. (1972), «The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries», *Journal of International Economics*, núm. 2, pp. 25-38.

Welsch, H. (1996), «Recycling of Carbon/Energy Taxes and the Labor Market», *Environmental and Resource Economics*, vol. 8, pp. 141-155.

West, S. y Williams, R. C. (2004), «Estimates from a Consumer Demand System: Implications for the Incidence of Environmental Taxes», *Journal of Environmental Economics and Management*, núm. 47, pp. 535-558.

Whalberg, K. (2005), *Progress on Global Taxes*, Global Policy Forum, diciembre.

Whalley, J. y Wigle, R. (1991), «The International Incidence of Carbon Taxes», en R. Dornbusch y J. Poterba (eds.), *Global Warming: Economic Policy Responses*, Cambridge, MA, MIT Press, pp. 233-263.

Williamson, J. H. (1997), «Globalization and Inequality: Past and Present», *World Bank Research Observer,* núm. 12, pp. 117-35.

Woodruff, Ch. y Zenteno, R. (2001), «Remittances and Microenterprises in Mexico», Universidad de California.

World Bank (2001), *Finance for Growth: Policy Choices in Volatile World*, Washington, World Bank.

— (2002), «Education for Dynamic Economies: Action Plan to Accelerate Progress Towards Education for All», Paper for Spring Development Committee Meeting.

— (2003), *Supporting Sound Policies with Adequate and Appropiate Financing: Implementing the Monterrey Consensus at the Country Level*, World Bank.

— (2008), *MDG, Global Monitoring Report*, Washington.

Wyplosz, C. (1999), «International Financial Stability», en I. Kaul *et al.*, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, Oxford University Press.

Wyplosz, Ch. (1999), «International Financial Stability», en I. Kaul *et al.*, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, United Nations Development Programme, Oxford University Press.

— (2001), «How Risk is Financial Liberalization in the Developing Countries», *G-24 Discussion Paper Series*, núm. 14, UNCTAD.

Yang, D. (1995), «Explaining Inmigrant Naturalization», *International Migration Review*, núm. 28 (3).

— (2004), «International Migration, Human Capital and Entrepreneurship: Evidence from Philippine Migrant's Exchange Rate Shocks», *Working Paper*, núm. 531, University of Michigan, Research Seminar in International Economics.

— y Martínez, C. (2005), «Remitances and Poverty in Migrants' Home Areas: Evidences from the Philippines», en C. Ozden y M. Schiff, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Zedillo, E. *et al.* (2001), *Report of the High-Level Panel on Financing for Development*, Nueva York, United Nations.

Zee, H. H. (2003), «Overcoming The Tobin Tax's Implementation Problems: Tax Cross-Border Capital Flows, Not Currency Exchanges», en J. Weaver, R. Dodd y J. Baker (eds.), *Debating the Tobin Tax. New Rules for Global Finance Coalition*, Washington, D.C.